

## I. ARTYKUŁY

ANNA MICHALSKA

### INTERPRETACJA MIĘDZYNARODOWEGO PAKTU PRAW CYWILNYCH I POLITYCZNYCH W ŚWIETLE RAPORTÓW KOMITETU PRAW CZŁOWIEKA

#### WPROWADZENIE

W międzynarodowych przedsięwzięciach na rzecz ochrony praw człowieka przypadają w 1986 roku trzy ważne rocznice. Przed 20 laty Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło jednomyślnie Międzynarodowe pakty praw człowieka. Mija obecnie 10 lat od chwili, gdy te instrumenty międzynarodowe weszły w życie. Również przed 10 laty powołany został Komitet Praw Człowieka, który sprawuje kontrolę nad realizacją przez państwa Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Pakt ten uzyskał dotychczas 80 ratyfikacji, a więc ponad połowa państw członkowskich ONZ przyjęła na siebie zobowiązania prawno-międzynarodowe, wynikające z tego traktatu.

Rocznice skłaniają do refleksji i analiz, do dokonywania bilansu osiągnięć i niepowodzeń. Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba oceny pewnego wycinka działalności Komitetu Praw Człowieka. Organ ten przedstawia Zgromadzeniu Ogólnemu roczne raporty ze swej działalności i one właśnie są głównym tworzywem dla poniższych rozważań<sup>1</sup>. W raportach Komitet formułuje swe stanowisko w kwestii metod i zakresu wykonywania przez państwa zobowiązań, wynikających z paktu. W toku sprawowania funkcji kontrolnych Komitet dokonuje więc interpretacji przepisów paktu politycznego. Nie jest to, co prawda, interpretacja prawnie wiążąca dla państw, ale jej roli w ujednocnieniu metod realizacji praw człowieka nie można nie doceniać. Stanowisko Komitetu bowiem oddziałuje, w większym lub mniejszym stopniu, na dzia-

<sup>1</sup> Report of the Human Rights Committee. General Assembly, Official Records: Thirty Second Session., Supplement N° 40/A/32/44/. Jest to pierwszy raport opublikowany w 1977 roku. Kolejne raporty publikowane były jako Supplement N° 40 i będą poniżej cytowane jako *Report*, ze wskazaniem roku.

łałość państw. Autorka zamierza przedstawić niektóre tendencje i kierunki interpretacji przepisów paktu politycznego, a zwłaszcza te, które — jak się wydaje — mają charakter w miarę stabilny. Przed przystąpieniem do omawiania tej problematyki niezbędne jest krótkie przedstawienie kompetencji i zasad funkcjonowania Komitetu Praw Człowieka, które uregulowane są w pakcie i Protokole fakultatywnym do tego paktu. Problematyka ta nie była dotychczas podejmowana w naszym piśmiennictwie, będzie zatem swego rodzaju wprowadzeniem do zasadniczego tematu.

## I. KOMPETENCJE KOMITETU PRAW CZŁOWIEKA

### I. POWOŁANIE I SKŁAD KOMITETU

Komitet Praw Człowieka (zwany dalej Komitetem) składa się z 18 członków, którzy są obywatelami państw-stron paktu. Winni to być ludzie o „wysokim poziomie moralnym i uznanej kompetencji w dziedzinie praw człowieka”. Pakt przewiduje w składzie Komitetu pewną liczbę osób o doświadczeniu prawniczym.

Członkowie Komitetu są wybierani i pełnią funkcje we własnym imieniu, a nie działają w charakterze przedstawicieli państw, których są obywatelami. Każdy z członków przed objęciem funkcji składa uroczyste oświadczenie, że będzie wykonywał swe obowiązki w sposób bezstronny i sumienny.

W skali uniwersalnej, jak i regionalnej mamy do czynienia z dwoma kategoriami organów, o kompetencjach kontrolnych nad realizacją przez państwa praw człowieka. Członkowie jednych działają jako przedstawiciele państw, członkowie drugich wykonują swe funkcje we własnym imieniu. I tak np. nad realizacją Międzynarodowego paktu praw gospodarczych i społecznych kontrolę sprawuje Rada Gospodarcza i Społeczna, której członkami są państwa. Kontrola nad realizacją i wykonaniem traktatów regionalnych należy w zasadzie do organów, których członkowie działają niezależnie od państw, w pewnych jednak okolicznościach uczestniczy w niej organ, składający się z przedstawicieli państw.

Kandydatów na członków Komitetu zgłaszają państwa-strony, wyłącznie spośród własnych obywateli. Każde państwo może zgłosić najwyżej dwie osoby, przy czym nie ma przeszkód dla ponownego zgłoszenia tego samego kandydata. Wybory odbywają się na posiedzeniu państw-stron, które zwołuje sekretarz generalny w siedzibie Organizacji. Członkowie Komitetu wybierani są w głosowaniu tajnym, a quorum dla jego przeprowadzenia wynosi dwie trzecie państw-stron. Wybór następuje bezwzględną większością głosów, przy czym za wybranych

uznani zostają ci kandydaci, którzy otrzymają największą liczbę głosów. W skład Komitetu nie może wejść więcej niż jeden obywatel tego samego państwa. Członkowie Komitetu są wybierani na cztery lata, przy czym pakt nie stawia żadnych przeszkód dla ich ponownego wyboru<sup>2</sup>.

Komitet zbiera się w siedzibie ONZ lub w Biurze Organizacji w Genewie. Wybiera on swe biuro na okres dwóch lat i ustala regulamin. Dwa punkty tego regulaminu sprecyzowane są w pakcie, a mianowicie: 12 członków stanowi quorum, a decyzje podejmowane są większością głosów.

Pierwsze wybory odbyły się, zgodnie z postanowieniem paktu, w okresie 6 miesięcy od chwili jego wejścia w życie. Komitet rozpoczął działalność w 1977 r.

## 2. ŚRODKI KONTROLI MIĘDZYNARODOWEJ

Komitet ma kompetencje do rozpatrywania sprawozdań państw, zawiadomień składanych przez państwa i zawiadomień przedkładanych przez osoby fizyczne.

Sprawozdania są obligatoryjnym środkiem kontroli, to znaczy odpowiednie przepisy wiążą państwo z dniem wejścia w życie, w stosunku do tego państwa. Pozostałe dwa środki kontroli mają charakter fakultatywny. Państwa-Strony paktu „zobowiązują się do przedkładania sprawozdań na temat środków przedsięwziętych przez nie w celu realizacji praw uznanych w niniejszym pakcie oraz postępu dokonanego w dziedzinie korzystania z tych praw” (art. 40, ust. 1). Sprawozdania powinny wskazywać czynniki i trudności wpływające na realizację paktu; przedkładane są w ciągu roku od dnia wejścia w życie paktu dla danego państwa, a następnie na każde wezwanie Komitetu.

W 1977 r., podczas swej pierwszej sesji, Komitet opracował Generalne zasady, w których określone zostały wymogi co do treści i formy sprawozdań<sup>3</sup>. Winny one zawierać informacje w następujących kwestiach:

- a) w jaki sposób prawa sformułowane w pakcie gwarantowane są w konstytucji lub odrębnych aktach,
- b) czy postanowienia paktu mogą być bezpośrednio powoływane przed sądami i organami administracyjnymi i w jaki sposób są one transformowane w normy prawa wewnętrznego,

<sup>2</sup> Warto w tym miejscu dodać, że w 1985 r. w skład Komitetu wybrany został doc. dr habil. Adam Zieliński, prezes NS3A. Jest to pierwszy Polak zasiadający w składzie tego organu.

<sup>3</sup> General Guidelines regarding the Form and Contents of Reports from States Parties under article 40 of the Covenant, Report, 1977 r., Aneks.

c) jakie organy sądowe, administracyjne lub inne są kompetentne w sprawach o naruszenia praw człowieka,

d) jakie środki są dostępne dla jednostki, której prawa zostały naruszone,

e) jakie inne działania zostały podjęte w celu zagwarantowania realizacji praw ustanowionych w pakcie.

Niezależnie od tych ogólnych reguł Komitet sformułował dalsze wymogi pod adresem państw. I tak sprawozdania winny wskazywać:

a) środki ustawodawcze, administracyjne i inne w zakresie zagwarantowania poszczególnych praw,

b) wszelkie restrykcje i ograniczenia, również te, które mają charakter czasowy, ustanowione prawnie lub stosowane w praktyce,

c) wszelkie inne czynniki lub trudności, które ograniczają korzystanie z praw przez osoby podległe jurysdykcji państwa,

d) wszelkie informacje o postępie uczynionym w zakresie zagwarantowania praw człowieka.

Państwo-strona paktu może w każdej chwili „oświadczyć, że uznaje właściwość Komitetu do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień, w których jedno państwo-strona twierdzi, że inne państwo-strona nie wykonuje swych zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu” (art. 41, ust. 1). Postanowienia te wchodzi w życie po złożeniu odpowiedniej deklaracji przez 10 państw-stron, a system zawiadomień funkcjonuje tylko pomiędzy państwami, które uznały kompetencję Komitetu. Omawiane postanowienia weszły w życie w 1979 r., a do końca 1984 roku wspomnianą deklarację złożyło 17 państw<sup>4</sup>.

Państwa nie korzystały dotychczas z możliwości przedkładania zawiadomień o faktach naruszeń praw człowieka przez inne państwa. Ścisłej rzecz biorąc nie znajdujemy na ten temat informacji w rocznych raportach Komitetu.

Mechanizm zawiadomień składanych przez osoby fizyczne uregulowany jest w Protokole fakultatywnym do paktu politycznego<sup>5</sup>. Przewiduje on, że państwo-strona „uznaje kompetencję Komitetu Praw Człowieka do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień przedkładanych przez osoby fizyczne, które czują się ofiarami naruszenia jakiegokolwiek prawa ustanowionego w pakcie, przez państwo, którego jurysdykcji podlegają” (art. 1). Protokół jest otwarty do podpisu i przystąpienia dla państw będących stronami paktu politycznego

<sup>4</sup> Są to: Austria, Kanada, Dania, Ekwador, Finlandia, RFN, Islandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Peru, Senegal, Sri Lanka, Szwecja, Wielka Brytania.

<sup>5</sup> Zbiór Dokumentów 1968, nr 3, s. 216 i n.

i wchodzi w życie po uzyskaniu 10 ratyfikacji, co nastąpiło w 1976 roku, a z końcem 1984 roku ratyfikowały go 34 państwa<sup>6</sup>.

Jest więc rzeczą charakterystyczną, że państwa chętniej akceptują system zawiadomień indywidualnych, aniżeli kontrolę międzynarodową, która oparta jest na zawiadomieniach państw. Od chwili wejścia w życie Protokołu Komitet rozpatrywał znaczną liczbę zawiadomień indywidualnych, o czym będzie jeszcze mowa.

