

*Dr Rodoljub Etinski, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

IZJEDNAČAVANJE MEĐUNARODNE ZAŠTITE EKONOMSKIH, SOCIJALNIH I KULTURNIH PRAVA SA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM POLITIČKIH I GRAĐANSKIH PRAVA

Sažetak: Generalna skupština UN je rezolucijom A/RES/63/117 od 10. decembra 2008. godine usvojila Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, kojim se otvara mogućnost da se pojedinci obrate Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava individualnim predstavkama kada smatraju da im je država prekršila ova prava. Ovim će se, kada Protokol stupi na snagu, učiniti veliki korak u pravcu izjednačavanja međunarodnopravne zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava sa međunarodnopravnom zaštitom političkih i građanskih prava, na univerzalnom nivou.

Članom 6 Lisabonskog ugovora, koji je potpisan 13. decembra 2007. godine i koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, države članice Evropske unije daju Povelji Evropske unije o osnovnim slobodama, status konstitutivnog akta, dakle akta najviše pravne snage u pravu Evropske unije. Do tada Povelja ima karakter političkog akta od najveće važnosti ali bez pravne obaveznosti. Glava 4 Povelje, pod naslovom „Solidarnost“ kao i druga glava pod naslovom „Slobode“ uključuju ekonomska, socijalna i kulturna prava. Ovim se izjednačuje, dakle, zaštita političkih i građanskih prava sa zaštitom ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u Evropskoj uniji.

Reč je o velikim i značajnim promenama. Prevazilazi se hladnoratovska podela građanskih i političkih prava, sa jedne strane, kojima se obezbeđuje relativno efikasna međunarodna zaštita i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, sa druge strane, koja su bila bez takve zaštite.

Ključne reči: ekonomska, socijalna i kulturna prava, međunarodna zaštita

Definisanje ljudskih prava u kontekstu promena

Ljudska prava definišemo kao pravnu artikulaciju spremnosti društvene zajednice da zadovolji ili da stvori uslove za zadovoljavanje potreba, htenja, aspiracija svih pojedinaca pod jurisdikcijom te zajednice.¹ Pravna artikulacija se vrši definisanjem prava koja pripadaju pojedincima te odgovarajućih obaveze na strani države i obezbeđivanjem pravnih mehanizama za ostvarivanje tih prava.

Između dva svetska rata i, naročito, posle Drugog svetskog rata spremnost nacionalne zajednice da zadovolji individualne potrebe i htenja, kao i pravno izražavanje te spremnosti, prestaje da bude unutrašnja stvar države i postaje predmet angažovanja međunarodne zajednice. Međunarodna zajednica se angažuje u pravcu izgradnje minimalnih međunarodni standarda spremnosti države da zadovolji individualne potrebe i želje kao i u izgradnji međunarodnih mehanizama nadzora nad nacionalnom implementacijom i poštovanjem ovih minimalnih standarda.

Trinaesti deo Versajskog mirovnog ugovora iz 1919. godine je posvećen osnivanju Međunarodne organizacije rada. Razlog osivanja Organizacije je bilo uverenja da se univerzalni mir može ustanoviti jedino ako se zasniva na socijalnoj pravdi. Ovo uverenje je ostalo neizmenjeno do danas. Savet bezbednosti je 1992. godine konstatovao da „nevojni izvori nestabilnosti u ekonomskim, socijalnim, humanitarnim i ekološkim poljima su postali pretnje miru i bezbednosti.“²

U preambuli Trinaestog dela Versajskog ugovora je još rečeno da propust bilo koje nacije da usvoji humane uslove rada jeste prepreka na putu drugim nacijama da poboljšaju ove uslove u svojim zemljama. Zašto bi propust jedne nacije da to učini bio prepreka drugim nacijama da to učine? Odgovor se krije u činjenici postojanja svetskog tržišta. Socijalna zaštita uzrokuje trošak koji opterećuje cenu robe. Ukoliko jedna država ne obezbeđuje socijalnu zaštitu, kako to čine druge države, robe proizvedene u prvoj će biti jevtinije na svetskom tržištu od roba proizvedenih u

¹ Ovaj rad je pripremljen u okviru rada na projektu „Harmonizacija prava Republike Srbije i prava Evropske Unije – teorijskopравни, sociološkopravni, istorijskopравни, pozitivnopравни i ekonomski aspekti.“

² Statement by the President of the Security Council on behalf of the members of the Council, 31 Jan. 1992, UN Doc. S/23500 (1992), at 3. Navedeno prema N.M. Blokker and R. A. Wessel, *Updating International Organizations*, *International Organizations Law Review*, 2005, 2, s. 2

drugim državama. To nije prihvatljivo sa stanovišta interesa nacionalnih ekonomija.

