

Rodoljub ETINSKI

Controverse privind controlul judiciar al respectării drepturilor economice, sociale și culturale

I. Introducere

Poziția că drepturile economice, sociale și culturale (drepturile ESC) se pot afla sub control judiciar a devenit azi un curent prevalent în Europa și în restul lumii. Protocolul adițional la Carta socială europeană (CSE) din 1995 asigură un sistem de petiții colective. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 2000 include unele drepturi ESC a căror respectare se află sub jurisdicția curților UE. Adunarea Generală a Națiunilor Unite a adoptat în unanimitate Protocolul opțional la Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale pe 10 decembrie 2008 și l-a trimis spre ratificare pe 24 septembrie 2009¹. Deoarece Protocolul opțional este în vigoare, statele semnatare ale Pactului care ratifică Protocolul opțional acceptă competența Comitetului pentru Drepturi Economice, Sociale și Culturale al ONU (Comitetul ONU) în examinarea cererilor indivizilor sau grupurilor sub jurisdicția statelor semnatare care afirmă că au fost victime ale violării unor drepturi ESC definite în Pact.

Susținerea că drepturile ESC se pot afla sub control judiciar este văzută ca fiind prevalentă, nu unanimă. În Europa există vederi opuse față de restul lumii. Divergența se observă de exemplu în pozițiile Comitetului ONU, pe de o parte, și ale Comisiei de la Veneția, pe de altă parte, în privința Serbiei. Comitetul ONU a cerut Serbiei și Muntenegru „să asigure respectarea de către instanțele interne a dispozițiilor Pactului, să se asigure că educația legală și juridică ia în considerare în întregime elementele judiciare ale tuturor drepturilor acoperite de Pact, așa cum sunt ele definite în comentariile generale ale Comisiei, și să promoveze utilizarea Pactului ca sursă a dreptului intern²”. Comentând textul Constituției sârbești din 2006, Comisia de la Veneția considera că drepturile umane „clasice”, afirmate în Constituție, respectă standardele europene în această privință. Apoi Comisia continuă: „Aceste drepturi clasice sunt urmate de o serie de drepturi fundamentale de așa-numita a doua și a treia generație, de la asistența medicală, protecție socială, securitate socială, asigurare de pensii sau dreptul la educație, până la dreptul la un mediu sănătos și protecția consumatorului (...). Implementarea lor va depinde de resursele puse la dispoziție de sistemul legislativ și va fi supus controlului curților judecătorești. Există puțină experiență în această privință la nivel european. Comisia de la Veneția și-a exprimat cu alte ocazii îngrijorarea că drepturile sociale și economice pozitive ar putea crea așteptări nerealiste și a susținut prezentarea lor ca aspirații, și nu drepturi care pot fi implementate în mod direct prin decizii judiciare. A include

¹ Resolution A/RES/63/117.

² *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Consideration of Reports Submitted by State Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Serbia and Montenegro, E/C.12/1/Add.108, 23 June 2005, parag. 38.

în constituții astfel de drepturi ca drepturi fundamentale riscă implicarea curților în evaluarea resurselor limitate și contaminarea întregii secțiuni devotate drepturilor fundamentale cu caracteristica unei liste de aspirații în locul uneia de drepturi ce pot fi apărute legal. Aceste drepturi socio-economice ar trebui să fie cel puțin circumstanțiale «existenței resurselor necesare»³.

Diferența în modul de abordare este clară. Subiectul are o importanță deosebită, deoarece tocmai controlul judiciar asupra respectării drepturilor omului face ca aceste drepturi să fie mult mai eficiente. În același timp, problema este complexă și controversată.