### 3. PROCEDURA I ZAKOŃCZENIE POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO

Poza wspomnianymi wyżej postanowieniami co do terminów przedkładania sprawozdań, pakt nie normuje szczegółowo trybu ich rozpatrywania. Przewiduje jedynie, że sprawozdania przedkładane są sekretarzowi generalnemu ONZ, który przekazuje je Komitetowi. Sekretarz może również, w porozumieniu z Komitetem, przekazać organizacjom wyspecjalizowanym kopie tych części sprawozdań, które dotyczą zakresu ich działalności. Wspomniane wyżej reguły, uchwalone przez Komitet, przewidują, że do sprawozdań państw winny być dołączone kopie podstawowych ustaw i innych aktów prawnych, które są powoływane w sprawozdaniu. Teksty te są dostępne dla wszystkich członków Komitetu. Niemniej same sprawozdania winny być na tyle szczegółowe i przejrzyste, aby zapoznanie się z dodatkowymi materiałami, w celu ustalenia zakresu wykonania zobowiązań wynikających z paktu, nie było konieczne. Komitet zastrzega sobie jednocześnie możliwość zwrócenia się do państwa o przedłożenie dodatkowego sprawozdania. W ostatnim fragmencie omawianych tutaj reguł wyrażone zostało przekonanie, że będzie możliwe „rozwińcie konstruktywnego dialogu z każdym państwem-stroną na temat wykonywania paktu, by w ten sposób przyczynić się do wzajemnego porozumienia i rozwijania pokojowych i przyjaznych stosunków pomiędzy narodami, zgodnie z Kartą NZ”.

Komitet bada sprawozdania i ze swej strony przekazuje państwom „swoje sprawozdania wraz z takimi uwagami natury ogólnej jakie uzna za stosowane”. Komitet może również przekazać te uwagi Radzie Gospodarczej i Społecznej. Państwa mogą ze swej strony przedłożyć Komitetowi własne komentarze do sformułowanych przezeń uwag (art. 40, ust. 4 i 5).

<sup>6</sup> Są to: Barbados, Boliwia, Kamerun, Kanada, Republika Środkowej Afryki, Kolumbia, Kongo, Costa Rica, Dania, Dominikana, Ekwador, Finlandia, Francja, Islandia, Włochy, Jamajka, Luksemburg, Madagaskar, Mauritius, Holandia, Nikaragua, Norwegia, Panama, Peru, Portugalia, Grenada i Wyspy św. Wincentego, Senegal, Surinam, Szwecja, Trynidad i Tobago, Urugwaj, Wenezuela, Zair, Zambia.

Tryb postępowania z zawiadomieniami o naruszeniach praw człowieka uregulowany jest w pakcie bardzo szczegółowo, toteż w tym miejscu ograniczymy się tylko do podstawowych informacji.

W przypadku gdy jedno państwo-strona uważa, że drugie państwo-strona nie wykonuje postanowień paktu, może mu zwrócić na to uwagę drogą pisemnego zawiadomienia. Państwo, które takie zawiadomienie otrzymało przedstawia w ciągu trzech miesięcy pisemne wyjaśnienie, które powinno zawierać „informacje dotyczące wewnętrznej procedury oraz środków odwoławczych już zastosowanych, będących w toku lub dostępnych w danej sprawie” (art. 41, ust. 1, lit. a). Jeśli sprawa nie zostanie załatwiona ku zadowoleniu obu państw, wówczas każde z nich ma prawo skierować ją do Komitetu, na drodze zawiadomienia.

Komitet rozpatruje sprawę po upewnieniu się, że „dostępne środki odwoławcze zostały zastosowane i wyczerpane”, chyba że w przeprowadzeniu postępowania odwoławczego nastąpiła nieuzasadniona zwłoka. Komitet rozpatruje zawiadomienia na posiedzeniach przy drzwiach zamkniętych.

Komitet ofiaruje państwom usługi, dążąc do „polubownego załatwienia sprawy w oparciu o poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności uznanych w pakcie”. Jeżeli osiągnięte zostanie tego rodzaju porozumienie, Komitet sporządza sprawozdanie, w którym przedstawia fakty i sposób załatwienia spraw spornych. Gdy brak takiego rozstrzygnięcia, Komitet sporządza sprawozdanie, w którym przedstawia fakty, dołącza uwagi państw i przekazuje zainteresowanym stronom.

Jeżeli sprawa, przedłożona Komitetowi, nie zostanie załatwiona zgodnie z przepisami o prawach człowieka, Komitet może, po uzyskaniu zgody zainteresowanych państw, powołać Komisję Koncyliacyjną, świadcząc państwom usługi w celu polubownego załatwienia sporu. Komisja składa się z 5 osób wyznaczonych w porozumieniu z zainteresowanymi państwami, które pełnią swe funkcje w imieniu własnym. Jeżeli dojdzie do polubownego załatwienia sprawy, na bazie poszanowania praw człowieka uznanych w pakcie, Komisja sporządza sprawozdanie, w którym przedstawia fakty i osiągnięte rozstrzygnięcie. Gdy brak takiego porozumienia, sprawozdanie Komisji powinno zawierać „ustalenia we wszystkich kwestiach faktycznych, które są przedmiotem sporu [...] a także pogląd Komisji odnośnie do możliwości polubownego rozstrzygnięcia sprawy” (art. 42, ust. 7, lit. c). Do sprawozdania dołącza się uwagi państw. Zainteresowane strony zawiadamiają, w przeciągu trzech miesięcy od otrzymania tego sprawozdania, przewodniczącego Komitetu, czy akceptują sprawozdanie Komisji.

Sekretarz generalny przygotował projekt szczegółowych reguł proceduralnych w związku z zawiadomieniami państw, które były przedło-

żone Komitetowi<sup>7</sup>. Nie podjęto jednak w tej kwestii ostatecznej decyzji.

Protokół fakultatywny przewiduje, że każda jednostka może składać zawiadomienia, nie przyznaje natomiast tego prawa grupom i organizacjom społecznym, jak czynią to niektóre traktaty regionalne o prawach człowieka. Nie są przyjmowane zawiadomienia anonimowe ani takie, które są niezgodne z postanowieniami paktu lub też oceniane są przez Komitet jako nadużycie prawa do składania zawiadomień (art. 3 Protokołu). Tryb rozpatrywania zawiadomień jest szczegółowo uregulowany w Prowizorycznych regułach procedury, jakie przyjęte zostały przez Komitet podczas jego dwóch pierwszych sesji<sup>8</sup>.

Zawiadomienia są gromadzone i przygotowywane dla dalszej procedury przez sekretarza generalnego. On też może się zwrócić do autora o wyjaśnienie, czy jego intencją było skierowanie sprawy do Komitetu Praw Człowieka. Jest to niezwykle istotne postanowienie Reguł procedury, należy bowiem pamiętać, że zawiadomienia, które napływają do sekretarza generalnego mogą być analizowane również w ramach innych procedur kontrolnych, jakie przewidziane są w systemie ONZ<sup>9</sup>. Sekretarz generalny może też zażądać od autora dodatkowych wyjaśnień w następujących kwestiach: a) nazwisko, wiek, adres, zawód, potwierdzenie tożsamości, b) wyraźne wskazanie państwa, przeciwko któremu zawiadomienie jest skierowane, c) przedmiot zawiadomienia, d) przepis lub przepisy paktu, których naruszenie zarzuca się państwu, e) stan faktyczny, f) kroki podjęte przez autora, w celu wykorzystania wszystkich wewnętrznych środków odwoławczych, g) zakres w jakimi ewentualnie przedłożona sprawa była już rozpatrywana w ramach innej procedury międzynarodowej. Sekretarz sporządza listy zawiadomień i wraz z krótkim streszczeniem każdego z nich przekazuje je w regularnych odstępach czasu członkom Komitetu. Jednocześnie pełen tekst każdego zawiadomienia jest dostępny na każdorazowe ich życzenie.

Pierwszym etapem działalności kontrolnej jest ustalenie przez Komitet dopuszczalności (admissibility), zawiadomienia. Tryb postępowania w tym zakresie jest bardzo szczegółowo unormowany we wspomnianych wyżej Regułach, które precyzują warunki sformułowane w Protokole fakultatywnym (por. wyżej).

<sup>7</sup> CCPR/C/L.2/Add.1.

<sup>8</sup> Provisional Rules of Procedure adopted at the first and second session of the Human Rights Committee, rozdz. XVII Procedure for the Consideration of Communication received under Optional Protocol, *Report*, 1977.

<sup>9</sup> Por: A. Michalska, *Kompetencje kontrolne organów ONZ w związku z zawiadomieniami o naruszeniach praw człowieka*, *Studia Prawnicze* 1984, nr 1-2, s. 3-40.

Komitet rozpatruje zawiadomienia przy drzwiach zamkniętych, a Reguły wskazują okoliczności, w których członek Komitetu powinien być wyłączony od rozpatrywania konkretnej sprawy. Po ustaleniu, że zawiadomienie odpowiada warunkom formalnym, Komitet przekazuje je — za pośrednictwem sekretarza generalnego — zainteresowanemu państwu, o czym informowany jest autor zawiadomienia. W terminie 6 miesięcy państwo winno przedstawić Komitetowi pisemne wyjaśnienie lub oświadczenie, szczegółowo przedstawiające sytuację i środki zaradcze, jakie zostały podjęte. Materiały te przekazywane są autorowi zawiadomienia, który może przedłożyć dodatkowe informacje i uwagi w terminie wyznaczonym przez Komitet.

Komitet rozpatruje zawiadomienie w świetle wszystkich materiałów otrzymanych od jego autora i od zainteresowanego państwa. Dla tego celu Komitet może wyłonić ze swego grona grupę roboczą. Procedura kontrolna kończy się sformułowaniem poglądu Komitetu, który przekazywany jest obu stronom. Każdy członek Komitetu może sformułować zdanie odrębne, które na jego żądanie będzie dołączone do sprawozdania Komitetu. Streszczenie działalności prowadzonej na podstawie Protokołu fakultatywnego publikuje Komitet w swych rocznych raportach.

Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest szczegółowa analiza systemu kontroli międzynarodowej nad wykonywaniem Paktu politycznego ani też ocena jego skuteczności. Toteż powyższe informacje wydają się być wystarczające dla podjęcia próby analizy niektórych poglądów Komitetu w kwestiach merytorycznych. Autorka zamierza przedstawić poglądy Komitetu, formułowane w związku ze sprawozdaniami państw. Omówienie opinii Komitetu, jakie były formułowane przy okazji rozpatrywania zawiadomień o naruszeniach praw człowieka, wymagałoby szczegółowej analizy treści tych zawiadomień. Zadanie takie przekraczałoby ramy jednego artykułu.

