

I. ARTYKUŁY

ANNA MICHALSKA

MIĘDZYNARODOWA KONTROLA PRAW CZŁOWIEKA W ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Jednym z celów Organizacji Narodów Zjednoczonych jest „popierać i zachęcać do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język, lub wyznanie”¹.

W działalności prawodawczej lub quasi-prawodawczej ONZ w dziedzinie ochrony praw człowieka² wyróżnić można trzy etapy. Pierwszym było utworzenie Komisji Praw Człowieka oraz uchwalenie w 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Na drugi etap złożyły się długoletnie prace nad rozwojem i kodyfikacją praw człowieka w formie traktatowej, a także prace nad ułożeniem lub rewizją traktatów dotyczących ochrony niektórych konkretnych z omawianych praw, trzeci etap rozpoczął się w 1966 r. z momentem uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych, oraz Protokołu Fakultatywnego do tego paktu i Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Przepisy Karty NZ. Karta Narodów Zjednoczonych w szeregu przepisów nawiązuje do praw człowieka. Mowa jest o nich we wstępie do Karty i w przepisie zajmującym się celami ONZ (art. 1, ust. 3). Następnie Karta wzmiankuje prawa człowieka regulując funkcje Organizacji (art. 55, lit. c, art. 76, lit. c) i kompetencje jej organów: Zgromadzenia Ogólnego (art. 13, ust. 1b), Rady Gospodarczej i Społecznej (art. 62, ust. 1 i 2, art. 68), Rady Powierniczej (art. 87), Rady Bezpieczeństwa (art. 24, ust. 1 i 2), a także obowiązki państw w dziedzinach gospodarczej i społecznej (art. 55 i 56).

Różne opinie wypowiada się na temat, czy Karta NZ nakłada na państwa prawny obowiązek zagwarantowania swoim społeczeństwom praw i wolności, a jeśli tak to o jakie prawa tutaj chodzi. H. Kelsen, opie-

¹ Art. 1, ust. 3 Karty Narodów Zjednoczonych, podpisanej 26 VI 1945 r., tekst polski: Dz. U. z 1947 r., nr 23, poz. 90 i 91, poprawki: Dz. U. z 1966 r., nr 7, poz. 41.

² Ilekroć w niniejszym artykule mowa jest o „prawach człowieka” pojęciem tym obejmują również „podstawowe wolności”.

rając się na fakcie, że wszystkie przepisy Karty (z wyjątkiem ogólnie sformułowanego art. 56 w związku z art. 55) mówiące o prawach człowieka adresowane są do Organizacji lub poszczególnych jej organów i uważa, że nie wynika z nich żaden obowiązek prawny dla państw. Twierdzi, że Karta nie przyznaje Organizacji kompetencji do nałożenia na państwa członkowskie obowiązku zagwarantowania przez nie podstawowych praw i wolności. Fakt, że Karta jest traktatem międzynarodowym nie jest dla Kelsena wystarczającą podstawą dla twierdzenia, że nakłada ona obowiązki na państwa członkowskie, jeśli nie mówi o nich *expressis verbis* i nie precyzuje ich³.

W literaturze przeważa jednak pogląd, że z postanowień Karty wynikają pewne obowiązki dla państw w zakresie ochrony praw człowieka, mimo, że Karta nie zawiera katalogu tych praw. P. Guggenheim powołuje się na następujące sformułowanie art. 55, lit. c: „Organizacja Narodów Zjednoczonych [...] popiera powszechne poszanowanie i przestrzeganie praw człowieka [...]”, w związku z art. 56 „[...] wszyscy członkowie zobowiązują się współpracować z organizacją indywidualnie i zbiorowo dla osiągnięcia celów wskazanych w art. 55”⁴. Według H. Lauterpachta kompetencja Zgromadzenia Ogólnego do wydawania zaleceń w celu „[...] przyczyniania się do urzeczywistnienia praw człowieka i podstawowych wolności [...]” (art. 13, ust. 1, lit. b) jest bezpośrednio związana między innymi z prawnym obowiązkiem państw wyrażonym w cytowanym wyżej art. 56⁵. W toku dyskusji w San Francisco nad projektem Karty podkreślano niejednokrotnie, że art. 56 nakłada na państwa obowiązki natury prawnomiędzynarodowej⁶.

Art. 13, ust. 1, pkt. b, oraz art. 62, ust. 2 ustanawiają kompetencje Zgromadzenia Ogólnego i Rady Gospodarczej i Społecznej do udzielania zaleceń „w celu zapewnienia poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich”. Otóż artykuły te przesądzają, że zakaz ingerencji Organizacji w sprawy, „które z istoty swojej należą do kompetencji wewnętrznej państwa” (art. 2, ust. 7), nie dotyczy się praw człowieka. W świetle przepisów Karty poszanowanie i rozwój praw człowieka w poszczególnych państwach jest sprawą międzynarodową, nie zaś sprawą wyłącznie wewnątrzpaństwową. Przyznanie Zgromadzeniu i Radzie kompetencji z art. 13 i 62 interpretować można jako oparte na założeniu, że państwa przyjmują na siebie pewne zobowiązania międzynarodowoprawne w dziedzinie praw człowieka.

³ H. Kelsen, *The Law of the United Nation*, London 1950, s. 29 - 30.

⁴ P. Guggenheim, *Traité de Droit international public*, t. 1, Genève 1953, s. 301 - 302.

⁵ H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, London 1950, s. 148.

⁶ Patrz M. Ganji, *International Protection of Human Rights*, Genève - Paris 1962, s. 116 - 119.

Karta NZ nie przewiduje kontroli międzynarodowej nad realizacją praw człowieka. Pewne działania kontrolne mogą być podejmowane przez organy ONZ w ramach innych procedur; np. w obrębie systemu kontrolnego przewidzianego dla terytoriów niesamodzielnych i powierniczych (art. 1, 13, 62, 68, 76). Duża ilość przypadków naruszenia praw człowieka przez państwa sygnalizowana jest rokrocznie Organizacji przez indywidualne osoby. Karta nie przewiduje prawa petycji, niemniej na podstawie rezolucji Rady Gospodarczej i Społecznej są one gromadzone przez Sekretarza Generalnego i przekazywane Komisji Praw Człowieka⁷. Komisja nie posiada uprawnień do przedsięwzięcia na tej podstawie jakiegokolwiek akcji i składane petycje mogą służyć jedynie jako materiał informacyjny, aczkolwiek w 1967 r. Rada wyraziła zgodę na badanie przez Komisję „poważnych pogwałceń” praw człowieka oraz pogwałceń, które mają charakter systematyczny i stały (*consistent pattern of violations*).

Włączenie do Karty NZ przepisów, które z przestrzegania praw człowieka czynią przedmiot obowiązków państw i współpracy międzynarodowej stanowi poważny krok w rozwoju prawa międzynarodowego. Po raz pierwszy w historii traktat międzynarodowy, o zasięgu światowym, którego przepisy mają pierwszeństwo w przypadku konfliktu, ze „zobowiązaniami wynikającymi z innych umów międzynarodowych” (art. 103), nakłada na państwa obowiązek „współdziałania dla poszanowania godności i wartości człowieka”⁸.