II. Evoluția poziției privind justițiabilitatea drepturilor economice, sociale și culturale

Declarația universală a drepturilor omului din 1948 proclamă în mod egal drepturile civile și politice (drepturile CP), și la cele economice, sociale și culturale (drepturile ESC). Când Adunarea Generală a ONU a invitat Consiliul Economic și Social să pregătească un pact referitor la drepturile omului, au existat dispute în privința includerii în pact a tuturor drepturilor omului, așa cum se face în Declarație, sau separarea în două pacte a drepturilor CP, pe de o parte, și drepturilor ESC, pe de altă parte. Țările occidentale au susținut separarea, în timp ce țările socialiste și în curs de dezvoltare au fost în favoarea unui tratament uniform aplicat tuturor drepturilor în cadrul unui singur tratat. Susținătorii separării au pus accentul pe diferențele dintre cele două tipuri de drepturi. Ei au argumentat că drepturile cp erau imediat aplicabile în timp ce drepturile ESC țineau de o planificare progresivă. Primele protejau individul împotriva activităților ilegale ale statului, iar cele din urmă cer acțiuni pozitive ale statului și o implementare internațională specifică⁴. Divergențele dintre cele două grupuri de state au fost rezolvate prin adoptarea simultană de către Adunarea Generală a ONU a două pacte separate. Totuși, tratamentul diferențial al celor două categorii de drepturi a rămas o realitate nesatisfăcătoare, atât în viața internă a unei majorități a statelor, cât și pe scena internațională⁵.

Comitetul ONU a depus eforturi substanțiale ca să îmbunătățească modul în care sunt tratate drepturile ESC. În Comentariul său general nr. 3/1990, Comitetul ONU afirmă că anumite drepturi, garantate de Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (PIDESC) pot fi aparate de către curțile naționale. Acestea sunt dreptul la egalitate și non-discriminare garantate de art. 2 alin. (2), art. 3 și art. 7 lit. a) pct. (i) ale PIDESC, dreptul la înființarea de sindicate și dreptul la grevă garantate de articolul 8, măsuri speciale de protecție și asistență a tuturor copiilor și tinerilor garantat de art. 10 alin. (3), dreptul la educație primară, dreptul părinților de a alege școală la care copiii lor învață, dreptul de a crea și conduce programe educaționale garantate de art. 13 alin. (2) lit. a), alin. (3), (4) și dreptul la cercetare științifică și activitate creativă, conform art. 15 alin. (3)⁶.

³ H.J. Steiner, Ph. Alston, R. Goodman (eds.), *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 263-267.

⁴ V. Pechota, *The Development of the Covenant on Civil and Political Rights*, in *Human Rights, L. Henkin and oth. (eds.)*, New York, 1999, p. 1111.

⁵ H.J. Steiner, Ph. Alston, R. Goodman (eds.), *op. cit.*, p 263-267.

⁶ General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2 parag. 1 of the Covenant), HRI/GEN/1/Rev.9, vol. I, p. 7.

Enumerarea drepturilor menționate s-a făcut doar pentru exemplificare⁷. Tot în anul 1990, Comitetul ONU a început să ia în considerare posibilitatea adoptării unui protocol opțional care i-ar da competență să examineze petiții individuale privind presupuse violări ale drepturilor ESC. Discuția din cadrul Comitetului ONU, bazată pe patru rapoarte ale dlui Philip Alston, s-a desfășurat pe durată a șapte ani și a inclus subiectul justițiabilității acestor drepturi. S-au conturat diverse puncte de vedere. Dl Simma a rămas la opinia că „punctul de vedere al diplomatului obișnuit era că un protocol opțional la Pact nu ar avea sens pentru că drepturile economice, sociale și culturale nu sunt justițiabile, mai ales în țările în curs de dezvoltare”⁸. A adăugat: „Curtea Supremă, chiar și în țări foarte dezvoltate ca Elveția, a decis că introducerea unor taxe pentru educația universitară și unele forme de educație secundară nu sunt un subiect justițiabil”⁹. Dl Simma s-a alăturat altor membri ai Comitetului ONU care au afirmat că un număr semnificativ dintre aceste drepturi este justițiabil imediat și a propus Comitetului să determine care dintre aceste drepturi pot fi aplicate imediat¹⁰. Dl Alston a fost de părere că „aproape fiecare drept are aspecte justițiabile și aspecte nejustițiabile”¹¹. În Comentariul său general nr. 9/1998, Comitetul ONU a luat în considerare aplicarea internă a Pactului și a afirmat că „deși modul de abordare general al fiecărui sistem legal trebuie luat în considerare, nu există niciun drept în Pact care să nu poată fi considerat că având, în marea majoritate a sistemelor, cel puțin câteva dimensiuni semnificative justițiabile”¹².