## II. FORMY WYRAŻANIA OPINII

### 1. OGÓLNE UWAGI KOMITETU

Cytowane wyżej przepisy paktu przewidują, że Komitet przekazuje państwom „swoje sprawozdania i uwagi natury ogólnej” (art. 40, ust. 4). Uwagi te stanowią swego rodzaju komentarz do poszczególnych przepisów paktu, jak również proponowaną przez Komitet ich interpretację, Notabene należałoby się zastanowić nad poprawnością zwrotu „wraz z uwagami natury ogólnej”, który używany jest w polskich przekładach paktu i piśmiennictwie. Uwzględniając kontekst, w jakim ten zwrot wy-



stępuje, można by sądzić, że uwagi ogólne są bezpośrednio związane z konkretnym sprawozdaniem złożonym przez państwo-stronę<sup>10</sup>. Tymczasem są one rezultatem przemyśleń i analiz wszystkich czy pewnej grupy sprawozdań. Pozostając przy terminologii dotychczas stosowanej sądzę, że termin „komentarz” byłby tutaj właściwszy, zwłaszcza gdy uwzględni się treść dotychczas sformułowanych przez Komitet uwag ogólnych.

Komitet sprecyzował pewne reguły, które stosuje przy formułowaniu swych uwag ogólnych. Określił również funkcje, jakie w jego przekonaniu, uwagi te powinny spełniać. I tak ich treść ma wynikać z doświadczeń, jakie zdobył Komitet w trakcie swej działalności. Uwagi Komitetu winny: a) sprzyjać współpracy pomiędzy państwami na rzecz realizacji paktu, b) zwracać uwagę państw-stron na te okoliczności i warunki, które mogą się przyczynić do usprawnienia mechanizmu składania sprawozdań i wykonywania postanowień paktu, c) stymulować działalność państw i organizacji międzynarodowych w kierunku popierania i ochrony praw człowieka.

Jako zasadę Komitet przyjął, że jego uwagi dotyczyć będą następujących kwestii: a) przestrzegania przez państwa-strony obowiązku składania sprawozdań, b) zakresu i metod realizacji praw ustanowionych w pakcie, c) interpretacji przepisów paktu i sposobu stosowania poszczególnych norm, d) metod współpracy państw na rzecz zagwarantowania pełnego wykonania postanowień paktu<sup>11</sup>.

Początkowo ogólne uwagi Komitetu dotyczyły przede wszystkim trybu i zasad przedkładania sprawozdań. Komitet każdorazowo potwierdzał swe pragnienie udzielenia państwom jak najdalej idącej pomocy w wykonywaniu tego obowiązku. W 1981 r. sformułowane zostały po raz pierwszy uwagi o charakterze merytorycznym, które odnosiły się do artykułów 2-4 paktu.

<sup>10</sup> Omawiany tutaj zwrot w języku angielskim brzmi „... reports and such general comments as it may consider appropriate...”, a w języku francuskim „... ses propres rapports, ainsi que toutes observations générales...”. W oficjalnym przekładzie paktów znajdujemy następujące tłumaczenie: „Komitet bada sprawozdania przedłożone przez Państwa-Strony niniejszego Paktu. Przekazuje on Państwom-Stronom swoje sprawozdania wraz z takimi uwagami natury ogólnej jakie uzna za właściwe”. (Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167, Zbiór Dokumentów 1968, nr 3, poz. 29). Tłumaczeniem tym posługuje się również J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977, s. 261. W opracowaniu *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, pod red. K. Kocota, K. Wolfke, Wrocław—Warszawa 1976, wyd. III, s. 233, pominięty został art. 40 paktu. Budzi to pewne zdziwienie, jako że sprawozdania państw są jedynym obligatoryjnym środkiem kontroli międzynarodowej. Autorzy umieścili natomiast w *Wyborze dokumentów* przepis art. 41, który dotyczy skarg państw.

<sup>11</sup> *Report*, 1980, § 370-383; *Report*, 1981, § 380-389; *Report*, 1982, § 336-346 i 374 - 377.

Komitet wyraźnie zaznaczył, że jego intencją jest jedynie „podkreślenie pewnych aspektów omawianych praw, jednak bez zamiaru ich wyczerpującej analizy i bez ustalania jakichkolwiek priorytetów w zakresie realizacji różnych aspektów poszczególnych praw”. Celem uwag miało być przede wszystkim udostępnienie państwom-stronom doświadczeń nabytych przez Komitet w toku rozpatrywania sprawozdań z wykonania paktu. Komitet zamierzał zwrócić państwom uwagę na niedostatki i braki, jakie widoczne są w przedkładanych sprawozdaniach. Ponadto sugerował pewne usystematyzowanie procedury składania sprawozdań<sup>12</sup>. Wskazane wyżej elementy przewijały się również w późniejszych uwagach ogólnych formułowanych przez Komitet.

W 1982 r. Komitet uchwalił uwagi ogólne do artykułów 6, 7 i 9 oraz 10 i 20 paktu, w 1983 r. odnośnie do artykułów 19 i 20, a w roku 1984 do artykułu 1 i 14<sup>13</sup>. Uwagi ogólne przygotowywane są przez grupę roboczą, jaką wyłania Komitet spośród swoich członków. Niemniej wszyscy są zaproszeni do przedkładania propozycji. Tekst przygotowany przez grupę roboczą dyskutowany jest na posiedzeniu plenarnym. Uwagi ogólne przyjmuje Komitet na posiedzeniu plenarnym, w drodze consensus.

Komitet stara się, aby jego uwagi ogólne miały praktyczne znaczenie i pobudzały odpowiednio reakcję i działania państw. Pragnie on przede wszystkim, aby omawiane przez niego problemy były przedmiotem składanych przez państwa sprawozdań. Członkowie Komitetu nawiązują do tych uwag ogólnych w toku analizy sprawozdań państw.

Zgodnie z art. 40, ust. 5 paktu państwa-strony mogą przedkładać swoje komentarze do ogólnych uwag formułowanych przez Komitet. Dotychczas nie korzystały one z tego uprawnienia. Natomiast w toku debat nad sprawozdaniami Komitetu w Trzecim Komitecie Zgromadzenia Ogólnego przedstawiciele państw wielokrotnie nawiązywali do uwag formułowanych przez Komitet<sup>14</sup>. W ubiegłym roku Komitet postanowił przygotować program dalszej działalności i określić główne kierunki i problemy, jakie będą w przyszłości przedmiotem ogólnych uwag. Autorka nie dysponowała jednak tymi materiałami w chwili oddawania artykułu do druku.

Przepisy paktu nie nakładają na państwa wyraźnego obowiązku respektowania ogólnych uwag Komitetu. Nie ulega jednak wątpliwości, że ich celem jest ukierunkowanie działalności państw. Komitet w trakcie rozpatrywania sprawozdań państw nawiązuje do swych uwag i okoliczność ta wpływa zapewne na postępowanie państw; jeśli nawet nie realizują tych uwag w procesie wykonywania paktu, to ustosunkowują się do nich i uwzględniają je w swych sprawozdaniach.

<sup>12</sup> *Report*, 1981, Annexe VII.

<sup>13</sup> *Report*, 1982, Annexe V; *Report*, 1983, Annexe VI; *Report*, 1984, Annexe VI.

<sup>14</sup> *Report*, 1984, s. 117.

## 2. DYSKUSJE NAD SPRAWOZDANIAMI

Sprawozdania państw są przedmiotem dyskusji na forum Komitetu, a jej przebieg odnotowywany jest w rocznych raportach. Czytamy w nich, że „członek Komitetu zapytał”, „niektórzy członkowie zwrócili uwagę”, „członkowie zwrócili się o wyjaśnienie” itp. Poglądy formułowane w toku dyskusji nie są wyrazem oficjalnego stanowiska całego Komitetu, ale jego poszczególnych członków. Mamy tutaj bowiem do czynienia z dyskusją, z pytaniami, uwagami, a nie z podejmowaniem decyzji adresowanej do państwa. Niemniej nie można nie dostrzegać roli, jaką takie dyskusje mogą odegrać w interpretacji i stosowaniu paktu. Na przestrzeni lat powtarzały się w dyskusjach te same zagadnienia i takie same pytania zadawano przedstawicielom państw. Co więcej, konsekwencją dyskusji było często zobowiązanie państwa do przedłożenia wyjaśnień i odpowiedzi lub uzupełnienia sprawozdania. W kolejnych sprawozdaniach — przedkładanych w okresach trzyletnich — państwa-strony Paktu z reguły uwzględniają zagadnienia, które poprzednio były przedmiotem dyskusji.

Uwagi, o których była mowa w poprzednim punkcie, mają charakter ogólny. Natomiast w toku dyskusji nad sprawozdaniami członkowie Komitetu mają okazję do zwrócenia uwagi na szczegółowe kwestie związane z realizacją poszczególnych praw. Uwagi ogólne adresowane są do wszystkich państw-stron. Natomiast poglądy wyrażane w dyskusji odnoszą się do konkretnego państwa. Członkowie Komitetu mogą więc uwzględnić warunki społeczne, ekonomiczne, polityczne, cywilizacyjne i kulturowe, a także konkretny system prawny, w jakim wykonywany jest pakt. Wydaje się więc, że dyskusje te mogą w sposób skuteczny ukierunkowywać metody realizacji praw ustanowionych w pakcie. Toteż analizując stanowisko Komitetu w kwestii interpretacji i stosowania paktu nie można — moim zdaniem — ograniczać się wyłącznie do jego ogólnych uwag i pomijać milczeniem przebiegu dyskusji nad sprawozdaniami państw.

## III. INTERPRETACJA PAKTU

Przedstawiając stanowisko Komitetu w kwestii interpretacji i stosowania paktu autorka zamierza uwzględnić teksty wszystkich przyjętych dotychczas ogólnych uwag Komitetu. Natomiast, jeśli chodzi o przebieg dyskusji nad sprawozdaniami państw, wskazane zostaną tylko te poglądy i tendencje, które przewijają się przez wszystkie lub przynajmniej większość raportów Komitetu, a więc które można uznać za w miarę stabilne, które utrwaliły się w dotychczasowej praktyce.

## I. ZASADY OGÓLNE

*Samostanowienie narodów* (art. 1). Po raz pierwszy zasada samostanowienia narodów dyskutowana była w kontekście międzynarodowej ochrony praw człowieka w 1950 roku. Rada Gospodarcza i Społeczna przedstawiła wówczas na forum Zgromadzenia Ogólnego pierwszy projekt paktów praw człowieka. W następnym roku Zgromadzenie podjęło decyzję o włączeniu prawa do samostanowienia do obu paktów i umieszczeniu go pośród zasad ogólnych, a nie w rozdziale, który formułuje katalog praw człowieka<sup>15</sup>.