Prace Komisji Praw Człowieka. W 1946 r. powołana została Komisja Praw Człowieka ONZ. Jej zadaniem było opracowanie: 1) międzynarodowej deklaracji praw człowieka, 2) międzynarodowych deklaracji lub konwencji dotyczących wolności cywilnych, położenia prawnego kobiet, wolności informacji, 3) międzynarodowych przepisów dotyczących ochrony mniejszości, 4) międzynarodowych środków zmierzających do eliminacji dyskryminacji z powodu rasy, płci, języka, religii, 5) międzynarodowych przepisów dotyczących innych praw człowieka nie wymienionych w poprzednich punktach⁹. Po 1948 r. Komisja

⁷ Rezolucje: 75/V/, 275/X/, 728F/XXVIII/ i 1235/XLII/ Rady Gospodarczej i Społecznej. 28 X 1969 r. Sekretarz Generalny polecił centrom informacyjnym ONZ (liczba ich wynosi 51) aby nie przyjmowały skarg i nie przysyłały ich do Sekretariatu, R. B. Lillich, *The UN and Human Rights Complaints: U Thant as Strict Constructionist*, American Journal of International Law, t. 64, 1970, s. 610 - 614.

⁸ Pakt Ligi Narodów nie zawierał żadnej ogólnej dyspozycji nakładającej na państwa obowiązek zabezpieczenia praw człowieka. Przepisy mające zastosowanie do mniejszości narodowych i do terytoriów mandatowych ustanawiały system kontroli międzynarodowej nad realizacją niektórych praw człowieka, wyraźnie ograniczony terytorialnie.

⁹ Szerzej na ten temat por.: A. Verdoodt, *Naissance et signification de la Declaration Universelle des Droits de l'Homme*, Paris - Louvain 1965, s. 50 i n.

przystąpiła do opracowania projektu międzynarodowych paktów praw człowieka.

Sprawie międzynarodowych środków kontroli nad przestrzeganiem praw człowieka poświęcono wiele uwagi w toku dyskusji podczas międzynarodowej konferencji pokojowej w Paryżu w 1946 r., oraz na forum ONZ. Problem ten należał też do najczęściej dyskutowanych w łonie Komisji Praw Człowieka. Podczas drugiej sesji w listopadzie 1947 r. dyskutowano projekt utworzenia Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka. Miałby to być organ powołany do rozpatrywania indywidualnych skarg (petycji) o naruszenie praw człowieka przez państwo. Równocześnie, by uniknąć niebezpieczeństwa, że prawo petycji będzie nadużywane, projektowano utworzenie stałego Komitetu Konciliacyjnego, którego kompetencja miała być obligatoryjna przed przedstawieniem sprawy Trybunałowi¹⁰.

Inny projekt przewidywał utworzenie sądu międzynarodowego, który by funkcjonował jako sąd apelacyjny w stosunku do wyroków wydanych przez sądy poszczególnych państw, a prawo wniesienia apelacji miało przysługiwać jednostce. Autorzy tego projektu powoływali się na postanowienia Karty, która uznaje ogólną kompetencję ONZ w sferze praw człowieka (art. 1, ust. 3). Przeciwnicy projektu, między innymi państwa socjalistyczne, nie negowali potrzeby współpracy międzynarodowej w dziedzinie praw człowieka, powołując się na art. 2, ust. 7 Karty, uważali jednak, że wszelka działalność takiego sądu oznaczałaby naruszenie suwerenności państwa.

Przedstawiciele Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych proponowali utworzenie specjalnego sądu międzynarodowego, z tym jednak zastrzeżeniem, że wyłącznie państwu, a nie jednostce miało przysługiwać prawo zwrócenia się do tego sądu w razie naruszenia praw człowieka przez inne państwo¹¹.

W grudniu 1947 r. przedstawiciel Francji zgłosił projekt utworzenia Prokuratury Generalnej Narodów Zjednoczonych, która mogłaby w imieniu państwa wszczynać postępowanie sądowe przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości w Hadze, zmierzające do stwierdzenia naruszenia praw człowieka przez inne państwo¹².

Różne projekty przedkładane w ONZ łączyły prawo petycji z międzynarodową kontrolą praw człowieka. Wprawdzie prawo petycji nie zostało włączone do projektu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, niemniej problem nie poszedł w zapomnienie. Zalecenia Zgromadzenia Ogólnego skierowane do Komisji Praw Człowieka mówiły wyraźnie, by

¹⁰ Por. na ten temat: M. Bourquin, *L'humanisation du droit des gens*, w: *La technique et les principes du droit public*, Paris 1950, s. 44 i n.

¹¹ R. Cassin, *L'Homme, sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle*, w: *La technique...*, op. cit., s. 85 - 91.

¹² R. Cassin, op. cit., s. 90 - 91.

w toku przygotowań Międzynarodowej konwencji praw człowieka (późniejsze pakt) uwzględnione zostało prawo petycji¹³.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka¹⁴. Deklaracja ta uchwalona w 1948 r. milczy w kwestii kontroli międzynarodowej. Jest to o tyle zrozumiałe, że deklaracja uchwalona jako rezolucja (zalecenia) Zgromadzenia Ogólnego, a nie jako umowa międzynarodowa, nie nakłada obowiązków na państwa członkowskie¹⁵. Deklaracja, jako „wspólny wzór do osiągnięcia przez wszystkie ludy i wszystkie narody”, uchwalona została większością 48 głosów, przy braku sprzeciwów, natomiast przy 8 głosach wstrzymujących się (wśród nich państwa socjalistyczne, w tym Polska). W 1948 r. prace ONZ nad rozwojem praw człowieka były zbyt słabo zaawansowane, by można było uchwalić akt rodzący dla państw zobowiązania międzynarodowe, tym bardziej ustanawiający środki kontroli międzynarodowej. Rozbieżności ideologiczne i polityczne między państwami odgrywającymi czołową rolę w ONZ nie ułatwiały porozumienia¹⁶. W szczególności brak było powszechnej zgody co do treści takiego aktu, a więc co do tego, jakie prawa powinien on zawierać. Nie było także zgody co do stosowania przyszłej konwencji dotyczącej praw człowieka w stosunkach międzynarodowych oraz co do zakresu i środków kontroli międzynarodowej nad jej realizacją.

Znaczenie deklaracji polega przede wszystkim na tym, że po raz pierwszy Organizacja Narodów Zjednoczonych sformułowała katalog praw i wolności przyjęty jako „wzór do osiągnięcia” przez większość jej członków. Deklaracja zawiera nie tylko tradycyjne prawa polityczne, lecz również prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne. Postanowienia Deklaracji wpłynęły na treść innych aktów prawa międzynarodowego, a także przepisów prawa wewnętrznego wielu państw, zwłaszcza tych, które uzyskały niepodległość i kształtowały swój system prawny po

¹³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 217B/III/ i 412/VA

¹⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 777/III/ i 778/III/ z 10 XII 1948 r., tekst polski: Zbiór dokumentów, nr 10 - 12/1958, s. 1 - 11.