Pokušaju da se internacionalizuju građanska i politička prava u vreme Društva naroda nisu uspeli. To će biti učinjeno Poveljom Ujedinjenih nacija. Jedan od cilja osnivanja Organizacije ujedinjenih nacija, izložen u preambuli Povelje UN, jeste ponovna potvrda vere u osnovna ljudska prava, u dostojanstvo i vrednost ljudske ličnosti, u jednaka prava muškaraca i žena.... Jedan od ciljeva Organizacije, proklamovanom Poveljom UN, jeste postizanje međunarodne saradnje u unapređivanju i ohrabrivanju poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve bez razlike u pogledu rase, pola, jezika ili religije. Član 28 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koju je usvojila Generalna skupština UN 1948. godine, postavlja jedan od ideala novog međunarodnog poretka: „svako je ovlašćen na socijalni i međunarodni poredak u kome sva ljudska prava mogu da budu potpuno ostvarena za sve, bez diskriminacije.“³ Ljudska prava postaju, dakle, stvar međunarodnog poretka koji treba da bude takav da omogući svima bez razlike jednako uživanje svih ljudskih prava.

Dalji razvoj je tekao na univerzalnom, globalnom planu i na regionalnim nivoima. Uspostavljeni su minimalni međunarodni standardi ljudskih prava, dakle neki minimalni standardi spremnosti država ugovornica da udovolje individualnim potrebama i očekovanjima, minimalni međunarodni standardi pravne artikulacije ove spremnosti kao i izvestan međunarodni nadzor nad nacionalnim poštovanjem ovih standarda.

Razlike u pogledu zaštite dve generacije ljudskih prava

U vreme blokovske podele i globalnog ideološkog sukoba, pitanje odnosa dve generacije ljudskih prava, dakle ekonomskih, socijalnih i kulturnih, sa jedne strane, i građanskih i političkih, sa druge strane, je bilo politizovano i pristupalo mu se sa ekstremnih pozicija. Prema jednom ekstremnom gledištu ekonomska i socijalna prava su superiorna u vrednosnom smislu u odnosu na građanska i politička prava. Saglasno ovom gledištu, onima koji umiru od gladi ili koji su nepismeni sloboda govora ne znači mnogo. Pravo učešća u izborima ne znači ništa beskućnicima jer ovi nemaju adresu i ne mogu da budu upisani u biračke spiskove.

Suprotno ekstremno stanovište smatra da ekonomska i socijalna prava i ne čine uopšte neka stvarna prava. Ako bi se ona tretirala kao prava,

³ Para. 10. Deklaracije Svetske konferencije protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i slične netolerancije, održane u Durbanu od 31. Avgusta do 8. Septembra 2001, <http://www.unhcr.ch/pdf/Durban.pdf>

to bi značilo ugrožavanje slobodnog tržišta zbog opsežne intervencije države u privredu. Ona bi potkopala uživanje individualnih sloboda i degradirala građanska i politička prava.⁴ Ljudskim pravima odgovaraju obaveze države. Svaka država može da izvrši svoje obaveze u pogledu građanskih i političkih prava. Zato, građanska i politička prava jesu stvarna prava. Međutim, da li svaka država može da obezbedi pojedincima pod njenom jurisdikcijom pravo na rad ili pravo na obrazovanje ili pravo na socijalnu zaštitu? Ako država ne može da ispuni svoje obaveze u tom pravcu, onda ta prava i nisu zaista prava.⁵ Pored toga, definisanje socijalnih i ekonomskih prava je nedovoljno precizno te ona ne mogu da budu osnov za konkretan i precizan pravni zahtev.⁶

