

Bartosz Ziemblicki

Międzynarodowe organizacje gospodarcze a prawa człowieka

Dynamiczny rozwój Światowej Organizacji Handlu (WTO¹, a wcześniej GATT²) i dwóch międzynarodowych organizacji finansowych - Banku Światowego³ (Bank, BS) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁴ (Fundusz, MFW) - rozpoczął się po zakończeniu drugiej wojny światowej. Na ten sam okres przypada rozwój praw człowieka, które z czasem zaczęły przenikać do innych gałęzi prawa międzynarodowego, aż w końcu zaczęły być konfrontowane z prawem międzynarodowych organizacji gospodarczych⁵. Jaki skutek przyniosła ta konfrontacja? Jaki status mają prawa człowieka w międzynarodowych organizacjach gospodarczych? Czy międzynarodowe organizacje gospodarcze są związane prawami człowieka? Czy prawa te są uwzględniane w ich działaniach?

* Dr Bartosz Ziemblicki - Katedra Prawa Gospodarczego, Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

dorozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu, zawarte w Marrakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r., Dz. U. 1995, nr 98, poz. 483.

² Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu, podpisany w Genewie dnia 30 października 1947 r. (ang. *General Agreement on Tariffs and Trade*).

³ Umowa o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju Gospodarczego, zawarta w Bretton Woods dnia 22 lipca 1944 r., Dz.U. 1948, nr 40, poz. 292. Obecnie należałoby mówić raczej o Grupie Banku Światowego, nie jest to bowiem jedna instytucja, lecz pięć powiązanych ze sobą następujących podmiotów: Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (The International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) istniejący od 1946 r., Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (The International Development Association, IDA) - od 1960 r., Międzynarodowa Korporacja Finansowa (The International Finance Corporation, IFC) - od 1956 r., Wielostronna Agencja Gwarancji Inwestycji (The Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA) - od 1988 r. oraz Międzynarodowe Centrum Porozumień i Arbitrażu (The International Center for Settlement of Investment Disputes, ICSID) - od 1966 r. Najczęściej jednak to pierwsza z powyższych instytucji utożsamiana jest z Bankiem Światowym i często obie nazwy są stosowane zamiennie.

⁴ Umowa o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zawarta w Bretton Woods dnia 22 lipca 1944 r., Dz.U. 1948 nr 40 poz. 290

⁵ Na temat relacji międzynarodowego prawa gospodarczego i międzynarodowego prawa handlowego i finansowego zob. B. Ziemblicki, *Współczesne rozumienie pojęcia międzynarodowego prawa gospodarczego*, „Studia Prawnicze Państwowej Akademii Nauk”, 2014, nr 1.

Organizacje międzyrządowe zyskały w ostatnich dekadach na znaczeniu, co przejawia się w przeniesieniu na nie prawa do decydowania o sprawach publicznych państw członkowskich. Rodzi to potrzebę objęcia tych organizacji obowiązkami dotyczącymi ochrony praw człowieka. Rządy prawa wymagają, aby siła w rękach prywatnych była uregulowana, zaś siła w rękach publicznych - odpowiedzialna przed społeczeństwem⁶. Dotyczy to także międzynarodowych organizacji gospodarczych. Celem niniejszej pracy nie jest oczywiście szczegółowe zgłębienie wszystkich aspektów relacji między prawami człowieka i WTO, BŚ oraz MFW, ale zwrócenie uwagi na najważniejsze z nich oraz wysunięcie wniosków.

Prawa człowieka w WTO

Wpływ WTO na prawa człowieka

Istotny wpływ działalności WTO na prawa człowieka nie jest współcześnie kwestionowany. Co więcej, zagadnienie to cieszy się w ostatnich latach bardzo dużym zainteresowaniem doktryny⁷. Istotnym impulsem dla debaty na ten temat był bardzo krytyczny raport Komisji Praw Człowieka ONZ z 2000 roku. W ocenie jego autorów wpływ WTO na prawa człowieka to „istny koszmar”⁸. Sama zaś organizacja określona została przykładem narzuconej odgórnie globalizacji o antydemokratycznych tendencjach⁹, która dodatkowo utrudnia państwom członkowskim wykonywanie obowiązków dotyczących ochrony praw człowieka¹⁰. Należy nadmienić, że opinia publiczna dostrzegła związki WTO z prawami człowieka jeszcze wcześniej, czego dowodem są masowe demonstracje przeciwko działaniom tej organizacji, które odbyły się w Seattle w 1999 roku w czasie konferencji ministerialnej w tym mieście.

Po ukazaniu się raportu z 2000 roku Wysoki Komisarz Praw Człowieka ONZ przygotował serię kolejnych. W 2001 roku ukazał się raport w sprawie wpływu porozumienia TRIPS¹¹, dotyczącego handlowych aspektów prawa własności intelektualnej,

⁶ N. Wahi, *Human Rights Accountability of the IMF and the World Bank: A Critique of Existing Mechanisms and Articulation of a Theory of Horizontal Accountability*, "U.C. Davis Journal of International Law and Policy", 2005, vol. 12, s. 333-334.

⁷ Zob. m.in. B. Ziemblicki, *Ochrona praw człowieka w systemie Światowej Organizacji Handlu*, Toruń 2013; J. Harrison, *The Human Rights Impact of the World Trade Organization*, Oxford 2007; P. Szewedo, *Rozstrzyganie sporów w ramach Światowej Organizacji Handlu a prawa człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, 2006, nr 4; G. Zagel, *The WTO and Trade-related Human Rights Measures: Trade Sanctions vs. Trade Incentives*, "Austrian Review of International and European Law", 2004, vol. 9.

⁸ *Globalization and its Impact on the Full Enjoyment on Human Rights*, Raport Komisji Praw Człowieka ONZ, dokument ONZ E/CN.4/Sub.2/2000/13 z 15.06.2000 r., par. 15.

⁹ *Ibidem*, par. 24.

¹⁰ *Ibidem*, par. 44.

¹¹ Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*); art. 8 ust. 1, art. 27 ust. 2.

na prawa człowieka¹², a zwłaszcza na prawo do zdrowia. W 2002 roku ukazał się raport w sprawie relacji między Porozumieniem WTO w sprawie rolnictwa (*Agreement on Agriculture*, AoA¹³) a prawami człowieka¹⁴, w szczególności prawem do żywności. Również w 2002 roku ukazał się raport w sprawie wpływu liberalizacji handlu usługami na prawa człowieka¹⁵. Oprócz powyższych trzech raportów Wysoki Komisarz sporządził jeszcze kilka innych, np. dotyczących inwestycji¹⁶, partycypacji jednostek w procesie globalizacji¹⁷ oraz zakazu dyskryminacji w procesie globalizacji¹⁸, a także ochrony zdrowia w WTO¹⁹.