¹⁵ S. Dąbrowa, Międzynarodowe pakti praw człowieka, PiP, nr 4 - 5/1967, s. 575 i cytowana tam literatura. Nie brak co prawda poglądów, że Deklaracja jest szczególnym rodzajem zalecenia, które ma większą wagę aniżeli zwykłe zalecenie, ponieważ we wstępie Deklaracja powołuje się na zobowiązania państw członkowskich wyrażone w art. 56 Karty NZ. Por. O. Y. Asamoah, *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*, The Hague, 1966, s. 186-191; L. di Qual, *Les effets des résolutions des Nations Unies*, Paris 1967, s. 262 - 267. O stosowaniu Deklaracji przez organa krajowe, zwłaszcza sądy, pisze K. Skubiszewski, *Legal Nature and Domestic Effects of Acts of International Organizations*, Rapports polonais présentés au Huitième Congrès International de Droit Comparé, Varsovie 1970, s. 203 - 207.

¹⁶ Por. na ten temat A. N. Holcombe, *Human Rights in the Modern World*, New York 1948, s. 15 i n.

roku 1948. Przyjęcie Deklaracji było pierwszym krokiem do wypracowania uniwersalnej koncepcji podstawowych praw człowieka. W dziedzinie środków kontroli międzynarodowej sytuacja nie uległa zmianie w porównaniu z okresem sprzed uchwalenia deklaracji.

Komisja Praw Człowieka ukończyła przygotowywanie pierwszego projektu międzynarodowego traktatu praw człowieka w 1954 r., a dalsze prace nad nim w Komisji i Zgromadzeniu Ogólnym trwały 12 lat. 16 XII 1966 r. Zgromadzenie Ogólne uchwaliło Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Międzynarodowy Pakt Praw Cywilnych i Politycznych oraz Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych¹⁷. Każdy pakt wejdzie w życie po uzyskaniu ratyfikacji przez 35 państw. Do dnia 1 VIII 1970 r. siedem państw ratyfikowało oba pakt.

Kontrola w Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. System kontroli oparty jest na sprawozdaniach państw składanych Radzie Gospodarczej i Społecznej. Sprawozdania dotyczące podjętych środków oraz postępu dokonanego w zakresie przestrzegania praw objętych paktem (art. 16). Mogą one również wskazywać na trudności, jakie państwo napotyka w realizacji poszczególnych praw (art. 17, ust. 2). Plan składania sprawozdań i ich terminy ustala Rada Gospodarcza i Społeczna (art. 17, ust. 1). Rada może przekazać Komisji Praw Człowieka sprawozdania przedłożone przez państwa w celu „zbadań i opracowania zaleceń ogólnych lub dla celów informacyjnych” (art. 19). Państwa mogą przedstawiać Radzie swoje uwagi do każdego zalecenia wydanego na podstawie art. 19. Rada Gospodarcza i Społeczna może przedstawić Zgromadzeniu Ogólnemu sprawozdania zawierające „zalecenia ogólne” oraz streszczenia sprawozdań otrzymanych od państw na temat postępu w zakresie zapewnienia „ogólnego przestrzegania” praw uznanych w Pakcie (art. 22). Przepisy Paktu przewidują udział wyspecjalizowanych instytucji międzynarodowych, które mogą przedstawiać swoje obserwacje w sprawach należących do ich kompetencji (art. 17, 20).

Czy system ten stanowi krok naprzód w rozwoju międzynarodowych środków kontroli nad realizacją praw człowieka? Począwszy od 1956 r. państwa członkowskie ONZ przedkładają Radzie Gospodarczej i Społecz-

¹⁷ Przekład polski paktów: J. Machowski, *Prawa człowieka*, Warszawa 1968, s. 191 - 238, oraz *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot i K. Wolfke, Wrocław - Warszawa 1969, s. 212 - 234. W tłumaczeniach polskich brak jednolitej terminologii. Tytuł *Pacte relatif aux droits civils et politiques* tłumaczony jest przez Machowskiego jako „Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych”. Większość autorów, również Kocot i Wolfke, używa terminu „prawa cywilne”, za którym przemawia między innymi fakt, że większość praw zawartych w pakcie jest prawami człowieka, a nie tylko obywatela.

nej sprawozdania „opisujące rozwój i postęp osiągnięty w ostatnich trzech latach w dziedzinie praw człowieka i środki przedsięwzięte dla zagwarantowania podstawowych wolności”.¹⁸ Procedura składania tych sprawozdań jest następująca: jednego roku państwo składa sprawozdanie dotyczące realizacji praw cywilnych i politycznych, drugiego roku — praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, w trzecim roku sprawozdanie wykazujące środki zastosowane dla zapewnienia podstawowych wolności.

Przedmiot sprawozdań, o których mówi art. 16 Paktu jest więc identyczny ze sprawozdaniami składanymi w drugim roku trzyletniego cyklu przewidzianego w zaleceniu Rady Gospodarczej i Społecznej, różna jest natomiast ich podstawa prawna. W pierwszym przypadku są nią zalecenia Rady, czyli akty formalnie nie wiążące, w drugim natomiast umowa międzynarodowa. Różna jest też liczba państw objętych tymi dwoma systemami. W pierwszym są to wszyscy członkowie ONZ, w drugim wyłącznie państwa, które ratyfikowały pakt.

Karta NZ nie zawiera katalogu praw i wolności można więc przyjąć, że podstawą sprawozdań zaleconych przez Radę jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Tymczasem pakt wymienia pewne prawa, które nie figurują w Deklaracji, a niektóre przepisy Paktu są bardziej szczegółowe aniżeli postanowienia Deklaracji. Niemniej istnieje prawdopodobieństwo, że oba rodzaje sprawozdań będą się w praktyce pokrywały, tym bardziej, że są one sporządzane przez ten sam organ, tj. rządy poszczególnych państw. Przy sprawnym funkcjonowaniu mechanizmu sprawozdań składanych w oparciu o zalecenie Rady Gospodarczej i Społecznej, racja bytu sprawozdań przewidzianych w Pakcie wydaje się być wątpliwa. Tym bardziej, że oba typy sprawozdań rozpatruje ten sam organ. Pakt przewiduje, że Rada może przekazać sprawozdanie Komisji Praw Człowieka (art. 19), podobnie według systemu z roku 1956 Rada opracowuje sprawozdania otrzymane od poszczególnych państw i wraz z własnymi uwagami przekazuje je Komisji Praw Człowieka¹⁹.

Przepis art. 17 Paktu zwalnia państwa od obowiązku składania sprawozdań w przypadku, gdy podobne sprawozdanie dostarczone już zostało Organizacji Narodów Zjednoczonych lub jakiegokolwiek organizacji wyspecjalizowanej. Wystarczy więc, by państwo zamiast składać sprawozdanie przewidziane w Pakcie, powołało się na złożone uprzednio informacje.

Jakie są przyczyny tej podwójnej i w gruncie rzeczy pokrywającej się kontroli? Komisja Praw Człowieka przewidziała procedurę sprawozdań

¹⁸ Zalecenie Rady Gospodarczej i Społecznej 624B/XXII/ z późniejszymi zmianami: 888/XXXIV/, 1072/XXXIX/, 1230/XLIII/

¹⁹ E. Schwelb, *Some aspects of the Measures of Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *Revue des Droits de l'Homme*, Paris 1968, vol. I/3, s. 363 - 377.

określoną w Pakcie w 1951 r., a więc wówczas, gdy system kontroli wprowadzony zaleceniem Rady Gospodarczej i Społecznej nie był jeszcze w przygotowaniu. Na ówczesnym etapie prac nad traktatem dotyczącym praw człowieka taka procedura kontroli wydawała się użyteczna i celowa, ale uchwalona została jako element traktatu międzynarodowego w 15 lat później, czyli w czasie, gdy system kontroli ustalony przez Radę Gospodarczą i Społeczną funkcjonował już od kilku lat. W 1956 r. Komisja Praw Człowieka uchwaliła rezolucję, w której postulowała, by system kontroli opracowywany wówczas przez Radę Gospodarczą i Społeczną nie kolidował z postanowieniami przyszłych traktatów międzynarodowych, które w tym czasie były w stadium projektów²⁰. Można było zatem oczekiwać, że z chwilą uchwalenia Paktu oba systemy kontroli będą zsynchronizowane. Nie nastąpiło to jednak. Podczas międzynarodowej konferencji praw człowieka w Teheranie przedstawiciel Związku Radzieckiego zgłosił projekt uchwały wzywającej ONZ i jej organy do skoordynowania różnych systemów kontroli z przewidzianym w Pakcie²¹.

