

Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych – nowy mechanizm dochodzenia praw jednostki

Wstecz

18 czerwca 2008 r. Rada Praw Człowieka ONZ uchwaliła Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ustanawiający m.in. procedurę wnoszenia skarg indywidualnych do komitetu czuwającego nad kontrolą implementacji Paktu przez Państwa-strony. Protokół ten został następnie przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 2008 r. (rezolucja A/RES/63/117). To bardzo ważny etap nie tylko w rozwoju uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, ale przede wszystkim przełomowe podejście, jeśli chodzi o kontrolę realizacji praw społecznych i gospodarczych w ramach systemu ONZ. To również ważne potwierdzenie zasady integralności praw człowieka, zgodnie z którą nie ma praw „drugiej kategorii”, za jakie często są uważane prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne.

Procedura skargowa, którą ustanawia Protokół Fakultatywny jest w dużej mierze zbliżona do istniejących dotychczas mechanizmów skargowych do pozostałych organów traktatowych (m.in. do Komitetu Praw Człowieka czy do Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet), zawiera przy tym nowe elementy świadczące o ciągłym rozwoju systemu ONZ-owskiego.

Legitymację do wnoszenia skarg (ang. *communication*) do Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych posiadają jednostki oraz grupy jednostek, które twierdzą iż stały się ofiarami naruszenia przez Państwo-stronę praw zawartych w Pakcie. Zakres kognicji Komitetu obejmuje badanie naruszeń wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych objętych Paktem.

Kryteria dopuszczalności skargi pokrywają się w dużej mierze z przesłankami dopuszczalności skarg do pozostałych organów traktatowych. By skarga została uznana za dopuszczalną muszą zostać spełnione łącznie następujące warunki:

- Należy wyczerpać krajowe środki ochrony prawnej, chyba że nastąpiła nieuzasadniona zwłoka lub jest mało prawdopodobne, iż ich zastosowanie przyniesie skuteczną pomoc;
- Fakty będące przedmiotem skargi muszą mieć miejsce po wejściu w życie Protokołu Fakultatywnego w stosunku do danego Państwa-strony (chyba że fakty te trwały nadal po tej dacie);
- Zakaz *ne bis in idem* (zakaz badania tej samej sprawy powtórnie przez Komitet lub rozpatrywania sprawy, która jest lub była badana w ramach innej międzynarodowej procedury);
- Skarga nie może być sprzeczna z postanowieniami Paktu;
- Skarga nie może być oczywiście bezzasadna lub niedostatecznie uzasadniona;
- Skarga nie może stanowić nadużycia prawa do złożenia skargi;
- Skarga nie może być anonimowa i musi być złożona na piśmie;

- Skargę należy wnieść do Komitetu przed upływem roku od chwili wyczerpania krajowych środków ochrony prawnej. Jest to nowe kryterium, jeśli chodzi o skargi indywidualne do komitetów ONZ, bowiem w przypadku pozostałych organów traktatowych nie obowiązuje limit czasowy na wniesienie skargi. Ten element procedury jest niewątpliwie wzorowany na art. 35 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ustanawiającej limit czasowy na wnoszenie skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- Komitet może odmówić rozpoznawania skargi, jeśli nie zostanie wykazane iż jej autor poniósł wyraźny uszczerbek (*clear disadvantage*), chyba że Komitet uzna, iż skarga podnosi ważne kwestie o ogólnym znaczeniu. To rozwiązanie, także będące nowością w procedurach skargowych do organów traktatowych, również można uznać za inspirowanie systemem europejskim, w szczególności postanowieniami art. 12 Protokołu nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka formułującego założenia reformy Trybunału w Strasbourgu (protokół nie wszedł w życie).

Całe postępowanie, podobnie jak w przypadku pozostałych komitetów, oparte jest wyłącznie na dokumentach przedstawionych przez skarżącego i Państwo-stronę oraz ew. na dokumentach ONZ lub regionalnych systemów kontroli ochrony praw człowieka. Możliwość odwoływania się przez Komitet do dokumentów tego typu potwierdza dążenie ONZ do zapewnienia współpracy i komplementarności systemu uniwersalnego z systemami regionalnymi. Komitet posiada kompetencję do wystąpienia do Państwa-strony o zastosowanie środków tymczasowych, jeśli są one konieczne dla uniknięcia nieodwracalnej szkody.

Postępowanie kończy wydanie przez Komitet decyzji (ang. *view*) stwierdzającej czy doszło w danej sprawie do naruszenia postanowień Paktu. Decyzja nie jest wyrokiem i nie ma charakteru prawnie wiążącego, jednak obowiązek jej realizacji wypływa z faktu związania się przez Państwo postanowieniami Paktu i tym samym przyjęcia na siebie obowiązku realizacji praw w nim zawartych.

Wykonanie przez Państwo-stronę decyzji jest monitorowane w ramach procedury *follow-up*, która zobowiązuje m.in. do informowania Komitetu przez Państwo-stronę o podjętych działaniach oraz także ew. dostarczania odpowiednich informacji w sprawozdaniach okresowych do Komitetu.

Nowością w systemie ONZ-owskim jest możliwość zawarcia ugody pomiędzy skarżącym a Państwem-stroną. Jest to także rozwiązanie wzorowane na systemie strasburskim. Oprócz skargi indywidualnej, Protokół Fakultatywny do Paktu ustanawia także instytucję skargi międzypaństwowej oraz postępowania wyjaśniającego (dochodzenia). Skarga międzypaństwowa umożliwia podnoszenie przez Państwo-stronę wobec innego Państwa-strony zarzutu niewypełniania zobowiązań nałożonych przez Pakt. Instrument ten istnieje także w odniesieniu do innych organów traktatowych, m.in. Komitetu Praw Człowieka, w praktyce jednak nie jest wykorzystywany przez państwa.

O wiele ciekawszym mechanizmem jest możliwość przeprowadzania przez Komitet dochodzenia w przypadku otrzymania informacji o dokonywaniu przez dane Państwo-stronę poważnych lub systematycznych naruszeń praw zawartych w Pakcie. Dochodzenie może, za zgodą Państwa-strony, obejmować wizytę członków Komitetu na jego terytorium. Dochodzenie jest instrumentem

znacząco uzupełniającym procedurę skargową i sprawozdawczą, wzorowanym na instytucji postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komitet przeciwko Torturom, Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu oraz przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet.

Protokół wejdzie w życie w trzy miesiące po uzyskaniu ratyfikacji przez 10 państw. Przystąpienie do Protokołu przez Państwa-strony Paktu (w tym Polskę) jest niewątpliwie w tej chwili kwestią priorytetową. Dorobek orzeczniczy Komitetu, a przede wszystkim poziom realizacji jego decyzji przez Państwa-strony pozwoli natomiast w przyszłości na ocenę skuteczności nowej procedury.

Katarzyna Sękowska-Kozłowska

Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN