

Bartosz Ziemblicki
(Wrocław)

BUSINESS IS BUSINESS. CZY WTO MA WPŁYW NA PRZESTRZEGANIE PRAW CZŁOWIEKA?

ABSTRAKT

Międzynarodowa ochrona praw człowieka i międzynarodowe prawo handlowe rozwijały się w całkowitej separacji. Analizując kwestię wpływu WTO na prawa człowieka, autor zastanawia się, jakich praw człowieka międzynarodowy handel może dotyczyć. Autor omawia także akty prawne dotyczące GATT i WTO, które odnoszą się do kwestii praw człowieka. Stwierdza przy tym, że egzekucja praw człowieka w WTO jest raczej skromna. Porozumienia zawarte w ramach WTO zawierają przepisy, które mogą posłużyć za instrumenty ich ochrony. Orzecznictwo wskazuje jednak, że powinny być one interpretowane bardzo wąsko. Same kraje rozwijające się sprzeciwiają się wzmocnieniu ochrony praw człowieka w WTO. Czynną to dlatego, że zarzucają państwu rozwiniętemu, iż wykorzystują je jedynie jako pretekst dla działań protekcyjnych. W konkluzji podkreślone zostało, że WTO nie ma środków po temu, by prowadzić działania służące skutecznej ochronie praw człowieka (sankcje handlowe uznane zostały przez ekspertów za instrument nieskuteczny, gdyż godzący przede wszystkim w najuboższe grupy ludności danego kraju). Wskazano także propozycje włączenie ochrony praw człowieka w obręb WTO: 1) wprowadzenia sformalizowanego badania wpływu porozumień handlowych na prawa człowieka na poziomie ich negocjowania i implementacji; 2) przyznania mandatu panelom i Organowi Apelacyjnemu WTO do interpretowania przepisów w zgodzie z prawami człowieka i uznania ich za podstawę dla niewykonywania niektórych zasad w WTO; 3) zwiększenia roli tzw. bodźców handlowych (*trade incentives*) oraz 4) włączenie aspektów praw człowieka do udzielanych przez WTO krajom rozwijającym się programów pomocy technicznej we wprowadzaniu reform.

SŁOWA KLUCZOWE: World Trade Organization, handel międzynarodowy, międzynarodowe prawo handlowe, prawa człowieka, protekcyjizm, sankcje handlowe, bodźce handlowe, programy pomocy technicznej

Wstęp

Międzynarodowa ochrona praw człowieka i międzynarodowe prawo handlowe rozwijały się mniej więcej w tym samym czasie, ale jednak w całkowitej separacji. Obie dziedziny mają ten sam cel końcowy, jakim jest podniesienie standardu życia ludzi. Niestety, międzynarodowy system ochrony praw człowieka nie jest wyposażony w skuteczne środki egzekucji. Dlatego powstaje pytanie, czy sankcje handlowe byłyby odpowiednim instrumentem dla jego wspomżenia¹.

Na początku globalnej integracji handlowej, czyli w momencie powstania GATT w 1947 (Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu, angielskie: *General Agreement on Tariffs and Trade*), prawa człowieka w ogóle nie były brane pod uwagę przez układające się strony. Porozumienie zawarte zostało na rok przed podpisaniem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz na blisko 20 lat przed zawarciem Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, a związki między handlem a prawami człowieka nie były jeszcze rozważane. Ponadto pierwotnie GATT nie miał być organizacją międzynarodową regulującą światowe stosunki gospodarcze, lecz jedynie porozumieniem o liberalizacji handlu, tymczasowo zastępującym Międzynarodową Organizację Handlu (ang. International Trade Organization, ITO), której państwom nie udało się powołać do życia².

Dopiero w latach 90. XX wieku, niedługo przed przekształceniem GATT w Światową Organizację Handlu (*World Trade Organization*, dalej WTO), zaczęto więcej uwagi poświęcać kwestii ochrony praw człowieka w handlu międzynarodowym. Stało się tak głównie za sprawą głośnych sporów na forum WTO, m.in. dotyczących ochrony żółwi morskich³. Ochrona żółwi, jako ochrona środowiska naturalnego, nie jest typowym bądź bezpośrednim naruszeniem praw człowieka zawartych w Paktach⁴.

-
- 1 Por. G. Zagel, *The WTO and Trade-related Human Rights Measures: Trade Sanctions vs. Trade Incentives*, Austrian Review of International and European Law, 2004, nr 9, s. 124–125.
 - 2 P. Stoll, F. Schorkopf, *WTO – World Economic Order*, World Trade Law, Boston 2006, s. 12; E. Kawecka-Wyrzykowska, *Rola GATT w rozwoju handlu międzynarodowego*, [w:] J. Kaczurba, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Polska w WTO*, Warszawa, 2002, s. 18.
 - 3 W. Yang, *Environment Provisions in the WTO Agreements and their Implications for China as a Member*, RECIEL 2002, 11 (3), s. 315.
 - 4 Jednak o znaczeniu środowiska dla praw człowieka świadczy np. Światowa Karta Ochrony Przyrody (ang. *World Charter for Nature*), Rezolucja 48. Zebrania Zgromadzenia Ogólnego NZ z 28 października 1982 r., A/RES/37/17.