Brak skoordynowania kontroli wykonywanej w ramach ONZ z kontrolą przewidzianą w Pakcie widoczny jest również przy porównaniu niektórych postanowień Karty NZ z przepisami Paktu, którego art. 21 mówi, że Rada Gospodarcza i Społeczna może przedkładać Zgromadzeniu Ogólnemu sprawozdania „zawierające zalecenia ogólne” (podkr. aut.). Art. 62 ust. 2 Karty stanowi, że Rada może „udzielać zaleceń w celu zapewnienia poszanowania i przestrzegania praw człowieka [. . .]”. W świetle postanowień art. 24 Paktu („żadne z postanowień niniejszego Paktu nie może być interpretowane w sposób naruszający postanowienia Karty [. . .]”) kompetencje Rady nie mogą być ograniczone wyłącznie do wydawania zaleceń „ogólnych”, o których mówi art. 21 Paktu.

Termin „ogólne” powtarzany jest w art. 21 Paktu dwukrotnie: w odniesieniu do rodzaju zaleceń i w stosunku do przedmiotu kontroli, którym jest „ogólne przestrzeganie praw uznanych w Pakcie”. Nie jest jasne, co należy rozumieć pod pojęciem ogólnego przestrzegania praw. Karta NZ mówi o zapewnieniu „poszanowania i przestrzegania praw człowieka” (art. 62).

Kompetencje Rady Gospodarczej i Społecznej określone w Pakcie są szersze od tych, które przyznaje jej Karta NZ. Według przepisów Paktu Rada może formułować zalecenia wyłącznie pod adresem Zgromadzenia Ogólnego, a nie poszczególnych państw. W praktyce Rada wydawała na podstawie upoważnienia zawartego w Karcie wiele zaleceń skier-

²⁰ „Without prejudice to the adoption and ratification of the Covenants of Human Rights, including the measures of implementation provided therein”, Report of the Twelfth Session of the Commission on Human Rights, 1956, § 23, Resolution I.

²¹ Doc. A./CONF. 32/C2/L. 48.

rowanych do konkretnych państw w dziedzinie praw człowieka²². Pakt nie może, w świetle cytowanego wyżej art. 24 ograniczać kompetencji Rady przyznanych jej w Karcie. Takiego ograniczenia nie mogą też domagać się państwa, które Pakt ratyfikują, ponieważ w myśl art. 193 Karty NZ, ma ona przewagę nad innymi traktatami — również późniejszymi²³.

W toku dyskusji nad projektem Paktu postulowano, by sprawozdania były składane nie Radzie Gospodarczej i Społecznej, lecz osobnemu organowi, mianowicie Komitetowi Praw Ekonomicznych Społecznych i Kulturalnych (w Pakcie organ ten nie jest przewidziany). Miał to być organ złożony nie z przedstawicieli państw, a z osób niezależnych „znanych z wysokiej moralności, bezstronności i wiedzy”, mianowanych przez państwa, które ratyfikują Pakt²⁴. Projekt ten miał zapobiec temu, by sprawozdania były rozpatrywane przez organ, w skład którego wchodziły przedstawiciele państw nie będących stronami Paktu, (czyli odwrotnie do przewidzianego w Pakcie rozpatrywania sprawozdań przez Radę). Inny projekt zakładał pozostawienie w zasadzie kompetencji kontrolnych Radzie Gospodarczej i Społecznej, ale proponował, by każdorazowo i ad hoc powoływała ona Komitet Ekspertów, który by w jej imieniu rozpatrywał sprawozdania. Komitet miał być wybierany przez Radę spośród kandydatów przedstawionych imiennie przez państwa będące stronami Paktu²⁵. Celem tej propozycji było, podobnie jak poprzedniej, wyeliminowanie z udziału w kontroli przedstawicieli tych państw, które nie ratyfikują Paktu.

Żaden z tych projektów nie został poddany pod głosowanie. Przyczyny ich odrzucenia były różne, tak natury merytorycznej jak i formalnej. Głównym jednak powodem był pewien brak zaufania i niechęć do organów kontrolnych niezależnych od państw, które to organy mimo swego składu nie gwarantują automatycznie ani bezstronnej ani słusznej decyzji²⁶. Projekt drugi odrzucony został ze względów formalnych. Wychodzono mianowicie z założenia, że zbyt jest mówienie w Pakcie o możliwości powołania przez Radę Gospodarczą i Społeczną Komitetu

²² Np. w 1952 r. do rządów Boliwii i Peru w sprawie kontroli nad przemysłem narkotyków 346E/XIV/, w 1967 r. do rządu Afryki Południowej dotyczącą prawa zrzeszania się, 1302/XLIV/.

²³ Art. 103 Karty NZ: „W razie sprzeczności między zobowiązaniami członków Organizacji Narodów Zjednoczonych wynikającymi z niniejszej Karty a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego, przeważają zobowiązania wynikające z niniejszej Karty”.

²⁴ Projekt zgłoszony przez reprezentanta Stanów Zjednoczonych na 1299 posiedzeniu, Doc. A./65467note 10/§ 13 - 14.

²⁵ Ibidem, § 16-17.

²⁶ Zastrzeżenia pod adresem tego rodzaju organów zgłaszali między innymi przedstawiciele Związku Radzieckiego, Ruandy, Indii, podczas 1399 posiedzenia, patrz, M. Ganji, op. cit., s. 121.

Ekspertów, gdyż kompetencję taką posiada Rada na mocy art. 72 Karty NZ, a nakładać na Radę takiego obowiązku nie chciano²⁷.

Słabość systemu kontroli wynika między innymi stąd, że stopień realizacji praw zawartych w Pakcie zależy od stopnia rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju, a normy Paktu nie mogą być realizowane w drodze jednorazowo wydanego aktu prawnego, czy jednorazowego działania natury organizacyjno-gospodarczej²⁸. Przy kontroli realizacji tego rodzaju norm wchodzi w grę element oceny stanu realizacji Paktu i jego porównanie z możliwościami faktycznymi danego państwa. Trudno się dziwić, że państwa niechętnie oddałyby tego rodzaju kontrolę w ręce organu od nich niezależnego. Z drugiej strony trzeba mieć jednak na uwadze, że w Pakcie zawarte są również normy, których realizacja nie zależy od możliwości społeczno-gospodarczych²⁹ i w stosunku do nich argument o programowości norm zawartych w Pakcie nie jest trafny.

W konkluzji stwierdzić należy, iż system kontroli przewidziany w Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych nie jest żadnym novum ani jeśli chodzi o procedurę, ani też o kompetencje organów kontrolnych, w stosunku do systemu funkcjonującego już uprzednio w ramach ONZ.

Kontrola w Pakcie Praw Cywilnych i Politycznych. Metody kontroli przewidziane w Pakcie Praw Cywilnych i Politycznych są bardziej zróżnicowane, aniżeli te, które zawiera Pakt Praw Gospodarczych. Pakt Praw Cywilnych i Politycznych przewiduje powołanie specjalnego organu kontrolnego — Komitetu Praw Człowieka. Jego członkowie wykonują swe funkcje w imieniu własnym, a nie w imieniu państwa, którego są obywatelami. Powinny to być osoby „o wysokim poziomie moralnym i uznanej kompetencji w dziedzinie praw człowieka” (art. 28, ust. 2). Członkowie Komitetu w liczbie 18, wybierani są przez państwa będące stronami Paktu na okres 4 lat na specjalnym posiedzeniu zwołanym przez Sekretarza Generalnego ONZ (art. 30, ust. 4, art. 32). W wyborach uwzględniona jest zasada sprawiedliwego podziału geograficznego i reprezentacji poszczególnych form cywilizacji i podstawowych systemów prawnych (art. 31, ust. 2).

²⁷ E. Schwelb, op. cit., s. 367.

²⁸ Na temat realizacji praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych por.: Z. Resich, *Pakty praw człowieka*, Nowe Prawo, 1967 nr 3, s. 327 - 335; S. Zawadzki, *Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych Socjalnych i Kulturalnych a konstytucje krajów europejskich*, w opracowaniu zbiorowym stanowiącym zbiór referatów i komunikatów wygłoszonych na sesji poświęconej prawom człowieka, Toruń 1968, s. 1 - 14.

²⁹ Są to np.: przepis art. 3, zobowiązujący państwa do zapewnienia równych praw mężczyznom i kobietom, art. 8, zawierający prawo do tworzenia związków zawodowych.

Pierwszym środkiem kontroli nad realizacją Paktu są sprawozdania państw, nadsyłane w ciągu roku od chwili wejścia w życie Paktu, a następnie na żądanie Komitetu Praw Człowieka (art. 40, ust. 1). Sprawozdania te przekazywane są Komitetowi Praw Człowieka za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ (art. 40, ust. 2). Uwagi poczynione przez Komitet w toku kontroli, wraz ze sprawozdaniami państw, mogą być przesyłane Radzie Gospodarczej i Społecznej (art. 40, ust. 4). Mamy więc tutaj próbę zsynchronizowania systemu kontroli Paktu z działalnością kontrolną wykonywaną przez organy ONZ.

Przepisy Paktu nie zapewniają regularności i ciągłości kontroli pozostawiając Komitetowi kompetencję do wyznaczania terminów składania sprawozdań. Państwa, będące stronami Paktu, podobnie jak w przypadku Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych, składają sprawozdania Radzie Gospodarczej i Społecznej (w pierwszym roku trzyletniego cyklu ustalonego w roku 1956).

Kompetencje Komitetu określone są enigmatycznie i ograniczają się do możliwości przekazania państwom „uwag natury ogólnej” (art. 40, ust. 4). Pakt nie precyzuje, jaki charakter mają te uwagi ogólne i nie nakłada na państwa obowiązku ich respektowania. Kompetencje Rady Gospodarczej i Społecznej, która może wystosowywać zalecenia adresowane do państw mogą okazać się szersze, aniżeli uprawnienia Komitetu.

Drugim środkiem kontroli są skargi, które mogą być składane przez państwo będące stroną Paktu, w których utrzymuje ono, że drugie państwo-strona, nie wypełnia zobowiązań wynikających z Paktu (art. 41). Skargi rozpatrywane są przez Komitet Praw Człowieka. System skarg nie wchodzi w życie automatycznie z chwilą ratyfikacji Paktu, lecz dopiero po uznaniu, w formie specjalnej deklaracji, przez co najmniej 10 państw kompetencji Komitetu do przyjmowania skarg (art. 41, ust. 2). System ten funkcjonuje wyłącznie pomiędzy państwami, które takie deklaracje złożyły. Oświadczenie może być w każdej chwili cofnięte na drodze notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego.

Gdy jedno państwo uważa, że drugie państwo nie wykonuje postanowień Paktu może mu zwrócić na to uwagę drogą pisemnego zawiadomienia. Państwo otrzymujące zawiadomienie powinno w przeciągu trzech miesięcy złożyć wyjaśnienie lub oświadczenie o środkach zastosowanych lub będących w toku stosowania, w celu realizacji odpowiednich postanowień Paktu (art. 41, ust. 1, lit. e). Jeśli sprawa nie zostanie załatwiona ku zadowoleniu obu państw, każde z nich może przekazać sprawę Komitetowi Praw Człowieka, rozpatruje sprawę po stwierdzeniu, że krajowy tok instancji (tj. środki odwoławcze stojące do dyspozycji strony w danym państwie) został wyczerpany, chyba że ma miejsce nieuzasadniona zwłoka w ich stosowaniu (art. 41, ust. 1, lit. c).

Komitet oferuje stronom swe dobre usługi i dąży do polubownego rozstrzygnięcia sprawy „w oparciu o poszanowanie praw człowieka i pod-

stawowych wolności uznanych w niniejszym Pakcie" (art. 41, ust. 1, lit. e). Komitet może zażądać od stron dostarczenia niezbędnych informacji, nie ma on jednak uprawnień do samodzielnego zbierania wiadomości i danych (np. poprzez prowadzenie badań na miejscu). W przypadku polubownego załatwienia sprawy Komitet sporządza sprawozdanie, w którym przedstawia fakty i osiągnięte porozumienie (art. 41, ust. 1, lit. i). Jeśli do polubownego rozstrzygnięcia sporu nie dojdzie, Komitet sporządza sprawozdanie, w którym przedstawia fakty i dołącza doń uwagi stron. Sprawozdanie przekazywane jest państwow-stronom sporu.

Komitet nie dysponuje żadnymi sankcjami, nie może skierować do państw zaleceń, ani nawet opublikować treści skargi i przedstawionej odpowiedzi. Sprawozdania Komitetu zawierające ustalenie stanu faktycznego również nie są publikowane.

Jeśli sprawa nie zostanie rozstrzygnięta zgodnie z art. 41, ust. 1 lit. e, tj. w sposób polubowny dzięki dobrym usługom Komitetu, może on, po uprzednim uzyskaniu zgody zainteresowanych państw-stron w sporze, powołać Komisję Koncyliacyjną ad hoc, która świadczy dobre usługi w celu „polubownego rozwiązania sprawy w oparciu o poszanowanie dla niniejszego Paktu” (art. 42, ust. 1, lit. a). Komisja Koncyliacyjną składa się z 5 członków, na których godzą się zainteresowane strony. W braku takiego porozumienia wyznacza ich Komitet spośród swojego grona (art. 42, ust. 1, lit. a-c). Członkami Komisji nie mogą być obywatele zainteresowanych państw, ani też państw, które nie uznały kompetencji Komitetu do rozpatrywania skarg. Komisja przy ustalaniu stanu faktycznego również jest ograniczona materiałem przedstawionym przez strony. Jeśli nie dojdzie do rozwiązania polubownego, Komisja sporządza sprawozdanie, które zawiera ustalenie stanu faktycznego i pogląd Komisji „odnośnie do możliwości osiągnięcia polubownego załatwienia sprawy” (art. 42, ust. 7, lit. c). Zainteresowane państwa strony są zobowiązane poinformować przewodniczącego Komitetu Praw Człowieka, czy akceptują czy też nie treść sprawozdania Komisji (art. 42, ust. 7, lit. d). Z przepisu tego nie wynika jednak żaden obowiązek państw do zastosowania środków wskazanych w sprawozdaniu.