Pakt polityczny stanowi, że „Wszystkie narody mają prawo do samostanowienia. Z mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny” (art. 1, ust. 1). Cytowany przepis nie wskazuje w sposób jednoznaczny ani podmiotu prawa do samostanowienia, ani też nie precyzuje jego treści. Z przebiegu prac przygotowawczych nad projektem paktu widać wyraźnie, że termin „samostanowienia” używany był w odmiennych znaczeniach i różnych kontekstach. Przebieg dyskusji w Komisji Praw Człowieka i Trzecim Komitecie nie pozwala na jednoznaczne ustalenie treści ani zakresu tego prawa. Wobec nader swobodnego używania, a nawet nadużywania terminu „samostanowienie” w literaturze, trudno jest odwoływać się do doktryny w celu interpretacji art. 1 paktu.

Prawo do samostanowienia definiowane jest w doktrynie poprzez określenie podmiotu tego prawa. Najogólniej rzecz ujmując zarysowały się dwie koncepcje w kwestii interpretacji prawa do samostanowienia, a mianowicie koncepcja samostanowienia w aspekcie zewnętrznym i koncepcja samostanowienia wewnętrznego. Zwolennicy pierwszej stoją na stanowisku, że podmiotem prawa do samostanowienia jest wyłącznie społeczność krajów kolonialnych i zależnych, a prawo to jest równoznaczne z prawem do uzyskania niepodległości i utworzenia własnego państwa. W momencie utworzenia niepodległego państwa następuje realizacja czy też — jak w sposób obrazowy piszą niektórzy autorzy — skonsumowanie prawa do samostanowienia. Jednocześnie przeważa pogląd, że prawo do samostanowienia nie może być interpretowane jako przyznanie mniejszościom narodowym i etnicznym prawa do secesji. Należy przy tym podkreślić, że prawo społeczeństw kolonialnych i powierniczych do samostanowienia nie jest równoznaczne z prawem do secesji; terytoria te bowiem nie stanowią integralnej części państw, które nimi administrują<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Rezolucja 454/W General Assembly, Official Record's., Sixth Session.

<sup>16</sup> Szerzej na -ten temat: J. Tyranowski, *Prawo do samostanowienia a zasada integralności terytorialnej i nienaruszalności granic*, Państwo i Prawo 1978, nr 12, s. 30-42.

Zwolennicy koncepcji samostanowienia w aspekcie wewnętrznym stoją na stanowisku, że podmiotem tego prawa jest społeczność każdego państwa, a nie tylko państwa kolonialnego czy zależnego. Argumentują przy tym, że w instrumentach międzynarodowych nie ma podstaw dla ograniczenia prawa do samostanowienia wyłącznie do ludów kolonialnych. Samostanowienie wewnętrzne realizowane jest w zupełnie innej płaszczyźnie, aniżeli samostanowienie w aspekcie zewnętrznym. Jest to zasada regulująca stosunki pomiędzy społeczeństwem danego państwa a jego organami. Zakres realizacji tak rozumianego prawa do samostanowienia mierzony jest stopniem zagwarantowania jednostce praw cywilnych i politycznych<sup>17</sup>.

Wskazane wyżej koncepcje nie mają charakteru przeciwstawnego, każda z nich bowiem dotyczy innej sfery stosunków społecznych, w jakich prawo do samostanowienia jest wykonywane. Stopniowo pojawia się w doktrynie nowa koncepcja prawa do samostanowienia, która jest swego rodzaju sumą poglądów wyżej wskazanych. Jej zwolennicy argumentują, że normy międzynarodowe gwarantują prawo do samostanowienia wszystkim ludom i narodom, a prawo to jest realizowane czy ściślej rzecz biorąc powinno być realizowane, zarówno w aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym<sup>18</sup>.

Instrumenty międzynarodowe, przyjęte w ONZ przed rokiem 1966, jak i w okresie po uchwaleniu paktów, wiążą wyraźnie prawo do samostanowienia z procesem dekolonizacji. W tym samym kierunku poszła na ogół praktyka międzynarodowa<sup>19</sup>. W interpretacji art. 1 paktu politycznego, przeprowadzonej przez Komitet Praw Człowieka w jego uwagach ogólnych, widoczne są pewne nowe tendencje<sup>20</sup>.

Komitet uznał, że realizacja prawa do samostanowienia jest „podstawowym warunkiem zagwarantowania i skutecznego respektowania in-

<sup>17</sup> Por. A. Cassese, *Political Self-Determination—Old Concepts and New Developments*, w: *United Nations Law and Fundamental Rights*, Alphen aan den Rijn 1979, Sijthoff and Noordhoff, s. 137 i m. Krytyka tej koncepcji z pozycji doktryny marksistowskiej: B. Graefrath, *A Necessary Dispute on the Contents of the Peoples' Rights to Self-Determination*, GDR Committee for Human Rights, Bulletin 1981- nr 1, s.11 i n.,

<sup>18</sup> *The Right to Self-Determination. Implementation of United Nations Resolutions*. Study prepared by H. Gros Espiell. E/CN. 4/Sub. 2/405/Rev.1.

<sup>19</sup> Por. zwłaszcza: *Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym z 1960 r.*, Zbiór Dokumentów 1960, nr 11, poz. 194. L. Dembiński pisze, że począwszy od II wojny światowej „problem samostanowienia był ściśle związany z zagadnieniem kolonii i to w takim stopniu, że niemożliwe się stało ich odrębne rozpatrywanie”. *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Warszawa 1969, s. 38; Por. także: L. Antonowicz, *Deklaracja ONZ w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym*, Sprawy Międzynarodowe 1961, nr 6, s. 21 - 32.

<sup>20</sup> *Report*, 1984, s. 152 - 153.

dywidualnych praw człowieka, jak również warunkiem promocji i umocnienia tych praw". W związku z ust. 1 art. 1 paktu, który stanowi, że narody „swobodnie określają swój status polityczny i swobodnie określają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny”, Komitet wymaga, aby państwa w swych sprawozdaniach wskazywały na procedurę konstytucyjną i polityczną, które umożliwiają wykonywanie tego prawa. Postulat ten wskazuje — jak się wydaje — na tendencję do ujmowania prawa do samostanowienia również w aspekcie wewnętrznym. Tendencja ta przewija się także w dyskusjach nad sprawozdaniami państw. I tak np. pytano, w jaki sposób prawo do samostanowienia wykonywane jest w federacyjnej strukturze Meksyku, w jakim zakresie Australia gwarantuje to prawo aborygenom. Przedmiotem szczególnie ożywionych dyskusji w świetle prawa do samostanowienia i tych przepisów Konstytucji, które stanowią o niepodzielnym charakterze Republiki i jej integralności terytorialnej<sup>21</sup> była sytuacja prawna społeczeństw francuskich terytoriów zamorskich.

Komitet podkreślił, że ust. 3 omawianego artykułu nakłada obowiązek popierania realizacji prawa do samostanowienia na wszystkie państwa-strony, a nie tylko te, które są odpowiedzialne za administrację terytoriów niesamodzielnych i powierniczych. Komitet uważa, że „wszystkie państwa powinny podejmować pozytywne środki dla ułatwienia wykonywania i poszanowania tego prawa”. Działania te muszą być zgodne z Kartą NZ i prawem międzynarodowym, a w szczególności państwa powinny powstrzymać się od wszelkiej ingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw. Stanowisko Komitetu w kwestii metod i zakresu realizacji ust. 3 precyzowane było wielokrotnie w dyskusjach nad sprawozdaniami państw. I tak np. członkowie Komitetu zwrócili się do przedstawiciela Wenezueli o wyjaśnienia na temat prowadzonej polityki w zakresie popierania prawa do samostanowienia w innych krajach Ameryki Łacińskiej, Afryce Pd., na Bliskim Wschodzie i w Azji. Pytano o stanowisko Włoch w kwestii uznania prawa narodu palestyńskiego do samostanowienia. Interesowano się, czy Jamajka udziela konkretnej pomocy ludom walczącym o prawo do samostanowienia i czy Portugalia uznaje prawo narodu palestyńskiego i narodu namibijskiego do samostanowienia<sup>22</sup>. Członkowie Komitetu interesowali się stanowiskiem Meksyku względem prawa do samostanowienia w Afryce i na Bliskim Wschodzie, jak również polityką Islandii w sprawie samostanowienia Namibii i narodu palestyńskiego<sup>23</sup>. Analogiczne przykłady można mnożyć, przy czym przedmiotem dyskusji było najczęściej prawo do samostanowienia narodu palestyńskiego i społeczności Namibii.

<sup>21</sup> *Report*, 1983, s. 13, 29, 74.

<sup>22</sup> *Report*, 1981, s. 10, 25, 59, 08.

<sup>23</sup> *Report*, 1983, s. 13, 23.

Komitet stoi więc na stanowisku, że podmiotem prawa do samostanowienia są społeczeństwa państw zależnych bądź też społeczeństwa w ogóle pozbawione państwa. Obowiązki w zakresie zagwarantowania tego prawa spoczywają na wszystkich państwach-stronach paktu. Jednocześnie jednak wyraźnie widoczna jest tendencja do rozpatrywania prawa do samostanowienia również w aspekcie wewnętrznym, zwłaszcza w odniesieniu do państw federacyjnych lub wielonarodowościowych.

W sprawozdaniach Komitetu widoczna jest również inna, niezwykle interesująca tendencja w interpretacji art. 1 paktu. Otóż, polityka apartheidu w sposób jednoznaczny została uznana za niezgodną z prawem narodów do samostanowienia. I tak np. pytano o środki podjęte przez Włochy w celu przyśpieszenia likwidacji apartheidu w RPA. Wymagania stawiane w tym zakresie państwom idą niekiedy bardzo daleko. Pytano mianowicie, czy władze państwowe ustanowiły prawny zakaz, adresowany do wszystkich jednostek gospodarczych, udzielania pomocy finansowej i ekonomicznej RPA, łącznie z zakazem prywatnych inwestycji i prywatnych pożyczek, czy Australia podjęła środki ustawodawcze i administracyjne w celu uniemożliwienia spółkom, firmom i bankom udzielania pomocy reżimowi apartheidu. Interesowano się środkami, jakie podjęto we Francji w celu uniemożliwienia obywatelom i spółkom akcyjnym współpracy z Afryką Pd. Pytano o stanowisko Portugalii w kwestii rasizmu<sup>24</sup>.