Niemniej kwestia ta była impulsem do przyjrzenia się uwzględnianiu w systemie WTO wartości innych niż handlowe. Dlatego też przy okazji przekształcania GATT w WTO państwa członkowskie poświęciły prawom człowieka nieco więcej uwagi.

Prawa człowieka, których WTO może dotyczyć

Analizując kwestię wpływu WTO na prawa człowieka, należy w pierwszej kolejności zastanowić się, jakich praw człowieka międzynarodowy handel może w ogóle dotyczyć. Podstawowym prawem człowieka, które może być zagrożone w systemie WTO, jest ochrona zdrowia (handel produktami niebezpiecznymi dla zdrowia). Ponieważ zagrożenie zdrowia w wielu przypadkach stanowi także zagrożenie życia, również to dobro należy brać pod uwagę. Są one chronione przez art. 3 i 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która w opinii części doktryny stanowi akt wiążący, oraz przez art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej MPPOP), a także art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (dalej MPPGSK)⁵.

Kolejne prawa człowieka, którym zagrozić może funkcjonowanie WTO, to wolność od głodu (faktyczne skutki liberalizacji handlu produktami rolniczymi)⁶ i związane z nią kwestie dystrybucji żywności (art. 12 ust. 2 MPPGSK) oraz zakaz pracy przymusowej w produkcji towarów eksportowych (art. 8 ust. 3 MPPGSK). Innym ważnym w omawianym kontekście prawem człowieka jest ochrona bogactw i zasobów naturalnych (art. 1 ust. 2 obu Paktów), choć jest to prawo specyficzne, gdyż nie dotyczy jednostek, lecz całych społeczności. Na pewno nie wolno zapomnieć w tym miejscu o ochronie środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami przemysłowymi, która nie jest wprost nazwana w Paktach, lecz współcześnie sklasyfikowanie jej jako prawa człowieka jest akcep-

5 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 169) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38 poz. 167).

6 Por. Ch. Kaufmann, S. Heri, *Liberalizing Trade in Agriculture and Food Security—Mission Impossible?*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 40(4).

towane przez część doktryny⁷. Należy przy tym zaznaczyć, że powyższe dobra to tylko najważniejsze i najbardziej oczywiste przykłady, na które wpływ może mieć międzynarodowy handel.

Przepisy WTO dotyczące praw człowieka

Należy w tym miejscu rozważyć, które przepisy WTO odnoszą lub mogą odnosić się do kwestii ochrony praw człowieka. Już w preambule Porozumienia ustanawiającego WTO⁸ (dalej: Porozumienie WTO) widać zmianę podejścia do niektórych kwestii związanych z omawianą dziedziną. Zgodnie z nią strony uznają, że powinny „zmierzać do podniesienia standardu życia (...) przy optymalnym wykorzystaniu światowych zasobów zgodnie z celami trwałego rozwoju, mając przy tym na względzie ochronę i zachowanie środowiska”.

Państwa podpisały także Akt końcowy zawierający wyniki Wielostronnych Negocjacji Handlowych Rundy Urugwajskiej⁹. Jego część stanowi Decyzja w sprawie Handlu i Środowiska, która z kolei ustanawia Komitet do spraw Handlu i Środowiska (*Committee on Trade and Environment*, dalej: CTE). Zadaniem Komitetu było zbadanie relacji między handlem i środowiskiem oraz przygotowanie odpowiednich zaleceń w tej sprawie.

System WTO składa się z wielu porozumień i niemalże w każdym z nich można znaleźć przepisy pośrednio, a rzadziej – bezpośrednio, związane z ochroną praw człowieka. Najszerzej omówiony w literaturze przedmiotu został art. XX GATT¹⁰, który przez lata pozostawał jednym z tego zakresu. Zawiera on ogólne wyjątki od zakazu dyskryminacji w handlu,

7 Tak: J.D. van der Vyver, *The Environment: State Sovereignty, Human Rights, and Armed Conflict*, Emory International Law Review, 2009, t. 23, s. 93 i n.; przeciwnie: *Final Report of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions' Advisory Council of Jurists (ACJ) on the reference on human rights and the environment*, Sydney, 24–27 września 2007 r.

8 Dz.U.UE L z dnia 23 grudnia 1994 r.

9 *Ibidem*.

10 Np. T. Eres, *The Limits of GATT Article XX: A Back Door for Human Rights?*, 35 Geo. J. Int'l L. 597, Georgetown Journal of International Law, 2004, nr 35; S. Bal, *International Free Trade Agreements and Human Rights: Reinterpreting Article XX of the GATT*, Minnesota Journal of Global Trade, 2001, nr 62.

ustanowionego w art. I (klauzula najwyższego uprzywilejowania) i art. III (klauzula narodowa) GATT. Do wyjątków tych, które mogą posłużyć ochronie praw człowieka, należą: ochrona moralności publicznej (pkt a), ochrona życia lub zdrowia ludzi, zwierząt i roślin (pkt b), środki dotyczące produkcji pracy więźniów (pkt e) oraz dotyczące zachowania wyczerpywalnych zasobów naturalnych (pkt g). Należy dodać, że początek art. XX (tzw. *chapeau*) nakłada dodatkowe wymogi względem powyższych wyjątków, a mianowicie, że nie będą one „użyte w sposób stwarzający możliwość stosowania samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, w których panują te same warunki, bądź stosowania ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym”.