Saglasno ovoj drugoj poziciji, smatralo se da ekonomska i socijalna prava nisu pogodna za sudsku zaštitu. Ova pozicija nije određena samo ideološkim stavom već i nekada preovlađujućom koncepcijom ljudskih prava, čija suština je bila zaštita individualne slobode, odnosno zabrana da država dira u individualnu slobodu pojedinca. Prema toj koncepciji obaveze država u pogledu poštovanja ljudskih prava su određivane kao „negativne“ obaveze, obaveze uzdržavanja od državnog intervenisanja u oblast ličnih sloboda. Tokom vremena ova koncepcija je značajno evoluirala u pravcu definisanja „pozitivnih“ obaveza države u cilju zaštite individualnih sloboda i prava. Evropski sud za ljudska prava tumači propise o pravima i slobodama, zaštićene Evropskom konvencijom, ne samo u pravcu obaveze države da sama ne povređuje ova prava i slobode već u pravcu obaveze da obezbedi uslove u kojima se zaštićena prava i slobode mogu neometano uživati.⁷ Uzmimo, na primer, pravo na život, zaštićeno članom 2 Evropske konvencije: „Pravo na život svake osobe zaštićeno je zakonom. Niko ne može biti namerno lišen života...“ Evropski sud za ljudska prava je derivirao iz ovog propisa obavezu države da preduzme sve mere kako bi spasla život pojedinca kome preti neposredna konkretna opasnost, odnosno da uspostavi zakonodavni i administrativni okvir kojim se obezbeđuje efektivno suprostanavljanje svakoj pretnji protiv prava na život.⁸ Pitanje je, dakle, da li pravo

⁴ International Human Rights in Context, 3rd ed. by H.J. Steiner, Ph. Alston, R. Godman, Oxford, 2008, str. 263

⁵ R. Higgins, Problems and Process, International Law and How We Use It, Oxford, 2003, str. 99

⁶ Ibid. str. 100

⁷ Vidi A.R. Mowbray, The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights, Oxford, 2004

⁸ *Osman v. the United Kingdom*, (App. No. no. 23452/94), Judgment of 28 October 1998, para 115, *Öneriyildiz v. Turkey*, (App. no. 48939/99), Judgment of 30 November 2004, para 89

na rad, na primer, implicira obavezu države da uspostavi zakonodavni i administrativni okvir kojim obezbeđuje efektivno uživanje ovog prava i da li bi izvršavanje ove obaveze spadalo pod sudsku kontrolu?

Na globalnom nivou je počeo proces novog, drugačijeg tretmana dve generacije ljudskih prava. Svetska konferencija o ljudskim pravima, održana u Beču 1993. godine, ističe da su sva prava univerzalna, nedeljiva i međuzavisna te da sva treba da budu tretirana jednako.⁹ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, osnovan Međunarodnim paktom kojim se štite ova prava, da bi kontrolisao implementaciju ovih prava u nacionalne pravne sisteme i poštovanje ovih prava od strane nacionalnih vlasti, razvio je koncepciju da ova prava impliciraju pozitivnu obavezu država ugovornica da učine sve kako bi obezbedile uživanje tih prava. Tako, pošto je razmotrio inicijalni izveštaj, koji je podnela Državna zajednica Srbija i Crna Gora na osnovu članova 16. i 17. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Komitet je svojim sugestijama i preporukama zatražio od Državne zajednice da obezbedi sudsku zaštitu ovih prava.¹⁰ Ovaj proces izjednačavanja dve generacije ljudskih prava u pogledu njihove zaštite, odnosno obezbeđivanja sudske zaštite i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima teče i na evropskom, regionalnom nivou. Već je rečeno da Povelja Evropske unije o osnovnim pravima obuhvata ekonomska, socijalna i kulturna prava, naročito u Četvrtom naslovu ali i u drugim naslovima te da Povelja postaje pravni akt najviše snage posle stupanja Lisabonskog ugovora na snagu, što znači da dobija sudsku zaštitu Suda Evropske unije. Sud Evropskih zajednica je, inače, već pružao izvesnu sudsku zaštitu nekim ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

⁹ Svetska konferencija o ljudskim pravima, održana u Beču 1993. godine, u tački 5 Bečke deklaracije i programa akcije izražava ovaj stav: „*All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.*”

¹⁰ U paragrafu 38 sugestija i preporuka stoji: „*The Committee urges the State party to ensure that the provisions of the Covenant are given effect by its domestic courts and that legal and judicial training takes full account of the justiciable elements of all Covenant rights, as defined in the Committee's general comments, and promotes the use of the Covenant as a domestic source of law.*” 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, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f02b19bdd9760fdac12570050047b157/\\$FILE/G0542562.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/f02b19bdd9760fdac12570050047b157/$FILE/G0542562.pdf). Sajt posećen 2. februara 2009. godine.