Tak więc rola Komitetu Praw Człowieka oraz Komisji Koncyliacyjnej polega nie na sądzeniu państwa na żądanie drugiego państwa, lecz na zbliżeniu różnych punktów widzenia w sprawie oceny: a) faktów, b) zgodności postępowania państw z przepisami Paktu, c) środków, jakie należy zastosować by zmienić sytuację, która jest sprzeczna ze zobowiązaniami wynikającymi z Paktu³⁰.

Protokół Fakultatywny przewiduje trzeci rodzaj kontroli, a mianowi-

³⁰ Całość zagadnienia omawia E. Schwelb, *Civil and Political Rights: The International Measures of Implementation*, American Journal of International Law, t. 62, 1968, s. 827 - 868. Patrz także F. Przetacznik, *Środki wykonywania praw człowieka w świetle umów międzynarodowych*, Warszawa 1970, (tekst powielany).

cie kontrolę opartą na petycjach osób indywidualnych, składanych Komitetowi Praw Człowieka. Petycje skierowane mogą być przeciwko państwu, którego jurysdykcji osoba podlega, a ich przedmiotem jest naruszenie praw człowieka zawartych w Pakcie (art. 1). Komitet przyjmuje petycję po stwierdzeniu, że tok instancji w procedurze wewnętrznej (krajowej) został wyczerpany i że sprawa nie jest równocześnie przedmiotem innej procedury międzynarodowej. Komitet nabywa kompetencję do rozpatrywania petycji z chwilą ratyfikowania Protokołu fakultatywnego przez 10 państw. Uznanie tej kompetencji może być cofnięte w każdej chwili na drodze notyfikacji złożonej Sekretarzowi Generalnemu.

Do składania petycji uprawnione są wyłącznie te osoby, które „padły ofiarą pogwałcenia” przez państwo praw człowieka, zawartych w Pakcie (art. 1). Przy składaniu skargi przez państwo nie musi ono wykazywać, że skutkiem naruszenia praw człowieka przez inne państwo, poniosło ono jakąkolwiek szkodę. Komitet zawiadamia o petycji państwo, przeciwko któremu została ona skierowana. Państwo to ma z kolei obowiązek przedłożyć Komitetowi w przecigu 6 miesięcy pisemne wyjaśnienie sprawy i wskazać ewentualne środki zaradcze, jakie zostały podjęte (art. 4, ust. 2). Komitet rozpatruje petycje w oparciu o informacje dostarczone przez strony i nie ma własnej inicjatywy w ustalaniu stanu faktycznego. Po rozpatrzeniu petycji i wyjaśnień państwa Komitet przekazuje swoją opinię autorowi petycji i państwu, przeciwko któremu była ona skierowana (art. 5, ust. 4). Komitet nie dysponuje żadnymi sankcjami wobec państwa, które naruszyło postanowienia Paktu, a jego opinia nie jest publikowana.

Wiele przyczyn składa się na to, że system kontroli przewidziany w Pakcie Praw Cywilnych i Politycznych jest bardziej rozbudowany aniżeli w Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Prawa cywilne i polityczne od dawna zawarte są w ustawodawstwach większości państw. Łatwiej w tej sytuacji o zawarcie traktatu międzynarodowego dotyczącego tych praw i poddanie jego realizacji kontroli międzynarodowej. Poglądy na temat charakteru praw gospodarczych i społecznych oraz zakresu ich realizacji, jakiego można wymagać od państwa są rozbieżne³¹. Kontrowersje natury politycznej i ideologicznej utrudniają przyjęcie międzynarodowego systemu kontroli. Poza tym znacznie łatwiej jest kontrolować realizację praw cywilnych i politycznych, gdzie wzorzec kontroli jest stosunkowo jasny i wyraźny, aniżeli realizację praw ekonomicznych i społecznych, które wprowadzane są w życie stopniowo, w miarę możliwości ekonomicznych, jakimi dysponuje państwo. Kontrowersje wokół praw gospodarczych i społecznych prowadzą do rozmaitej ich interpretacji, a zatem i różnej realizacji. Kontrola w takiej sytuacji jest trudna i państwa niechętnie się na nią zgadzają.

³¹ S. Zawadzki, op. cit., s. 7, P. Schneider, *Droits sociaux et doctrine des droits de l'homme*, Archives de Philosophie de Droit, Paris 1967, s. 317 - 331.

Inne traktaty. W ramach ONZ zawarto wiele traktatów, których przedmiotem są prawa człowieka. Jedne weszły już w życie, inne podobnie jak paktów oczekują wymaganej liczby ratyfikacji. Wiele traktatów tego rodzaju zawarto w ramach wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych, przede wszystkim Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) i Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty Nauki i Kultury (UNESCO). Traktaty te, w odróżnieniu od paktów, dotyczą jednego prawa, lub pewnej grupy praw ściśle ze sobą związanych. Łatwiej jest zatem o porozumienie nie tylko co do treści ich postanowień, ale i środków kontroli międzynarodowej.

Niektóre traktaty nie przewidują odrębnego systemu kontroli, a spory wynikłe na tle ich stosowania mogą być rozpatrywane przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Przykładem jest konwencja o prawach politycznych kobiet³². Traktaty zawierane w ramach organizacji wyspecjalizowanych przewidują bądź specjalne środki kontroli, bądź też ich realizacja poddana jest kontroli, której zasady ustalone są w statutach organizacji. Konstytucja MOP ustala system kontroli obejmujący sprawozdania państw, ich skargi i petycje³³. Konstytucja UNESCO przewiduje sprawozdania państw³⁴ jako środki kontroli międzynarodowej.

W niektórych konwencjach jedyną drogą rozstrzygania sporów międzynarodowych jest koncyliacja i dobre usługi oferowane przez specjalnie w tym celu powołane organy. Przykładem jest Komisja Koncyliacji i Dobrych Usług przewidziana w protokole do konwencji dotyczącej walki z dyskryminacją w dziedzinie oświaty³⁵.

Spośród traktatów ONZ, które weszły w życie, najbardziej rozbudowany system kontroli ustanawia międzynarodowa konwencja o wyeliminowaniu wszelkich form dyskryminacji rasowej³⁶. Organem powołanym do kontroli jest Komitet dla Eliminacji Dyskryminacji Rasowej. Jego członkowie wybierani są przez państwa będące stronami konwencji. Nie są oni przedstawicielami tych państw, lecz niezależnymi rzeczoznawcami. Komitet rozpatruje sprawozdania państw dotyczące środków ustawodawczych, sądowych, administracyjnych i innych, podjętych w celu wykonania konwencji (art. 9). Przedstawia on ONZ roczne sprawozdania ze swej działalności, wraz z „sugestiami i ogólnymi zaleceniami” (art. 9, ust. 2). Ponadto Komitet ma kompetencję do rozpatrywania skarg złożonych

³² Konwencja uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 XII 1952 r., weszła w życie 7 VII 1954 r., tekst francuski: Doc. A/CONF 32/4, s. 88.