W Porozumieniu w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (angielskie: *The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, w skrócie: TRIPS) istotne regulacje znajdują się w art. 8 ust. 1 oraz art. 27 ust. 2. Pierwszy z nich stanowi, że „tworząc (...) swoje ustawodawstwa krajowe, Członkowie mogą przyjąć rozwiązania niezbędne dla ochrony zdrowia publicznego i odżywiania (...)”. Drugi zaś, że: „Członkowie mogą wyłączyć ze zdolności patentowej takie wynalazki, których nie dopuszczają do obrotu handlowego na swoim terytorium ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego lub moralności, włączając ochronę życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin lub zapobieżenia poważnej szkodzi dla środowiska naturalnego (...)”.

W Układzie ogólnym w sprawie handlu usługami (angielskie: *General Agreement on Trade in Services*, w skrócie: GATS) art. XIV zawiera ogólne wyjątki i jest podobny do przytoczonego wyżej art. XX GATT. Dopuszcza stosowanie środków koniecznych dla ochrony publicznej moralności oraz utrzymania porządku publicznego (pkt a), niezbędnych dla ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin (pkt b), niezbędnych dla ochrony życia prywatnego osób w zakresie przetwarzania i rozpowszechniania danych osobistych (pkt c, ii).

Powyższe trzy porozumienia (GATT, GATS i TRIPS) mają na celu ogólną liberalizację handlu towarami, usługami oraz związanych z nimi przepisów o prawie własności intelektualnej. Wśród porozumień WTO są jednak także i takie, których ogólnym celem jest regulacja dozwolonych ograniczeń handlowych. Są to przede wszystkim Porozumienie w sprawie Barrier Technicznych w Handlu (*The Agreement on Technical Barriers to Trade*, w skrócie: TBT) i Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (*The Agreement on the Application*

of Sanitary and Phytosanitary Measures). Ze względu na charakter tych umów zawierają one więcej postanowień, mogących mieć zastosowanie dla ochrony praw człowieka.

W TBT preambuła stanowi, że: „żaden kraj nie powinien być powstrzymywany od podejmowania środków koniecznych do zapewnienia (...) ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin, czy środowiska”. Art. 2.2 TBT wskazuje natomiast, iż: „(...) przepisy techniczne nie będą ograniczać handlu w stopniu większym niż to konieczne do osiągnięcia uzasadnionego celu, biorąc pod uwagę zagrożenia, jakie mogłoby wywołać nieosiągnięcie tego celu. Takimi uzasadnionymi celami są, m.in.: wymagania bezpieczeństwa narodowego; zapobieganie oszukańczym praktykom; ochrona zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, ochrona życia i zdrowia zwierząt i roślin i lub środowiska”.

Ochrona praw człowieka upoważnia też państwo członkowskie do odstąpienia od przepisów czysto proceduralnych związanych z regulacją barier technicznych w handlu, „w przypadku gdy występują (...) pilne problemy związane z bezpieczeństwem, zdrowiem, ochroną środowiska (...) Członka”. Przesądżają o tym art. 2.10, art. 5.4 i art. 5.7 TBT.

Celem SPS jest ochrona zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, dlatego również tutaj przepisów, mogących chronić prawa człowieka, jest więcej. Już preambuła stanowi, że członkowie potwierdzają, „że żaden Członek nie powinien być pozbawiony możliwości przyjmowania lub wprowadzania środków niezbędnych w celu ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin (...)” i że strony pragną „poprawić sytuację wszystkich Członków w zakresie zdrowia ludzi, zwierząt i warunków fitosanitarnych (...)” oraz nie wymagają, „aby Członkowie zmieniali poziom ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, który uznają za właściwy (...)”.

Kluczowe znaczenie ma art. 2: „Członkowie mają prawo stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych niezbędnych dla ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin, z zastrzeżeniem, że takie środki nie są niezgodne z postanowieniami niniejszego Porozumienia”. Art. 3 ust. 2 dodaje, iż „środki sanitarne lub fitosanitarne odpowiadające międzynarodowym normom, wytycznym lub zaleceniom będą uważane za niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin i traktowane jako zgodne z odpowiednimi postanowieniami niniejszego Porozumienia oraz GATT 1994”. Z kolei art. 5 ust. 1 nakłada na państwa obowiązek oceny ryzyka dla życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin przed zastosowaniem środków sanitarnych i fitosanitarnych.

Bezpośrednie odniesienia do ochrony zdrowia znajdują się także w załącznikach do SPS. W art. 1 załącznika A (Definicje pojęć) *środek sanitarny lub fitosanitarny* rozumiany jest jako jakikolwiek środek stosowany w celu (punkt c) ochrony życia lub zdrowia ludzkiego. Z kolei za *odpowiedni poziom ochrony sanitarnej lub fitosanitarnej* rozumie się „poziom ochrony uznawany za odpowiedni przez Członka ustanawiającego środek sanitarny lub fitosanitarny w celu ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin w obrębie jego terytorium”. Jedną z dwóch alternatyw *oceny ryzyka* jest ocena potencjalnych negatywnych skutków dla zdrowia ludzi lub zwierząt. W zakresie standardów zdrowej żywności załącznik odwołuje się do zaleceń Komisji Codex Alimentarius, a w odniesieniu do zdrowia zwierząt i roślin – odpowiednio do Międzynarodowego Urzędu Epizootii oraz Międzynarodowej konwencji w sprawie ochrony roślin. Wreszcie art. 6 załącznika B do SPS (przejrzystość przepisów sanitarnych i fitosanitarnych) stanowi, że państwo członkowskie może pominąć pewne procedury notyfikacyjne, „jeżeli (...) pojawiają się pilne problemy ochrony zdrowia, lub też groźby wystąpienia takich problemów”.