Jak widać, Wysoki Komisarz bardzo szybko dostrzegł wpływ powstałej w 1994 roku organizacji na prawa człowieka. Co do zasady, w jego ocenie prawa człowieka i prawo WTO nie są ze sobą sprzeczne, a nawet mają potencjał wzajemnych korzyści. Co więcej, nie ma potrzeby zmiany prawa WTO, bowiem już *de lege lata* można je pogodzić z ochroną praw człowieka. Wysoki Komisarz zwrócił jednak uwagę, że członkowie organizacji związani są prawami człowieka, a zatem także WTO powinno je respektować, jeśli nie na podstawie prawa traktatowego, to przynajmniej zwyczajowego.

Jeśli chodzi o kwestię, na które prawa człowieka działalność WTO ma wpływ, to wymienić należy co najmniej: prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa (art. 3 PDPC²⁰, art. 6 MPPPOP²¹), prawo do urlopu i wypoczynku (art. 24 PDPC), prawo do odpowiednich warunków pracy (art. 23 PDPC), prawo do odpowiedniej stopy życiowej (art. 25 PDPC, art. 11MPPGSK²²), prawo partycypacji w tworzeniu polityki państwa (art. 21 PDPC, 25 MPPPOP), prawo ochrony własności intelektualnej (art. 27 PDPC, art. 15 MPPGSK), prawo do ochrony zdrowia (art. 12 MPPGSK), prawo rozporządzania zasobami naturalnymi (art. 1 ust. 2 MPPPOP, art. 1 ust. 2 MPPGSK)

¹² *The Impact of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights on Human Rights*, Report of the High Commissioner, E/CN.4/Sub.2/2001/13, 27.06.2001 r.

¹³ Porozumienie w sprawie rolnictwa (*Agreement on Agriculture*); Załącznik 2, art. 2 i 12.

¹⁴ *Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights*, Report of the High Commissioner for Human Rights, E/CN.4/2002/54, 15.01.2002 r.

¹⁵ *Liberalization of trade in services and human rights*, Report of the High Commissioner, E/CN.4/ Sub.2/2002/9, 25.06.2002 r.

¹⁶ *Human Rights, trade and investment*, Report of the High Commissioner for Human Rights, E/CN.4/ Sub.2/2003/9, 2.07.2003 r.

¹⁷ *Analytical study of the High Commissioner for Human Rights on the fundamental principle of participation and its application in the context of globalization*. Report of the High Commissioner, E/CN.4/ 2005/41, 23.12.2004 r.

¹⁸ *Analytical study of the High Commissioner for Human Rights on the fundamental principle of non-discrimination in the context of globalization*, Report of the High Commissioner, E/CN.4/2004/40, 15.01.2004 r.

¹⁹ *The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, Report of the Special Rapporteur, Paul Hunt, Addendum, Mission to the World Trade Organization, E/CN.4/2004/49/Add.1, 1.03.2004 r.

²⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana 10 grudnia 1948 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Paryżu.

²¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

²² Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169.

i zakaz pracy przymusowej (art. 8 ust. 3 pkt 1 MPPOP). Oprócz powyższych praw określonych przez podstawowe akty prawne międzynarodowej ochrony praw człowieka, WTO ma wpływ także na realizację szczególnych praw, uregulowanych np. w Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej²³, Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet²⁴, Konwencji Praw Dziecka²⁵ czy konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Obowiązek ochrony praw człowieka przez WTO

Jest oczywiste, że ochrona praw człowieka stanowi obowiązek państw członkowskich WTO. Powstaje jednak pytanie, czy ochrona praw człowieka przez inne organizacje niż wyspecjalizowane w zakresie ochrony praw człowieka stanowi ich obowiązek prawny? Jest to kwestia kontrowersyjna i w doktrynie można spotkać różne poglądy.

W opinii w sprawie *Światowa Organizacja Zdrowia przeciwko Egipcjowi* Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że powszechne prawo międzynarodowe stosuje się do organizacji międzynarodowych²⁶. Uwzględnieniem tej zasady w prawie WTO jest art. 3 ust. 2 DSU²⁷, na podstawie którego interpretacja przepisów organizacji musi być zgodna ze zwyczajowymi zasadami interpretacji międzynarodowego prawa publicznego. Nie oznacza to jednak pierwszeństwa przepisów któregośkolwiek podsystemu prawa międzynarodowego przed innym (np. praw człowieka przed prawem handlowym).

Powyższe ograniczenie nie dotyczy Karty Narodów Zjednoczonych²⁸, bowiem - zgodnie z jej art. 103 - „w razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikających z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegos innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty”. WTO uznaje wprost także tę zasadę²⁹. W Karcie prawom człowieka poświęcono sporo uwagi. Samo pojęcie „prawa człowieka” pojawia się (poza Preambułą) pięć razy³⁰. Problem w tym, że przepisy te są na tyle ogólne, że trudno byłoby wyinterpretować z nich konkretne obowiązki dla podmiotów prawa międzynarodowego. Dlatego więc nie można uznać, że WTO ma prawny obowiązek ochrony praw człowieka wyłącznie z mocy art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych. W konsekwencji nawet najwięksi zwolennicy ochrony

²³ Uchwalona 7.03.1966 r., Dz.U. 1969, nr 25, poz. 187.

²⁴ Uchwalona 18.12.1979 r., Dz. U. 1982, nr 10, poz. 71.

²⁵ Uchwalona 20.11.1989 r., Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526.

²⁶ Opinia doradcza z 20.12.1980 r.

²⁷ Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* w skrócie *Dispute Settlement Understanding*).

²⁸ Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90.

²⁹ Np. art. XXI lit. c GATT, który stanowi, że żadne z postanowień niniejszego układu nie będzie interpretowane jako stanowiące przeszkodę dla jakiegokolwiek układającej się strony w podjęciu działań w wykonaniu jej zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

³⁰ Art. 1, 13, 62, 68 i 76 KNZ.

i promocji praw człowieka w WTO nie mówią wprost, że organizacja ta ma bezwarunkowy prawny obowiązek ich ochrony³¹.

Nie przekonuje także nadanie prawom człowieka statusu norm *ius cogens* lub chociażby zobowiązań *erga omnes*³². Co najwyżej można przyjąć, że niektóre spośród nich mają tę cechę (np. zakaz tortur). Te jednak nie mają bezpośredniego związku z międzynarodowymi regulacjami handlowymi, a ponadto także do nich odnosi się problem konkretnych obowiązków³³.

W literaturze przedmiotu można jednak spotkać poglądy zgoła odmienne. S. Charnovitz podnosi, że pominięcie praw człowieka w prawie WTO jest celowe i stanowi przyczynę skuteczności i sukcesu organizacji³⁴. W podobnym tonie wypowiada się C.M. Vazquez, który kwestionuje związanie WTO prawami człowieka³⁵. Podkreśla, że zgodnie z zasadami *lex posterior derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali* nie można przyjąć, że powstała w 1994 specjalistyczna organizacja jest związana przepisami innej dziedziny prawa międzynarodowego, przyjętymi wcześniej. Dodać wreszcie należy, że tradycyjnie prawo międzynarodowe nie nakłada na państwa (czy inne podmioty) żadnych konkretnych obowiązków co do reakcji na naruszenie prawa przez inne państwa³⁶. Dotyczy to także praw człowieka.