³³ Konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy, przekład polski: Dz. U. z 1948 r. nr 43, poz. 308 i z 1954 r., nr 44, poz. 204.

³⁴ Konstytucja UNESCO, art. VIII, tekst polski: Dz. U. nr 63 z 1958 r., poz. 311.

³⁵ Konwencja uchwalona przez Konferencję generalną UNESCO 14 XII 1960 r., weszła w życie 22 V 1962 r., przekład polski Dz. U. z 1964 r., nr 40, poz. 268.

³⁶ Konwencja uchwalona 21 XII 1965 r., weszła w życie 4 I 1969 r. Przekład polski: Dz. U. z 1969 r. nr 25 poz. 187 i 188.

przez państwo, których przedmiotem jest nieprzestrzeganie konwencji przez inne państwo (art. 11, ust. 1). Jeśli wyjaśnienia państwa oskarżonego nie doprowadzą do zakończenia sprawy Komitet powołuje Komisję Koncyliacyjną ad doc, która oferuje państwom dobre usługi w celu polubownego załatwienia sprawy. Komisja składa Komitetowi sprawozdanie zawierające opis stanu faktycznego wraz z zaleceniami. Sprawozdanie Komisji wraz z oświadczeniami państw dotyczącymi akceptacji lub odrzucenia tych zaleceń, podawane jest do wiadomości pozostałym stronom konwencji (art. 13, ust. 2 i 3).

Przez założenie specjalnej deklaracji państwa mogą uznać kompetencję Komitetu do rozpatrywania petycji kierowanych przez osoby indywidualne lub grupy osób, które są „ofiara naruszenia” jakiegokolwiek prawa zawartego w konwencji, przez państwo, którego jurysdykcji podlegają (art. 14). Konwencja nie ustala liczby deklaracji, jaka musi być złożona by system petycji mógł wejść w życie. Komitet przysyłając petycję państwu, przeciwko któremu jest ona skierowana ujawnia jej autora tylko za jego zgodą (art. 14, ust. 6, pkt. a).

Konwencja przewiduje możliwość powołania przez państwo organów wewnętrznych, kompetentnych do przyjmowania petycji. Gdy organ taki nie załatwi sprawy zgodnie z przepisami konwencji, składający może ją przesłać Komitetowi. W świetle przepisów konwencji uprzednie przedstawienie petycji organowi wewnętrznemu nie jest obowiązkowe i nie jest warunkiem koniecznym dla uznania, że tok instancji w postępowaniu wewnętrznym został wyczerpany. Zasada wyczerpania toku instancji dotyczy procedury sądowej lub administracyjnej; powołanie krajowego organu dla badania petycji jest fakultatywne i konwencja nie określa jego charakteru. Przepisy traktatu międzynarodowego przewidujące powołanie organu wewnętrznego do przyjmowania petycji stanowią próbę powiązania środków wewnętrznej realizacji praw człowieka ze środkami kontroli międzynarodowej.

Przepisy konwencji antyrasistowskiej stosuje się również do petycji składanych przez mieszkańców terytoriów, których dotyczy Deklaracja o nadaniu niepodległości krajom i ludom kolonialnym³⁷, jeśli przedmiotem petycji jest naruszenie praw zawartych w tej konwencji.

Zakończenie. Traktaty dotyczące praw człowieka zawarte pod auspicjami ONZ przewidują trzy rodzaje środków kontroli: sprawozdania państw, skargi państw oraz indywidualne petycje. Środki te występują łącznie albo spotykamy tylko niektóre z nich. Poza tym pewne konwencje przewidują rozmaite sposoby rozstrzygania sporów, jakie mogą się zrodzić na tle ich stosowania. Są to rokowania dyplomatyczne, dobre usługi,

³⁷ Rezolucja 1514/XVI/ Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 XII 1960 r.

mediacja, międzynarodowe komisje badań, koncyliacja i sądownictwo³⁸. Czasem są to jedyne środki kontroli międzynarodowej nad realizacją praw człowieka³⁹, innym razem przewidziane są obok sprawozdań państw, skarg i petycji⁴⁰.

Większość traktatów dotyczących konkretnego i wąskiego zespołu praw weszła w życie po upływie stosunkowo krótkiego czasu od ich zawarcia. Inaczej przedstawia się rzecz w przypadku traktatów obejmujących całość materii. Upłynęły ponad 4 lata od uchwalenia Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka i mimo jednomyślnego ich przyjęcia w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ nie weszły jeszcze w życie. Sam akt uchwalenia Paktów był pewnym krokiem naprzód w dziedzinie ochrony międzynarodowej praw człowieka. Są bowiem Pakty wyrazem przyjęcia przez państwa o różnych systemach społeczno-politycznych wspólnej i uniwersalnej koncepcji praw człowieka, przynajmniej co do spraw podstawowych. Równocześnie jednak przy różnych systemach politycznych, gospodarczo-społecznych, różnych ideologiach i wyznawanych religiach osiągnięcie porozumienia, które by dotyczyło nie tylko katalogu praw, ale i sposobu ich interpretacji jest bardzo trudne. Zanim państwa nie osiągną takiego porozumienia, nie należy oczekiwać rozbudowy środków kontroli międzynarodowej w skali uniwersalnej, ani też wejścia w życie tych systemów kontroli, które poza ratyfikacją Paktu wymagają odrębnej deklaracji.

Znacznie łatwiej jest o takie porozumienie w skali regionalnej pomiędzy państwami o podobnym ustroju politycznym, stosunkach społecznych i ideologii. Przykładem są tutaj traktaty dotyczące praw człowieka zawarte w ramach Rady Europejskiej: Europejska Konwencja Praw Człowieka⁴¹, Europejska Karta Praw Społecznych⁴² i Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego⁴³.

Środki kontroli międzynarodowej przewidziane w konwencji europejskiej charakteryzują się szerszą kompetencją organów kontrolnych (np. możliwość samodzielnego ustalania faktów, podanie rozstrzygnięcia organu kontrolnego do wiadomości pozostałym stronom konwencji). Inny jest również system organów kontrolnych, a mianowicie mamy tu organy, których członkowie są przedstawicielami państw (Komitet Ministrów), jak

³⁸ F. Przetacznik, op. cit., s. 25 - 26.

³⁹ Np. cytowana już Konwencja o prawach politycznych kobiet.

⁴⁰ Np. Konwencja antyrasistowska, art. 22.

⁴¹ Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme, podpisana 4 XI 1950 r., weszła w życie 3 IX 1953 r., tekst francuski: Conseil de l'Europe, Recueil de textes, Strasbourg 1969, s. 7 - 20.

⁴² La Charte Sociale Européenne, podpisana 18 X 1961 r., weszła w życie 26 II 1965 r., tekst francuski, op. cit., s. 22 - 37.

⁴³ Code Européenne de Sécurité Social, podpisany 16 IV 1964 r., wszedł w życie 17 III 1968 r., tekst francuski, op. cit., s. 54 - 62.

też organy niezależne od państw (Komisja i Sąd Praw Człowieka). Praktyka stosowania konwencji pokazała, że kontrola międzynarodowa była w wielu przypadkach skutecznym środkiem do przywrócenia naruszonych praw człowieka. Regionalna konwencja praw człowieka podpisana została również przez państwa amerykańskie⁴⁴.

