

ANNA MICHALSKA

UNIWERSALIZM I REGIONALIZM W MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA

I. TRAKTATY UNIWERSALNE

Uniwersalny charakter aktów międzynarodowych dotyczących się praw człowieka rozpatrywać można w dwóch płaszczyznach: treści i zakresu obowiązywania. Pierwszym aktem o charakterze uniwersalnym, z punktu widzenia treści postanowień, była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r.¹

Deklaracja z wielu względów zasługuje na miano aktu uniwersalnego. Po pierwsze uchwalona została przez całą nieomal społeczność międzynarodową, która w owym czasie należała do ONZ. Fakt uchwalenia Deklaracji był wyrazem przyjęcia przez państwa o różnych systemach społeczno-ekonomicznych i politycznych, różnych ideologiach i wyznawanych religiach, wspólnej koncepcji podstawowych praw człowieka. Deklaracja była pierwszym w historii aktem międzynarodowym, który ujmował problematykę praw człowieka w sposób kompleksowy, poprzednie, nieliczne zresztą, dotyczyły jednego lub kilku powiązanych ze sobą funkcjonalnie praw.

Deklaracja jest aktem uniwersalnym także dlatego, że jej postanowienia dotyczą każdej jednostki ludzkiej, bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, poglądy polityczne i inne, narodowość, pochodzenie społeczne, majątek, urodzenie czy jakiegokolwiek różnice (art. 2, ust. 1). Dotyczy ona ludzi bez względu na rodzaj obywatelstwa czy w ogóle fakt jego posiadania. Jedynie pewne prawa polityczne, co jest zrozumiałe, przysznaje tylko obywatelom.

Postanowienia Deklaracji odnoszą się do wszystkich terytoriów zamieszkałych, niezależnie od sytuacji politycznej, prawnej lub międzynarodowej kraju; bez względu na to czy jest to państwo niepodległe, czy podlega systemowi powiernictwa, czy rządzi się samodzielnie czy też jest w jakikolwiek sposób ograniczone w swej niepodległości (art. 2, ust. 2).

¹ Przekład polski: Zbiór Dokumentów, 1958, nr 10 - 12, s. 1 - 11.

Postanowienia Deklaracji adresowane są nie tylko do państw, lecz do „wszystkich ludzi i wszystkich organów społeczeństwa” (preambuła).

Deklaracja jest uniwersalna, gdyż proklamuje pewne prawa „ponad-państwowe”, to znaczy takie, które mogą być zagwarantowane wyłącznie przez normy prawa międzynarodowego, np. prawo każdego człowieka do uzyskania azylu (art. 14. pkt 1). Prawo wewnętrzne może przewidywać możliwość udzielenia azylu na terytorium danego kraju, ale tylko akt międzynarodowy może formułować zasadę generalną gwarantującą prawo azylu w każdym kraju.

Deklaracja pomyślana była jako „wspólny najwyższy cel wszystkich ludów i narodów” (preambuła), nie nakładała jednak na państwa obowiązków prawnych². W 1966 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej Paktem Politycznym), Międzynarodowy Pakt Praw⁷ Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (zwany dalej Paktem Ekonomicznym) oraz Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³.

Oba paktory, z punktu widzenia treści ich postanowień, są aktami uniwersalnymi w znaczeniu wskazanym przy Deklaracji. Ten uniwersalizm jest nawet szerszy poprzez fakt, iż paktory uchwalone zostały przez ponad dwukrotnie większą liczbę państw aniżeli Deklaracja i dzięki sformułowaniu takich praw, jak prawo narodów do samostanowienia i swobodnego dysponowania swymi zasobami naturalnymi (art. 1 obu paktów). Uchwalenie paktów jest poważnym krokiem w kierunku stworzenia skutecznych międzynarodowych gwarancji ochrony podstawowych praw człowieka. Ochrona tych praw stała się bowiem prawnym, a nie tylko moralno-politycznym obowiązkiem państw.

W ramach ONZ lub pod jej auspicjami podpisano szereg traktatów dotyczących się rozmaitych praw człowieka. Nakładają one na państwa prawnomiędzynarodowe obowiązki w zakresie ochrony poszczególnych praw człowieka. Paktory natomiast formułują katalog praw, które uznane zostały przez społeczność międzynarodową za podstawowe i wraz z Deklaracją ocenione są jako *la loi internationale des Droits de l'Homme*⁴. One też będą przedmiotem niniejszych rozważań.

Mówiąc tutaj o uniwersalnym charakterze aktów dotyczących praw człowieka chodzi mi nie o treść ich postanowień, lecz o zasięg obowią-

² Poglądy na temat charakteru prawnego Deklaracji nie są jednolite. Deklaracja uchwalona została w formie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego, nie nakłada więc na państwa obowiązków prawnych, a jedynie obowiązki o charakterze moralno-politycznym.

³ Przekład polski: Zbiór Dokumentów, 1968, nr 3, s. 153 - 193. Postanowienia obu Paktów były już omawiane w naszej literaturze i to % rozmaitych punktów widzenia, toteż niecelowe wydaje się referowanie tutaj ich postanowień.

⁴ U. Thant, *International Law and the United Nations*, New York 1968, s. 329.

zywania. Pod pojęciem aktów uniwersalnych rozumiem te, które są otwarte dla podpisu i ratyfikacji przez wszystkie lub prawie wszystkie państwa świata, zaś pod pojęciem aktów regionalnych te, których obowiązywanie ogranicza się do określonej grupy państw.

Pakty praw człowieka owarte są do podpisu dla wszystkich państw członków ONZ lub członków jakiegokolwiek organizacji wyspecjalizowanej ONZ, dla państw-stron Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz dla wszystkich innych państw zaproszonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ do stania się stroną (art. 48, ust. I Paktu Politycznego i art. 26, ust. 1 Paktu Ekonomicznego). Są to więc traktaty, których stronami mogą być prawie wszystkie państwa, a dzięki możliwości „zaproszenia”, wszystkie państwa świata. Katalog podstawowych wolności osobistych, praw i wolności publicznych, praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, jaki zawarty jest w paktach, ma więc być zagwarantowany przez państwa o różnym ustroju politycznym, społeczno-ekonomicznym, odmiennej strukturze społecznej, odmiennych ideologiach, obyczajach, kulturze, religii itp.

Pakty nie weszły jeszcze w życie. Po upływie 7 lat od ich uchwalenia ratyfikowane zostały przez niewiele ponad 20 państw, a dla nabrania mocy obowiązującej wymagają 35 ratyfikacji.

Obok uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, jaki utworzony został przez fakt uchwalenia paktów w systemie ONZ, mamy we współczesnym świecie dwa systemy regionalne: w ramach Rady Europejskiej i w ramach Organizacji Państw Amerykańskich.

II. TRAKTATY REGIONALNE

1) Europejska Konwencja Praw Człowieka⁵ (zwana dalej Konwencją Europejską) podpisana została 4 X 1950 r. i była pierwszym traktatem międzynarodowym, który zawierał tak szeroki katalog praw i wolności. Weszła ona w życie 1953 r. Konwencja Europejska jest otwarta do podpisu i ratyfikacji dla wszystkich państw członków Rady Europejskiej (art. 66). Przepis ten w sposób jednoznaczny określa charakter regionalny konwencji.

W dotychczasowej praktyce jest to również regionalizm polityczny, gdyż członkami Rady Europejskiej są wyłącznie państwa kapitalistyczne (poza Jugosławią, która ma status państwa *associée partiellement*).

Konwencja Europejska zawiera wyłącznie wolności osobiste oraz prawa i wolności publiczne. Fakt, iż nie znalazły się w niej prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, scharakteryzowany jest w doktrynie jako

⁵ Convention Européenne des Droits de l'Homme, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 213, s. 221. Konwencja była stopniowo uzupełniana 5 protokołami dodatkowymi, które weszły w życie na przestrzeni lat 1954 - 1971.

„luka zamierzona”. Wskazywano, że ponieważ kraje należące do Rady Europejskiej nie znajdują się na jednakowym poziomie rozwoju ekonomicznego, mało skuteczne byłoby umieszczenie w Konwencji tej grupy praw⁶.

Zakres praw i wolności gwarantowanych w Konwencji pokrywa się, ogólnie rzecz biorąc, z odpowiednimi postanowieniami Paktu Politycznego, chociaż katalog praw i wolności w Pakcie jest nieco szerszy. I tak np. w Konwencji Europejskiej nie znajdujemy prawa narodów do samostanowienia czy do dysponowania swymi bogactwami naturalnymi. Z postanowień szczegółowych można wskazać przykładowo brak w Konwencji wyraźnego zakazu propagandy wojennej, któremu poświęcony jest odrębny artykuł Paktu (art. 20).

Szczegółowe porównanie poszczególnych przepisów przekraczałoby ramy niniejszego artykułu. Do zagadnień ewentualnej kolizji pomiędzy paktaami i konwencjami regionalnymi powrócę w pkt. III.

Niektóre przepisy Konwencji Europejskiej sformułowane są w sposób bardziej ogólny, aniżeli odpowiednie przepisy w Pakcie Politycznym. Konwencja często ogranicza się do proklamowania jakiegoś prawa bez wskazania sposobów jego realizacji. Daje to państwom większą swobodę w interpretacji tych przepisów, a z kolei w ich stosowaniu. Nie jest to jednak regułą, ponieważ i w Pakcie Politycznym znajdujemy postanowienia zbliżone do deklaracji.

Przepisy Konwencji Europejskiej wywarły spory wpływ na postanowienia Paktu, a przedstawiciele państw zachodnioeuropejskich zasiadający w różnych organach ONZ korzystali niejednokrotnie, w toku dyskusji nad Paktem, z doświadczeń praktycznego funkcjonowania Konwencji.

Konwencja Europejska stanowi, że „żaden przepis niniejszej Konwencji nie będzie interpretowany jako ograniczający lub naruszający prawa człowieka i podstawowe wolności uznane przez prawo państwa-strony lub zawarte w innej konwencji, której państwo-strona jest stroną” (art. 60). Art. 44 Paktu Politycznego mówi, że „przepisy niniejszego Paktu stosuje się bez uszczerbku dla sposobów postępowania przewidzianych w dziedzinie praw człowieka [. . .] przez akty konstytucyjne i konwencje Organizacji Narodów Zjednoczonych i organizacji wyspecjalizowanych”. Przepis ten nie wspomina o konwencjach regionalnych, co dziwi nieco wobec faktu, że w chwili uchwalania Paktu Konwencja Europejska miała za sobą 12 lat obowiązywania. Cytowany wyżej przepis Konwencji Europejskiej świadczy, że jej autorzy liczyli się z możliwością, iż państwa ratyfikujące Konwencję mogą być równocześnie stronami innych traktatów dotyczących praw człowieka. Przepis ten nie zawiera jednak reguły kolizyjnej, która wskazywałaby na sposób rozwiązania ewentualnego konfliktu

⁶ K. Vasak, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Paris 1964 s. 79.

między obowiązkami wynikającymi z Konwencji Europejskiej a obowiązkami nałożonymi przez Pakt czy inny traktat przyjęty w ramach ONZ.

Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne gwarantowane są w systemie zachodnioeuropejskim przez Europejską Kartę Praw Socjalnych, która uchwalona została 18 X 1961 r., a weszła w życie w 1965 r.⁷ Nie interesuje mnie tutaj Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego uchwalony w 1964 r. (wszedł w życie w 1968 r.), gdyż jego przepisy korespondują raczej z różnymi konwencjami uchwalonymi w ramach MOP.

Europejska Karta Praw Socjalnych (zwana dalej Kartą Socjalną) różni się od Paktu Ekonomicznego pod kilkoma istotnymi względami. Odmienna jest przede wszystkim struktura wewnętrzna obu tych aktów. Przepisy Karty Socjalnej, w których zawarte są prawa ekonomiczne i socjalne, podzielone są na dwie części. W części I figuruje 19 przepisów, które formułują taką właśnie liczbę praw. Przepisy te zredagowane są w sposób niezwykle lakoniczny, mają formę raczej hasła, aniżeli wyrażenia zawierającego normę prawną. W przepisach w II części Karty znajdujemy rozwinięcie tych haseł. A więc znów w 19 artykułach poszczególne prawa są bliżej sprecyzowane bądź też określone są metody ich realizacji. Taki układ czyni Kartę niezwykle przejrzystą. Ponadto widoczne są tutaj intencje jej autorów do wyraźnego rozgraniczenia praw człowieka i metod ich realizacji, co pozwala na uniknięcie wielu nieporozumień w płaszczyźnie rozważań teoretycznych, a także przy ocenie stopnia realizacji poszczególnych praw.

Powyższy układ Karty Socjalnej jest ściśle związany z charakterem i zakresem zobowiązań, jakie nakłada ona na państwa. Pakt Ekonomiczny stanowi, iż „państwa [...] zobowiązują się zagwarantować wykonanie praw” (art. 2, pkt 2). Prawa zawarte w części I Karty traktowane są jako deklaracja celów „do osiągnięcia” („as a declaration of the aims [...] which it will pursue by all appropriate means”, art. 20, pkt 1a). Fakt uchwalenia dwóch odrębnych aktów — Konwencji Europejskiej i Karty Socjalnej — oraz różny zakres obowiązków, jakie te akty nakładają na państwa, świadczy o tym, że poszczególne kategorie praw nie są traktowane jednakowo. Te różnice podkreśla się wyraźnie w doktrynie charakteryzującej Konwencję Europejską jako zbiór przepisów, które „wyrażają minimum wymagań prawa naturalnego”, podczas gdy w Karcie Socjalnej określone są „cele, jakie mają być osiągnięte w przyszłości”⁸.

W toku przygotowania Karty starły się dwie koncepcje; według pierwszej Karta miała formułować dalekosiężne cele, zwolennicy drugiej uważali, że postanowienia Karty powinny odpowiadać aktualnym możliwo-

⁷ Charte Social Européenne, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 529, s. 89.

⁸ F. Castberg, *Natural Law and Human Rights*, w: *International Protection of Human Rights*, Nobel Symposium 7, Stockholm 1968, s. 33. (cyt. dalej jako Nobel Symposium).

ściom społeczno-ekonomicznym wszystkich czy przynajmniej większości państw. Ocenia się iż w Karcie przeważają wpływy drugiej koncepcji⁹.

W Pakcie Ekonomicznym brak jest klauzuli, która czyniłaby zobowiązania państw bardziej elastycznymi. Chodzi mi np. o przepisy, które by zezwalały ratyfikującym Pakt państwom na czasowe niestosowanie pewnych postanowień, czy też na okresowe wyłączenie pewnych terytoriów kraju spod przepisów ratyfikowanej konwencji. Przepisy Karty Socjalnej umożliwiają państwu ratyfikującemu zobowiązanie się do zagwarantowania tylko części praw zawartych w Karcie. Państwo nie ma tutaj pełnej swobody w wyborze ani liczby, ani rodzaju praw. Karta określa bowiem pewne minimum, które musi być zagwarantowane poprzez enumeratywne wyliczenie praw wchodzących w skład tego minimum oraz odpowiadających im środków realizacji (art. 20, pkt 1 lit. b i c).

Katalogi praw zawartych w Pakcie Ekonomicznym i w Karcie Socjalnej różnią się. Karta nie zawiera praw określonych mianem kulturalnych, jak np. prawa do nauki (art. 13 Paktu). Z drugiej strony znajdujemy w Karcie pewne prawa, które nie figurują w Pakcie, jak np. prawo pracowników i emigrantów do szczególnej ochrony (art. 19). Różnice w zakresie gwarantowanych praw przemawiają na korzyść Paktu. Karta Socjalna jest przede wszystkim katalogiem praw pracownika i zmierza w głównej mierze do sformułowania pewnych ogólnych zasad, na jakich powinny opierać się stosunki pomiędzy pracownikiem i pracodawcą. Cel Paktu Ekonomicznego był odmienny; formułuje on katalog praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, których obowiązek zagwarantowania jest wyraźnie nałożony na państwo.

Powyższe różnice, jakie zachodzą pomiędzy Paktem Politycznym i Ekonomicznym z jednej a Konwencją Europejską i Kartą Socjalną z drugiej strony wskazane zostały jedynie tytułem przykładów. Przykłady te mają służyć dla ilustracji następujących wniosków: 1) Katalog praw człowieka sformułowany w Konwencji Europejskiej i Karcie Praw Socjalnych nie pokrywa się z katalogiem praw zawartym w paktach. 2) Różnice, jeśli chodzi o wolności osobiste oraz prawa i wolności publiczne, nie są jednak duże i wydaje się, że ratyfikowanie Paktu Politycznego przez strony Konwencji Europejskiej nie powinno prowadzić do sytuacji konfliktowych. W praktyce przepisy Paktu interpretowane będą przez organy państwowe w sposób identyczny czy podobny do wykładni, jakiej podlegają odpowiednie przepisy Konwencji Europejskiej. Trudno bowiem oczekiwać, by jednobrzmiącym lub podobnym sformułowaniom nadawano odmienne znaczenie tylko z tego powodu, iż figurują w różnych aktach. 3) Pomiedzy treścią Paktu Ekonomicznego i Karty Praw Socjalnych zachodzą istotne różnice zarówno jeśli chodzi o katalog praw, jak i zakres zobowiązań nałożonych na państwa. Państwa, które ratyfikowały Kartę Socjalną ko-

⁹ A. Delpérée, *Les droits sociaux et la Charte Social Européenne*, Revue des Droits de l'Homme, vol. I, nr 4/1968, s. 577 (cyt. dalej jako RDH).

rzeczywiście z możliwości zobowiązania się do częściowej tylko jej realizacji. Wydaje się zatem, iż trudno będzie oczekiwać powszechnej akceptacji ze strony tych państw dla Paktu Ekonomicznego i powszechnej realizacji zawartych w nim praw.

2) Między amerykańska Konwencja Praw Człowieka. System międzynarodowej ochrony praw człowieka na kontynencie amerykańskim kształtował się odmiennie aniżeli w Europie Zachodniej. Konwencja Europejska przygotowana została w przeciągu krótkiego stosunkowo czasu i szybko weszła w życie. Początki prac zmierzające do podpisania Konwencji Amerykańskiej sięgają końca lat czterdziestych.

Karta Organizacji Państw Amerykańskich z 1948 r.¹⁰ kilkakrotnie wspomina o ochronie praw człowieka. I tak w rozdz. „Zasady” państwa amerykańskie proklamują zasadnicze prawa jednostki bez różnicy rasy, narodowości, wiary lub płci (rozdz. I, art. 5, lit. j); w rozdziale „Podstawowe prawa i obowiązki państw” mowa jest o tym, iż „państwo powinno szanować prawa jednostki i zasady powszechnej moralności” (rozdz. II, art. 13). Ponadto, pewne obowiązki, jakie nałożone są na państwa w zakresie polityki społecznej i kulturalnej, są ściśle związane z zabezpieczeniem niektórych praw człowieka w tej dziedzinie (rozdz. VII „Zasady społeczne” i rozdz. VIII „Zasady Kulturalne”), mimo że Karta nie posługuje się terminem „prawa człowieka”. Warto tu jeszcze wskazać preambułę, która głosi, iż „dobre współżycie sąsiedzkie może oznaczać tylko utrwalenie [...] systemu osobistych wolności i sprawiedliwości społecznej, opartych na poszanowaniu zasadniczych praw człowieka”.

Pierwszym krokiem w kierunku stworzenia interamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka była Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka uchwalona podczas IX Konferencji interamerykańskiej 2 V 1948 r.¹¹ Deklaracja ta, podobnie jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, miała formę zalecenia, a więc nie nakładała obowiązków prawnych na państwa. Treść Deklaracji, ogólnie rzecz biorąc, jest podobna do Deklaracji Narodów Zjednoczonych. Zawarte są w niej wolności osobiste, prawa i wolności publiczne, prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Jeśli chodzi o sposób sformułowania poszczególnych przepisów, Deklaracja jest lakoniczna i ogólnikowa i nie wskazuje sposobów zagwarantowania poszczególnych praw. Podobnie jak Deklaracja Narodów Zjednoczonych cieszyła się dużym autorytetem, w wielu okolicznościach oddziaływała na postępowanie państw, była punktem wyjścia dla późniejszej konwencji.

W 1960 r. Rada OPA powołała do życia Międzyamerykańską Komisję

¹⁰ Karta OPA uchwalona 30 IV 1948 r. podczas IX Konferencji Państw Amerykańskich, przekład polski: Zbiór Dokumentów, 1948, nr 8, s. 537 - 575.

¹¹ American Declaration of the Rights and Duties of Man, Resolution XXX, 43 AJIL/1949/Supp. 133, w: Basic Documents on Human Rights, Oxford 1971, s. 389 - »395.