Możliwości de lege lata ochrony praw człowieka przez WTO

Prawo WTO nigdzie nie zawiera określenia „prawa człowieka”, jednak pewne przepisy służą faktycznie ich ochronie. Zgodnie z Preambułą Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, WTO dąży m.in. do „ochrony i zachowania środowiska, oraz że jednym z celów porozumienia jest podniesienie standardu życia oraz zapewnienie pełnego zatrudnienia [...], przy założeniu trwałego rozwoju” (*sustainable development*). Pewne regulacje mające związek z prawami człowieka znalazły się w będących załącznikami do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu TBT³⁷, SPS³⁸, AoA, TRIPS i GATS³⁹. Jednak naj

³¹ E.-U. Petersmann, *The WTO Constitution and Human Rights*, "Journal of International Economic Law", 2000, vol. 3, no. 1, s. 20 i n.

³² J. Harrison, *op. cit.*, s. 58-59.

³³ *Idibem*.

³⁴ S. Charnovitz, *World Trade Organization in 2020*, "Journal of International Law & International Relations", 2005, vol. 1-2, s. 176.

³⁵ C.M. Vazquez, *Trade Sanctions and Human Rights - Past, Present, and Future*, "Journal of International Economic Law", 2003, vol. 6, no. 4, s. 802.

³⁶ L. Henkin, *Act of State Today: Recollections in Tranquility*, "Columbia Journal of Transnational Law", 1967, vol. 6, no. 2, s. 181.

³⁷ Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (*Agreement on Technical Barriers to Trade*); Preambuła, art. 2.2, 2.10, 5.4, 5.7, załącznik 3 pkt L.

³⁸ Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*); Preambuła, art. 2, 3,5, załącznik A art. 1, załącznik B art. 6.

³⁹ Układ ogólny w sprawie handlu usługami, wraz z załącznikami (*General Agreement on Trade in Services*), art. XIV.

ważniejsze są postanowienia art. XX GATT. Zgodnie z nim jest możliwe stosowanie ograniczeń w handlu ze względu na ochronę wartości pozahandlowych (m.in. ochronę moralności publicznej lub ochronę życia lub zdrowia), o ile nie stanowi to samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, w których panują te same warunki, bądź stosowania ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym.

Prawo WTO zawiera zatem regulacje mogące być wykorzystane dla promocji praw człowieka. Problemem jest ich warunkowość i ogólnikowość, dająca szerokie możliwości interpretacyjne. W praktyce bowiem wyjątki od zakazu dyskryminacji interpretowane są bardzo wąsko w obawie przed protekcyjnizmem⁴⁰. Mimo takiej wykładni, organy rozstrzygania sporów WTO (czyli panele i Organ Odwoławczy)⁴¹ nie negują co do zasady wartości pozaekonomicznych, jak zdrowie czy środowisko, a jedynie sposób stosowania środków ochronnych⁴². Stąd też postulaty państw wysokorozwiniętych, aby wprowadzić klauzulę społeczną (*social clause*), która odnosiłaby się wprost do praw człowieka. Budzi to jednak opory ze strony państw rozwijających się, które obawiają się, że przez to nie będą w stanie konkurować na rynku tanią siłą roboczą i niskimi kosztami produkcji⁴³.

Wyłączność na rozstrzygnięcie sporów handlowych dotyczących prawa WTO mają organy rozstrzygania sporów WTO. Poddanie sporu pod ich rozstrzygnięcie nie jest dobrowolne, a zatem strona sporu nie jest w stanie zapobiec wiążącemu rozstrzygnięciu⁴⁴. Mandat organów jest jednak ograniczony, bowiem na podstawie art. 1 ust. 1 DSU spory dotyczyć mogą wyłącznie przepisów prawa WTO⁴⁵. Co więcej, zgodnie z art. 3 ust. 2 zd. 3 DSU zalecenia i postanowienia organów rozstrzygania sporów nie mogą zwiększyć ani zmniejszyć praw i zobowiązań ustalonych w wymienionych porozumieniach⁴⁶. Wreszcie ust. 1 art. 19 DSU stanowi, że za naruszenie prawa nie zasądza się żadnej rekompensaty, a jedynie nakazuje się doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem⁴⁷. Biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia, system rozstrzygania sporów nie może stanowić skutecznego narzędzia ochrony praw człowieka. Jedyny sposób na ich promocję to interpretacja istniejących przepisów w sposób przyjazny dla praw człowieka zgodnie z zasadą dobrej wiary.

⁴⁰ Kwestię tę szczegółowo zbadała G. Marceau, *WTO Dispute Settlement and Human Rights*, "European Journal of International Law", 2002, vol. 13, no. 4, s. 753-814, której przemyślenia uwzględniono w niniejszym fragmencie. Zob. także P. Szewo, *op. cit.*

⁴¹ Formalnie organy te sporządzają jedynie raporty, a decyzja należy do Organu Rozstrzygania Sporów. Odrzucenie raportu wymaga jednak konsensu, zatem *de facto* są one przyjmowane automatycznie.

⁴² G. Zagel, *op. cit.*, s. 4-5.

⁴³ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁴ Art. 23 DSU.

⁴⁵ Powtarza to art. 4, 7, 11 i 19.

⁴⁶ Powtarza to art. 19 ust. 2.

⁴⁷ Także art. 3 ust. 7 i art. 22 ust. 1 DSU.

W systemie rozstrzygania sporów WTO można jednakże wskazać kilka jego mechanizmów, które pozwalają, choćby w minimalnym stopniu, wprowadzić do niego prawa człowieka. Jednym z nich jest nieobecna w DSU, jednak dopuszczona przez Organ Odwoławczy⁴⁸ możliwość składania w postępowaniu listów *amicus curiae* („listy przyjaciół sądu”), w których podmiot nie będący stroną przedstawia swoje stanowisko. Nie jest to mechanizm dla państw, bo one i tak mogą brać udział w każdej sprawie⁴⁹. Podmiotem takim może być natomiast organizacja zajmująca się prawami człowieka. Innym mechanizmem jest możliwość zasięgania porad eksperckich z dowolnych źródeł⁵⁰. Trzecim jest uelastycznienie procedury rozstrzygania sporów, dające organom prawo jej modyfikacji⁵¹. Czwartym i bodaj najważniejszym jest prawo ewolucyjnej wykładni przepisów WTO⁵².