Problema a fost luată în considerare în cadrul unui Grup de Lucru Deschis înființat de către Consiliul pentru Drepturile Omului să pregătească proiectul unui protocol opțional la PIDESC¹³. Un consens în privință acestui subiect a fost articular în felul următor. Articolul 2 din Protocolul opțional enunță: „Petiții pot fi depuse... de persoane individuale... care afirmă că au fost victime ale violării oricăruia dintre drepturile economice, sociale și culturale proclamate de Pact...” Această înseamnă că responsabilitatea unui stat parte la Protocolul opțional pentru asigurarea exercițiului tuturor drepturilor stabilite ale PIDESC se va afla sub controlul Comitetului ONU. Nu au fost acceptate propuneri de limitare a competenței Comitetului ONU la „drepturi esențiale”, „conținut minim de drepturi”, non-discriminare, violări majore ale drepturilor din Pact sau aspecte ale drepturilor de „respectare” și „protejare”.

Procesul s-a desfășurat mai rapid la nivel european. Carta socială europeană a fost adoptată de Consiliul Europei în 1961¹⁴. Actul Adițional la Carta socială europeană ce prevede un Sistem de Reclamații Colective, adoptat în 1995, dă Comitetului de Experți Independenți (Comitetul European al Drepturilor Sociale) competență de a examina plângerile organi-

⁷ General comment No. 9: The domestic application of the Covenant, HRI/GEN/1/Rev.9, vol. I, p. 49.

⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Summary record of the 43rd meeting, 15th session, Draft Optional Protocol, E/C.12/1996/SR.43, 5 decembrie 1996, parag. 22.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Idem, parag. 23.

¹¹ Idem, parag. 21.

¹² General comment No. 9: The domestic application of the Covenant, HRI/GEN/1/Rev.9, vol. I, p. 49.

¹³ Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fourth session (Geneva 16-27 July 2007), A/HRC/6/8, 30 august 2007.

¹⁴ Carta a fost amendată printr-un Protocol Adițional în 1988. Carta Socială Europeană Revizuită a fost adoptată în 1996.

zațiilor angajatorilor, sindicatelor sau altor organizații non-guvernamentale privind aplicarea nesatisfăcătoare a prevederilor Cartei. Comitetul European al Drepturilor Sociale nu are competența să investigheze cazuri concrete de violare a drepturilor individuale. Este autorizat să controleze dacă situația într-un stat parte este conformă prevederilor Cartei¹⁵. Există deci diferențe importante între competențele Comitetului European al Drepturilor Sociale și ale Comitetului ONU, așa cum sunt ele prevăzute în Protocolul opțional.

III. Analiza justitiabilității drepturilor economice, sociale și culturale

Au drepturile ESC caracteristici legale ce permit curților să decidă în cazurile în care acestea sunt violate? Există oare o diferență substanțială între drepturile CP și drepturile ESC în privința justitiabilității lor? Unele drepturi ESC sunt formulate într-un mod care nu diferă de drepturile CP. De exemplu, în formularea art. 8 al PIDESC, este dreptul tuturor să formeze sindicate și să se alăture sindicatului ales. Acest drept este asemănător dreptului la liberă asociere din art. 22 al ICCPR. Situația este diferită în cazul dreptului la muncă, garantat de art. 6 al PIDESC, și a majorității celorlalte drepturi ESC. Particularitățile majorității drepturilor ESC, care diferențiază aceste drepturi, sau elemente ale acestor drepturi, sunt de ordin normativ și material.

Particularitățile normative s-au manifestat în diferite articulări ale textelor juridice ale celor două tipuri de drepturi ale omului. Elaborarea în texte juridice a drepturilor omului și obligațiilor corespunzătoare ale statelor parte este structurată în tratate în mod similar pentru ambele categorii de drepturi ale omului: într-o obligație generală a statelor parte și prevederi separate legate de fiecare drept. Obligația generală definește modul în care statele parte trebuie să atingă rezultatele cerute de prevederile separate ale fiecărui drept. Conținutul obligațiilor generale, formulările distincte ale prevederilor individuale, cât și relația între obligațiile generale și prevederile specifice diferă semnificativ între cele două categorii de drepturi.

Obligația generală a statelor parte la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, din art. 1, are formularea: „Înaltele Părți Contractante recunosc oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor drepturile și libertățile definite în Titlul I al prezentei Convenții”. În mod similar, obligația generală a statelor parte la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), exprimată în art. 2, se enunță în forma: „Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor persoanelor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în prezentul Pact...” Totuși, obligația generală a statelor parte la Carta socială europeană (în ambele sale versiuni) afirmă: „Părțile contractante recunosc ca obiectiv al politicii lor, a cărei realizare o vor urmări prin toate mijloacele utile, pe plan național și internațional, atingerea condițiilor specifice asigurării exercitării efective a următoarelor drepturi și principii...”