Prawo do samostanowienia pozostaje — w świetle raportów Komitetu — w ścisłym związku z prawem do swobodnego dysponowania bogactwami naturalnymi. Komitet podkreślił, że sprawozdania państw z wykonania art. 1 paktu winny wskazywać, czy dysponowanie bogactwami naturalnymi uznawane jest za element prawa narodu do samostanowienia. I tak przedstawiciela Nikaragui pytano, czy spółki zagraniczne nadal eksploatują zasoby naturalne kraju i jakie znaczenie dla zagwarantowania prawa do samostanowienia miały: nacjonalizacja, reforma rolna i wprowadzenie gospodarki mieszanej. Dyskutowano nad tym, w jaki sposób społeczeństwo Peru może korzystać z bogactw naturalnych swego kraju, jeżeli ich bezpośrednia eksploatacja powierzona jest spółkom zagranicznym.

Szczególne zainteresowanie wzbudzała rola, jaką odgrywają przedsiębiorstwa wielonarodowe. I tak np. pytano — w związku z umowami zawartymi pomiędzy rządem Jamajki a tego typu przedsiębiorstwami — czy i w jakim stopniu współpraca taka może mieć ujemne konsekwencje dla realizacji prawa do samostanowienia. Wskazywano wreszcie, że prawo ludów do swobodnego dysponowania bogactwami naturalnymi oznacza nałożenie na państwa obowiązku ochrony tychże zasobów. Za-

<sup>24</sup> *Report*, 1981, s. 25, 68; *Report*, 1983, s. 29, 42, 74.

gadnienie to było dyskutowane w związku z doświadczeniami atomowymi.

Przedmiotem zainteresowania, w kontekście prawa narodów do samostanowienia, był wreszcie problem nowego ładu ekonomicznego. Stąd pytanie o stanowisko Tanzanii i Jamajki względem projektów ustanowienia nowego ładu ekonomicznego oraz o konsekwencje, jakie taka decyzja może wywierać na realizację praw cywilnych i politycznych w tych krajach<sup>25</sup>.

*Metody realizacji paktu* (art. 2). Komitet uznał, że artykuł ten pozostawia państwom-stronom swobodę w doborze metod zagwarantowania praw ustanowionych w pakcie. Wyraził jednocześnie przekonanie, że ustanowienie odpowiednich norm konstytucyjnych i ustaw z reguły nie wystarcza dla skutecznego zagwarantowania tych praw. Komitet zwraca uwagę, że obowiązki, wynikające dla państw z przepisów paktu, nie ograniczają się do r e s p e k t o w a n i a praw człowieka. Otóż, państwa zobowiązane są do z a g w a r a n t o w a n i a wszystkim jednostkom podległym ich jurysdykcji możliwości efektywnego korzystania z tych praw. Oznacza to obowiązek przedsięwzięcia wszelkich odpowiednich środków i to nie tylko w sferze normatywnej. Powyższa teza odnosi się do wszystkich praw sformułowanych w pakcie i była wielokrotnie powtarzana również w trakcie dyskusji nad sprawozdaniami państw.

Nawiązując do powyższej koncepcji, Komitet uznał za sprawę szczególnie ważną, aby każda jednostka znała swoje prawa, a także aby organy sądowe i administracyjne zdawały sobie sprawę z obowiązków, jakie na nich spoczywają. W tym celu pakt powinien być opublikowany we wszystkich językach oficjalnych, jakie używane są w danym państwie, winien być rozpowszechniony i szeroko dostępny. Byłoby również pożądane, aby informacje o przebiegu i rezultatach współpracy pomiędzy państwem a Komitetem Praw Człowieka były, w pewnym przynajmniej zakresie, udostępniane opinii publicznej<sup>26</sup>.

W toku dyskusji nad sprawozdaniami państw uwaga członków Komitetu koncentrowała się przede wszystkim wokół dwóch kwestii: miejsce paktu w systemie prawa wewnętrznego i wynikające z tego konsekwencje dla metod i zakresu gwarantowania praw człowieka oraz pewne aspekty zakazu dyskryminacji.

Wielokrotnie powtarzało się pytanie o miejsce paktu w systemie prawa wewnętrznego danego państwa. Widoczna jest przy tym, w gronie członków Komitetu, tendencja do przyznawania prymatu normom prawa międzynarodowego — przynajmniej jeśli chodzi o pakt — nad prawem wewnętrznym. Widoczna jest ona przede wszystkim w treści pytań, jakie zadawano przedstawicielom państw. Oto niektóre z nich: ja-

<sup>25</sup> *Report*, 1981, s. 50, 59; *Report*, 1983, s. 13, 52, 64, 75.

<sup>26</sup> *Report*, 1981, s. 118-119.



kie miejsce zajmuje pakt w systemie źródeł prawa wewnętrznego; czy był ratyfikowany w drodze specjalnej ustawy i czy ma pierwszeństwo względem ustaw, które weszły w życie przed ratyfikacją, jak również względem tych, które uchwalone zostały w okresie późniejszym; jaki jest stosunek pomiędzy normami paktu a przepisami konstytucji; czy w systemie prawa wewnętrznego obowiązuje norma, która, w przypadku konfliktu pomiędzy ustawodawstwem a zobowiązaniami międzynarodowymi państwa, przyznaje pierwszeństwo tym ostatnim; jakie środki podjęto w celu włączenia postanowień paktu do ustawodawstwa i czy istnieją gwarancje, by parlament nie uchwalił ustawy sprzecznej z paktem; czy Sąd Najwyższy ma kompetencję do wstrzymania stosowania ustawodawstwa wewnętrznego w przypadku, gdy jest ono niezgodne z paktem; czy Trybunał Konstytucyjny wyposażony jest w kompetencję do oceny prawa wewnętrznego z punktu widzenia jego zgodności z paktem; czy normy paktu mogą być powoływane przed organami sądowymi i administracyjnymi i czy organy te mogą je bezpośrednio stosować; czy jednostka, która uważa, że przepisy prawa wewnętrznego są niezgodne z paktem albo że prawa — które wynikają dla niej z paktu — zostały naruszone w procesie stosowania prawa, może wszcząć procedurę sądową lub administracyjną; jakie rodzaje i formy odszkodowania przysługują jednostce, gdy jej prawa — ustanowione w pakcie — zostały naruszone.

Interesowano się metodami zagwarantowania praw człowieka w tych państwach, w których pakt nie został włączony do systemu prawa wewnętrznego, lub w których miejsce paktu w systemie źródeł prawa wewnętrznego nie jest normatywnie wyznaczone. Wyraźnie widoczna jest tendencja, by normy paktu były bezpośrednio stosowane przez sądy i administrację i to niezależnie od metody, jaką stosuje dane państwo dla nadania normom międzynarodowym mocy obowiązującej w stosunkach wewnętrznych. Pytano o środki prawne, jakie przysługują jednostce w sytuacji, gdy ustawodawstwo wewnętrzne jest sprzeczne z paktem, a jednocześnie pakt nie może być bezpośrednio stosowany. Interesowano się gwarancjami przestrzegania paktu przez wszystkie władze państwowe, łącznie z siłami bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W nawiązaniu do zakazu dyskryminacji uwaga członków Komitetu skupiała się przede wszystkim wokół sytuacji prawnej cudzoziemców i osób naturalizowanych. Pytano o prawa przysługujące emigrantom, uchodźcom (zwłaszcza politycznym), pracownikom sezonowym, którzy są obywatelami innych państw. Interesowano się tutaj szczególnie środkami podjętymi w celu zapobiegania dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i zamieszkania. Stosunkowo niewiele uwagi poświęcali członkowie Komitetu sytuacji prawnej i faktycznej mniejszości etnicznych.

W nawiązaniu do cytowanych wyżej uwag ogólnych, członkowie Komitetu pytali o warunki ekonomiczne, które umożliwiają wszystkim oso-

bom podległym jurysdykcji danego państwa korzystanie z praw ustanowionych w pakcie.

Często pojawiało się pytanie o publikację i zakres rozpowszechniania paktu<sup>27</sup>.

*Równouprawnienie kobiet i mężczyzn* (art. 3). Realizacja tej zasady nie może, zdaniem Komitetu, polegać wyłącznie na ustanowieniu odpowiednich norm prawa wewnętrznego. Konieczne jest, aby każde państwo podjęło „konstruktywne” środki, które zagwarantują faktyczne możliwości korzystania z praw, wynikających z zasady równouprawnienia bez względu na płeć. Toteż Komitet postanowił, że w trakcie rozpatrywania sprawozdań państw będzie zwracał szczególną uwagę na informacje o faktycznej pozycji kobiet w różnych dziedzinach życia społecznego.

Komitet zwraca uwagę, iż ustawodawstwo i środki administracyjne w dziedzinach, które nie są objęte przepisami paktu, mogą wywierać niekorzystny wpływ na realizację zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn w zakresie praw ustanowionych w pakcie<sup>28</sup>. W związku z tym Komitet uważa, że wszystkie normy prawa wewnętrznego, które wprowadzają jakiegokolwiek zróżnicowanie ze względu na płeć, powinny być poddane szczególnej kontroli.

Komitet apeluje do państw, aby wykorzystały współpracę międzynarodową do wymiany wszelkich informacji i doświadczeń, które mogłyby pomóc w rzetelnym ustaleniu optymalnych metod praktycznego zagwarantowania równych praw dla kobiet i mężczyzn<sup>29</sup>.

W trakcie analizy sprawozdań przedkładanych przez państwa uważa członków Komitetu skupiała się głównie na materialnych gwarancjach zasady równości. Wielokrotnie wyrażano też pogląd, że norma konstytucyjna o równości kobiet i mężczyzn nie jest wystarczającym instrumentem do wprowadzenia w danym kraju faktycznej równości. Przedstawiciele państw pytano o rzeczywisty udział kobiet w życiu ekonomicznym, politycznym i kulturalnym kraju. Interesowano się proporcją kobiet i mężczyzn w organach państwowych, służbie dyplomatycznej, szkolnictwie i wolnych zawodach. Pytano o przyczyny, dla których służba w armii i policji jest, w niektórych państwach, niedostępna dla kobiet.

Członkowie Komitetu prosili o szczegółowe informacje na temat warunków, które mają umożliwić kobietom korzystanie ze wszystkich praw

<sup>27</sup> *Report*, 1981, s. 10, 35, 41, 46, 513, 59, 69; *Report*, 1983, s. 13, 23, 30, 53, 64 - 65, 74 - 75,

<sup>28</sup> Jako przykład podawano ustawodawstwo imigracyjne, które często różnicuje prawa kobiet i mężczyzn. Z reguły wpływa też ono na ograniczenie np. prawa kobiet do poślubienia cudzoziemców.