Oprócz wyżej przedstawionych cech WTO stojących na drodze ochronie praw człowieka przez tę organizację, na marginesie należy wspomnieć o pokrewnych zarzutach, takich jak brak skutku bezpośredniego prawa WTO⁵³, słaby status jednostki w relacjach z tą organizacją⁵⁴ oraz deficyt demokracji⁵⁵.

⁴⁸ Raport Organu Odwoławczego w sprawie *Stany Zjednoczone - krewetki*, WT/DS58/AB/R, par. 99-100.

⁴⁹ DSU art. 10 ust. 2.

⁵⁰ Uregulowane w art. 13 DSU.

⁵¹ Art. 12 ust. 1 DSU.

⁵² Raport Organu Odwoławczego w sprawie *Stany Zjednoczone - krewetki*, WT/DS58/AB/R, par. 129-130.

⁵³ B. Ziemblicki, *Skutki porozumień Światowej Organizacji Handlu w porządku prawnym Wspólnot Europejskich*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, red. K. Wojtowicz, Wrocław 2009; C. Mik, *Prawo Światowej Organizacji Handlu (WTO) a prawo Wspólnot Europejskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo Unii Europejskiej*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Wrocław 2003, s. 125-151; J. Barcz, *Status prawa WTO w prawie wspólnotowym, w sprawie skutku bezpośredniego postanowień porozumienia TRIPS*, [w:] *Prawo Światowej Organizacji Handlu a Unia Europejska*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2008, s. 17-45; U. Stępkowska, *Dostosowywanie prawa wspólnotowego do prawa WTO na przykładzie reguł antydumpingowych*, [w:] *ibidem*, s. 54-56.

⁵⁴ S. Charnovitz, *The WTO and the Rights of the Individual*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=282021 [dostęp: 30.06.2014 r.].

⁵⁵ M.C.E.J. Bronckers, *Better Rules for a New Millennium: A Warning against Undemocratic Developments in the WTO*, "Journal of International Economic Law", 1999, vol. 2, no 4, s. 550; W. Mori, *The Role of Civil Society in the WTO - Transparency, Participation and Efficiency*, "Murdoch University Electronic Journal of Law", 2007, vol. 14, no 2, s. 255; D.E. Skaggs, *How can parliamentary participation in WTO rule-making and democratic control be made more effective in the WTO?*, "Journal of International Economic Law", 2004, vol. 7, no 3, s. 657; Y. Bonzon, *Institutionalizing public participation in WTO decision making: some conceptual hurdles and avenues*, "Journal of International Economic Law", 2008, vol. 11, no 4, 2008, s. 765- 771; G.C. Schaffer, *Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: the Political, Normative, and Practical Contexts*, "Journal of International Economic Law", 2004, vol. 7, no 3, s. 633; J.A. Lacarte, *Transparency, Public Debate and Participation by NGOs in the WTO: a WTO Perspective*, "Journal of International Economic Law", 2004, vol. 7, no 3, s. 686; E. Mann, *A parliamentary dimension to the WTO - more than just a vision?* "Journal of International Economic Law", 2004, vol. 7, no 3, s. 664; D.C. Esty, *Non-governmental organizations at the World Trade Organization: cooperation, competition or exclusion* "Journal of International Economic Law", 1998, vol. 1, no. 1, s. 129; P. Van den Bossche, *NGO Involvement in the WTO: A Comparative Perspective*, "Journal of International Economic Law", 2008, vol. 11, no 4, s. 723.

Prawa człowieka w Banku Światowym i Międzynarodowym Funduszu Walutowym

Wpływ Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego na prawa człowieka

Bank początkowo zajmował się tylko odbudową⁵⁶; pomocą beneficjentom w rozwoju zajęł się w latach 50-tych XX wieku. Przez lata 60-te centralnym punktem był wzrost gospodarczy. Gdy w 1968 roku prezesem został Robert McNamara i wprowadzono nowe podejście, zwane „Podstawowe Ludzkie Potrzeby” (*Basic Human Needs*), akcenty przesunięto na walkę z ubóstwem i inne aspekty dobrobytu społecznego. Przez lata 70-te i 80-te ludzkie potrzeby znów zeszły na dalszy plan na rzecz programów strukturalnych. Bank wprowadził mianowicie *Structural Adjustment Loans*, dzięki którym można było finansować nie konkretny cel, ale zmianę polityki gospodarczej beneficjenta w pożądanym kierunku⁵⁷. Wymagały one jednak spełnienia przez państwo określonych żądań Banku, co *de facto* oznaczało dzielenie się władzą z organizacją międzynarodową. Pod wpływem krytyki działań Banku pod koniec lat 80-tych temat praw człowieka powrócił. Bank przyjął następnie *Sustainability Approach*, przez co koncentrował się on na ochronie środowiska, kontroli populacji i - przede wszystkim - zwalczaniu ubóstwa⁵⁸.

Zmianom działań Banku towarzyszyła ewolucja poglądów na temat jego mandatu. Początkowo uważano, że ograniczenie działań BS do spraw gospodarczych wykluczało uwzględnianie praw człowieka. Powyższy pogląd jest już nieaktualny, zaś zaangażowanie w zwalczanie ubóstwa ma bezpośredni wpływ na ochronę praw człowieka. Ten cel stał się dominujący za czasów prezesa Jamesa Wolfensohna (od 1995), jednak Bank nadal nie przyznał oficjalnie, że ma obowiązki w zakresie ochrony praw człowieka. Zamiast tego przyjął strategię „robienia tego po cichu” (*doing it quietly*)⁵⁹. Dopiero główny radca BS Roberto Danino w 2006 roku przyznał, że w niektórych sytuacjach postanowienia Umowy o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju wymagają, aby ten uznał wymiar praw człowieka swoich polityk i działań i że są one częścią jego misji⁶⁰. Podniósł, że prawa człowieka są standardem dla oceny wysiłków w osiąganiu celów rozwojowych. Rolą Banku jest wspomagać beneficjentów pomocy w wypełnianiu przez nich obowiązków w tym zakresie. Prawa człowieka określane są jako istotne i pożądane, ale nie jako egzekwowalne⁶¹. Podsumowując,

⁵⁶ Umowa o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju Gospodarczego, art. I pkt i.

⁵⁷ N. Wahi, *op. cit.*, s. 340.

⁵⁸ *Ibidem*; zob. też A. McBeth, *A Right by Any Other Name: the Evasive Engagement of International Financial Institutions with Human Rights*, "George Washington International Law Review", 2008- 2009, vol. 40, s. 1112-1114.

⁵⁹ R. Bell, *Doing it quietly: The World Banks Engagement with Human Rights*, „Monash University Law Review”, 2008, vol. 34, s. 331.

⁶⁰ R. Danino, *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank*, 27.01.2006 r.

⁶¹ A. McBeth, *op. cit.*, s. 1116.

należy odnotować istotny postęp w interpretacji mandatu Banku, podyktowany dostrzeżeniem rzeczywistego wpływu jego działań na prawa człowieka.