Powyżej przedstawiono jedynie najważniejsze przepisy porozumień WTO dotyczące ochrony praw człowieka. Jest ich oczywiście więcej, np. w Porozumieniu w sprawie rolnictwa (*Agreement on Agriculture*)¹¹, Porozumieniu w sprawie zamówień rządowych (*Agreement on Government Procurement*)¹² czy Porozumieniu w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych (ang. *Agreement on Subsidies and Countermeasures*). Uderzające jest w tych wszystkich regulacjach, że nigdzie nie zostało użyte sformułowanie „prawa człowieka”. Wszystkie przytoczone powyżej regulacje dotyczą środków jednostronnych państw. Należy jednak wspomnieć o regulacji zawartej w art. XXI pkt c GATT. Stanowi on, 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”. Oznacza to, że środki handlowe mogą zostać użyte na żądanie ONZ w ramach akcji podjętych na podstawie rozdziału VII Karty NZ.

Obok dozwolonych na podstawie art. XX GATT jednostronnych ograniczeń w handlu i wielostronnych ograniczeń autoryzowanych

¹¹ W tym przypadku będzie to preambuła oraz art. 2 i 12 załącznika nr 2.

¹² Chodzi o art. XXIII ust. 2.

przez Radę Bezpieczeństwa ONZ zgodnie z art. XXI pkt c GATT istnieje jeszcze trzecia grupa środków prawnych w WTO, które można wykorzystać w celu promocji praw człowieka. Chodzi mianowicie o tzw. *klauzulę zezwalającą*¹³, która zostanie omówiona w dalszej części pracy.

Praktyka orzecznicza w WTO

Jak wspomniano, centralnym punktem stycznym prawa handlowego i praw człowieka w WTO jest art. XX GATT. Wyjątki od zakazu dyskryminacji w nim przewidziane pozwalają bowiem ograniczyć swobodę handlu na rzecz innych wartości. Aby jednak wyjątki te znalazły zastosowanie, nie wystarczy tylko, by środki ograniczające handel zostały użyte w jednym w jednym z celów w nim określonych. Jak zaznaczono wyżej, konieczne jest jeszcze, aby nie zostały użyte w sposób stwarzający możliwość stosowania samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, w których panują te same warunki, bądź stosowania ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym. Te ograniczenia mają na celu zapewnić, aby wyjątki służyły ochronie pożądaných społecznie wartości, a nie były jedynie pretekstem dla stosowania protekcjonizmu. Mają one bardzo doniosłe znaczenie praktyczne w możliwości ochrony praw człowieka w WTO.

Przykładowo w sprawie *Shrimp/Turtle*¹⁴ Stany Zjednoczone naruszyły zakaz arbitralnej (samowolnej) dyskryminacji. Aby wyeliminować import krewetek, które łowione były przy użyciu urządzeń zabijających żółwie morskie, Stany Zjednoczone zakazały ich zakupu od podmiotów niecertyfikowanych w tym zakresie przez amerykańską administrację. Jednakże Stany Zjednoczone nie sprawdziły najpierw, czy w państwach ich pochodzenia istnieją inne skuteczne przepisy ochrony żółwi morskich, dlatego dopuściły się samowolnej dyskryminacji. Ponadto Stany Zjednoczone przez to, że nie przeprowadziły negocjacji z zainteresowanymi państwami w celu znalezienia kompromisowego rozwiązania, naruszyły jednocześnie zakaz *nieusprawiedliwionej* dyskryminacji.

¹³ Decyzja państw członkowskich GATT z 28 listopada 1979 r. (L/4903, 1979).

¹⁴ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WTO Doc. WT/DS58/R; WTO Doc. WT/DS58/AB/R, AB-1998-4.

Środki handlowe mogą zostać także uznane za *ukryte ograniczenia w handlu*. Ten przypadek znalazł zastosowanie w sprawie *Malt Beverages*¹⁵. Stan Mississippi wprowadził niższą akcyzę na wszelkie rodzaje win o dość sprecyzowanym składzie winogron. Teoretycznie nie była to dyskryminacja ani wobec określonych państw, ani produktów. W praktyce jednak winogrona objęte niższą akcyzą rosły tylko w Mississippi i nad Morzem Śródziemnym, dlatego przepisy zostały uznane za niedozwolone.