<sup>29</sup> *Report*, 1981, s. 119.

na równi z mężczyznami. Chodzi tu przede wszystkim o jednakowy dostęp do szkolnictwa wszystkich szczebli, możliwości uzyskania przygotowania zawodowego i wreszcie szeroko rozumiany system opieki socjalnej i pomocy ekonomicznej dla kobiet ciężarnych, matek i rodzin. Szczególną uwagę poświęcono także realizacji prawa do jednakowego wynagrodzenia pracujących kobiet i mężczyzn<sup>30</sup>.

*Ograniczenia praw* (art. 4). W swych uwagach ogólnych Komitet akcentuje konieczność wypełniania przez państwo wszystkich obowiązków, wiążących się z ogłoszeniem na terenie kraju stanu wyjątkowego. Tymczasem w niektórych przypadkach trudno jest ustalić, czy stan wyjątkowy został proklamowany w sposób i w warunkach przewidzianych w powyższym artykule. Z przedłożonych na ten temat sprawozdań nie zawsze wynika, czy o decyzji w sprawie stanu wyjątkowego i wprowadzenia ograniczeń praw człowieka były poinformowane inne państwa-strony paktu.

Komitet podkreśla, że środki przewidziane w art. 4 mają charakter wyjątkowy i tymczasowy oraz mogą być stosowane wyłącznie w okresie zagrożenia istnienia narodu. Zwraca przy tym uwagę, że w czasie stanu wyjątkowego konieczna jest szczególna troska o zagwarantowanie tych praw, które nie podlegają ograniczeniom<sup>31</sup>.

W toku dyskusji nad sprawozdaniami wyrażano zaniepokojenie, że konstytucje niektórych państw zezwalają na zawieszenie i ograniczenie przepisów o prawach człowieka w szerszym zakresie, aniżeli przewiduje pakt. Krytyce poddano praktykę tych państw, które w ograniczaniu praw człowieka upatrują najskuteczniejszy instrument ochrony porządku i spokoju publicznego. Pytano, jakie organy państwowe upoważnione są do dokonania oceny, czy określona sytuacja „zagroza istnieniu narodu”. Wielokrotnie podkreślano, że obowiązek poinformowania innych państw o wprowadzeniu stanu wyjątkowego nie może być traktowany jedynie jako prosta formalność.

Członkowie Komitetu wskazywali, że środki wyjątkowe winny być stosowane z „najwyższą ostrożnością”, aby ograniczenia praw człowieka miały jak najmniejszy zasięg. Pytano o środki podejmowane — w okresie stanu wyjątkowego — w celu skutecznego zagwarantowania praw, które nie zostały uchylone. Interesowano się zakresem jurysdykcji trybunałów wojskowych. Wątpliwości wzbudzały decyzje o ograniczeniu praw politycznych w przypadku katastrof naturalnych.

Pytano, czy szczególne przepisy prawa wewnętrznego o zwalczaniu terroryzmu traktowane są jako wprowadzenie stanu wyjątkowego. Zwraca-

<sup>30</sup> *Report*, 1981, s. 10, 26, 36, 41, 47, 58, 60, 70; *Report*, 1983, s. 14, 23, 43, 53, 63, 75, 87.

<sup>31</sup> *Report*, 1981, s. 120.

cano wreszcie uwagę, że w pewnych okolicznościach stan wyjątkowy upodabnia się do konfliktu zbrojnego i wówczas należy stosować w całej rozciągłości normy Konwencji genewskiej<sup>32</sup>.

## 2. KATALOG PRAW

*Prawo do życia* (art. 6). Interpretacja prawa do życia, dokonana przez Komitet, zasługuje na szczególną uwagę, a to z dwóch względów. Po pierwsze, tutaj bowiem wykładnia Komitetu odchodzi najdalej od literalnego brzmienia przepisu. Po drugie, uwagi ogólne spotkały się z zastrzeżeniami ze strony dwóch członków Komitetu, którzy wysunęli argument o braku prawotwórczych kompetencji Komitetu, o czym będzie mowa w zakończeniu artykułu.

W uwagach ogólnych, które zostały przyjęte w 1982 r., Komitet z naciskiem podkreśla, że prawo do życia jest najwyższym i najbardziej podstawowym prawem człowieka, które nie podlega żadnym ograniczeniom. Prawo to interpretowane jest zarówno jako *right to life*, jak i jako *right to living*<sup>33</sup>.

W zakresie ochrony *right to life*, czyli prawa do egzystencji psychologicznej, Komitet interesował się przede wszystkim problemem kary śmierci i ochroną jednostki przed arbitralnym pozbawieniem życia. Komitet podkreśla, że kara śmierci może być stosowana tylko za „najcięższe zbrodnie”, przy czym zwrot ten nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Oznacza to, że kara śmierci winna być traktowana jako środek wyjątkowy. Wszelkie kroki, zmierzające do ograniczenia stosowania kary śmierci, będą ocenione przez Komitet jako postęp w korzystaniu z prawa do życia.

Prawo wewnętrzne powinno w sposób jednoznaczny wskazywać okoliczności, w których jednostka może być pozbawiona życia w rezultacie działań organów państwowych. Niezależnie od regulacji normatywnej państwo powinno podjąć inne środki w celu zapobiegania aktom arbitralnego pozbawiania życia przez swoje organy. Wiąże się to -między innymi z działaniami na rzecz zapobiegania zaginięciom ludzi, które kończą się często arbitralnym, bez procesu sądowego, pozbawieniem życia<sup>34</sup>.

Komitet odnotował, że art. 6 paktu często interpretowany jest w sposób zbyt wąski. Z omawianego postanowienia wynika dla państwa nie

<sup>32</sup> *Report*, 1981, s. 11, 26, 42, 47, 52, 60, 70; *Report*, 1983, s. 53, 65, 87; *Report*, 1984, s. 14, 22.

<sup>33</sup> Por. na ten temat: A. Michalska, *Prawo do życia w traktatach międzynarodowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1984, z. 3, s. 73 - 94.

<sup>34</sup> Chodzi tutaj o sytuację, gdy osoba jest aresztowana — z reguły zgodnie z prawem — a następnie brak jest o niej jakichkolwiek wiadomości.

tylko obowiązek respektowania prawa do życia, ale również obowiązek jego zagwarantowania. Oznacza to, że państwa powinny podejmować pozytywne środki w celu, najogólniej rzecz ujmując, zwiększenia szans długiego życia. Zdaniem Komitetu chodzi tu przede wszystkim o ograniczenia śmiertelności niemowląt, wyeliminowanie niedożywienia i chorób epidemicznych<sup>35</sup>.

Dyskusja nad sprawozdaniami państw koncentrowała się wokół trzech kwestii: kara śmierci, arbitralne pozabwanie życia i zakres pozytywnych obowiązków państw. Kara śmierci schodzi stopniowo na dalszy plan, wobec jej zniesienia w wielu państwach lub przynajmniej ograniczenia stosowania. Toteż członkowie Komitetu interesowali się przede wszystkim perspektywami dalszego eliminowania tej kary z ustawodawstw wewnętrznych.

W dyskusjach na temat arbitralnego pozbawiania życia podkreślano konieczność jednoznacznych regulacji prawnych, które ustalają warunki i zakres używania broni przez policję i wojsko. Wskazywano, że winna być tutaj sformułowana zasada używania środków proporcjonalnych do celów.

Jeśli chodzi o stworzenie odpowiednich warunków życiowych, członkowie Komitetu interesowali się następującymi kwestiami: środki podjęte przez państwo dla ograniczenia śmiertelności niemowląt; zwalczanie epidemii i poprawa warunków higienicznych, zwłaszcza w obszarach wiejskich; usługi socjalne i system ochrony zdrowia; walka z narkomanią; wyeliminowanie analfabetyzmu i bezrobocia i wreszcie działania podejmowane przez państwa na rzecz ogólnej poprawy poziomu życia<sup>36</sup>.

*Zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania* (art. 7). W uwagach ogólnych Komitet podkreśla, że celem tego przepisu jest ochrona integralności i godności jednostki ludzkiej. Artykuł ten powinien być interpretowany w świetle ogólnych postanowień art. 2, co oznacza, że państwo jest zobowiązane do zapewnienia skutecznej ochrony przed torturami i niehumanitarnym traktowaniem. Chodzi tutaj w pierwszym rzędzie o stworzenie odpowiedniego systemu kontroli nad organami stosującymi prawo. Ponadto ofiary tortur winny mieć dostęp do środków prawnych, w celu uzyskania zadośćuczynienia i odszkodowania. Uwaga Komitetu skupia się przede wszystkim na sytuacji więźniów, a więc osób, które są najbardziej narażone na tortury i niehumanitarne traktowanie. W uwagach ogólnych sformułowano cały szereg szczegółowych gwarancji, jakie winny być ustanowione w prawie wewnętrznym państw-stron.

<sup>35</sup> *Report*, 1932, s. 93 - 94.

<sup>36</sup> *Report*, 1981, s. 11, 27, 36, 42, 47, 54; *Report*, 1983, s. 14, 43, 54, 66, 76; *Report* 1984, s. 15; 22, 36.

Ochrona przyznana osobom pozbawionym wolności winna wychodzić poza zakres tradycyjnie rozumianych tortur. Zaliczenie takich czy innych form traktowania do zakresu pojęcia „tortura” zależy bowiem nie tylko od ich rodzaju, ale także od stopnia surowości, intensywności stosowania, a także celów. Zakaz tortur jest uzupełnieniem pozytywnych obowiązków, jakie nakłada na państwa art. 10 paktu (osoby pozbawione wolności powinny być traktowane humanitarnie, z poszanowaniem godności jednostki ludzkiej).

Komitet stoi na stanowisku bezwzględnego zakazu stosowania kar cielesnych, a zakaz ten obejmuje również chłostę praktykowaną niekiedy w celach wychowawczych lub dyscyplinarnych.

Podmiotem ochrony omawianego przepisu są także wychowankowie domów poprawczych i wychowawczych oraz pacjenci we wszystkich instytucjach leczniczych.

Jest rzeczą interesującą, że Komitet jednoznacznie wyraził pogląd, iż państwa są zobowiązane do zagwarantowania ochrony prawnej przed torturami i niehumanitarnym traktowaniem ze strony wszystkich osób, a nie tylko tych, które działają w charakterze organów państwowych. Zakaz sformułowany w art. 7 odnosi się także do eksperymentów medycznych, terapeutycznych i naukowych, które nie mogą być przeprowadzane bez zgody osoby zainteresowanej. Szczególna ochrona prawna winna być tutaj zagwarantowana osobom, które nie są zdolne do swobodnego wyrażania swej woli<sup>37</sup>.