Zmianę wykładni mandatu jeszcze lepiej widać w przypadku MFW. Początkowo ograniczał się on wyłącznie do pomocy państwom w zwalczaniu krótkoterminowych problemów z bilansem płatniczym⁶². Gdy w latach 70-tych XX wieku upadł system sztywnych kursów walut (*par value*), MFW stracił wpływ na państwa uprzemysłowione, lecz zyskał go na rozwijające się, zmieniając się w makroekonomiczną instytucję finansową⁶³. Nowelizacja Artykułów Porozumienia w 1978 roku usankcjonowała rozszerzenie mandatu MFW. Pozwoliła ona od lat 90-tych na zaangażowanie MFW w sprawy mikroekonomiczne⁶⁴. Szczególnie istotne jest wyłączenie prawa MFW do interpretacji Artykułów Porozumienia. Ewolucja mandatu widoczna jest w szczególności w warunkach stawianych beneficjentom. Początkowo chodziło jedynie o możliwość spłaty pożyczek, z czasem nacisk położono na prywatyzację i liberalizację handlu, aż w końcu na umocnienie krajowych instytucji i walkę z korupcją⁶⁵.

Należy podkreślić, że przyznanie pożyczki jest uzależnione od spełnienia przez beneficjenta określonych warunków. Celem warunkowości jest zapewnienie, że zasoby MFW udostępnione państwu zostaną wykorzystane w celu przywrócenia bilansu płatniczego, względnie osiągnięcia innych założeń. Środki wypłacane są etapami, zaś MFW bieżąco monitoruje ich wykorzystanie. MFW przejmuje zatem część władzy od beneficjenta. W doktrynie podnosi się, że wymogi stawiane beneficjentom wykraczają niekiedy poza mandat organizacji i naruszają niezależność beneficjentów⁶⁶. Ostatecznie, podobnie jak w przypadku Banku, także dla MFW walka z ubóstwem stała się głównym celem. Upodobniły się nawet formy pomocy obu instytucji, bowiem początkowo MFW udzielał pożyczek krótkoterminowych, a BŚ - długoterminowych, jednak z czasem różnice w tej kwestii zaczęły się zacierać⁶⁷.

Obecnie eksperci są zgodni, że działania Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego wywierają znaczący wpływ na prawa człowieka - zarówno pozytywny, jak i negatywny. Ten drugi przejawia się przede wszystkim przez projekty infrastrukturalne i górnicze, wiążące się z relokacją ludności i zanieczyszczeniem środowiska⁶⁸. Ponadto krytykowany jest brak przejrzystości funkcjono-

⁶² Umowa o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju Gospodarczego, art. I pkt i; zob. B. Rajagopal, *Crossing the Rubicon: Synthesizing the Soft International Law of the IMF and Human Rights*, "B.U. International Law Journal", 1993, vol. 11, s. 87.

⁶³ D.D. Bradlow, *The Changing Role for the IMF in the Governance of the Global Economy and Its Consequences*, http://www.new-rules.org/storage/documents/global_governance/bradlow.pdf, s. 6 [dostęp: 30.06.2014 r.].

⁶⁴ R. Hockett, *From Macro to Micro to "Mission Creep": Defending the IMF's Emerging Concern with the Infrastructural Prerequisites to Global Financial Stability*, "Columbus Journal of Transnational Law", 2002, vol. 41, s. 178.

⁶⁵ J.W. Head, *Seven Deadly Sins: An Assessment of Criticisms Directed at the International Monetary Fund*, "University of Kansas Law Review", 2004, vol. 52, s. 527.

⁶⁶ N. Wahi, *op. cit.*, s. 348.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 339.

⁶⁸ A. McBeth, *op. cit.*, s. 1101.

wania instytucji, brak partycypacji społecznej i związane z nim nieuwzględnianie specyficznych potrzeb ludności państw-beneficjentów⁶⁹, a nawet zwiększanie różnic społecznych⁷⁰. Wśród pozytywnych aspektów wpływu międzynarodowych instytucji finansowych wymienia się programy oddłużeniowe, dzięki którym beneficjenci mają więcej zasobów dla urzeczywistnienia praw człowieka. Inne programy instytucji pośrednio również wpływają na standardy praw człowieka, gdyż wspomagają rozwój dobrego zarządzania, niezależności sądów i zwalczania korupcji⁷¹.

Wydaje się, że głównym problemem z ochroną praw człowieka w działaniu BS i MFW jest pominięcie w dialogu końcowych beneficjentów programów pomocowych, czyli zwykłych mieszkańców. Programy te kontrolują elity, zaś głosy biednych nie są słyszane⁷². Próbowano temu zaradzić, konsultując projekty z przedstawicielami społeczeństwa⁷³, jednak udział odbiorców pomocy określa się mianem fasadowego, zaś proces decyzyjny - jako deficyt demokracji⁷⁴. Wiele agencji pomocowych przyjęło politykę praw człowieka, jednak Bank Światowy i MFW nie⁷⁵.

Jeśli chodzi o konkretne prawa człowieka, na które BS i MFW mają wpływ, wymienić należy co najmniej art. 23 PDPC i art. 6 MPPGSK (prawo do pracy i ochrony przed bezrobociem), art. 13 PDPC i art. 12 MPPOP (wyboru miejsca zamieszkania), art. 25 PDPC i art. 11 MPPGSK (odpowiedniej stopy życiowej), art. 21 PDPC i 25 MPPOP (uczestnictwa w rządzeniu krajem) oraz art. 1 MPPOP i art. 1 MPPGSK (samostanowienia i wykorzystania zasobów naturalnych). Jak widać, są to te same prawa, na które wpływ ma WTO.

Obowiązek ochrony praw człowieka przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy

Już w 1951 roku Komisja Prawa Człowieka zaprosiła MFW i BS do udziału w tworzeniu MPPGSK, jednak obie organizacje odmówiły⁷⁶. Jak wspomniano wcześniej, MFW skupiał się tylko na stabilności kursów walut, a Bank - na pożyczkach na odbudowę państw po wojnie. Otóż art. IV sekcja 10 Umowy o utworzeniu Międzynarodowego

⁶⁹ N. Wahi, *op. cit.*, s. 347.

⁷⁰ Zob. np. J.E. Stiglitz, *Failure of the Fund: Rethinking the IMF Response*, "Harvard International Law Review", 2001, vol. 23, s. 14.

⁷¹ A. MacBeth, s. 1102.

⁷² J. Agusti-Panareda, *Transforming Weakness into Virtue: a Dialogue and Context Based Approach to Human Rights at the World Bank*, "Human Rights. & Globalization La Review", 2008-2009, vol. 2, no. 1, s. 27-28.

⁷³ Zob. K. Finsterbusch, W.A. Van Wicklin III, *Beneficiary Participation in Development Projects: Empirical Tests of Popular Theories*, "Economic Development and Cultural Change", 1989, vol. 37, no. 3, s. 573.