Praw Człowieka, jako *autonomous entity* of Organization American States¹². Komisja była organem powołanym do *promotion* a nie *protection* praw człowieka, toteż jej kompetencje były odmienne od uprawnień Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Komisja prowadziła rozmaite badania nad przestrzeganiem praw człowieka w poszczególnych państwach (kompetencja *d'étude*) oraz rozpatrywała informacje napływające od państw i petycje indywidualne w sprawie naruszeń praw człowieka (kompetencje *d'enquête*). Nie miała jednak uprawnień do podejmowania decyzji w konkretnych sprawach, które ma Komisja Europejska, a jedynie mogła kierować do państw „ogólne zalecenia”¹³. Punktem wyjścia przy dokonywaniu przez Komisję oceny stopnia realizacji praw człowieka przez państwa były postanowienia Deklaracji. Komisja prowadziła między innymi badania nad przestrzeganiem praw człowieka w Republice Dominikańskiej i na Kubie.

Podczas III sesji konsultacyjnej Ministrów Spraw Zagranicznych OPA w 1962 r. uchwalono kilka rezolucji mających istotne znaczenie dla rozwoju systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka na kontynencie amerykańskim. Wymienić tu trzeba rezolucję III zatytułowaną „Potwierdzenie zasad nieinterwencji i samostanowienia”, rezolucję IV „Wolne wybory”, która zaleca państwom „przywrócenie legalnego ustroju opartego na autorytecie prawa i poszanowania praw człowieka” i wreszcie rezolucję V „Sojusz dla postępu”. Ta ostatnia podkreśla ścisły związek, jaki istnieje pomiędzy wolnością i demokracją z jednej strony, a rozwojem gospodarczym i społecznym z drugiej strony. Apeluje ona do państw, by udostępniły „bogactwa wszystkim warstwom społecznym oraz szybko-zaspokoily między innymi potrzeby w zakresie mieszkania, zatrudnienia, ziemi, ochrony zdrowia i oświaty”¹⁴.

Amerykańska Konwencja Praw Człowieka podpisana została przez 12 państw, członków OPA 22 XI 1969 r. podczas konferencji w San José¹⁵. Nie weszła dotychczas w życie; wymaga 11 ratyfikacji (art. 74). Konwencja otwarta jest do podpisu i ratyfikacji dla wszystkich państw członków OPA, a więc ma charakter wyraźnie regionalny.

¹² Status Komisji uchwalony został przez Radę OPA, ona też powoływała jej członków i określała kompetencje, które w latach 1960 - 1969 były stopniowo rozszerzane.

¹³ Por. na ten temat: K. Vasak, *La Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme; son rôle et son importance pour les pays en voie de développement*; w: *Internationales Colloquium über Menschenrechte*, Berlin 1966, Berlin 1968, s. 191-211; L. R. Scheman, *The Inter-American Commission of Human Rights*, *The American Journal of International Law*, 1965, t. 59, s. 335 - 344.

¹⁴ Przekłady polskie tych rezolucji: *Zbiór Dokumentów*, 1962, nr 8, poz. 113, s. 968 - 975.

¹⁵ American Convention on Human Rights OAS, Official Records OEA/Ser. K/XVI/I. I., Doc. 65, Rev. I, Corr. 2. Tekst także w *Basic Documents...*, op. cit., s. 399 - 427.

Konwencja powołuje się w preambule między innymi na Powszechną Deklarację Praw Człowieka i na niej w dużej mierze wzorowany jest katalog praw i wolności. Porównując tytuły poszczególnych artykułów konwencji z odpowiednimi przepisami Paktu Politycznego nie dostrzega się istotnych różnic pomiędzy katalogami proklamowanych praw. -Niemniej nie można mówić o identyczności. I tak np. w Konwencji figuruje prawo własności (art. 21) i prawo do sprostowań (art. 14), których brak jest w Pakcie¹⁶. Z drugiej strony nie znajdujemy w Konwencji zakazu wymierzania kary więzienia (art. 11 Paktu) jedynie z powodu niemożliwości wywiązania się ze zobowiązań umownych. Tak więc różnice pomiędzy treścią przepisów Konwencji Amerykańskiej i Paktu Politycznego występują, aczkolwiek podobnie jak w przypadku Konwencji Europejskiej są niewielkie.

Konwencja Amerykańska nie zawiera natomiast żadnych praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, trudno ją więc porównać z Paktem Ekonomicznym. Z tego też m. in. względu oceniona została jako *primitive liberal and capitalist pattern*¹⁷. Zobowiązuje ona natomiast państwa do podjęcia kroków dla stopniowej realizacji tych praw, które zawarte są w protokole uzupełniającym Kartę OPA, uchwalonym 27 II 1967 r. w Buenos Aires¹⁸. Zawarte są tam ogólne zasady, jakie powinny stosować państwa w polityce społeczno-ekonomicznej. Warto tu wspomnieć, że w projekcie konwencji, przygotowanym przez amerykańską Radę Prawników figurowały prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Projekt ten był w dużym stopniu wzorowany na postanowieniach Paktu Ekonomicznego¹⁹. Zakres tych praw w protokole uzupełniającym jest znacznie skromniejszy.

III. PROBLEM RÓWNOCZESNEGO STOSOWANIA PAKTÓW I KONWENCJI REGIONALNYCH

Była mowa o tym, że przepisy paktów nie regulują w sposób wyraźny stosunku paktów do konwencji regionalnych ani też nie zajmują się sprawą ewentualnej kolizji pomiędzy zobowiązaniami państw wynikają-

¹⁶ W ramach ONZ podpisana została w 1953 r. Konwencja o rektyfikacji (weszła w życie w 1962 r.). Jej postanowienia opierają się, najogólniej rzecz biorąc, na zasadzie *audiatur et altera pars*; osoba na temat której ukazała się pisemna informacja, ma ze swej strony prawo, o ile kwestionuje jej prawdziwość, przedstawić własną wersję.

¹⁷ P. Camargo, *The American Convention on Human Rights*. RDH 1970, vol. III nr 2, s. 334 - 335.

¹⁸ Protocol of Amendment to the Charter of the Organization of American States, *International Legal Materials*, vol. 6.

¹⁹ Dyskusje poprzedzające podpisanie konwencji omawia szczegółowo: J. A. Cabranes, *The Protection of Human Rights by the Organization of American States*, *American Journal of International Law*, 1968, vol. 62, s. 889 - 908.

cymi z paktów i konwencji regionalnych. Z dwóch konwencji regionalnych jedna uchwalona została i weszła w życie przed przyjęciem paktów, druga po uchwaleniu paktów, ale przed wejściem ich w życie. Trudno snuć rozważania na temat, czy pakt czy też Konwencja Amerykańska wejdą w życie wcześniej.

Czy możliwe są kolizje pomiędzy paktami a konwencjami regionalnymi w sytuacji, gdy państwo-strona paktu jest równocześnie stroną konwencji regionalnej. Posłużmy się przykładami. Konwencja Europejska w przepisach proklamujących wolność słowa (art. 10) oraz wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 11) zawiera postanowienie, że żaden z powyższych artykułów „nie może być interpretowany jako zakazujący państwowo-stronom nakładanie ograniczeń na działalność polityczną cudzoziemców” (art. 16). Innymi słowy, pomimo generalnej klauzuli zakazującej dyskryminacji w korzystaniu z praw zawartych w konwencji, sprawa przyznania wskazanych praw cudzoziemcom pozostawiona jest uznaniu państw. Czy stosowanie wskazanych wyżej przepisów da się pogodzić z równoczesnym stosowaniem Paktu Politycznego, który stanowi, iż „żadne postanowienie Paktu nie może być interpretowane w sposób zakładający prawo jakiegokolwiek państwa [. . .] do zniweczenia praw i swobód uznanych niniejszym Paktem lub ich ograniczenia w szerszym stopniu niż przewiduje to niniejszy Pakt” (art. 5, ust. 1). Przepisy Paktu dotyczące prawa organizowania zgromadzeń i prawa stowarzyszania się (art. 21, 22), wśród klauzul zezwalających na ograniczenie tych praw nie wspominają o cudzoziemcach.

Prawo do życia, które figuruje w Pakcie Politycznym, jak i w obu konwencjach regionalnych, wydawałoby się, iż budzić będzie najmniej kontrowersji. Generalnie rzecz biorąc przepis proklamujący prawo do życia interpretowany może być w dwojaki sposób: a) prawo do życia oznacza, iż jednostka ma prawo domagania się środków niezbędnych dla jej egzystencji, b) jednostka ma prawo domagać się obrony przed arbitralną czy niezgodną z prawem decyzją o wykonaniu kary śmierci, jak też prawo domagania się ochrony ze strony państwa przed zamachem na jej życie ze strony innej jednostki. Z całokształtu postanowień Paktu Politycznego jak i obu konwencji regionalnych wynika, że chodzi tu o drugą interpretację, jako że pierwsza związana jest z prawami ekonomicznymi i socjalnymi. Pakt Polityczny milczy na temat „od kiedy rozpoczyna się życie”, a więc w konsekwencji nie reguluje problemu od kiedy państwo zobowiązane jest „chronić życie”. Tymczasem Konwencja Amerykańska stanowi, iż „prawo do życia chronione jest od momentu poczęcia” (art. 4, pkt 1). Z drugiej znów strony Proklamacja Teherańska stanowi, iż „rodzice mają prawo swobodnego określenia liczby potomstwa”²⁰. Pakt Poli-

²⁰ Acte Final de la Conférence Internationale des Droits de l'Homme, Teheran 22 IV - 13 V 1968, UN Doc. A/CONF. 32/41. Res. XXIII.

tyczny nie zezwala na wymierzanie kary śmierci w stosunku do osób poniżej 18 lat i kobiet ciężarnych. Konwencja Amerykańska formułując ten sam zakaz, rozszerza go w stosunku do osób, które ukończyły 70 rok życia, a także za popełnienie wykroczeń politycznych (*political offences*). Jeszcze inaczej sformułowane jest prawo do życia w Konwencji Europejskiej. Stanowi ona, że „prawo do życia” chronione jest przez prawo, a śmierć może być zadana w wyniku wykonania wyroku orzeczonego przez sąd w przypadku gdy za dane przestępstwo można, według prawa wewnętrznego, wymierzyć karę śmierci. Zadanie komuś śmierci nie jest naruszeniem niniejszego artykułu konwencji o ile nastąpiło w okolicznościach: a) przy obronie innej osoby przed nielegalną przemocą, b) przy procedurze aresztowania lub zapobiegania ucieczce aresztowanego, c) dla stłumienia, zgodnie z prawem, rozruchów lub powstania (art. 2).