W toku dyskusji uwaga skupiała się przede wszystkim na sytuacji prawnej i faktycznej osób odbywających kary pozbawienia wolności. Pytano, czy państwa stosują „minimalne reguły traktowania więźniów”, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne NZ. Interesowano się gwarancjami prawnymi, które chronią więźnia przed niehumanitarnym traktowaniem i środkami dyscyplinarnymi, przewidzianymi względem osób, które naruszają ten zakaz. Przedmiotem zainteresowania były formy nadzoru nad odbywaniem kary więzienia, zasady klasyfikacji więźniów, ich uprawnienia, warunki bytowe i socjalne w więzieniach, zakres i zasady udzielania pomocy postpenitencjarnej.

Drugim problemem, który pozostawał w centrum zainteresowania członków Komitetu, to prawna regulacja doświadczeń medycznych oraz zasady funkcjonowania lecznictwa psychiatrycznego. Wielokrotnie wyrażano ubolewanie, że kwestie te nie są właściwie unormowane w ustawodawstwie wewnętrznym, co pozbawia jednostkę odpowiednich gwarancji prawnych<sup>38</sup>.

*Wolność i bezpieczeństwo osobiste* (art. 9). W uwagach ogólnych zarzuca się państwom, że przypisują omawianemu postanowieniu zbyt wąs-

<sup>37</sup> *Report*, 1982, s. 94 - 95.

<sup>38</sup> *Report*, 1981, s. 11, 27, 37, 42, 48, 54, 61; *Report*, 1983, s. 14, 24, 3144.

kie znaczenie. Komitet stoi na stanowisku, że przepis „Nikt nie może być pozbawiony wolności inaczej jak tylko na zasadach i w trybie przewidzianym ustawą” odnosi się do wszystkich form przymusowego izolowania jednostki. Chodzi tutaj między innymi o przymusowe leczenie narkomanów w zakładach zamkniętych, ograniczanie wolności poprzez umieszczenie w zakładzie wychowawczym, w zakładzie psychiatrycznym, zatrzymywanie włóczęgów, pewne formy kontroli imigracyjnej.

- Gwarancje przewidziane w art. 9 powinny być dostępne dla wszystkich osób zatrzymanych i nie mogą być ograniczane jedynie do postępowania karnego. Komitet podkreśla przy tym, że niedopuszczalne jest aresztowanie lub zatrzymanie bez podstawy prawnej.

W omawianym artykule kilkakrotnie używane są zwroty „rozsądny termin”, „krótki czas”, „niezwłocznie”. Intencją Komitetu jest, aby były one w miarę możliwości interpretowane jako „kilka dni”<sup>39</sup>.

W toku dyskusji nad sprawozdaniami państw członkowie Komitetu interesowali się głównie następującymi sprawami: kontrola nad działaniami organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, gwarancje prawne przed różnymi formami pozbawienia wolności, terminy stosowane w postępowaniu z osobami aresztowanymi, podstawy prawne i warunki aresztowania, możliwości zwolnienia za kaucją, zadośćuczynienie i odszkodowanie za nielegalne aresztowanie, funkcjonowanie zasady habeas corpus.

Członkowie Komitetu zwracali uwagę, że pozbawienie podejrzanego możliwości kontaktowania się z adwokatem jest sprzeczne z art. 9. Pytano, czy system prawny przewiduje instytucję przymusowego wydalenia z kraju i czy jest ono stosowane w praktyce<sup>40</sup>.

*Traktowanie osób pozbawionych wolności* (art. 10). Komitet stoi na stanowisku, że postanowienie o humanitarnym traktowaniu i poszanowaniu godności ludzkiej dotyczy wszystkich osób, które w jakikolwiek sposób pozbawione zostały wolności. Jest to norma uniwersalna i jej stosowanie nie może być uzależnione od warunków materialnych. Komitet zdaje sobie sprawę, że warunki odbywania kary więzienia mogą być zróżnicowane w poszczególnych państwach, ale podkreśla jednocześnie, iż niedopuszczalna jest tutaj jakakolwiek dyskryminacja czy zróżnicowanie w skali kraju. Zasada ta odnosi się również do szpitali i domów poprawczych.

Odseparowanie osób młodocianych od dorosłych jest normą bezwzględnie wiążącą wszystkie państwa-strony i żadne okoliczności nie mogą usprawiedliwić przypadków jej naruszenia. Podobny pogląd wy-

<sup>39</sup> *Report*, 1982, s. 95-96.

<sup>40</sup> *Report*, 1981, s. 11, 27, 37, 43, 48, 61, *Report*, 1982, s. 27, 32, 39, 45, 47, *Report*, 1984, s. 15, 23, 28, 37.

raził Komitet w sprawie obowiązku odseparowania osób oskarżonych od skazanych.

\*

Komitet postuluje, aby wobec osób odbywających karę pozbawienia wolności stosować środki resocjalizacji społecznej, jak: kształcenie, przygotowanie zawodowe, zapewnienie możliwości wykonywania użytecznej, pracy<sup>41</sup>.

Sprawozdania państw analizowane były pod kątem widzenia wykonania zobowiązań wynikających z art. 7, łącznie z art. 10. Toteż kwestie podnoszone w dyskusji odnosiły się z reguły jednocześnie do obu tych przepisów.

*Funkcjonowanie sądownictwa* (art. 14). Omawiany przepis jest — w porównaniu z innymi artykułami paktu — bardzo szczegółowo zredagowany i nie budzi raczej wątpliwości interpretacyjnych. Toteż Komitet ograniczył swe uwagi ogólne tylko do sprecyzowania niektórych postanowień. Wskazał również na te gwarancje, wymienione w omawianym artykule, które powinny być przedmiotem szczególnej uwagi państw w przedkładanych przez nie sprawozdaniach<sup>42</sup>.

W toku dyskusji centralne miejsce zajmowała kwestia zagwarantowania przez systemy prawa wewnętrznego zasady niezawisłości sądów. I tak pytano o metody powoływania, odwoływania, zawieszania i przenoszenia sędziów. Podkreślano przy tym, że niezależność sądów od organów administracji i organów politycznych jest jedną z podstawowych gwarancji praw człowieka. Interesowano się zasadami, na jakich funkcjonuje sądownictwo wojskowe. Wiele uwagi poświęcono sądom pracy, sądom dla nieletnich i sądownictwu specjalnemu.

Drugi nurt dyskusji dotyczył szczegółowych uprawnień, przysługujących oskarżonemu w ramach prawa do obrony<sup>43</sup>.

*Prawo do posiadania i wyrażania poglądów* (art. 19). Komitet akcentuje, że celem tego przepisu jest zagwarantowanie jednostce, iż nie będzie w żaden sposób niepokoiona z uwagi na swe poglądy. Prawo do posiadania własnych poglądów nie podlega ograniczeniom ani wyjątkom w żadnych okolicznościach.

Komitet podkreśla, że prawo do swobodnego wyrażania opinii (ust. 2) obejmuje wolność poszukiwania i otrzymywania wszelkich informacji i idei, bez względu na granice państwowe i przy pomocy wszelkich dostępnych środków. Zwraca jednocześnie uwagę na niebezpieczeństwo, jakie — dla realizacji tego prawa - niesie dokonująca się współcześnie koncentracja środków przekazu informacji.

<sup>41</sup> *Report, 1982*, s. 97.

<sup>42</sup> *Report, 1984* s. 153 -160.

<sup>43</sup> Por. zwłaszcza: *Report, 1981*, s. 12, 37, 43, 48, 71



Dla dokonania oceny, w jakim stopniu zagwarantowane są powyższe prawa, nie wystarcza przytoczenie postanowień konstytucji o wolności słowa. Komitet wymaga od państw przedłożenia szczegółowych informacji o zakresie wolności i ustanowionych ograniczeniach. Państwa winny wskazywać również na faktyczne ograniczenia w wykonywaniu, tego prawa.

Korzystanie z wolności słowa może podlegać ograniczeniom z uwagi na poszanowanie praw i dobrego imienia innych osób oraz dla ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego lub zdrowia i moralności publicznej (ust. 3). Komitet sformułował tutaj następujące reguły, którymi winny kierować się państwa: ograniczenia mogą być nałożone tylko przez ustawę, w granicach przewidzianych w cytowanym przepisie i wyłącznie z uwagi na wskazane w nim powody<sup>44</sup>.

Dyskusje nad sprawozdaniami państw koncentrowały się wokół zakresu wprowadzanych ograniczeń. I tak pytano o charakter ograniczeń z uwagi na „suwerenność i integralność państwa”. Interesowano się zakazem obelżywego wyrażania się o sztandarze, godle państwowym i innych emblematkach, a także zakazem obrażania organów państwowych. Pytano o zakres wolności słowa w sprawach politycznych i udostępnianie środków przekazu informacji opozycji politycznej. Istotnym problemem była prawna ochrona prasy i innych środków przekazu informacji przed niepożądanymi wpływami ze strony różnych grup nacisku. Interesowano się zakresem podporządkowania środków informacji organom państwowym<sup>45</sup>.

*Zakaz propagandy wojennej i szerzenia nienawiści* (art. 20). W swych uwagach ogólnych Komitet uznał, że obowiązkiem państw jest nie tylko wydanie ustawowego zakazu propagandy wojennej, ale także podjęcie wszelkich kroków praktycznych, które uniemożliwią szerzenie takiej propagandy. Zakaz, o którym mowa, dotyczy także wszelkiej propagandy, która byłaby wymierzona w pokojowe stosunki pomiędzy państwami. Niezbędne jest — zdaniem Komitetu — aby ustawodawstwo wewnętrzne wyraźnie wskazywało, że propaganda wojenna jest sprzeczna z porządkiem publicznym i podlega określonym sankcjom karnym.

Jest rzeczą interesującą, że niektóre państwa zgłosiły zastrzeżenia do tego artykułu, argumentując, że pozostaje on w sprzeczności z zasadą wolności słowa. Komitet sformułował opinię, że zakaz propagandy wojennej jest zgodny z zasadą wolności słowa i nie stanowi jej ograniczenia. W toku dyskusji zachęcano też odpowiednie państwa do wycofania zastrzeżeń<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> *Report*, 1983, s. 116.

<sup>45</sup> *Report*, 1981, s. 29, 38, 43, 49, 55, 72.; *Report*, 1984, s. 37, 49, 54.