Obligația generală formulată în art. 2 alin. (1) din PIDESC este enunțată astfel: „Fiecare stat parte la prezentul Pact se angajează să acționeze, atât prin propriul sau efort, cât și prin asistență și cooperare internațională, în special pe plan economic și tehnic, folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în prezentul Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin

¹⁵ Până în prezent, au fost depuse 63 de plângeri (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp), accesat la 14 ianuarie 2011.

adoptarea de măsuri legislative”. Diferența dintre obligațiile generale ale statelor parte la tratatele relevante celor două categorii de drepturi este ușor de recunoscut. Obligațiile generale din tratatele privind drepturi CP necesită crearea condițiilor necesare pentru asigurarea imediată și în totalitate a tuturor drepturilor CP. Obligațiile generale din tratatele privind drepturile ESC reflectă o complexitate specifică în realizarea acestor drepturi.

Există de asemenea o diferență în formulările care se dau prevederilor specifice drepturilor. Drepturile CP sunt definite în prevederile separate din tratat ca „drepturi”. Fiecare articol al tratatului începe cu formularea dreptului CP respectiv. Celelalte prevederi ale articolului se adresează excepțiilor și limitelor acestui drept. Textele tratatului sunt consecvente și omogene în urmărirea modelului normativ. Drepturile ESC sunt conturate într-un mod diferit. Articolele individuale determină nu doar drepturi particulare, ci și obligațiile corespunzătoare ale statelor parte pentru asigurarea exercitării acestor drepturi. În afară de obligația generală a statelor parte, exprimată în art. 2 alin. (1) al PIDESC sau în Partea I a Cartei sociale europene revizuite, există diverse obligații specifice care corespund drepturilor particulare din fiecare prevedere separată. Aceste diverse obligații specifice ale statelor parte care corespund unui anumit drept ESC din prevederi separate ale tratatului diferă esențial între ele în privința condițiilor necesare realizării lor. Unele dintre ele sunt similare obligațiilor generale ale statelor parte care corespund drepturilor CP, în timp ce altele sunt foarte diferite. Esența obligațiilor generale ale statelor parte în privința drepturilor CP este cerința că statele parte să obțină imediat rezultatul complet. Particularitatea multor obligații ce corespund drepturilor ESC constă în cerința că statele parte să obțină rezultatul complet în viitor, progresând gradual în această direcție.

În exemplul nostru, obligația stabilită prin art. 8 al PIDESC este similară obligațiilor în privința drepturilor CP prin cerința de a obține rezultatul complet imediat. Statele parte ale prezentului Pact se angajează să garanteze diverse drepturi referitoare la sindicate. Ele sunt obligate să creeze condiții legale și de alt tip pentru ca sindicatele să se bucure de toate drepturile garantate de art. 8 în întregime și imediat. Totuși, art. 6 al PIDESC impune o gamă de obligații diverse în privința dreptului la muncă. Unele dintre ele cer obținerea rezultatului complet imediat, în timp ce altele cer un progres gradual în obținerea rezultatului complet. Parag. 1 al art. 6 – părțile la prezentul Pact recunosc dreptul la muncă – implică obligații de primul tip, i.e. obligații ce cer un rezultat complet și imediat. Statele parte sunt obligate să creeze condiții legale și de al doilea tip pentru exercitarea imediată și neîngrădită a dreptului la muncă. Totuși, parag. 2 al art. 6 – măsurile pe care fiecare stat parte la prezentul Pact le va lua spre a asigura deplina exercitare a acestui drept – implică obligații de celălalt tip, obligații ce presupun progresul gradual spre obținerea rezultatului complet.

Relația dintre prevederile distincte privind fiecare drept CP și obligațiile generale este întotdeauna constantă, de suplimentare. Obligațiile generale cer statelor parte să ia toate măsurile rezonabil posibile pentru a obține imediat rezultatele complete cerute de prevederile distincte privitoare la drepturile CP specifice. Citirea unei prevederi distincte referitoare la un anumit drept CP în conexiune cu obligația generală a tratatului este modul de a stabili un conținut și un scop al dreptului CP respectiv și obligațiile specifice corespunzătoare ale statelor parte. Relația dintre prevederile distincte ale drepturilor ESC și obligația generală este variabilă. Poate fi suplimentară sau derogatorie, în sensul de *lex specialis derogate legi generalis*. Va depinde de tipul de obligații specifice impuse de prevederile individuale ale drepturilor ESC. Dacă cer rezultate complete imediate, ele derogă de la obligația generală din art. 2

alin. (1) al PIDESC. Dacă cer un progres gradual în obținerea rezultatului complet, ele sunt suplimentate de obligația generală.