W każdym przypadku stosowania art. XX GATT wymagane jest, aby środki wprowadzone na jego podstawie były konieczne dla osiągnięcia celów. Jest to adaptacja znanej z ogólnego prawa międzynarodowego zasady proporcjonalności na potrzeby wymiany handlowej. Za czasów GATT wymóg konieczności rozumiany był bardzo wąsko, a mianowicie jako środek najmniej niezgodny z GATT¹⁶. Obecnie definiowany jest inaczej. Organ Apelacyjny w sprawie *Korea – Various Measures on Beef*¹⁷ stwierdził bowiem, że *konieczność* porównać można do linii, na której jednym końcu znajduje się środek *niemożliwy do zastąpienia*, a na drugim – środek *przyczyniający się do*. Środek jest uznawany za konieczny, o ile znajduje się zdecydowanie bliżej tego pierwszego punktu.

W przypadku art. XX a (ochrona moralności) i b (ochrona zdrowia i życia) dodatkowym narzędziem dla skonkretyzowania kryterium konieczności jest *test wagi i równowagi* (angielskie: *weighing and balancing test*). Został on wykorzystany m.in. w sprawach *Korea–Various Measures on Beef*¹⁸, *EC–Asbestos*¹⁹ i *US–Gambling*²⁰. Kryteria sprawdzane w tym przypadku to: znaczenie interesu chronionego przez środek, stopień przyczynienia się do realizacji celu oraz wpływ środka na handel. Inny test stosuje się w przypadku art. XX e (praca więźniów) i g (zasoby naturalne)²¹. W tym przypadku środek musi *odnosić się*

15 *United States – Measures affecting Alcoholic and Malt Beverages*, GATT Doc. DS23/R.

16 *United States – Section 337 of the Tariff Act of 1930*, GATT BISD 36th Supp. 345, akapit 5.27.

17 *Korea – Measures Affecting the Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, WTO Doc. WT/DS161/R, i WTO Doc. WT/DS161/AB/R, AB-2000–8, akapit 161 i następne.

18 *Ibidem*, akapity 163–166.

19 *Ibidem*, akapit 172.

20 *Ibidem*, akapity 6.475–6.487.

21 G. Zagel, *The WTO and Trade-related...*, s. 134.

do konkretnej polityki odstępstwa, czyli ochrona danego dobra musi stanowić *główny cel regulacji*²². Jest to wymóg łatwiejszy od testu wagi i równowagi.

Handlowe środki ochronne stosowane przez państwo mogą być zasadniczo stosowane na trzy sposoby: mogą dotyczyć importu z określonych krajów, mogą dotyczyć importu produktów określonych kategorii lub mogą to być środki wewnętrzne. W tym pierwszym przypadku można stwierdzić, że zawsze będą naruszały zakaz dyskryminacji i nigdy nie będą mogły być sklasyfikowane jako wyjątek z art. XX GATT²³. Jest tak dlatego, że dyskryminacja na podstawie kryterium państwa jest immanentnie *samowolna i nieusprawiedliwiona*.

W drugim przypadku (kryterium produktu) istnieje możliwość uznania środków ograniczających import za zgodne z art. I i III GATT. Stanie się tak tylko w przypadku, gdy produkty, których ograniczenia dotyczą, nie będą *podobne* do tych, których nie dotyczą. Aby to sprawdzić, panel lub Organ Apelacyjny musi przeprowadzić test podobieństwa. Najbardziej kontrowersyjnym przykładem zastosowania tego testu jest sprawa *Tuna/Dolphin*²⁴. Przedmiotem sporu były ograniczenia wprowadzone w imporcie tuńczyka przez Stany Zjednoczone. Zakazany był bowiem zakup tuńczyka, który łowiony był przy użyciu urządzeń kaleczących delfiny. Stany Zjednoczone przegrały ten spór w WTO, gdyż organy rozstrzygające stwierdziły, że tuńczyk łowiony bez zabijania delfinów i tuńczyk łowiony z zabijaniem delfinów są produktami podobnymi.

Innym ważnym orzeczeniem dotyczącym podobieństwa produktów jest sprawa *EC Asbestos*. Organ Apelacyjny stwierdził, że podobieństwo opiera się na czterech kryteriach. Są to 1) właściwości fizyczne, 2) zastosowania końcowe, 3) gusta i przyzwyczajenia konsumentów oraz 4) klasyfikacja taryfowa. Dalej Organ stwierdził jednak, że zagrożenie dla zdrowia może stanowić czynnik przesądzający o podobieństwie produktów. Generalnie jednak do dziś organy rozstrzygające spory nie zgodziły się z argumentami, że metody produkcji i przetwarzania (*pro-*

²² *US Gasoline*, Appellate Body Report, WT/DS2 and WT/DS4, akapit 14 i n., oraz *US Shrimp* Appellate Body Report, WT/DS58, akapit 141 i n.

²³ Por. *Belgian Family Allowances*, GATT BISD, 1st Supp. 59, akapity 59–62.

²⁴ *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, GATT BISD 39th Supp. 155, GATT Doc. DS21/R, oraz GATT Doc. DS29/R.

cess and production methods) także stanowią kryterium podobieństwa. Takie podejście bywa krytykowane, ponieważ uniemożliwia efektywne przeciwdziałanie naruszaniu praw człowieka dotyczących pracowników w innych krajach²⁵.