<sup>46</sup> *Raport*, 1983, s. 117. Por. np. *Report*, 1984, s. 37

## IV. ZAKRES I GŁÓWNE KIERUNKI INTERPRETACJI

## 1. ZAKRES KOMPETENCJI

Pakt polityczny nie precyzuje charakteru i zakresu uwag ogólnych Komitetu. Brak też w pakcie jakiegokolwiek wzmianki o ich mocy wiążącej dla państw-stron. Z brzmienia art. 40 wynika jedynie, że uwagi ogólne pozostają w merytorycznym związku ze sprawozdaniami państw. Wydaje się bezsporne, że Komitet jest uprawniony do wskazywania państwom tych problemów, które — jego zdaniem — powinny być uwzględnione w sprawozdaniach, może domagać się także wyjaśnień czy uzupełnień. Uprawnienia te pozostają w bezpośrednim związku z powierzoną mu funkcją kontrolną. Nasuwa się natomiast pytanie, czy przytoczony artykuł upoważnia Komitet do interpretowania paktu. Kompetencja taka nie jest sformułowana *expressis verbis* i można o niej wnioskować tylko na drodze wykładni funkcjonalnej. Oceniając stopień wykonania przez państwa zobowiązań nałożonych przez przepisy paktu, Komitet musi przy tym te przepisy interpretować. Również prawo wewnętrzne podlega wykładni w toku kontroli międzynarodowej. Pozostaje jednak otwarte pytanie, jak daleko może pójść Komitet w interpretacji paktu.

Znane są powszechnie trudności z jednoznacznym wytyczeniem granicy pomiędzy interpretacją przepisów prawnych a stanowieniem nowych norm. Nie ulega wątpliwości, że Komitet nie ma kompetencji normodawczych, a jednocześnie żadne przepisy nie wyznaczają ram dla jego uwag ogólnych. A zatem istnieje możliwość, że Komitet interpretując będzie przy tym stanowił normy, które nie są wysłowione w przepisach paktu. Brak jest bowiem w pakcie normy, która stawiałaby skuteczną tamę dla tego typu praktyki. Ze zjawiskiem rozszerzającej interpretacji mamy do czynienia w przypadku prawa do życia.

Przedstawiona wyżej interpretacja prawa do życia wyraźnie wykacza poza literalne brzmienie przepisów. Ale Komitet poszedł tutaj jeszcze dalej w swych uwagach ogólnych z 1984 r. Dotyczą one ochrony prawa do życia wobec groźby wojny. Oto niektóre tezy. Komitet stwierdza, że najwyższym obowiązkiem państw jest zapobieganie wojnie. Wojna oraz inne akty masowego gwałtu każdego dnia pozbawiają życia tysiące niewinnych istot ludzkich. Rozwój broni masowego zniszczenia zagraża nie tylko życiu ludzkiemu, lecz także angażuje środki, które mogłyby być przeznaczone dla zaspokojenia potrzeb ekonomicznych i społecznych, zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych. Komitet uznaje, że projektowanie, wypróbowywanie, składowanie i rozwijanie broni nuklearnych jest największym niebezpieczeństwem, jakie zagraża dzisiaj prawu do życia.

Komitet uważa, że „wypróbowywanie, posiadanie, rozwijanie i stosowanie broni nuklearnych winno być zakazane i uznane za zbrodnię przeciwko ludzkości”. Komitet, w interesie całej ludzkości, „wzywa wszystkie państwa, niezależnie od tego czy są stronami paktu, czy nie, aby pilnie podjęły kroki, indywidualnie i zbiorowo, dla odsunięcia tej groźby”<sup>47</sup>.

Tekst powyższy został przyjęty przez consensus, przy czym dwaj członkowie Komitetu złożyli zastrzeżenia. I tak F. Ermacora stwierdził, że jako osoba prywatna i jako obywatel Austrii, który to kraj nie posiada broni nuklearnej, akceptuje idee wyrażone w uwagach ogólnych. Natomiast jako członek Komitetu nie zgadza się z ostatnim fragmentem i w przypadku formalnego głosowania byłby przeciwko przyjęciu tak zredagowanych uwag ogólnych. Ermacora argumentował, iż z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie może zgodzić się, aby Komitet decydował, że „wypróbowywanie, posiadanie, rozwijanie i stosowanie broni nuklearnej jest zbrodnią przeciwko ludzkości”. Taka decyzja może być podjęta wyłącznie przez organy międzynarodowe, które są wyposażone w kompetencje prawotwórcze, a więc przez Zgromadzenie Ogólne czy Radę Bezpieczeństwa. Ostatnie zdanie — w którym mowa jest o obowiązkach państw nie będących stronami paktu — nie mieści się w merytorycznych ramach do uwag ogólnych nad prawem do życia. Oba te fragmenty wykraczają — zdaniem Ermacory — poza charakter uwag ogólnych i mogą być przyczyną istotnych uprzedzeń przy redagowaniu przyszłych uwag ogólnych.

Drugi członek Komitetu, J. Errera, nie widzi przede wszystkim motywacji, dla których, w dwa lata po uchwaleniu uwag ogólnych, Komitet ponownie podejmuje zagadnienie prawa do życia. Jego zdaniem problematyka rozbrojenia nie należy przy tym do kompetencji Komitetu. Podjęcie kroków w celu zdefiniowania nowej kategorii zbrodni przeciwko ludzkości musi być poprzedzone przeprowadzeniem badań i studiów takiej koncepcji w kontekście krajowych i międzynarodowych norm karnych. Chodzi tutaj między innymi o status Trybunału Norymberskiego, konwencję o nieprzedawnianiu zbrodni przeciwko ludzkości, konwencje o apartheidzie. Zdaniem Errery należałoby przeprowadzić zróżnicowanie pomiędzy stosowaniem broni nuklearnych a ich projektowaniem, próbowaniem czy składowaniem, przy czym, gdy mowa o stosowaniu, konieczne jest uwzględnienie zasady samoobrony, o której mowa w art. 51 Karty NZ.

J. Errera, podobnie jak F. Ermacora, jest zdania, że Komitet nie ma kompetencji do adresowania swych uwag do państw, które nie są stronami paktu, co zresztą jednoznacznie wynika z licznych przepisów tego

<sup>47</sup> u. N. Doc. E/1985/56, s. 10.

aktu. Z powyższych względów uważa on, że „uwagi ogólne są godnym pożałowania i niebezpiecznym precedensem”<sup>48</sup>.

Te mocne słowa skłaniają do refleksji. Jeśli w kolejnych uwagach ogólnych Komitet będzie zmierzał do rozszerzającej interpretacji paktu, konieczne będzie — jak się wydaje — normatywne sprecyzowanie charakteru, zakresu i funkcji tych uwag. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że zarzuty, analogiczne do wyżej przytoczonych, przedstawiać będą państwa. Może to osłabić autorytet Komitetu i skuteczność jego działań, a nie należy w tym miejscu zapominać, że państwa na ogół niechętnie akceptują kontrolę międzynarodową nad swymi poczynaniami.

## 2. KIERUNKI INTERPRETACJI

W licznych fragmentach uwag ogólnych Komitet ogranicza się do wskazania kwestii, które powinny być uwzględniane w sprawozdaniach państw. Niektóre uwagi ogólne wymieniają jedynie najważniejsze, zdaniem Komitetu, aspekty poszczególnych praw człowieka i optymalne metody ich zagwarantowania.

Komitet nie uchwalił dotychczas uwag ogólnych w kwestii tych praw człowieka, których realizacja i zagwarantowanie wzbudzają z reguły ożywione dyskusje i kontrowersje polityczne, ideologiczne i doktrynalne. Chodzi tutaj między innymi o wolność zgromadzeń i stowarzyszeń, wolność religii, prawa polityczne.

Niektóre uwagi dotyczyły bardzo szczegółowych kwestii i ich funkcją jest przede wszystkim sprecyzowanie postanowień paktu. Zabieg ten polega przede wszystkim na wyliczeniu tych szczegółowych uprawnień, które są elementami składowymi danego prawa człowieka. Ta metoda stosowana była głównie przy redagowaniu tych uwag ogólnych, które wiążą się z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Na szczególną uwagę zasługuje — moim zdaniem — wielokrotnie powtarzająca się teza, iż zagwarantowanie praw obywatelskich i politycznych wymaga od państwa nie tylko postawy nieingerencji, ale i przedsięwzięcia pozytywnych środków. Jest to wyraźne odejście od klasycznego ujmowania tych praw.

Komitet wskazuje również, że państwo w pewnych okolicznościach odpowiada nie tylko za działalność swych organów, ale winno chronić jednostkę przed zamachami na jej prawa ze strony innych osób. Dochodzimy tutaj stopniowo do sformułowania ogólnego pozytywnego obowiązku państwa, jakim jest zagwarantowanie takiego porządku wewnętrznego, by prawa człowieka były respektowane, by jednostka mo-

<sup>48</sup> Summary Record of the 563rd meeting, Summary Record of the 571st meeting of Human Rights Committee, CCPR/C/SR. 563 i 571.

gła z nich skutecznie korzystać i wreszcie, aby akty naruszeń podlegały odpowiednim sankcjom.

Podkreślić trzeba, że Komitet dostrzega nowe niebezpieczeństwa, jakie zagrażają współcześnie realizacji praw człowieka. Przykładem jest tutaj zwrócenie uwagi na rolę przedsiębiorstw wielonarodowych. Prawom człowieka nadaje się więc stopniowo wymiary, które wykraczają poza tradycyjne stosunki państwo-jednostka. Komitet Praw Człowieka może odegrać istotną rolę w. promocji nowych praw człowieka, jak i nowych metod ich międzynarodowej i krajowej ochrony.

## INTERPRETATION OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS IN THE LIGHT OF REPORTS OF THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE

### Summary

Three important anniversaries are to be observed in the international activity in the field of the protection of Human Rights in 1986. It was 20 years ago when the General Assembly adopted International Covenants on Human Rights. 10 years ago those international instruments entered into force. 10 years have passed since the Committee on Human Rights was created, it exercises control upon implementation of the Covenant on Civil and Political Rights. These anniversaries stem reflections and analyses.

The subject matter of the article is the interpretation of provisions of the Covenant performed by the Committee in the process of studying reports of the States Parties. The article was prepared mostly on the basis of the annual reports submitted to the General Assembly by the Committee.

The article consists of three parts. The first one discusses competence bestowed upon the Committee by the Covenant and Optional Protocol. This information is intended to serve as a kind of introduction to the further deliberations.

The second part presents the forms in which the Committee can express its views and opinions. It is the case of general comments and of discussions in the process of studying reports of States Parties. In the first instance we have to deal with a position of the Committee, while in the second with the opinions and views of its particular members.

In the third part the authoress analyses main directions in interpretation of the general clauses (art. 1-4 of the Covenant) and of some provisions formulating the catalog of human rights (part III of the Covenant). In the opinion of the authoress, the Committee's interpretation is sometimes exceeding the verbal meaning of the Covenant provisions. The interpretation of the right to life can serve here as an example. The Committee has exhibited here an overt tendency of law making which was met with reservations of some of its members.

The authoress on her part does not attempt at evaluating the effectiveness of the international control system, based on reports of States Parties to the Committee. Yet she is advocating the opinion that considerations of the Committee can contribute to unifying implementation of Human Rights by States. In spite of the fact that these considerations are not legally binding for those States.