Z powyższych przykładów wyraźnie widać, że prawo do życia gwarantowane jest w omawianych konwencjach w rozmaity sposób, że różne jego aspekty są uwypuklane. W tej sytuacji trudno jest nawet porównać poszczególne przepisy, ze względu na brak wspólnej płaszczyzny.

Gdy państwo jest stroną paktu i równocześnie konwencji regionalnej mogą powstać dwojakiego rodzaju problemy przy równoczesnym stosowaniu obu tych aktów. Po pierwsze niektóre prawa człowieka figurują tylko w jednym z tych traktatów, po drugie odpowiednie postanowienia traktatów są sprzeczne. W teorii wyrażany jest pogląd, że jednostka może korzystać z tego instrumentu międzynarodowego, który daje jej lepszą ochronę. Wybór konwencji, na którą może się powołać, nie zależy od terminu, w jakim państwo ratyfikowało obie wchodzące w grę konwencje, ani też od stopnia ogólności ich postanowień. Wskazuje się, iż możliwość wyboru najdogodniejszej konwencji wynika z cytowanych wyżej przepisów art. 60 Konwencji Europejskiej, art. 29, lit. b Konwencji Amerykańskiej, art. 46 Paktu Politycznego i art. 24 Paktu Ekonomicznego, które stanowią, że przepis żadnej z nich nie może być interpretowany jako ograniczający lub naruszający prawa i wolności, których obowiązek zagwarantowania nałożony jest na państwo-stronę przez inny traktat²¹.

Nasuwa się pytanie, czy konwencje regionalne przyczynią się do ujednolicenia katalogu podstawowych praw człowieka w skali światowej, czy też spowodują dalsze jego różnicowanie się. Cytowane wyżej przepisy świadczą, iż autorzy konwencji regionalnych zdawali sobie sprawę, iż ich równoczesne stosowanie z paktami może w pewnych przypadkach rodzić wątpliwości. Celowo mówię tu o wątpliwościach, a nie o konflikcie z następującego względu. Zarówno pakt jak i konwencje regionalne sformu-

²¹ Requête Nr. 235/56, Annuaire de la Commission Européenne t. II, s. 257-307. Takie samo stanowisko zaprezentowali uczestnicy II Międzynarodowego Kolokwium, poświęconego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które odbyło się w dniach 18-20 X 1965 r. w Wiedniu. Deuxième Colloque International sur la Convention Européenne tenu à Vienne 18 - 20 Octobre 1965.

łowane są w sposób bardzo ogólny. Formułują one ogólne zasady dla działalności prawotwórczej państw i trudno oczekiwać aby te przepisy były „bezpośrednio stosowane”, a więc aby były podstawą dla stanowienia norm indywidualnych. Treść przepisów prawa wewnętrznego ustanowionego na podstawie paktów czy konwencji regionalnych zależeć będzie od interpretacji, jaką nadadzą tym aktom poszczególne państwa.

Zastanawiając się nad problemem, jakie akty — uniwersalne czy regionalne — lepiej spełnią swą funkcję, jaką jest ochrona podstawowych praw człowieka — trzeba na wstępie ocenić, jakie są perspektywy osiągnięcia porozumienia co do katalogu praw i ich interpretacji. Prace nad paktami trwały wiele lat między innymi dlatego, iż państwa nie mogły osiągnąć porozumienia co do sposobu sformułowania poszczególnych praw. Czy można zatem oczekiwać w miarę jednolitej ich interpretacji?

IV. TEDENCJE REGIONALNE

1) Afryka. Karta Jedności Afrykańskiej uchwalona 25 V 1964 r. w Addis Abebie²² proklamuje całkowitą aprobatę dla postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Jednym z celów Organizacji jest „popierać współpracę międzynarodową uwzględniając w należyтым stopniu Kartę Narodów Zjednoczonych i Powszechną Deklarację Praw Człowieka” (art. II, pkt. 1, lit. c). Jednak już w art. III, w którym sformułowane są zasady działania Organizacji, nie wspomina się o ochronie praw człowieka.

Deklaracja uchwalona podczas I Konferencji Niezależnych Państw Afrykańskich, która odbyła się w Akkrze w dniach 15-22 IV 1958 r. proklamuje lojalność wobec postanowień Powszechnej Deklaracji, potępia rasizm i wszelką politykę dyskryminacji. W podobnym duchu utrzymane są uchwały podjęte podczas II Konferencji Niezależnych Państw Afrykańskich w Addis Abebie w dniach 15 - 24 VI 1960 r.²³

Po raz pierwszy ideę podpisania Afrykańskiej Konwencji praw człowieka wysunięto podczas Międzynarodowej Konferencji Prawników w Lagos w 1961 r. Była to konferencja pozarządowa, w której uczestniczyli również prawnicy z krajów europejskich. Uczestnicy konferencji zwrócili się z apelem do rządów państw afrykańskich, aby „zbadaly możliwość podpisania afrykańskiej konwencji praw człowieka, przewidującej m. innymi utworzenie trybunału kompetentnego do rozpatrywania skarg indywidualnych z terytoriów państw-stron”²⁴.

²² Przekład polski Karty: Zbiór Dokumentów, 1963, nr 5, poz. 71, s. 561 - 602.

²³ Teksty uchwał i deklaracji: *Basic Documents ...*, op. cit., s. 431 - 439.

²⁴ „Etudier la possibilité d'adopter une convention africaine des Droits de l'Homme prévoyant la ce creation d'un tribunal approprié et de voises de recours ...” (art. 4 Deklaracji).

Problemy ochrony praw człowieka na kontynencie afrykańskim, a przede wszystkim sprawa dyskryminacji rasowej i apartheidu, dyskutowane były podczas pierwszego Zgromadzenia Przywódców Państw i Rządów O JA w Kairze w 1964 r. Do idei afrykańskiej konwencji praw człowieka jednak nie powrócono. Problem ewentualnej konwencji afrykańskiej dyskutowano jeszcze kilkakrotnie, między innymi podczas specjalnej konferencji w Kabul w 1964 r.²⁵ oraz podczas Kongresu Prawników Afryki Frankofońskiej w Dakarze w 1967 r.²⁶ Uczestnicy obu tych konferencji jednomyślnie niemal uznali potrzebę podpisania afrykańskiej konwencji praw człowieka, której postanowienia uwzględniałyby szereg specyficznych dla tego kontynentu aspektów praw człowieka. Równocześnie jednak także jednomyślnie uznano, że konwencja ta nie ma zastępować konwencji uniwersalnych, a funkcjonować obok nich. Taka postawa jest zrozumiała. We wszystkich tych dyskusjach uczestniczyło wielu Europejczyków, a nawet więcej, były przez nich właśnie inspirowane. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stanowi według nich zbiór „reguł minimum” dla każdego współczesnego społeczeństwa demokratycznego. Stąd zrozumiałe tendencje, aby kontynent afrykański wciągnąć w orbitę działania Deklaracji a z czasem i paktów. Z drugiej strony realnie oceniano sytuację polityczną i społeczno-ekonomiczną państw afrykańskich, które nie mogą w całości przyjąć, przynajmniej na obecnym etapie rozwoju, koncepcji praw człowieka, która wykształciła się na gruncie kultury europejskiej. Stąd postulat, aby uniwersalny system międzynarodowej ochrony praw człowieka uzupełnić i skorygować konwencjami regionalnymi²⁷.

Idea konwencji afrykańskiej nigdy nie była dyskutowana na forum przedstawicieli państw, a jedynie przez uczonych z różnych dziedzin nauk społecznych, przede wszystkim prawników. Pozostała więc w sferze rozważań teoretycznych.

Analiza konstytucji państw afrykańskich prowadzi do wniosku, iż pilniejsza wydaje się być potrzeba zagwarantowania podstawowych praw człowieka w systemie prawa wewnętrznego. Większość konstytucji, zwłaszcza Afryki frankofońskiej, zawiera bardzo ogólnikowe sformułowania na temat praw człowieka, a wobec braku ustawodawstwa zwykłego rozwijającego postanowienia konstytucji, pozostają raczej deklaracją zasad. W kilku zaledwie państwach (Liberia, Nigeria, Sierra-Leone, Uganda, Zambia, Somali) przepisy konstytucyjne sformułowane są na tyle precy-

²⁵ Cycle d'études sur les droits de l'Homme dans les pays en voie de développement, Kabul 1964. UN Doc. ST/TAO/HR/21.

²⁶ Bulletin de la Commission Internationale de Juristes, vol. 8, mars 1967, Por. też: G. Mangin, *Les droits de l'Homme dans les pays de l'Afrique Francophone*, ERDH, vol. I, 1970, nr 3, s. 453 - 470.

²⁷ K. Vasak, *Les droits de l'Homme et l'Afrique*, Revue Belge de droit international, 1967, nr 2.

zyjnie, iż zawarte w nich prawa mogą być dochodzone na drodze sądowej. W jednym państwie (Tanzania) funkcjonuje instytucja budsmana²⁸.

Należy pamiętać, iż tylko 4 państwa afrykańskie (Egipt, Etiopia, Liberia, Południowa Afryka) brały udział w dyskusjach nad Kartą Narodów Zjednoczonych i Deklaracją Praw Człowieka. Deklaracja ta sformułowana była pod decydującym wpływem kultury zachodnioeuropejskiej. Pakty Praw Człowieka są w dużym stopniu dorobkiem myśli socjalistycznego konstytucjonalizmu, ale w sytuacji państw afrykańskich, zwłaszcza tam, gdzie silne są pozostałości ustroju rodowo-plemiennego, żadna z tych koncepcji wydaje się nie do przyjęcia. Pojęcie wolności osobistych, praw politycznych jest tam często po prostu nie znane. Z drugiej strony w krajach, w których znaczna większość społeczeństwa to analfabeci, którzy nie mogą, przy obecnym poziomie rozwoju sił wytwórczych, zaspokoić elementarnych potrzeb ekonomiczno-socjalnych, nie ma po prostu warunków dla realizacji paktów.