Proces izjednačavanja dve generacije ljudskih prava u pogledu sudske zaštite, koji je počeo na globalnom i regionalnom nivou nije opšte prihvaćen. Protokolom, dodatim Lisabonskom ugovoru, Poljska i Ujedinjeno Kraljevstvo su izrazile rezerve prema Četvrtom naslovu Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. Članom 1 Protokola je uskraćena nadležnost Suda Evropske unije kao i sudovima Poljske i Ujedinjenog Kraljevstva da kontrolišu da li su zakoni, podzakonski akti, administrativni propisi ili praksa Poljske ili Ujedinjenog Kraljevstva saglasni sa osnovnim pravima, potvrđenim ovim Naslovom. Dodato je, pored toga, da Četvrti naslov neće obezbediti sudsku zaštitu ekonomskih i socijalnih prava izvan one koja je već obezbeđena pravom Poljske i Ujedinjenog Kraljevstva.

Zanimljivo je da je Venecijanska komisija ostala pri starom shvatanju o nepogodnosti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za sudsku zaštitu. Venecijanska komisija u svom Mišljenju iz 2007. godine o novom Ustavu Srbije iz 2006. godine nalazi da je sadržaj ljudskih prava, koja su izložena u Drugom delu Ustava, saglasna sa evropskim standardima i u nekim aspektima ide čak izvan njih. Šta više, Venecijanska komisija primećuje da su „klasična“ prava praćena serijom osnovnih prava iz tzv. druge i treće generacije ljudskih prava, rangiranih od zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, penzijskog osiguranja, prava na obrazovanje do prava na zdravu životnu sredinu kao i zaštitu potrošača. Ona primećuje, dalje, da Ustav čini implementacija ovih prava zavisnom od finansijskih sredstava koja odredi zakonodavstvo i da će poštovanje ovih prava biti podvrgnuto sudskoj kontroli. Venecijanska komisija, zatim, kaže: „*Ima malo iskustava u tom pogledu na evropskom nivou. Venecijanska komisija je u drugim prilikama izazvala zabrinutost da bi pozitivna socijalna i ekonomska prava mogla stvoriti nerealna očekivanja i zalagala se da se ona draftiraju kao aspiracije a ne kao prava koja bi mogla direktno da se implementiraju kroz sudske odluke.*“¹¹ Njihova direktna implementacija preko sudova

¹¹ Venecijanska komisija je našla: „*Part II fully covers all areas of 'classical' human rights. Their content is in line with European standards and goes in some respect even beyond that. These classical rights are followed by a series of fundamental rights of the so-called second and third generation ranging from health care, social protection, social security, pension insurance, right to education to the right to healthy environment as well as protection of consumers (Articles 68 to 71, 74, 90). Their implementation will be dependent upon resources being provided by the legislature and will be subject to review by the courts. There is little experience in this respect at European level. The Venice Commission has on other occasions expressed the concern that positive social and economic rights might create unrealistic expectations and advocated drafting them as aspirations rather than rights that can be directly implemented through court decisions. To include such rights as fundamental rights in the Constitutions risks involving the courts in the evaluation of scarce resources and in infecting the whole section on fundamental rights with the character of a list of aspir-*

bi, po mišljenju Venecijanske komisije, donela rizik da se sudovi uključe u proces podele oskudnih resursa i imala bi za posledicu da drugim osnovnim pravima oduzme karakter prava koja se mogu prinudno izvršiti te da ih derogira na nivo aspiracija.¹² Razlozi Venecijanske komisije nisu ubedljivi. Ekonomska, socijalna i kulturna politika je u rukama vlade. Međutim, pitanje je da li vlada treba da ima potpunu slobodu u vođenju ovih politika te da uspeh vlade u vođenju ovih politika ocenjuju birači svake četvrte godine na izborima ili treba uspostaviti granice u vođenju ovih politika u obliku ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i omogućiti sudovima da kontrolišu da li vlada, vodeći ove politike, poštuje ta prava. U Evropskoj uniji je preovlađujuće ovo drugo mišljenje, dakle da su ljudska prava limiti vođenja bilo koje politike i da su sudovi pozvani da ocenjuju da li se bilo koja politika vodi saglasno ljudskim pravima. Nejasan je, takođe, razlog prema kome da bi sudska zaštita ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava mogla da oduzme karakter prava onim pravima koja se mogu prinudno izvršiti te da ih derogira na nivo aspiracija. Kako bi to bilo moguće?

Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Delujući na preporuku Trećeg komiteta za socijalna, humanitarna i kulturna pitanja, Generalna skupština UN je jednoglasno usvojila Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pitanjima rezolucijom A/RES/63/117 od 10. decembra 2008. godine, koji je otvoren za potpisivanje 24. septembra 2009. godine.¹³ Činjenica da je Protokol usvojen jednoglasno ima veliki značaj. Stupiće na snagu po proteku tri meseca od deponovanja desetog instrumenta o ratifikaciji. Protokolom je ustanovljena nadležnost Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna pitanja, koji ima sedište u Ženevi, za tri vrste postupaka: individualne pretstavke, državne predstavke i istragu. Njime se uređuju i druga pitanja, kao što su pružanje zaštite podnosiocu predstavke ili obezbeđivanje međunarodne pomoći i saradnje.

ations rather than enforceable rights. At the least these socio-economic rights should be qualified as 'subject to available resources'." European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, adopted by the Commission at its 70th plenary session, Venice, 18-18 March 2007, para 23.

¹² Ibid.

¹³ Trideset država je potpisalo Protokol do 24. novembra 2009. godine. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en. Sajt posećen 24. novembra 2009. godine.

Preambula Protokola upućuje na relevantne odredbe iz Povelje UN i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Generalna skupština UN ponovo potvrđuje preambulom ovog Protokola stav o univerzalnosti, nedeljivosti, međuzavisnosti i povezanosti svih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ona podseća da se svaka država ugovornica obavezala da preduzme korake, pojedinačno ili putem međunarodne pomoći i saradnje, u cilju postepenog postizanja punog ostvarivanja prava priznatih Paktom svim odgovarajućim sredstvima, uključujući posebno usvajanje zakonodavnih mera.

Prvih devet članova je posvećeno postupku za individualne predstavke. Pojedinci ili grupe pojedinaca, koji tvrde da su žrtve kršenja bilo kog od ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, utvrđenih Paktom, i koji su pod jurisdikcijom države ugovornice Protokola, stižu, na osnovu člana 2. Protokola pravo da podnesu predstavke (eng. „communications“) Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Predstavka može da se podnese i u ime pojedinaca ili grupa uz njihovu saglasnost, izuzev ako podnosilac može da opravda podnošenje predstavke bez saglasnosti onih u čije ime se ona podnosi.

Uslovi dopuštenosti su utvrđeni članom 3. Protokola. Potrebno je da se iskoriste svi raspoloživi domaći pravni lekovi, izuzev kada odlučivanje po pravnim lekovima nerazumno dugo traje. Rok za podnošenje predstavke je jedna godina po iskorišćenosti domaćih pravnih lekova, izuzev ako podnosilac predstavke pokaže da nije bilo moguće da podnese predstavku u tom roku. Nadležnost Komiteta *rationae temporis* je ograničena na činjenice koje su se dogodile posle stupanja Protokola na snagu za državu ugovornicu, ali obuhvata i činjenice nastale pre stupanja Protokola na snagu ako ove postoje i posle njegovog stupanja na snagu. Primenjeju se pravilo *ne bis in idem*. Ako je stvar već razmotrena od strane Komiteta ili je razmotrena u drugom međunarodnom istražnom postupku ili postupku rešavanja sporova, Komitet je neće razmatrati. Nadležnost Komiteta *rationae materiae* je ograničena na propise Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Komitet neće razmatrati predstavku koja je nespojiva sa propisima ovog Međunarodnog pakta. Komitet neće razmatrati predstavku koja je očigledno neosnovana, nije dovoljno ozbiljna (eng. „not sufficiently substantiated“) ili je potkrepljena jedino medijskim izveštajima. Konačno, Komitet neće razmatrati predstavku koja je anonimna, koja nije u propisanom obliku ili kojom se zloupotrebljava pravo na predstavku. Članom 4. Protokola, Komitet je ovlašćen da odbije da razmatra predstavku ako ona ne ukazuje da je autor pretrpeo jasnu nepovoljnost (eng. *disadvantage*), izuzev ako Komitet smatra da je predstavkom pokrenuto ozbiljno pitanje od opšteg značaja.

Član 5. Protokola je posvećen privremenim merama zaštite. U bilo kom momentu po prijemu predstavke a pre no što odluči o osnovanosti predstavke, Komitet može da prosledi zahtev za privremenim merama zaštite državi ugovornici na hitno razmatranje radi preduzimanja privremenih mera kako bi se izbegle nenadoknadive štete za podnosioca predstavke. Prosleđivanje ovog zahteva ne prejudicira odluku Komitetu u pogledu dopuštenosti i osnovanosti predstavke.