Particularitățile normative ale anumitor drepturi ESC dezvăluie diferențe esențiale, i.e. capacități diferite ale statelor în satisfacerea celor două categorii de drepturi umane. Asigurarea exercitării drepturilor CP și a unor drepturi ESC sau ale unor elemente ale acestor drepturi este în primul rând o problemă de bună organizare internă și funcționare a statului și ține de acțiunea să autonomă. Asigurarea exercitării dreptului la înființarea de sindicate ține de legislația statală corespunzătoare și de o corespunzătoare organizare și funcționare executivă și judiciară a statului. Asigurarea exercițiului unor elemente a dreptului la muncă este mult mai complexă și dificilă. Parag. 2 al art. 6 al PIDESC reflectă complexitatea sarcinii: „Măsurile pe care fiecare stat parte la prezentul Pact le va lua spre a asigura deplina exercitare a acestui drept trebuie să includă elaborarea de programe pentru orientare și pregătire tehnică și profesională, de măsuri și de tehnici potrivite pentru a asigura o dezvoltare economică, socială și culturală constantă și o deplină întrebuințare productivă a forțelor de muncă în condiții care garantează indivizilor folosința libertăților politice și economice fundamentale”.

Asigurarea unei întrebuințări depline și productive a forțelor de muncă este o sarcină extrem de complexă și solicitantă pentru toate guvernele. Depinde de mulți factori, dintre care unii nu se află sub control național. În economia globală, caracterizată printr-o creștere a interdependenței, atingerea unei creșteri economice constante nu depinde exclusiv de politicile interne ale statului, ci și de cooperarea internațională. Impactul internațional al drepturilor ESC a fost deja recunoscut după Primul Război Mondial. Preambulul Părții XIII al Tratatului de Pace de la Versailles, vizând crearea Organizației Internaționale a Muncii, afirmă că pacea universală este bazată pe justiție socială și „eșecul oricărei națiuni de a adopta condiții de muncă umane este un obstacol în calea altor națiuni care doresc îmbunătățirea condițiilor în propriile lor țări”.

Având în vedere crearea pieții comune mondiale și, cum cheltuielile pentru protecție socială afectează competitivitatea bunurilor naționale pe piața comună mondială, a fost necesară asigurarea unei protecții sociale mai mult sau mai puțin egale, ceea ce reprezintă în același timp o povară asupra prețului bunurilor de pe piață. Cealaltă fațetă a problemei este exprimată în art. 22 al PIDESC, care autorizează Consiliul Economic și Social ONU să aducă în atenția ONU și a agențiilor specializate orice subiecte decurgând din rapoartele naționale care ar putea asista aceste organisme în a decide, fiecare în limitele competenței sale, asupra oportunității unor măsuri internaționale ce ar contribui la implementarea progresivă și eficientă a prezentului Pact. Pentru întărirea capacității naționale necesară în asigurarea exercitării drepturilor ESC este necesară asistența și coordonarea internațională. Versiunea a opta a țelurilor de dezvoltare ale mileniului este o acțiune fără precedent coordonată de ONU având ca scop realizarea unora dintre drepturile ESC elementare în părți ale lumii cu cele mai mari dificultăți sociale și economice.

În analiză primului proiect al Protocolului Comitetului ONU, Ms. Taya critica proiectul: „(...) textul proiectului nu utilizează la suficient oportunitățile oferite de art. 22 și 23 ale Pactului de a aduce în atenția altor organisme ONU și agenții specializate anumite probleme legate de politicile lor pentru o implementare mai eficientă a drepturilor exprimate în acest instrument”¹⁶. Critica a avut succes. Actualul art. 14 al Protocolului opțional reglementează anumite aspecte privind asistența și cooperarea internațională. El stabilește competențele

¹⁶ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Summary record of the 45th meeting, 5 decembrie 1996. E/C.12/1996/SR.45, parag. 2.