⁷⁴ Szerzej: D.P. Ellerman, *Helping People Help Themselves: from the World Bank to an Alternative Philosophy of Development*, Michigan 2006.

⁷⁵ OECD, *Integrating Human Rights into Development. Donor Approaches, Experience and Challenges*, 2006.

⁷⁶ A. MacBeth, *op. cit.*, 1107; E. Gianviti, *Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund*, [w:] *Non-State Actors and Human Rights*, ed. by P. Alston, Oxford 2005, s. 114.

Banku Odbudowy i Rozwoju przewiduje zakaz zaangażowania politycznego Banku i jego pracowników. Celem tej regulacji jest zapobieganie dyskryminacji między państwami o różnych kulturach i systemach politycznych. W trochę podobnym duchu sformułowany jest art. 4 par. 3b Umowy o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Wydaje się jednak, że w obu przypadkach obecnie trudno zgodzić się z tezą, że prawa człowieka stanowią czynnik całkowicie polityczny, bez elementów ekonomicznych⁷⁷. Podobnie jak nie można się zgodzić z tym, że prawa człowieka to wewnętrzna sprawa każdego państwa, w którą inne podmioty nie mają żadnego prawa ingerować. Dlatego powyższych przepisów nie należy rozumieć jako zakazu uwzględniania praw człowieka w działaniach organizacji. Zwłaszcza w sytuacji, gdy w praktyce Bank często ingeruje w sprawy polityczne beneficjentów, nie związane z prawami człowieka⁷⁸.

Bank i MFW skupiają się na walce w ubóstwem, a więc *de facto* na realizacji praw człowieka. Ubóstwo określane jest przy pomocy kryterium przychodu. Cele Milenijne rozumieją skrajne ubóstwo jako dzienny przychód poniżej jednego dolara dziennie⁷⁹. Wolność od ubóstwa można uznać za prawo człowieka, względnie za manifestację innych praw człowieka, takich jak prawo do żywności i wody, zdrowia czy mieszkania. Patrząc z drugiej strony, skrajne ubóstwo to prawdopodobnie najskuteczniejszy sposób na złamanie wszystkich praw człowieka⁸⁰. Walka z ubóstwem oznacza więc jednocześnie realizację praw człowieka⁸¹. Te działania nie tyle wpływają na siebie nawzajem, ile są wręcz tożsame.

Znamienne jednak, że zasadniczo Bank dostrzega swój wpływ na prawa człowieka, ale nie lubi o tym mówić. Nie używa języka praw człowieka, a w szczególności unika potwierdzenia swoich obowiązków w tym zakresie⁸². Wynika to z dwóch przyczyn⁸³: ograniczonego (w przypadku odpowiedniej interpretacji) mandatu Banku Światowego oraz niechęci przedstawicieli członków organizacji (np. Stanów Zjednoczonych).

Inaczej patrzą na to organizacje ochrony praw człowieka. W Komentarzu Ogólnym na temat prawa do wody Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych stwierdził, że państwa, które są członkami międzynarodowych instytucji finansowych, w szczególności MFW i BŚ, powinny przedsięwziąć kroki mające na celu uwzględnienie prawa do wody w politykach tych organizacji⁸⁴.

⁷⁷ A. McBeth, *op. cit.*, s. 1109-1110.

⁷⁸ Szerzej: J.E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, London 2003.

⁷⁹ The Secretary-General, *Report of the Secretary-General on Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, U.N. Doc.A/57/270, <http://www.un.org/millenniumgoals/sgreport2002.pdf>, s. 8 [dostęp: 30.06.2014 r.].

⁸⁰ A. Sfeir-Younis, *Human Rights and Economic Development: Can They Be Reconciled? A View from the World Bank*, [w:] *World Bank, IMF and Human Rights*, ed. by W. van Genügten, P. Hunt, S. Mathews, Nijmegen 2003, s. 40.

⁸¹ A. McBeth, *op. cit.*, s. 1124.

⁸² Ch. Jochnick, *Confronting the Impunity of Non-State Actors: New Fields for the Promotion of Human Rights*, "Human Rights Quarterly", 1999, vol. 21, no. 1, s. 77; F. Gianviti, *op. cit.*, s. 137.

⁸³ J. Agusti-Panareda, *op. cit.*, s. 32.

⁸⁴ General Comment No. 15: Right to Water, U.N. Doc. E/C. 12/2002/11 z 20.01.2003 r., s. 36.

Jeśli chodzi o przedstawicieli doktryny, to co odważniejsi jej przedstawiciele prezentują pogląd, że Bank Światowy i MFW mają obowiązki ochrony praw człowieka, wynikające z powszechnego zwyczajowego prawa międzynarodowego⁸⁵. W szczególności dlatego, że są wyspecjalizowanymi agencjami ONZ i mają obowiązek przestrzegać Karty Narodów Zjednoczonych (art. 55-60). Zgodnie z jej art. 55, Narody Zjednoczone będą popierały „powszechne poszanowanie i zachowywanie ludzkich praw i wolności podstawowych dla wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka lub religii”. Zgodnie z art. 56, wszyscy członkowie zobowiązują się „podejmować wspólną i samodzielną akcję łącznie z Organizacją dla dopięcia celów, wymienionych w artykule 55”.

Pierwszą znaną propagatorką tezy o związaniu Banku i Funduszu prawami człowieka jest Sigrun Skogly. Jej zdaniem instytucje Bretton Woods mają osobowość prawną w prawie międzynarodowym oraz szczególny status jako organizacje wyspecjalizowane ONZ i są związane powszechnym prawem międzynarodowym, w tym prawami człowieka, nawet jeśli jest to sprzeczne z ich mandatem⁸⁶. Powołuje się przy tym na art. 46 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów pomiędzy państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz między organizacjami międzynarodowymi⁸⁷, a także art. 3 Artykułów o odpowiedzialności państw za międzynarodowe delikty⁸⁸ oraz orzecznictwo⁸⁹ i doktrynę⁹⁰. Co więcej, są one organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ z art. 63 Karty Narodów Zjednoczonych, a także składają się z państw, które mają obowiązki związane z prawami człowieka. Wahi twierdzi, że błąd Skogly polega na tym, że zwyczajowe prawa człowieka wiążą jedynie państwa⁹¹.

Niektórzy uważają, że prawa człowieka są skuteczne *erga omnes*⁹². Inni stoją na stanowisku, że organizacje międzyrządowe mają pośredni obowiązek ochrony praw człowieka⁹³. Jeszcze inni podnoszą, że instytucje Bretton Woods związane są prawem międzynarodowym publicznym, a zatem także prawami człowieka, które stanowią prawo zwyczajowe⁹⁴. Nie kwestionując celowości urzeczywistnienia powyższych tez,

⁸⁵ Zob. S. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, Cavendish Publishing 2001; M. Darrow, *Between Light and Shadow: the World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing 2006; B. Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights*, Martinus Nijhoff 2005.