W przypadku środków handlowych stosowanych na zewnątrz zawsze pojawiają się sprzeczności związane z ochroną praw suwerennych innych państw²⁶. Natomiast środki wewnętrzne bardzo często uznawane są za dyskryminujące. Niemniej w sprawie *US Gasoline*²⁷ Stany Zjednoczone wydały przepisy dotyczące czystości benzyny sprzedawanej w Stanach Zjednoczonych. Takie regulacje są co do zasady zgodne z prawem WTO, ale Stany Zjednoczone ustanowiły pewne minimalne standardy jedynie dla paliwa zagranicznego, zezwalając krajowym rafineriom na samodzielne ich określenie. Dlatego naruszyły prawo WTO.

Wracając do wyjątków określonych w art. XX GATT, można stwierdzić, że ochrona zdrowia bardzo często wymaga zgodności z Porozumieniem SPS. Zasadniczo, jeśli chodzi o określanie poziomu ochrony wewnętrznej w zakresie środków sanitarnych i fitosanitarnych, to państwa mają swobodę ich określania. Tak wynika z par. 5 aneksu A SPS oraz orzeczenia Organu Apelacyjnego w sprawie *Australian Salmon*²⁸. Jednak z orzeczenia w sprawie *EC–Beef Hormone*²⁹ można wnioskować, że swoboda ta nie jest jednak nieograniczona. Wspólnoty Europejskie zabroniły importu produktów mięsnych zawierających określone hormony wzrostu. Jednak zarówno panel, jak i Organ Apelacyjny uznały, że SPS nie usprawiedliwia tego zakazu. Organ stwierdził, że prawo ustanawiania przez państwa poziomu ochrony nie jest absolutne. Dozwolone są tylko środki niezbędne dla ochrony zdrowia i życia istot żywych, a ponadto muszą one być uzasadnione oceną ryzyka. To samo potwierdził panel w sprawie *EC Biotech*³⁰.

25 G. Zagel, *The WTO and Trade-related...*, s. 135.

26 *Ibidem*, s.139.

27 *United States–Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WTO Doc. WT/DS2/R i WTO Doc. WT/DS2/AB/R, AB-1996–1.

28 *Australia–Measures Affecting Importation of Salmon*, WTO Doc. WT/DS18/R i WTO Doc. WT/DS18/AB/R, AB-1998–5.

29 *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WTO Doc. WT/DS26/R/USA i WTO Doc. WT/DS26/AB/R, AB-1997–4.

30 *European Communities–Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, akapit 8.10

Innym wyjątkiem objętym przez art. XX jest ochrona moralności publicznej. Kwestia stosowania środków w tym przedmiocie została zbadana w sprawie *US–Gambling*³¹. Stany Zjednoczone ustanowiły przepisy ograniczające dostęp do rynku hazardowego przez Internet. Organ Apelacyjny uznał działanie Stanów Zjednoczonych za zgodne z art. XX GATT. Niestety, nie wypowiedział się szerzej na temat definicji *moralności publicznej*, które to pojęcie uznać można za elastyczne³².

Jeśli chodzi o pracę więźniów, to nie można uznać tego wyjątku za środek ochrony praw człowieka. Kontekst historyczny GATT wskazuje bowiem, że *ratio legis* tego przepisu dotyczy ochrony konkurencji przez zakaz wykorzystywania bezpłatnej siły roboczej i nie ma na celu poprawy sytuacji więźniów³³.

Podsumowując, można uznać, że egzekucja praw człowieka w WTO jest raczej skromna. Porozumienia zawierają przepisy, które mogą posłużyć za instrumenty ochrony. Orzecznictwo wskazuje jednak, że powinny być one interpretowane bardzo wąsko³⁴.

Środki handlowe jako instrument promocji praw człowieka

Sankcje handlowe nie są postrzegane przez ekspertów jako skuteczne narzędzie promocji praw człowieka. Dlatego w umowach międzynarodowych poświęconych prawom człowieka nie ma tego typu przepisów³⁵. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że ekonomiczne skutki ograniczeń w handlu ponoszą najbiedniejsze klasy społeczne³⁶, podczas gdy odpowiedzialność za naruszenia obciąża klasy rządzące. Co więcej, efektem końcowym stosowania sankcji gospodarczych wobec państw,

31 *United States–Measures Affecting the Cross Border Supply of Betting and Gambling Services*, WTO Doc. WT/DS285/R, WTO Doc. WT/DS285/AB/R, AB-2005–1.

32 *US–Gambling* (raport panelu), akapit 6.461 i n.

33 Tak: G. Zagel, *The WTO and Trade-related...*, str. 134.

34 J. Schultz, R. Ball, *Trade as a Weapon? The WTO and Human Rights-Based Trade Measures*, *Deakin Law Review*, t. 12, nr 1, s. 79.

35 *Ibidem*, s. 72.

36 G.C. Hufbauer, B. Oegg, *Targeted Sanctions: A Policy Alternative?*, *Law and Policy in International Business*, nr 32, 2000, s. 11.

które łamią prawa człowieka, jest spotęgowanie naruszeń³⁷. Za przykład posłużyć może Bangladesz, gdzie dzieci z fabryk zaczęły trudnić się prostytucją, gdy Stany Zjednoczone zakazały importu produktów, będących owocem pracy dzieci³⁸. Można powiedzieć, że próby bezpośredniej egzekucji praw człowieka w innych krajach nie mają szans powodzenia. To raczej całokształt działań, obejmujący przede wszystkim podnoszenie świadomości społecznej i monitorowanie postępów implementacji, daje pozytywne rezultaty w tym przedmiocie³⁹.