Zaufanie narodów afrykańskich do międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka nie jest chyba duże. Na tym bowiem kontynencie spotykamy się z przypadkami najbardziej drastycznego naruszania tych praw i bezsilności międzynarodowego systemu ich ochrony²⁸. Są to zapewne czynniki, które między innymi wpływają na dość powściągliwy stosunek do projektów afrykańskiej koncepcji praw człowieka, które, jak dotychczas, lansowane są przez prawników i to w większości europejskich. Chociaż nie można zapominać, iż właśnie na propozycję Egiptu uzupełniono plan z Dumbarton Oaks we fragmencie określającym zadania przyszłej organizacji o sformułowanie *to promote respect for human rights and fundamental freedoms*³⁰. Inna sprawa, że do największych orędowników międzynarodowej ochrony praw człowieka należał w owym czasie marszałek Smuts z Południowej Afryki.

2) *Inne regiony*. Ideę podpisania arabskiej konwencji praw człowieka wysunięto po raz pierwszy podczas zjazdu prawników arabskich w Damaszku w 1960 r. W 1968 r. Rada Ligi Państw Arabskich powołała do życia Arabską Komisję Praw Człowieka, która ma następujące zadania: a) rozwijać działalność państw w kierunku umocnienia praw człowieka, b) ochrona praw jednostki poprzez akcentowanie *l'aspect humain de la cause arabe*, c) rozwijać świadomość i poszanowanie dla praw człowieka wśród narodów arabskich³¹. Kompetencje jej podobne są do tych, które miała Amerykańska Komisja Praw Człowieka w pierwszym okresie

²⁸ Konstytucje te omawia szczegółowo: L. O. Adegbite, *African Attitudes to the International Protection of Human Rights*, Nobel Symposium..., op. cit., s. 77 - 79.

²⁹ K. M. Bay, *Les réalités du monde noir et les Droits de l'Homme* RDH, vol. II, 1970, nr 3, s. 382 - 392.

³⁰ UN Conference on International Organization, vol. III, s. 453.

³¹ Por. na ten temat: S. Marks, *La Commission permanente arabe des Droits de l'Homme*, RDH, 1970, vol. III-1, s. 101 - 108.

funkcjonowania, nie ma natomiast uprawnień w zakresie ochrony (*protection*) praw człowieka.

Kongresy Prawników Południowo-Wschodniej Azji i krajów Pacyfiku, które odbyły się w 1965 r. w Bangkoku i w 1966 r. na Cejlonie, wypowiedziały się za podpisaniem regionalnej konwencji praw człowieka. Miałyby ona obejmować Azję południowo-wschodnią i kraje Pacyfiku oraz Indie, Japonię i Filipiny³². Oba te kongresy, podobnie jak dyskusje toczone na forum państw afrykańskich, były organizowane i inspirowane przez Międzynarodową Komisję Praw Człowieka i również nie zdołano problemem tym zainteresować rządów poszczególnych państw. Odnosnie do szans zawarcia azjatyckiej konwencji praw człowieka opinie były najbardziej pesymistyczne ze względu na duże różnice polityczne, ekonomiczno-społeczne i ideologiczne, jakie dzielą państwa tego rejonu geograficznego.

Mimo że postulaty stworzenia regionalnych systemów międzynarodowej ochrony praw człowieka nie zyskały większej aprobaty ze strony rządów, problem ten nie przestaje być aktualny w sferze doktryny.

V. ZWOLENNICY REGIONALIZMU

Głównym argumentem zwolenników regionalizmu jest to, że konwencje uniwersalne nie mogą być, przy dużym zróżnicowaniu współczesnego świata, skutecznym narzędziem ochrony praw człowieka. Zyskują one bądź niewielką liczbę ratyfikacji, bądź też ratyfikacja jest aktem czysto formalnym. Pakty Praw Człowieka przyjęte co prawda zostały jednomyślnie przez państwa o różnych ustrojach społeczno-ekonomicznych i politycznych, różnych ideologiach, wyznawanych religiach, tradycji itp. Po upływie 7 lat ratyfikowało je niewiele ponad 20 państw i nie weszły dotychczas w życie, podczas gdy Konwencja Europejska weszła w życie po trzech latach. Liczba ratyfikacji jest co prawda pewnym wskaźnikiem stopnia realizacji danej konwencji, ale jest to kryterium czysto formalne, niejednokrotnie zwodnicze. Pierwszymi państwami, które ratyfikowały pakty były: Chile, Kolumbia, Costa Rica, Ekwador, później Kenia, Libia, Republika Malgaska, Tunezja, a więc kraje, w których ani reżim polityczny nie odpowiada wymogom Paktu Politycznego (przynajmniej niektórym), ani poziom rozwoju ekonomicznego nie pozwala na zagwarantowanie praw sformułowanych w Pakcie Ekonomicznym. Równocześnie zdarza się, że państwo nie ratyfikuje jakiejś konwencji, mimo że poziom ochrony praw ma nie gorszy, a czasem nawet wyższy aniżeli przewiduje konwencja, ze względu na odmienną regulację w swoim pra-

³² Bulletin de la Commission Internationale de Juristes, vol. 26, juin 1966, s. 11 - 17. Por. także J. F. Lalive, *La protection des Droits de l'Homme dans le cadre des organisations regionales existantes*, w: *Les Droits de l'Homme en droit interne et en droit international*, Bruxelles 1969, s. 508 - 510.

wie wewnętrznym pewnych spraw, często o charakterze proceduralnym. Z takich właśnie względów nie ratyfikowały Konwencji Europejskiej Francja i Szwajcaria. Pomijając więc liczbę ratyfikacji, nasuwają się pewne wątpliwości co do faktycznej skuteczności paktów.

Pierwsza trudność, która wystąpiła na etapie przygotowywania paktów, to było osiągnięcie porozumienia co do katalogu praw, jaki powinien w nich figurować i sposobu ich sformułowania. W paktach jest wiele praw, które są gwarantowane przez ustawodawstwa większości państw świata lub co do których istnieje powszechne przekonanie, iż powinny być zagwarantowane. Do nich należą przede wszystkim pewne wolności osobiste, jak zakaz niewolnictwa czy tortur, ale już nie wolność sumienia i wyznania³³. Zakres praw politycznych zależy od realizowanej w danym państwie koncepcji prawno-ustrojowej, podobnie zresztą jak i zakres praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Te ostatnie uwarunkowane są nie tylko koncepcją ideologiczną leżącą u podstaw danego ustroju, ale przede wszystkim możliwościami ekonomicznymi, jakimi dysponuje państwo. Wydaje się zatem, iż brak jest wspólnych systemów wartości i ocen aby osiągnąć porozumienie co do katalogu wolności osobistych, a różnice ideologii i koncepcji prawno-ustrojowych utrudniają czy nawet uniemożliwiają porozumienie co do katalogu praw i wolności publicznych. Tym ostatnim poświęca zresztą Pakt niewiele miejsca. Gdy po raz pierwszy projekt konwencji o statucie prawnym kobiet wysunięty został przez Komisję Praw Kobiet, większość członków Rady Gospodarczej i Społecznej stanęła w opozycji. Argumentowano bowiem, iż emancypacja kobiet jest problemem tak ściśle powiązaniem z tradycją, kulturą a nawet moralnością poszczególnych społeczeństw, że jego jednolite uregulowanie w drodze porozumienia ogólnoswiatowego jest niemożliwe³⁴. Rozpiętość pomiędzy poziomem rozwoju poszczególnych państw powoduje, iż konwencje, które byłyby wypadkową możliwości wszystkich krajów, nie spełnią swej funkcji, a konwencje, w których poziom ochrony poszczególnych praw ustalony będzie na poziomie dostosowanym do możliwości państw wysoko rozwiniętych, pozostaną dla pozostałych przez wiele lat nierealną ideą³⁵. Powyższe okoliczności powodowały, iż trudne było osiągnięcie porozumienia co do samego katalogu praw.

W toku dyskusji nad paktami zarówno w Komisji Praw Człowieka jak i Zgromadzeniu Ogólnym było wiele kontrowersji dotyczących się spo-

³³ Tak np. Arabia Saudyjska głosowała przeciwko przyjęciu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka właśnie ze względu na sformułowaną w niej wolność sumienia i wyznania.

³⁴ Economic and Social Council, Ninth Session, Official Records, E/A V. 7/SR. 132.

³⁵ Por. na ten temat: W. Friedman, *The Changing Structure on International Law*, London 1964, s. 63 i n.

sobu sformułowania poszczególnych przepisów³⁶. Porozumienie, które ostatecznie osiągnięto co do treści paktów nie jest jednak rezultatem kompromisu pomiędzy różnymi koncepcjami. Opiera się ono bowiem na zupełnie różnych zasadach filozoficznych i na gruncie różnych systemów ekonomiczno-społecznych i politycznych³⁷. Wydaje się zatem, że osiągnięto porozumienie raczej werbalne, a nie merytoryczne. Nasuwa się w związku z tym pytanie: w jaki sposób będą interpretowane, a w konsekwencji stosowane przepisy paktów.

Wiele przepisów sformułowanych jest przy użyciu terminologii wieloznacznej, bardzo ogólnej, aby nie powiedzieć ogólnikowej, co daje możliwości bardzo różnej interpretacji. Odnosi się to szczególnie do klauzul generalnych, określających okoliczności, w których dozwolone jest ograniczenie pewnych praw. Przykładem może tu być możliwość ograniczenia przez państwo pewnych praw „ze względu na wymogi porządku publicznego”. Zwrot ten nie jest w paktach zdefiniowany, a wystarczy tu wskazać, że termin francuski *Vordre public* ma inne znaczenie aniżeli angielski *public order*. Różnice te często są podkreślane w doktrynie, ale w tekście francuskim i angielskim paktów zwroty te figurują nie opatrzone żadnym komentarzem. Pewne prawa mogą podlegać ograniczeniom, które są „konieczne w społeczeństwie demokratycznym” (art. 21 i 22 Paktu Politycznego). A ileż znaczeń ma termin demokracja! Trudno się więc dziwić pesymizmowi A. Rossa, który pisze iż „głębokie zróżnicowanie w tradycjach kulturowych, rozwoju ekonomicznym, politycznym, ideologii różnych ludów i państw [...] czyni trudnym sformułowanie definicji praw człowieka, która mogłaby być przyjęta bez uciekania się do kłamstw, dwuznaczności czy kamuflażu”³⁸.

Do interpretacji umowy międzynarodowej powołane są państwa-strony i mamy wówczas do czynienia z interpretacją autentyczną³⁹, której reguły nie odbiegają w zasadzie od tych, które wypracowane zostały w doktrynie dla interpretacji prawa wewnętrznego. Niektóre umowy międzynarodowe przewidują możliwość ich interpretacji przez organ międzynarodowy, również jeśli chodzi o umowy dotyczące się praw człowieka⁴⁰.

³⁶ Dyskusje te omawia: L. B. Sohn, *A Short History of United Nations Documents on Human Rights*, w: *The United Nations and Human Rights*, New York 1968, s. 101 - 147.

³⁷ M. Borucka-Arctowa, *Współczesna koncepcja praw człowieka*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1968, s. 58. M. Moskowitz, *The Meaning of International Concern with Human Rights*, w: *Problèmes...*, op. cit., s. 185 - 195.

³⁸ A. Ross, *The United Nations. Peace and Progress*, New York 1965, s. 350.

³⁹ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, wyd. 1, s. 271.

⁴⁰ Art. 26, pkt 2 Statutu MTS, reguluje kompetencje Trybunału w sporach dotyczących interpretacji traktatów. Traktaty pokoju z 1947 r. przewidywały powołanie specjalnych organów międzynarodowych ad hoc do ich interpretacji. Konwencja

Organy powołane do sprawowania kontroli międzynarodowej nad realizacją paktów nie mają wyraźnej kompetencji do wykonywania ich interpretacji, która byłaby wiążąca dla państw. Rada Gospodarcza i Społeczna, której przedstawiane są sprawozdania z realizacji Paktu Ekonomicznego może przedkładać Zgromadzeniu Ogólnemu sprawozdania zawierające „zalecenia ogólne odnośnie do kroków podjętych oraz postępu dokonanego w zakresie ogólnego przestrzegania praw” (art. 21 Paktu Ekonomicznego)⁴¹. Oceniając te kompetencje Rady z punktu widzenia jej roli w ujednoczeniu interpretacji przepisów Paktu, trzeba zwrócić uwagę na następujące momenty: a) Rada ma do swej dyspozycji materiał przedstawiony przez zainteresowane państwa, który może zawierać elementy subiektywnej oceny, idealizującej stan faktyczny, b) Rada interesuje się ogólnym przestrzeganiem praw człowieka i wydaje się zatem, że nie ma możliwości uchwycenia różnic, w interpretacji dokonywanej przez różne państwa, c) Rada nie kieruje swych zaleceń bezpośrednio do państw.

Metody kontroli nad realizacją Paktu Politycznego są bardziej zróżnicowane, ale i tutaj Komitet Praw Człowieka, który sprawuje funkcje kontrolne, nie ma okazji do interpretacji Paktu⁴². Pierwszym środkiem kontroli są sprawozdania państw. Przepisy Paktu nie zapewniają regularności i ciągłości kontroli pozostawiając Komitetowi kompetencje do wyznaczania terminów składania sprawozdań. Uprawnienia Komitetu określone są enigmatycznie i sprowadzają się do przedstawiania państwom „uwag natury ogólnej” (art. 40, ust. 4), a Pakt nie nakłada na państwa obowiązku ich respektowania. Kolejnym 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). Procedura postępowania przed Komitetem nie prowadzi do podjęcia wiążącej państwa decyzji. Komitet w toku badania skargi ma możliwość zapoznania się z ustawodawstwem, którego zgodność z Paktem jest kwestionowana, może także ze swej strony ocenić je jako niezgodne z nim. Jeżeli jednak państwo nie zgadza się z opinią Komitetu

UNESCO z 1962 r. w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty (Dz. U. z 1964 r., nr 40, poz. 268) przewiduje, że spory wynikające pomiędzy stronami konwencji w przedmiocie jej interpretacji lub stosowania, jeśli nie zostaną załatwione w drodze negocjacji, rozpatrywane są, za zgodą państw uczestniczących w sporze, przez MTS.

⁴¹ W przekładzie polskim błędnie, moim zdaniem, przetłumaczono zwrot „*assurer le respect général des droits*” jako powszechne przestrzeganie praw człowieka. Chodzi tu, według mnie, o ogólne przestrzeganie. Termin „ogólne” figuruje w cytowanym przepisie art. 21 Paktu Ekonomicznego dwukrotnie: w kontekście wyżej wskazanym oraz przy charakterystyce zaleceń, jakie Rada może przedstawiać Zgromadzeniu Ogólnemu. Karta NZ mówi o zapewnieniu „poszanowania i przestrzegania praw człowieka” (art. 62).

⁴² Procedura powoływania członków Komitetu, zasady organizacji i funkcjonowania określone są w art. 28 - 39 Paktu Politycznego.

i nie ma zamiaru poczynić żadnych zmian w ustawodawstwie, wówczas spór staje w martwym punkcie. Komitet nie ma kompetencji do wydawania zaleceń adresowanych do państw ani też dokonywania autentycznej wykładni przepisów Paktu, która by wiązała państwa. Podobnie ma się rzecz, jeśli chodzi o kompetencje Komitetu przy rozpatrywaniu petycji indywidualnych, których tryb składania i rozpatrywania określony jest w protokole fakultatywnym do Paktu Politycznego.

Tak więc ani Rada Gospodarcza, ani Komitet Praw Człowieka nie mają kompetencji do interpretacji paktów, która w jakiś sposób wiązałaby państwa. Zresztą tego rodzaju kompetencje tylko w pewnym stopniu mogłyby wpłynąć na ujednoczenie interpretacji paktów. Nasuwa się tutaj bowiem pytanie, w jaki sposób organy te miałyby dokonywać interpretacji, to znaczy na podstawie jakich założeń ocennych, filozoficznych, moralnych itp. Pytanie to stawiano niejednokrotnie odnośnie do Konwencji Europejskiej. Wskazywano wówczas, że organy międzynarodowe w toku sprawowania kontroli stają wobec konieczności dokonania wykładni tak Konwencji, jak i prawą wewnętrznego danego państwa. Ponieważ trudno o jakąś „ponadczasową” i „ponadpaństwową” interpretację Konwencji, istnieje powszechna niemal zgoda co do tego, iż Konwencja Europejska powinna być interpretowana przez organ międzynarodowy w podobny sposób, w jaki czynią to organy danego państwa⁴³. Dodaje się wprawdzie, iż interpretacja Konwencji dokonana przez organ międzynarodowy przy okazji konfrontacji jej postanowień z ustawodawstwem wewnętrznym, które przy tej okazji podlega wykładni, jak i wykładnia konwencji przeprowadzona przez organy państwowe, powinna być „korzystna dla Konwencji”⁴⁴. W odniesieniu do Konwencji Europejskiej łatwiej jest oczekiwać jednakowej czy przynajmniej podobnej interpretacji ze względu na podobieństwa pomiędzy państwami. Trudno jest natomiast jej oczekiwać w odniesieniu do Paktów, właśnie ze względu na dzielące je różnice.

Obok wskazanych wyżej trudności co do ustalenia katalogu praw, ich sformułowania, interpretacji i realizacji nasuwa się jeszcze jedna wątpliwość, a mianowicie problem skuteczności i efektywności kontroli międzynarodowej nad realizacją traktatów regionalnych i uniwersalnych. Wielokrotnie wyrażano obawy, iż system skarg i petycji indywidualnych może wytwarzać napięcie międzynarodowe i sytuacje konfliktowe pomiędzy państwami, zwłaszcza jeśli będą to państwa o odmiennych ustrojach. Wydaje się, iż te obawy były jedną z przyczyn przyznania Komitetowi Praw Człowieka dość skromnych i enigmatycznie określonych kompetencji. Jeśli przyjmiemy, że rola Komitetu polega nie na „sądzeniu” jednego państwa na żądanie drugiego, lecz na zbliżeniu różnych punktów widzenia w spra-

⁴³ *Deuxième Colloque à Vienne...*, op. cit.

⁴⁴ Por. na ten temat: U. Scheuner, *An Investigation of the Influence of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in National Legislation and Practice*, Nobel Symposium ..., op. cit. s. 203 - 206.

wie oceny faktów, zgodności postępowania z przepisami Paktu, oraz środków, jakie należy zastosować, by zmienić sytuację, która jest sprzeczna ze zobowiązaniami wynikającymi z Paktu⁴⁵, to wówczas łatwiej można oczekiwać „zbliżenia poglądów” w ramach regionalnych aniżeli uniwersalnych.

Omówione powyżej okoliczności przemawiają przeciwko konwencjom o charakterze uniwersalnym na rzecz konwencji regionalnych. Na podstawie doświadczeń Konwencji Europejskiej i Amerykańskiej proponuje się, aby obok tych dwóch systemów międzynarodowej ochrony praw człowieka utworzyć dalsze, które obejmowałyby państwa socjalistyczne, afrykańskie, arabskie i azjatyckie. Ocenia się, iż zwłaszcza w państwach socjalistycznych istnieją sprzyjające warunki — jednakowy ustroj polityczny, ta sama ideologia, podobny układ stosunków społeczno-ekonomicznych⁴⁶.

VI. ZWOLENNICY UNIWERSALIZMU

Argumenty, jakimi posługują się zwolennicy traktatów uniwersalnych, są, w moim przynajmniej odczuciu, mniej przekonujące. Bierze się to, być może, stąd, że wiele argumentów przemawiających za regionalizmem popartych jest praktyką funkcjonowania konwencji regionalnej i osadzonych w realiach współczesnego świata. W argumentacji zwolenników konwencji uniwersalnych przewija się idea ogólnoświatowej wspólnoty ludzi i postulat, aby pewne zasady stosunków społecznych były wspólne dla wszystkich społeczeństw, bez względu na dzielące je różnice. Idea ta może być traktowana jako dalekosiężny cel, natomiast jej realizacja we współczesnym świecie wydaje się być nieosiągalna.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona była w warunkach, gdy pamięć o okrucieństwach II wojny światowej była jeszcze żywa i idea międzynarodowej ochrony praw człowieka trafiała na podatny grunt. Faktem jest, że Deklaracja wywarła ogromny wpływ zarówno na prawo wewnętrzne poszczególnych państw, jak i na dalszy rozwój i ukie-
runkowanie prawa międzynarodowego⁴⁷. W praktyce okazało się jednak, że akceptacja postanowień Deklaracji pozostawała często aktem czysto

⁴⁵ E. Schwelb, *Civil and Political Rights. The International Measures of Implementation*, American Journal of International Law, t. 62, 1968, s. 827 - 868.

⁴⁶ R. Pinto, *Régionalisme et universalisme dans la protection des Droits de l'Homme*, w: Nobel Symposium..., op. cit., s. 184-192; S. Mac Bridge, *The Strengthening of International Machinery for the Protection of Human Rights*, w: op. cit., s. 160.