⁸⁶ S. Skogly, *op.cit.*, s. 101 i n.

⁸⁷ Przyjęta i otwarta do podpisu 21.03.1986 r. Nie weszła jeszcze w życie z uwagi na zbyt małą liczbę ratyfikacji.

⁸⁸ Projekt sporządzony w kwietniu 2001 r. przez Komisję Prawa Międzynarodowego. Dotychczas nie zostały one przyjęte przez państwa.

⁸⁹ Zob. przyp. 24.

⁹⁰ C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organisations*, Cambridge 1996, s. 208; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Brill 1995, s. 822.

⁹¹ N. Wahi, *op. cit.*, s. 376.

⁹² J.D. Ciociari, *The Lawful Scope of Human Rights criteria in World Bank Credit Decisions: An Interpretive Analysis of the IBRD and IDA Articles of Agreement*, "Cornell International Law Journal", 2000, vol. 33, s. 357.

⁹³ Por. F. Gianviti, *op. cit.*

⁹⁴ S. Skogly, *op. cit.*, s. 78-105.

Autor nie zgadza się jednak z argumentacją na rzecz uznania prawnego obowiązku ochrony praw człowieka przez instytucje Bretton Woods z przyczyn podobnych do tych, dla których obowiązku tego odmawia się WTO.

Możliwości de lege lata ochrony praw człowieka przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy

Mimo że - jak wspomniano wcześniej - instytucje Bretton Woods zaprzeczają, jakoby miały prawny obowiązek ochrony praw człowieka, zdecydowały się jednak na wprowadzenie odrobiny instytucjonalnej odpowiedzialności. Są to działania w kierunku odpowiedzialności wewnętrznej, a nie - względem państw bądź jednostek. Taka samoregulacja obciążona jest pewnymi wadami, jest bowiem arbitralna, selektywna i podważa normy spoza organizacji (prawo międzynarodowe lub krajowe)⁹⁵.

Bank wprowadził pewne regulacje na poziomie polityk operacyjnych (*Operational Policies*, OP), dyrektyw operacyjnych (*Operational Directives*, OD) i procedur bankowych (*Bank Procedures*, BP). Wprawdzie nie ma żadnego OP o prawach człowieka, ale w niektórych istniejących znajdują się postanowienia istotne z punktu widzenia praw człowieka. OP 4.01 dotyczący oceny środowiska zawiera zapisy dotyczące zdrowia ludzkiego, a także zasad partycypacji grup ludzi, których działania dotyczą. OD 4.20 o ludności tubylczej wprost stanowi o pełnym poszanowaniu praw człowieka. OP 4.12 o przymusowej relokacji uwzględnia poziom stopy życiowej, zaś BP 4.20 o płci i rozwoju wspomina o reformach prawnych i instytucjonalnych⁹⁶. Razi wybiórczość regulacji⁹⁷; poza tym są to jedynie wskazówki, a nie wiążące obowiązki.

Z kolei MFW przewiduje konsultacje na podstawie art. 4 Umowy o utworzeniu MFW. Teoretycznie mają one na celu upewnienie się, że państwa przestrzegają porozumień. W rzeczywistości MFW ocenia całą gospodarkę państw. Ale zwraca uwagę nie tylko na stopy procentowe i politykę pieniężną, ale także ochronę zdrowia, ochronę środowiska czy rynek pracy. Zdaniem Bradlowa, skoro MFW tak dalece ingeruje w politykę państwa, to powinien wziąć za to odpowiedzialność wobec społeczeństwa⁹⁸.

Drugim mechanizmem wspomagającym ochronę praw człowieka są wprowadzone w 1999 roku *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP)⁹⁹. Dokumenty te, jak sama nazwa wskazuje, stanowią plan zwalczania ubóstwa przez beneficjenta. Założeniem strategii jest zaangażowanie do niej społeczeństwa¹⁰⁰. PRSP danego państwa muszą

⁹⁵ N. Wahi. *op. cit.*, s. 352.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 352-355.

⁹⁷ K. de Feyter, *Self Regulation*, [w:] *World Bank, IMF and Human Rights*, *op. cit.*, s. 98.

⁹⁸ Por. D.D. Bradlow, *Symposium: Social Justice and Development: Critical Issues Facing the Bretton Woods System: The World Bank, the IMF, and Human Rights*, "Transnational Law & Contemporary Problems", 1996, vol. 6.

⁹⁹ Szerzej: R. Driscoll, A. Evans, *Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues*, "Development Policy Review", 2005, vol. 23, no 1.

¹⁰⁰ Szerzej: J. Lazarus, *Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: reviewing the past, assessing the present and predicting the future*, "Third World Quarterly", 2008, vol. 29, no 6.

zostać zatwierdzone jako warunek otrzymania wsparcia. Państwa sporządzają roczne raporty z realizacji oraz nowy PRSP co trzy lata. Częścią tego procesu jest *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA), ale nie korzysta się przy niej z międzynarodowych standardów praw człowieka. PSIA traktowane są jako narzędzia diagnostyczne, a nie narzędzia wprowadzania reform¹⁰¹. Główny problem z wykorzystaniem PSIA do ochrony praw człowieka jest taki, że PSIA nie używają pojęcia „prawa”, lecz „wzięcie pod uwagę” (*relevant consideration*). Ponadto PSIA skupiają się na środkach zbiorowych, bez uznania dla praw indywidualnych¹⁰². Do wad zalicza się dużą zależność beneficjenta od pożyczkodawcy oraz brak partycypacji społecznej¹⁰³.

Oprócz powyższych instrumentów, instytucje Bretton Woods wprowadziły pewne mechanizmy nadzorcze. Mają one jednak ograniczony mandat i nie są w pełni niezależne. Bank Światowy powołał mianowicie Panel Inspekcyjny (*Inspection Panel*) po opublikowaniu Raportu Morse'a dotyczącego tamy w Indiach¹⁰⁴. Aby zainicjować postępowanie, potrzebne są co najmniej dwie osoby i konieczna jest uprzednia próba załatwienia problemu bezpośrednio z personelem Banku. Panel ma 6 tygodni na raport. Członkiem panelu nie może być osoba, która pracowała dla Banku w ciągu ostatnich 2 lat i taka osoba więcej dla Banku pracować nie będzie. Działanie panelu jest obciążone kilkoma wadami.

Po pierwsze, weryfikuje działania Banku tylko pod kątem umowy z beneficjentem, OP, BP i OD. Nie bierze pod uwagę zewnętrznych wobec Banku źródeł prawa (np. konwencji praw człowieka), ale także np. Dobrych Praktyk. Najbardziej bulwersującym przykładem wady takiego rozwiązania jest projekt budowy rurociągu w Czadzie i Kamerunie. W czasie jego realizacji powstały poważne zarzuty o zatrzymaniu i torturowaniu przeciwników projektu. Panel nie mógł się do tego odnieść, bo nie wiązało się to bezpośrednio z polityką Banku¹⁰⁵.