W organach ONZ dyskutuje się aktualnie projekt powołania nowego organu międzynarodowego — Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych dla Praw Człowieka. Ma to być, według dotychczasowych propozycji, organ jednoosobowy, posiadający do pomocy grono niezależnych ekspertów. Organ ten miałby koordynować działalność różnych organów międzynarodowych kompetentnych w dziedzinie praw człowieka, oraz współpracować z ramienia ONZ z organizacjami regionalnymi i wyspecjalizowanymi⁴⁵. Organ ten miałby być również kompetentny do przyjmowania indywidualnych petycji wskazujących na naruszenie praw człowieka zawartych we wszelkiego rodzaju konwencjach międzynarodowych⁴⁶.

Prawo międzynarodowe regulujące odpowiedzialność międzynarodową wymaga, by jedno państwo, które drugiemu zarzuca niewykonanie zobowiązań międzynarodowych, wskazało konkretną szkodę materialną lub moralną, jaką poniosło w wyniku owego naruszenia. Nie wystarcza tutaj powołanie się na interes generalny, jakim jest poszanowanie prawa. Otóż w dziedzinie międzynarodowej ochrony praw człowieka państwa powoli godzą się na odmienną zasadę. Państwo może wszcząć akcję międzynarodową zmierzającą do tego, by drugie państwo wykonało swe międzynarodowe zobowiązania dotyczące praw człowieka, zostały one bowiem uznane za wartość, w której respektowaniu każde państwo jest zainteresowane.

Od czasu uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka Organizacja Narodów, Zjednoczonych dokonała istotnego postępu w ustaleniu norm dotyczących poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, pozostaje jednak jeszcze wiele do zrobienia dla rzeczywistego ich respektowania⁴⁷.

⁴⁴ American Convention on Human Rights, podpisana 22 XI 1969 r., omawia ją P. Camarago, *The American Convention on Human Rights*, Revue des Droits de l'Homme, 1970 vol. III/2, s. 333 - 356. O ochronie praw człowieka w systemie międzyamerykańskim przed podpisaniem konwencji pisze S. A. Cabranes, *The Protection of Human Rights by the Organization of American State*, American Journal of International Law, 1968 t. 62, s. 889 - 908.

⁴⁵ Por. V. Oútrata, *À propos de la question posée par l'exécution et par le contrôle de l'application des pactes relatifs aux droits de l'homme*, Bulletin de Droit Tchécoslovaque, nr. 1 - 4/1967, s. 337 - 355.

⁴⁶ Les Nations Unies et la personne humaine, Nations Unies, Service de l'information, novembre 1967 - 67/M.

⁴⁷ Art. 4 Proklamacji teherańskiej uchwalonej jednomyślnie podczas Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka w 1968 r. Tematyczny program badań w dziedzinie praw człowieka nakreślają M. S. McDougal, H. D. Lasswell i L. Chen, *Human*

LE CONTRÔLE INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME DANS L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Résumé

L'activité législative ou quasi législative de TONU dans le domaine de la protection des droits de l'homme peut se diviser en trois étapes: la première serait l'adoption en 1948 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. La deuxième étape comprendrait les longs travaux sur l'évolution et la codification des droits de l'homme sous forme de traité. La troisième étape a commencé en 1966 avec l'adoption par l'Assemblée Générale de l'ONU du Pacte International relatif aux droits civils et politiques et du Protocole facultatif se rapportant à ce Pacte ainsi qu'au Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La Charte des Nations Unies parle à maintes reprises des droits de l'homme, elle ne prévoit pourtant pas de contrôle international de leur réalisation. L'insertion dans la Charte de prescriptions qui font du respect des droits de l'homme l'objet d'obligations des états et de coopération internationale, est un pas important dans l'évolution du droit international. Pour la première fois dans l'histoire mondiale, on impose à l'état l'obligation de coopérer au respect de la dignité et de la valeur de l'homme.

Ensuite l'auteur commente les travaux menés par la Commission des Droits de l'Homme sur l'élaboration de traités internationaux et de déclarations concernant les droits de l'homme.

L'auteur souligne l'importance de la Déclaration Universelle et son influence sur les prescriptions juridiques de droit interne de différents pays. Une grande signification doit être attribuée au fait que la Déclaration ne comporte pas uniquement des droits politiques et des libertés traditionnelles, mais également des droits économiques, sociaux et culturels. En ce qui concerne les moyens de contrôle international, la situation n'a subi aucune modification en comparaison avec la période précédant l'adoption de la Déclaration.

L'auteur a commenté le système de contrôle prévu dans les deux Pactes, ainsi que dans la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. A titre de comparaison elle a présenté certaines conventions conclues dans le cadre de TOIT et de l'UNESCO.

La plupart des traités concernant un groupe de droits est entrée en vigueur après un laps de temps relativement court. Quatre ans ont passé depuis l'adoption des Pactes Internationaux des Droits de l'Homme et malgré leur admission unanime, ils ne sont pas encore entrés en vigueur. Le seul fait d'adoption des Pactes constituait sans aucun doute un grand pas dans le domaine de la protection internationale des droits de l'Homme. Ils sont l'expression de l'adoption par des états ayant des systèmes politiques et sociaux différents, d'une conception commune, universelle, tout au moins en ce qui concerne les questions fondamentales, des droits de l'homme. Mais en même temps avec des systèmes politiques, économiques et sociaux différents, des idéologies et des religions différentes, il est difficile de tomber d'accord non seulement sur l'élaboration d'un catalogue de droits mais aussi sur le mode de leur interprétation. Avant que l'on n'ait atteint un tel accord, il ne faut

Rights and World Public Order: A Framework for Policy, Oriented Inquiry, American Journal of International Law, 1969, t. 63, s. 237 - 269. Metodologia McDougala i Lasswella mają wielu przeciwników, zwłaszcza w Europie.

pas compter, à ce qu'il semble, sur un élargissement des moyens de contrôle international à une échelle universelle, ni sur une rapide entrée en vigueur de ces systèmes de contrôle qui nécessitent en plus de la ratification du Pacte, d'une déclaration spéciale.

Il est bien plus facile de tomber sur un tel accord à l'échelle régionale, entre des états possédant un régime politique, des relations sociales et une idéologie semblables. Comme exemple on peut prendre les traités concernant les droits de l'homme, conclus dans le cadre du Conseil d'Europe: la Convention de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Charte Sociale Européenne et le Code de Sécurité Sociale. Les moyens de contrôle international* prévus dans la Convention Européenne sont, généralement parlant, les mêmes que dans les Pactes, avec ceci pourtant que les compétences des organes de contrôle sont plus étendues (par exemple ils ont la possibilité d'établir des faits eux-mêmes, de communiquer à tous les pays membres de la convention la résolution de l'organe de contrôle). De même le système des organes de contrôle est différent, à savoir nous avons ici des organes dont les membres sont les représentants des états (Comité des Ministres) ainsi que des organes indépendants des états (Commission et Cour Européenne des Droits de l'Homme). La pratique montre que le contrôle international a été dans beaucoup de cas un moyen efficace de rétablir les droits de l'homme qui avaient été lésés.