⁴⁷ Obliczono, że na przestrzeni 19 lat Deklaracja była 75 razy powoływana w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego. S. Bleicher, *The legal significance of General Assembly Resolutions*, American Journal of International Law, 1969, vol. 63, s. 444. Deklaracja wywarła wpływ na dalsze prace Narodów Zjednoczonych nad kodyfikacją w formie traktatów zasad międzynarodowej ochrony praw człowieka, a także na ustawodawstwo wewnętrzne, zwłaszcza krajów Trzeciego Świata.

formalnym, nie mającym większego wpływu, na praktykę. Nie oznacza to oczywiście, iż wszystkie konwencje regionalne są automatycznie w pełni realizowane.

Przeciwko konwencjom o charakterze regionalnym wypowiadają się przedstawiciele nauki z państw socjalistycznych, wskazując, iż prowadzić one będą do dalszej fragmentaryzacji świata i do utworzenia swego rodzaju enklaw⁴⁸. Konwencje regionalne prowadzić mogą z konieczności do stanowienia norm o różnym poziomie ochrony sformułowanych w nich praw, co jeszcze bardziej pogłębi istniejące różnice. Konwencje uniwersalne stają się natomiast pewnego rodzaju wzorcem, według którego oceniać można ustawodawstwo wszystkich państw⁴⁹.

Rezygnacja z konwencji uniwersalnych na rzecz regionalnych prowadzi do osłabienia i rozproszenia międzynarodowych wysiłków na rzecz ochrony praw człowieka⁵⁰.

VII. POŁĄCZENIE UNIWEERSALIZMU Z REGIONALIZMEM

Odpowiedź na pytanie, czy skuteczniejszą ochronę praw człowieka dają konwencje o zasięgu ogólnoświatowym czy regionalnym nie jest i nie może być jednoznaczna. Generalnie rzecz biorąc nie ma jakiegoś zasadniczego przeciwieństwa pomiędzy zwolennikami uniwersalizmu i regionalizmu. Zwolennicy regionalizmu chyba realniej oceniają trudności, na jakie napotyka we współczesnym świecie sformułowanie i realizacja konwencji uniwersalnych. Regionalizm nie jest jednak dla nich celem samym w sobie, a pewnego rodzaju koniecznością w określonych warunkach. Toteż konwencje regionalne nie powinny w żaden sposób hamować tendencji do uniwersalizmu. Spełnią one pokładane nadzieje, jeżeli będą pierwszym etapem na drodze do stworzenia powszechnego systemu ochrony praw człowieka. Aby mogły spełniać tę funkcję konieczne jest, aby podstawowe założenia konwencji regionalnych były zgodne z konwencjami uniwersalnymi⁵¹. Normy regionalne mogą poprzedzać lub uzupełniać normy uniwersalne, ale nie powinny oznaczać rezygnacji z tych ostatnich, toteż konieczna wydaje się pewna koordynacja prac w toku przygotowywania tych konwencji⁵².

⁴⁸ I. Szabó, *The Theoretical Foundation of Human Rights*, w: Nobel Symposium ..., op. cit., s. 295; R. Bystický, *The Universality of Human Rights in a World of Conflicting Ideologies*, w: op. cit., (wypowiedzi w toku dyskusji).

⁴⁹ J. Rosner, *Międzynarodowa polityka społeczna*, Warszawa 1967, s. 325. Autor rozważa tu korzyści uniwersalnego obowiązywania konwencji MOP.

⁵⁰ P. Radoinow, *La protection internationale des Droits de l'Homme*, w: *ha République Populaire de Bulgarie et les Droits de l'Homme*, Sofia 1970, s. 117 - 118.

⁵¹ I. Szabó, *La portée juridique de la Déclaration*, Revue de Droit Contemporain, Bruxelles 1968, nr 1, s. 46 - 48.

⁵² Por. na ten temat: N. Valticos, *Universalité de Droits de l'Homme et diversité des conditions nationales*, w: *Problèmes de la protection...*, op. cit., s. 384-389.

Pewne rozbieżności, jakie istnieją między treścią konwencji regionalnych i uniwersalnych nie zawsze oznaczają, iż akty te są sprzeczne ze sobą⁵³. W pewnych regionach geopolitycznych czy w pewnych okresach historycznych, w różnych państwach rozmaite prawa mogą być oceniane jako „ważniejsze”. I tak do niedawna w państwach socjalistycznych za pierwszoplanowe uznawano prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, co często prowadziło do ustanawiania zbyt słabych gwarancji dla praw i wolności publicznych i do wolności osobistych. Sytuacja ta była uwarunkowana zarówno układem sił politycznych w kraju, jak i poziomem rozwoju ekonomicznego. Wydaje się, że analogiczna sytuacja jest obecnie w krajach Trzeciego Świata, gdzie realizacja podstawowych praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych jest zadaniem podstawowym dla stworzenia warunków, w których można zacząć się zastanawiać nad katalogiem pozostałych praw i wolności. Przyjęcie ewentualne afrykańskiej konwencji praw człowieka nie musi oznaczać odcięcia się od tendencji uniwersalistycznych. Przeciwnie, może ona być etapem na drodze do uniwersalizmu.

Wybór pomiędzy konwencjami uniwersalnymi i regionalnymi zależy od zakresu spraw, jakie konwencja ma regulować oraz od jej funkcji. Konwencje, które dotyczą jednego czy kilku powiązanych ze sobą funkcjonalnie praw, rzadko bywają przedmiotem dyskusji w kontekście: uniwersalizm czy regionalizm. Przepisy w nich zawarte sformułowane są w sposób znacznie bardziej precyzyjny aniżeli przepisy paktów, a w konsekwencji znacznie łatwiej jest ustalić stopień zgodności prawa wewnętrznego z ich postanowieniami. Konwencje te wchodzą stosunkowo szybko w życie ze względu na niewielką, w porównaniu z paktami, liczbę wymaganych ratyfikacji. Dla ratyfikujących je państw są źródłem wyraźnie określonych obowiązków prawnomiędzynarodowych, dla pozostałych, które mają zamiar w przyszłości do nich przystąpić, są wskazówką, w jakim kierunku należy zmienić ustawodawstwo, aby zapewnić jego zgodność z konwencją. Z konwencjami, które formułują tak szeroki katalog praw jak pakt, sprawa jest znacznie trudniejsza. Czy państwo, które nie chce lub nie może zagwarantować kilku praw, natomiast realizuje pozostałe, które figurują w danej konwencji, może ją ratyfikować? Jak wówczas oceniony zostanie stopień wykonania zobowiązań nałożonych na państwo przez całą konwencję?

Nasuwa się też pytanie, jak pogodzić niezbędną ogólność przepisów z minimum ich precyzji, aby mogły być stosowane w różnorodnych warunkach. Istnieje tutaj kilka możliwości: a) wyróżnienie zasad ogólnych obowiązujących, a z drugiej strony sposobów ich realizacji (fakultatywne),

⁵³ P. Modinos, *Coexistence de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et du Pacte relatif aux droits civil et politique des Nations Unies*, RDH, 1968, vol. 1, s. 41 - 69.

b) przewidywanie dla pewnych praw ich stopniowej realizacji, c) umieszczenie klauzul zezwalających państwom na czasowe niestosowanie pewnych przepisów czy na wyłączenie pewnych obszarów kraju, d) szerokie korzystanie z klauzul zezwalających na ograniczenie pewnych praw, poza wskazanymi wyżej⁵⁴. Wskazane wyżej zabiegi uczynią konwencję elastyczną i umożliwią jej stosowanie w różnorodnych warunkach i realizacjach w różnych państwach. Tutaj jednak znów powraca problem interpretacji i stosowania takiej konwencji. Uniwersalizm praw człowieka ma przecież polegać nie na powszechnej ich realizacji, ale na realizacji w miarę jednakowej.

Porównując konwencje regionalne z paktami nie można ograniczać się do analizy logiczno-językowej poszczególnych przepisów. Pełnej zgodności postanowień nigdy tutaj nie uzyskamy. Zarówno pakt jak i konwencje regionalne są katalogiem zasad, które wytyczają ogólny kierunek działalności państwa. Nie wdając się tutaj w rozważania, czy pewne prawa mogą być zrealizowane bezzwłocznie, akty te jako całość realizowane są progresywnie. Zgodność paktów z konwencjami regionalnymi osiągniemy wówczas, gdy u ich podstaw będą leżeć te same idee i gdy ich realizacja będzie służyć tym samym celom.

Środkiem, który przynajmniej w pewnej mierze może zagwarantować w miarę jednolitą interpretację i stosowanie tak konwencji uniwersalnych jak i regionalnych, są konwencje dotyczące się poszczególnych praw człowieka zawarte w ramach ONZ, MOP, UNESCO. Rozwijają one odpowiednie przepisy paktów i w ten sposób zarówno precyzyjnie określają treść danego prawa, jak i obowiązki państw. Spełniają one jak gdyby rolę aktów wykonawczych w stosunku do paktów, i ich realizacja jest pewnym etapem w kierunku pełnego zrealizowania paktów. Zastanawiając się nad ich rolą oraz nad stopniem ich realizacji niezbędne wydaje się równoczesne uwzględnienie treści konwencji szczegółowych: z punktu widzenia na ile rozwijają i precyzują postanowienia paktów i zakres ich realizacji. Konwencje te mogą także stanowić pewien pomost pomiędzy paktami a konwencjami regionalnymi, ich realizacja bowiem przez państwa o różnych ustrojach politycznych i systemach społeczno-ekonomicznych umożliwi stopniowe zacieranie różnic, które są podstawowym argumentem przemawiającym za konwencjami regionalnymi.

W dyskusjach na temat uniwersalizmu i regionalizmu najczęściej podkreśla się różnice, które umożliwiają lub utrudniają porozumienie o zasięgu uniwersalnym. Natomiast zbyt rzadko, moim zdaniem, wskazuje na podobieństwa, często nawet pomija się je milczeniem. Wiele idei i zasad dotyczących się praw człowieka jest wspólnych dla wszystkich społeczeństw mimo dzielących je aktualnie różnic politycznych czy ekonomicznych. Okoliczność, że pakt przyjęte zostały jednomyślnie świadczy

⁵⁴ N. Valticos, op. cit., s. 390 - 394.

o powszechnej tendencji do integracji wysiłków w kierunku ochrony praw człowieka. Konwencje regionalne mogą spełnić ważną rolę w realizacji tendencji uniwersalistycznych poprzez odpowiednią modyfikację pewnych postanowień, w celu dostosowania ich do warunków politycznych i ekonomicznych oraz ideologicznych danej grupy państw. Przepisy tych konwencji mogą być w konsekwencji mniej ogólnikowe. Konwencje regionalne mogą w niektórych dziedzinach przewidywać szerszą i pełniejszą ochronę praw człowieka, aniżeli czynią to akty uniwersalne. Mechanizm kontroli międzynarodowej łatwiej będzie wprowadzony w życie na szczeblu regionalnym aniżeli uniwersalnym. Aby jednak nie stały się hamulcem dla aktów uniwersalnych konieczna jest konfrontacja obu tych grup przepisów, konieczne jest współdziałanie organów szczebla uniwersalnego i regionalnego. Integracja państw realizowana przez konwencje regionalne powinna ułatwiać, a nie hamować osiągnięcie porozumienia uniwersalnego⁵⁵.