Same kraje rozwijające się sprzeciwiają się wzmocnieniu ochrony praw człowieka w WTO. Czynią to dlatego, że zarzucają państwom rozwiniętym, iż wykorzystują je jedynie jako pretekst dla działań protekcyjnych⁴⁰. Z kolei kraje rozwinięte obawiają się niższych kosztów produkcji w krajach rozwijających się, spowodowanych niskim poziomem ochrony pracowników, i rzeczywiście używają praw człowieka jako narzędzia protekcyjnego⁴¹. Tymczasem badania dowodzą, że związek między minimalnym standardem socjalnym pracowników a konkurencyjnością w handlu międzynarodowym nie jest silny⁴².

WTO nie jest przygotowane do promowania praw człowieka. Biorąc pod uwagę, jakie zadania ma do wykonania w skali globalnej (liberalizacja handlu światowego, rozstrzyganie sporów handlowych), wskazać trzeba, że nie jest to organizacja duża. Pracuje w niej bowiem ok. 700 osób⁴³, budżet zaś wynosi ok. 180 mln dolarów⁴⁴. Ponadto w systemie

37 J. Schultz, R. Ball, *op. cit.*, s. 73.

38 J. Bhagwati, *The Boundries of the WTO: Afterword: The Question of Linkage*, American Journal of International Law, 2002, nr 96, 2002, s. 132.

39 G. Zagel, *WTO & Human Rights: Examining Linkages and Suggesting Convergence*, IDLO Voices of Development Jurists Paper Series, 2005, t. 2, nr 2, s. 20.

40 Por. J. Oloka-Onyango, D. Udagama, *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Globalization and its impact on the full enjoyment of Human Rights*, UN Commission on Human Rights, 52nd Sess, Provisional Agenda Item 4, UN Doc. E/Cn.4/Sub.2/2000/13.

41 G. Zagel, *The WTO and Trade-related...*, s. 160.

42 Por. R.M. Stern, K. Terrell, *Labor Standards and the World Trade Organization*, 2003; M.J. Slaughter, P. Swagel, *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?*, 1997.

43 Dane szacunkowe na podstawie strony internetowej WTO (dostępnej 8.02.2010), http://www.wto.org/english/thewto_e/cwr_e/justification_e.htm; oraz J. Schultz, R. Ball, *op. cit.*, s. 77.

44 Informacja ze strony internetowej WTO, dostępna 8.02.2010 r. pod adresem http://www.wto.org/english/thewto_e/secret_e/budget09_e.htm

rozstrzygania sporów rozjemcami są eksperci handlowi, a nie znawcy praw człowieka. Wydaje się także, że WTO nie powinno dublować pracy wyspecjalizowanych organizacji ochrony praw człowieka⁴⁵.

Jedną z zasadniczych trudności przy promocji praw człowieka przy użyciu WTO jest określenie ich standardów. Nie wszystkie państwa członkowskie podpisały te same konwencje. Nawet gdyby było inaczej, to zakres i standard chronionych praw i tak by się różniły w poszczególnych krajach, ze względu na możliwe zastrzeżenia, dozwolone wyjątki czy stany nadzwyczajne. Dlatego nie istnieje żaden uniwersalny rdzeń praw człowieka, którego ochronę można by weryfikować w prosty i obiektywny sposób⁴⁶. Powierzenie określania obowiązujących standardów w tym zakresie WTO byłoby pomysłem absurdalnym. WTO nie ma zasobów, by pełnić taką funkcję, a ponadto prowadziłoby to do podwójnych standardów względem tych, określonych przez wyspecjalizowane organizacje ochrony praw człowieka. Z kolei organy rozstrzygania sporów w zasadzie nie posiłkują się ogólnym prawem międzynarodowym⁴⁷, co wynika wprost z ich mandatu⁴⁸.

Alternatywnym dla stosowania ograniczeń w handlu rozwiązaniem wykorzystania WTO dla promocji praw człowieka są bodźce handlowe (angielskie: *trade incentives*). Polegają one na podpisywaniu preferencyjnych umów handlowych (w praktyce głównie przez UE i Stany Zjednoczone), zawierających klauzule dotyczące ochrony praw człowieka. Pod pewnymi warunkami są one dozwolone także w WTO⁴⁹. Jak wynika z orzeczenia w sprawie *EC–GSP*, kluczowe jest, aby te preferencje stosowane były w sposób niedyskryminacyjny, a więc do wszystkich państw spełniających określone kryteria⁵⁰. Do niewątpliwych plusów bodźców handlowych należy fakt, że nie naruszają one nawet potencjalnie suwerenności innych państw oraz nie mają negatywnego wpływu na sytuację najbardziej zagrożonych klas społecznych w krajach rozwijających się. Do minu-

45 H. Lim, *Trade and Human Rights: What's at Issue?*, Journal of World Trade, nr 35, 2001, s. 286.

46 G. Zagel, *The WTO and Trade-related...*, s. 142.

47 C.D. Palmetier, P. Mavroidis, *The WTO Legal System: Sources of Law*, American Journal of International Law, 1998, nr 98, s. 409 i n.