relevante ale Comitetului în stimularea agențiilor specializate ONU, a fondurilor, programelor și altor organisme cu competența să contribuie la întărirea capacității tehnice și materiale a statului parte în îndeplinirea obligațiilor sale. Comitetul poate urmări îndeplinirea acestor competențe numai cu consensul statului parte interesat. Poate transmite agențiilor și organismelor menționate opiniile sau recomandările sale în privința petițiilor și cererilor care indică necesitatea consilierii sau asistenței tehnice [art. 14 alin. (1)]. De asemenea, „Comitetul poate aduce în atenția unor astfel de organisme... orice subiect ce apare din petițiile luate în considerare de prezentul Protocol care le-ar putea asista... în luarea unor decizii... în privința oportunității unor măsuri internaționale ce ar contribui probabil în asistarea statelor părți în realizarea progresului în implementarea drepturilor recunoscute de Pact [art. 14 alin. (2)]. A fost stabilit un fond fiduciar în vederea asigurării asistenței cu expertiză și tehnică pentru statele părți [art. 14 alin. (3)]. Raportorul-Șef al Grupului de Lucru Deschis, Catarina de Albuquerque, a propus o soluție foarte solicitantă care nu a fost acceptată. Ea a propus crearea unui fond special, finanțat din contribuțiile voluntare ale statelor, ce ar pune la dispoziție statelor parte, care nu au resurse financiare necesare pentru remedii eficiente, asistență economică¹⁷. Propunerea a fost explicată amintind fondurile similare create de către Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și de Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale.

Resursele naționale insuficiente pentru asigurarea completă și imediată a exercitării tuturor drepturilor ESC, impactul internațional asupra drepturilor ESC, o putere discreționară la dispoziția guvernelor naționale în privința politicilor economice, sociale și culturale și multitudinea intereselor variate de care se ocupă un guvern național motivează particularitățile drepturilor ESC. Ajungem acum la substanța problemei justițiabilității drepturilor ESC. Ținând cont de particularitățile normative și materiale ale drepturilor ESC, sunt ele oare, toate și în toate elementele lor, adecvate controlului judiciar? La această întrebare Comitetul ONU și Comitetul European al Drepturilor Sociale au răspuns pozitiv. Ele au introdus standardul de rezonabilitate care ar trebui să ajute controlul judiciar al tuturor drepturilor ESC. Articolul 8 alin. (4) al Protocolului opțional enunță că: „În examinarea petițiilor acoperite de prezentul Protocol, Comitetul va lua în considerare rezonabilitatea pașilor făcuți de statul parte în conformitate cu partea a II-a a Pactului. Comitetul va ține seamă în acest context de faptul că statul parte ar putea adopta o serie de politici pentru implementarea drepturilor stabilite în Pact”.

Partea a II-a a Pactului conține obligația generală a statelor parte în art. 2 alin. (1) privitoare la interzicerea discriminării, prevederea referitoare la bunăstarea generală într-o societate democratică ca limită legitimă a drepturilor ESC și alte prevederi. Standardul de rezonabilitate a fost introdus în Protocolul opțional la sugestia unor delegați din Grupul de Lucru Deschis. Ei au propus că Protocolul opțional să pună accentul pe aplicarea standardului de rezonabilitate în analiza politicilor naționale și alocării resurselor în ce privește asigurarea exercitării drepturilor ESC¹⁸. În cadrul unei dezbateri privind acest standard, unii delegați au

¹⁷ *Human Rights Council*, Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Fourth session, Geneva, 16-27 iulie 2007, Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, prepared by the Chairperson-Rapporteur, Catarina de Albuquerque, A/HRC/6/WG.4/2, p. 10.

¹⁸ *Human Rights Council*, Sixth session, Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Fourth session, Geneva, 16-27 iulie 2007, Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,

insistat asupra importanței unei limite largi a marjei de apreciere ca un element al art. 2 alin. (1) al PIDESC, și au sugerat înlocuirea standardului de rezonabilitate cu un standard de nerezonabilitate¹⁹. Consensul a fost obținut în urma unei instrucțiuni adresate Comitetului de a lua în considerare că statul parte ar putea *adopta o gamă variată de politici pentru implementarea drepturilor stabilite în Pact*.