Po drugie, na sporządzeniu raportu rola panelu się kończy. Nie ma żadnego nadzoru nad eliminacją uchybień. Sam Bank źle reaguje na raporty panelu - zaprzecza, kwestionuje, a czasem wręcz ukrywa prawdę¹⁰⁶. Poza tym skarżący nie ma udziału w postępowaniu - jedynie je wszczynają¹⁰⁷. Nadto można skarżyć jedynie projekt

¹⁰¹ A. McBeth, *op. cit.*, s. 1130-1132.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Zob. G. Dijkstra, *The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua*, "Development Policy Review", 2011, vol. 29, no 1, s. 111-133.

¹⁰⁴ Zob. D.L. Clark, *The World Bank and Human Rights: the Need for Greater Accountability*, "Harvard Human Rights Journal", 2002, vol. 15, s. 216-217.

¹⁰⁵ Inspection Panel, World Bank, *Investigation Report: Chad-Cameroon Petroleum and Pipeline Project*, s. 61-62.

¹⁰⁶ Zob. K. Treakle, J. Fox, *Lessons learned, [w:] Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, ed. by D. Clark, J. Fox, K. Treakle, New York 2003, s. 254.

¹⁰⁷ *Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights*, dokument przygotowany przez grupę ekspertów pod przewodnictwem prof. van Genugtena na spotkaniu na Uniwersytecie w Tilburgu w październiku 2001 i kwietniu 2002 roku, opublikowane [w:] *World Bank, IMF and Human Rights, op. cit.*, s. 253.

zrealizowany w maksymalnie 95%, a zatem nie można skarżyć się później na podstawie rezultatów projektu¹⁰⁸.

MFW powołał swój organ nadzoru znacznie później. Niezależne Biuro Ocen (*Independent Evaluation Office*) zostało założone w lipcu 2001 roku. Dyrektor jest wybierany przez zarząd MFW i w każdej chwili może być odwołany. To samo dotyczy innych pracowników biura. Ponadto MFW przydziela mu środki finansowe. W konsekwencji biuro nie jest niezależne, choć jego powołanie stanowi krok w dobrym kierunku¹⁰⁹. Ponadto po zbadaniu sprawy przekazuje on jedynie swoją radę zarządowi MFW. Jego skuteczność jest kwestionowana¹¹⁰. Biuro nie odnosi się standardów praw człowieka.

Wydaje się, że mimo przychylności części przedstawicieli Banku, nadal nie znalazł on sposobu na zaadaptowanie praw człowieka. Jego misja i zasoby techniczne dają idealne warunki dla promocji praw człowieka. To umocniłoby także jego legitymację do działania. Nie wymagałoby odwoływań do zewnętrznych ocen praw człowieka¹¹¹. Przykładem postulowanych rozwiązań jest wprowadzenie klauzuli praw człowieka do *Operational Policies* Banku¹¹². Pozwoliłoby to skorzystać z doświadczenia i orzecznictwa organów ochrony praw człowieka i gwarantowałoby spójność działań Banku w tym zakresie. Podobne rozwiązanie mogłoby się sprawdzić także w Funduszu.

Podsumowanie

Wzrost zainteresowania doktryny prawa międzynarodowego zagadnieniem relacji praw człowieka i międzynarodowych organizacji gospodarczych zaczął się kilkanaście lat temu. Wpływ WTO, BŚ i MFW na prawa człowieka nie jest współcześnie kwestionowany. Należy podkreślić, że wpływ ten bywa pozytywny, ale zdarza się, że organizacje te niekiedy przyczyniają się do naruszeń praw człowieka.

Poglądy na temat prawnego obowiązku ochrony praw człowieka przez międzynarodowe organizacje gospodarcze są rozbieżne. Można dostrzec większą skłonność do uznania takiego związania w odniesieniu do instytucji Bretton Woods niż WTO. Jednak w żadnym przypadku argumentacja nie jest do końca przekonująca, a w szczególności nie znajduje potwierdzenia w orzecznictwie czy samych traktatach.

W odpowiedzi na krytykę, każda z omawianych organizacji przyjęła pewne mechanizmy, których celem jest przeciwdziałanie naruszeniom praw człowieka ze strony tych organizacji. Działania te zasługują na odnotowanie i docenienie. Jednak wprowadzone rozwiązania są fasadowe, selektywne, pozbawione niezależności bądź wiedzy eksperckiej z zakresu praw człowieka. W szczególności żadna z organizacji nie używa nawet nazewnictwa z tej dziedziny.

¹⁰⁸ N. Wahi, *op. cit.*, s. 359.

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 361, A. McBeth, *op. cit.*, 1152.

¹¹⁰ *Tilburg Guiding Principles...*, *op. cit.*, s. 253, 257.

¹¹¹ J. Agusti-Panareda, *op. cit.*, s. 35-37.

¹¹² *Tilburg Guiding Principles...*, *op. cit.*, s. 245-255.

Główny wniosek płynący zatem z analizy stanu ochrony praw człowieka w międzynarodowych organizacjach gospodarczych jest taki, że mimo znacznego wzrostu zainteresowania tą materią ze strony środowisk naukowych, trudno jest dostrzec znaczące zmiany instytucjonalne w tych organizacjach. Poglądy obserwatorów należy bardziej traktować jako postulaty *de lege ferenda* niż refleksje nad prawem *de lege lata*. W konsekwencji trudno mówić o rzeczywistym rozwoju prawa międzynarodowych organizacji gospodarczych w tym kierunku.

International economic organizations and human rights (summary)

The relations between human rights and international economic organizations came to the attention of scholars about 15 years ago. Currently the influence of the World Trade Organization, World Bank, and the International Monetary Fund on human rights is not contested. It should be emphasised that this influence is sometimes positive, but it also happens to contribute to human rights atrocities.

Opinions on the legal obligation of these organizations to protect human rights are divergent. One can notice more openness towards attributing this obligation to the Bretton Woods institutions rather than the WTO. However, the argumentation in favour of this thesis is hardly convincing. In particular, it finds no support in either international jurisprudence nor the treaties.

In response to criticism, all these organizations introduced mechanisms to enhance protection of non-economic values. These efforts deserve recognition and appreciation. Nevertheless, they tend to be selective and lack independence and proper expertise, above all, they deny human rights rhetoric.

The main conclusion coming from the analysis on the state of human rights protection in international economic organization is that, despite 15 years of academic debate, it is still hard to point at any relevant change in the law in this field. The theses of scholars should be treated as postulates rather than facts. As a consequence one cannot prove any real life progress of human rights protection in the international economic organizations.