48 Art. 3.2 DSU.

49 GATT Contracting Parties, General System of Preferences, Decision of 5 June 1971 (L/3545), 1971.

50 European Communities, *Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, raport panelu, WT/DS246. Akapity 7.100, 7.161, 7.176.

sów należy zaliczyć z pewnością *rozbijanie* spójnego systemu handlowego w WTO.

Aby utrzymać wiarygodność i legitymację do działania, WTO musi jednak przyczynić się w miarę swoich możliwości do ochrony praw człowieka. Jeśli wprowadzanie ograniczeń handlowych jest działaniem nieskutecznym i niewłaściwym, jakie inne możliwości ma organizacja? W tej materii powstało już wiele ciekawych propozycji⁵¹. Na podstawie tych rozważań Gudrun Zagel przedstawiła najlepsze, a przede wszystkim realistyczne, sposoby włączenia ochrony praw człowieka do WTO⁵².

Pierwsza propozycja to sformalizowane badanie wpływu porozumień handlowych na prawa człowieka na poziomie ich negocjowania i implementacji. Działania te wspierane by były przez istniejący już Mechanizm Przeglądu Polityki Handlowej⁵³. Druga możliwość to przyznanie mandatu panelom i Organowi Apelacyjnemu WTO do interpretowania przepisów w zgodzie z prawami człowieka i uznanie ich za podstawę dla niewykonywania niektórych zasad w WTO. Trzecim pomysłem jest zwiększenie roli omówionych wyżej bodźców handlowych. Czwarty wreszcie to włączenie aspektów praw człowieka do udzielanych przez WTO krajom rozwijającym się programów pomocy technicznej we wprowadzaniu reform. Jak widać, WTO nie może być wiodącą siłą promocji praw człowieka na świecie. Ale może w zakresie swoich kompetencji zrobić więcej niż w tej chwili, by tę promocję wspomóc.

51 Zob. UN ECOSOC, *Economic, Social and Cultural Rights: Globalization and its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights. Final Report submitted by J. Oloka-Onyango, D. Udagama*, zgodnie z decyzją Podkomitetu 2002/105, 25 lipca 2003, E/CN.4/Sub.2/2003/14; UN ECOSOC, *Economic, Social and Cultural Rights: The impact of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights on Human Rights. Report of the High Commissioner*, 27 czerwca 2001, E/CN.4/Sub.2/2001/13; UN ECOSOC, *Economic, Social and Cultural Rights: Mainstreaming the Right to Development into International Trade Law and Policy at the World Trade Organization*, 9 czerwca 2004, E/CN.4/Sub.2/2004/17; UN ECOSOC, *Economic, Social and Cultural Rights: 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*, 1 marca 2004, E/EC.4/2004/49/Add.1.

52 G. Zagel, *WTO & Human Rights...*, s. 30 i n.

53 Załącznik nr 3 do Porozumienia WTO.

SUMMARY

Bartosz Ziemblicki

BUSINESS IS BUSINESS. DOES THE WTO HAVE INFLUENCE OVER THE OBSERVANCE OF HUMAN RIGHTS?

International protection of human rights and international commercial law evolved more or less at the same time, albeit in complete separation. Both disciplines share the same final goal of improving living standards. The international system of human rights protection, however, is not equipped with effective means of enforcement. For this reason, the article inquires as to whether trade sanctions could serve as an appropriate instrument of support. Upon analysis of the influence the WTO exerts on human rights, the Author ponders on specific rights international commerce could concern. The basic right that could come under threat in the WTO system is health protection (due to the trade of products that are harmful to health). Next in the line of human rights in potential jeopardy by the functioning of the WTO are freedom from hunger (due to the actual consequences of the liberalization of trade in agricultural products) and the associated issues of food distribution (Article 12(2) of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights), as well as the prohibition of forced labor in the production of exported goods (Article 8(3) of the Covenant). Another right important in this context is the protection of natural wealth and resources (Article 1(2) of the Covenant). The Author also discusses pieces of legislation concerning GATT and the WTO that could refer to human rights, and asserts that the enforcement of human rights by the WTO is quite modest. Even though agreements entered into as part of the WTO include regulations that could serve as instruments of protection of those rights, the body of judicial decisions indicates that they should be interpreted very narrowly. What is more, developing countries themselves object to the strengthening of the protection of human rights, and accuse developed countries of using the issue as a mere pretext to institute protectionism. In conclusion, it is emphasized that the WTO lacks the means to carry out activity designed to effectively protect human rights (experts consider trade sanctions to be ineffective because they are aimed primarily at the poorest levels of society in a given country). Furthermore, suggestions have been made to incorporate the protection of human rights into the WTO by 1) introducing formalized study of the influence trade agreements exert on human rights at the stage of negotiating and implementing them; 2) giving mandate to the WTO's panels and Appellate Body to interpret the regulations in compliance with human rights and recognize them as grounds for not following some

of the WTO's rules; 3) expanding the role of the so-called trade incentives, and 4) incorporating aspects of human rights into the technical assistance programs for implementing the reforms provided by the WTO to developing nations.

Translated by Marzena Bąk

KEYWORDS: World Trade Organization, international commercial law, international commerce, human rights, protectionism, trade sanctions, trade incentives, technical assistance programs