Potrzeba koordynacji regionalnej i uniwersalnej ochrony praw człowieka wielokrotnie była podkreślana przez organy Konwencji Europejskiej, a zagadnienie koegzystencji paktów i Konwencji Europejskiej było przedmiotem badań specjalnego Komitetu Ekspertów⁵⁶.

Zagadnienie koordynacji paktów z Konwencją Amerykańską było także przedmiotem dyskusji, i to przed jej uchwaleniem w organach OPA. Na wniosek Międzyamerykańskiej Rady Prawników⁵⁷ Rada OPA zwróciła się w 1967 r. do państw członkowskich z dwoma pytaniami: 1) czy zamierzają przystąpić do uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, 2) czy, w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie, uważają za celowe podpisanie konwencji regionalnej. Większość państw opowiedziało się za potrzebą i celowością podpisania Konwencji Amerykańskiej. Podkreślono równocześnie, iż powinna ona obejmować tylko państwa latynoamerykańskie z wyłączeniem Stanów Zjednoczonych, ze względu na odmienność koncepcji politycznych i warunków ekonomicznych. Wyrażając powszechny niemal zamiar przystąpienia do paktów postulowano, aby przysłała konwencja regionalna była w ogólnych założeniach z nimi zgodna⁵⁸.

Pakty, jak już była o tym mowa, nie wspominają o konwencjach regionalnych; *nie* jest zatem określony ich stosunek do tych konwencji. Z treści paktów nie wynika tendencja do synchronizacji systemów uni-

⁵⁵ Por. na ten temat: J. Gilas, *Uniwersalizm i regionalizm praw człowieka*, Toruń 1968. Zbiór referatów (maszyn, powielany), s. 47-56; K. Vasak, *Vers la creation de commissions regionales des Droits de l'Homme*, w: *Problèmes de la protection ...*, op. cit., s. 468 - 471.

⁵⁶ Rapport du Comité d'Experts en matière de Droits de l'Homme au Comité des Ministres, Doc. H/70/, 7 Septembre 1970.

⁵⁷ Status i Kompetencje Rady; R. XII, pkt 3, art. 67 - 72 Karty OPA.

⁵⁸ OAS/Ser. G/IV-C-2/787, Rév. 3, 7 juin 1967.

wersalnych i regionalnych ani do stworzenia jakichkolwiek więzi między nimi, milczenie paktów nie oznacza jednak, by problemy te nie były dyskutowane.

W Zgromadzeniu Ogólnym ONZ już w 1953 r. postulowano, w toku dyskusji nad paktami, aby wobec istnienia rozmaitych koncepcji praw człowieka, przy wielości reżimów politycznych, koncepcji ideologicznych i religii, przy różnicach w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, wysiłki organizacji poszły w kierunku podpisania konwencji regionalnych. Propozycja spotkała się z ostrą krytyką, głównie ze strony przedstawicieli państw słabiej rozwiniętych: Iraku, Afganistanu, Filipin, a jednym z argumentów za kontynuowaniem prac nad konwencją uniwersalną było jednomyślne niemal przyjęcie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁵⁹.

Podczas XXI Sesji Zgromadzenia Ogólnego w Trzecim Komitecie, jak i na forum Zgromadzenia, proponowano wniesienie poprawki do projektu paktów, która by dotyczyła konwencji regionalnych, zarówno już podpisanych, jak i będących w stadium projektów. Propozycja ta spotkała się z ostrą krytyką, zwłaszcza ze strony przedstawicieli państw azjatyckich i afrykańskich i w konsekwencji została odrzucona. Charakterystyczny jest fakt, że sprzeciw pochodził od państw, które nie są związane regionalnym systemem ochrony praw człowieka, ale w odniesieniu do których projekty takie są dyskutowane. W grupie przedstawicieli tych państw zarysowały się dwa stanowiska wobec konwencji regionalnych. Jedni uważali, że umieszczenie w paktach przepisu dotyczącego się tych konwencji będzie zachętą do podpisywania nadmiernej ilości umów o charakterze bardzo partykularnym, które nie będą się mieścić w ramach ogólnych zasad sformułowanych w paktach. Druga grupa uważała, że konwencje regionalne powinny regulować problemy specyficzne dla danej grupy państw w sposób, który by uwzględnił tę specyfikę, a zatem umieszczenie jakiegokolwiek klauzuli dotyczącej się tych konwencji w paktach jest niecelowe⁶⁰.

Idea powiązania paktów z regionalnymi systemami ochrony praw człowieka powracała jednak na forum różnych organów ONZ niejednokrotnie⁶¹. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego z 1965 r. oraz rezolucja Komisji Praw Człowieka z 1967 r. apelują o tworzenie regionalnych komisji praw człowieka.

Komisja Praw Człowieka powołała w 1967 r. specjalną grupę ekspertów, której zadaniem była ocena perspektyw i szans utworzenia komisji praw człowieka w tych regionach świata, w których dotychczas nie dzia-

⁵⁹ Propozycja zgłoszona przez przedstawiciela Holandii, poparta przez reprezentanta Wielkiej Brytanii. UN Doc. A/C3/SR, s. 518 - 529.

⁶⁰ UN Doc. A/C. 3/SR, N° 1432-1434. Por. też: R. Pinto, *Régionalisme...*, op. cit., s. 190.

⁶¹ Por. np.: Rezolucja 2081 (XX), w sprawie Międzynarodowego Roku Praw Człowieka, Zbiór Dokumentów, 1965, nr 12, poz. 216, s. 1279.

łają. Chodziło tu przede wszystkim o Afrykę, Azję, Australię z Oceanią i państwa socjalistyczne⁶². Grupa przedstawiła swoje pierwsze sprawozdanie w 1968 r. Ocenione ono zostało jako niewystarczające i postanowiono kontynuować studia w tym zakresie, traktując je jako zadanie pierwszoplanowe. Komisja Praw Człowieka zwróciła się równocześnie do Sekretarza Generalnego z wnioskiem o zorganizowanie cyklu seminariów i studiów, podczas których dyskutowany byłby problem, „czy celowe byłoby utworzenie regionalnych komisji praw człowieka”⁶³. Inicjatywa została podjęta i pierwsze seminarium odbyło się we wrześniu 1969 r. w Kairze, gdzie dyskutowano na temat możliwości utworzenia afrykańskiej komisji praw człowieka. Większość uczestników wypowiedziała się nie tylko za potrzebą powołania takiego organu, ale oceniono, iż będzie on jednym ze środków realizacji nie tylko regionalnej, ale i uniwersalnej ochrony praw człowieka⁶⁴.

Idea utworzenia regionalnych systemów ochrony praw człowieka, w ramach systemu powszechnego stworzonego przez pakt i inne konwencje uchwalone w ramach ONZ, wydaje się być coraz powszechniej akceptowana. Panuje także powszechna zgoda co do tego, iż konieczna jest synchronizacja i koordynacja tych systemów, aby konwencje regionalne były etapem w realizacji uniwersalnego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka. Na razie jednak idea ta ma swych gorących zwolenników wśród uczonych, a także w Komisji Praw Człowieka. Aby mogła ona być zrealizowana w praktyce, konieczne jest zainteresowanie nią państw, które jak dotychczas zajmują stanowisko dość powściągliwe bądź też nie zajmują się tym problemem. Wydaje się jednak, że prace zainicjowane przez Komisję mogą zapoczątkować nowy etap współpracy międzynarodowej na rzecz ochrony praw człowieka⁶⁵.

UNIWERSALISME ET RÉGIONALISME DANS LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

Résumé

L'article est consacré au problème de l'implication simultanée des conventions universelles et régionales. Il s'agit ici des Pactes relatifs aux Droits de l'Homme d'une part et de la Convention Européenne et la Convention Interaméricaine des Droits de l'Homme d'autre part. L'auteur fait une analyse en même temps des clauses générales et des dispositions détaillées et marque les différences y comprises.

⁶² Rezolucja 6(XXIII), UN Doc. E/CN. 4/966, et add. 1.

⁶³ Rezolucja 7(XXIV), UN Doc. E/CN. 4/972. Rapport sur la XXIV-ième Session de la Commission des Droits de l'Homme.

⁶⁴ UN. Doc. ST/TAO/HR/38.

⁶⁵ Por. na ten temat: K. Vasak, *Les institutions nationales, régionales et universelles pour la promotion et protection des Droits de l'Homme*, RDH, 1968, vol. I, nr 2, s. 164 - 179.

Ces différences, quoique peu importantes peuvent causer quelques difficultés de la nature politique et juridique en appliquant en même temps des actes universels et régionaux.

On a discuté des perspectives de la souscription des conventions régionales: africaine, asiatique et des Etats socialistes. On a présenté des arguments parlant en faveur des conventions régionales et de même des conventions universelles. L'auteur est d'opinion, que des conventions régionales peuvent assumer un rôle important en assurant la réalisation graduelle des conventions universelles. Ce sont les conventions régionales qui permettent une formulation plus précise des droits de l'homme, les adaptant aux conditions déterminées socio-économiques et politiques. Elles peuvent prévoir une protection plus large et plus profonde des droits de l'homme que des conventions universelles. Il est aussi plus facile d'obtenir un accord des Etats quant aux mesures du contrôle international au degré régional. Cependant afin que les conventions régionales ne deviennent pas un frein pour les conventions d'une portée universelle, il est nécessaire une confrontation permanente des deux groupes des dispositions et une coopération constante des organes du degré universel et régional.

L'auteur ne parle pas sans réserve ni en faveur du régionalisme ni pour l'universalisme dans la protection internationale des Droits de l'Homme. Cependant l'auteur estime, qu'on pourra réaliser des idées de l'universalisme à l'aide des conventions à la portée régionale.