Standardul de rezonabilitate este inerent legii. Joacă un rol foarte important în anumite contexte legale, ca de exemplu interzicerea discriminării sau controlul îndeplinirii obligațiilor pozitive. Acesta nu este străin nici drepturilor CP. Considerând obligația pozitivă a unui stat în contextul dreptului la viață, de exemplu, Curtea Europeană de Drepturile Omului concluzionează: „(...) este suficient ca un solicitant să arate că autoritățile nu au făcut tot ce ar putea fi de așteptat în mod rezonabil din partea lor pentru a evita un risc real și imediat pentru viață, de care aveau sau ar fi trebuit să aibă cunoștință” pentru a demonstra violarea dreptului la viață. Ar trebui să joace de asemenea un rol foarte important în contextul drepturilor ESC. Comitetul European al Drepturilor Sociale a acceptat următoarea formulare a standardului de rezonabilitate. A afirmat în mod repetat că: „Atunci când asigurarea exercitării unuia dintre drepturile în cauză este excepțional de complexă și de solicitantă, un stat parte trebuie să ia măsuri care permit realizarea obiectivelor Cartei într-o perioadă de timp rezonabilă, arătând un progres măsurabil și la un nivel în concordanță cu utilizarea maximă a resurselor disponibile. Statele parte trebuie să fie atente în mod special la impactul alegerilor lor asupra grupurilor cu vulnerabilitate ridicată...”²⁰

Potrivit acestui standard, asigurarea exercitării complete a drepturilor ESC nu poate fi amânată la nesfârșit. Trebuie să fie estimate termene limită rezonabile luând în considerare nu numai constrângerile administrative, ci și nevoie urgente ale grupurilor în mod deosebit de vulnerabile. Statisticile ar putea fi folositoare în a demonstra progresul în satisfacerea nevoilor identificate. Progresul în asigurarea exercitării drepturilor trebuie să fie suficient. Înseamnă că absența obținerii imediate a rezultatelor complete nu implică neapărat o încălcare a obligației și o violare a dreptului dacă statul a luat măsuri potrivite spre a obține rezultatul complet într-o perioadă rezonabilă de timp, în care progresează spre obținerea rezultatului complet în mod măsurabil, utilizând maximum de resurse disponibile și luând în considerare în alocarea resurselor grupurile cu vulnerabilitate ridicată. Comitetul European al Drepturilor Sociale a aplicat aceste standarde în contextul dreptului la locuință. Nu există nici un motiv pentru care ele nu ar putea fi aplicate în contextul altor drepturi ESC.

IV. Observații finale

Particularitățile drepturilor ESC cauzate de dezechilibrul între resursele economice naționale și nevoile bazate pe drepturile ESC, impactul internațional al acestor drepturi, marja largă de apreciere a guvernelor naționale în formularea politicilor economice, sociale și culturale fac din controlul judiciar asupra asigurării exercitării acestor drepturi o activitate judiciară dificilă care necesită un grad înalt de expertiză.

prepared by the Chairperson-Rapporteur, Catarina de Albuquerque, A/HRC/6/WG.4/2, 23 aprilie 2007, parag. 29.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

Privite din punctul de vedere al individului și din punctul de vedere al comunității internaționale, drepturile CP și drepturile ESC sunt de aceeași importanță. Importanța egală a drepturilor CP și a drepturilor ESC a fost recunoscută cel puțin la nivel declarativ. Declarația și Programul de Acțiune de la Viena, adoptate de Conferința Mondială a Drepturilor Omului din 1993, afirmă că:

„Toate drepturile omului sunt universale, indivizibile și interdependente. Comunitatea internațională trebuie să trateze drepturile omului la nivel global în mod egal și echitabil, în același mod și cu aceeași intensitate²¹.

Conferința Mondială a Drepturilor Omului a susținut adoptarea Protocolului opțional²².

Controlul judiciar asupra respectării la nivel național al drepturilor ESC ar putea contribui la egalizarea în mod real a celor două categorii de drepturi ale omului în privința eficienței lor. Legislativul și executivul ar putea contribui la rândul lor la luarea mult mai în serios al acestui tip de drepturi, și aceasta ar fi un beneficiu general. Activitățile viitoare ale Comitetului ONU, când Protocolul opțional va intra în vigoare, ar putea contribui la creșterea impactului internațional al drepturilor ESC și la dezvoltarea unor standarde universale pentru drepturile ESC.

²¹ The Vienna Declaration and Programme of Action, parag. 5.

²² Ibidem.