Sledeća četiri člana Protokola su posvećena postupku u vezi individualne predstavke. Komitet prosleđuje, saglasno članu 6. Protokola, predstavku državi ugovornici protiv koje je podneta, izuzev ako sam Komitet ne nađe da je predstavka nedopuštena. Država ugovornica dostavlja objašnjenja u vezi predmeta predstavke kao i obaveštenja o pravnom leku, koji država obezbeđuje, ako takav postoji. Do donošenja svoje odluke o osnovanosti predstavke, dobre usluge Komiteta su na usluzi stranama u sporu radi postizanja prijateljskog rešenja koje bi bilo u skladu sa Paktom. Postizanjem sporazuma o prijateljskom rešenju okončava se postupak pred Komitetom. Saglasno članu 8. Protokola, Komitet razmatra predstavke u svetlu dokumentacije kojom raspolaže. Ova dokumentacija uključuje ne samo dokumente koje su dostavile strane u sporu već, takođe, i dokumentaciju koja je pripremljena u telima Ujedinjenih nacija, specijalizovanih agencija, fondova, programa i mehanizama, drugih međunarodnih organizacija, uključujući regionalne mehanizme zaštite ljudskih prava. Komitet razmatra razumnost mera koje primenjuje vlada radi ostvarivanja obaveza utvrđenih u Drugom delu Pakta. Pri tome, Komitet, vodi računa o tome da država ugovornica može da koristi različite politike radi obezbeđivanja prava definisanih Paktom. Prva obaveza iz Drugog dela Pakta je obaveza države ugovornice da preduzme korake, individualno ili putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito ekonomske i tehničke, do maksimuma raspoloživih sredstava, u cilju progresivnog postizanja potpunog ostvarivanja prava priznatih Paktom svim odgovarajućim sredstvima, uključujući posebno usvajanje legislativnih mera. Procedura postupanja po predstavci ima karakter poverljivosti. Pošto razmotri predstavku na opisan način, saglasno članu 9. Protokola, Komitet dostavlja svoje mišljenje (eng. views) o predstavci, zajedno sa eventualnim preporukama stranama u sporu. Država ugovornica je dužna da pažljivo razmotri mišljenje, zajedno sa preporukama, ako su one date, i da u roku od šest meseci prosledi pisani odgovor Komitetu, uključujući informaciju o bilo kojoj akciji koju je ugovornica preduzela u svetlu mišljenja i preporuka. Komitet može da traži druge informacije o merama ugovornice koja ova preduzima u odgovoru na mišljenje i preporuke kao i da ugovornica do-

stavi takve informacije u sledećim izveštajima koje podnosi periodično na osnovu članova 16. i 17. Pakta.

Protokolom je uspostavljena nadležnost za individualne predstavke kao obavezna nadležnost za sve države ugovornice Protokola. Nadležnosti u pogledu državnih predstavki ili u pogledu istraga su određene kao fakultativne nadležnosti, dakle država ugovornica Protokola prihvata ove nadležnosti posebnim izjavama. Član 10. Protokola uređuje postupak u vezi državnih predstavki. Saglasno ovom članu svaka država ugovornica Protokola može u bilo koje vreme da izjavi da priznaje nadležnost Komiteta da razmatra državne predstavke upućene protiv nje a koje podnosi država ugovornica koja je, takođe, prihvatila takvu nadležnost Komiteta. Komitet je nadležan da razmatra državnu predstavku jedino, dakle, ako su obe države ugovornice Protokola, ona koja podnosi predstavku i ona protiv koje se podnosi, prihvatile nadležnost Komiteta za individualne predstavke. Ako, dakle, neka od država ugovornica Protokola, koja je prihvatila ovu nadležnost, smatra da neka druga ugovornica Protokola, koja je prihvatila istu nadležnost, krši svoje obaveze na osnovu Pakta, ona može da joj se obrati tim povodom i može, takođe, da obavesti o tome Komitet. Prozvanoj ugovornici je ostavljen rok od tri meseca da odgovori na navode u pogledu kršenja obaveza ustanovljenih Paktom. Ako se u roku od šest meseci ne reši stvar između ove dve ugovornice, svaka od njih može da uputi predstavku Komitetu i drugoj strani ugovornici. Uslov dopuštenosti državne predstavke je, takođe, da su prethodno iskorišćeni svi domaći pravni lekovi, izuzev ako se nerazumno odugovlači rešavanje po njima. Pošto nađe da je predstavka dopuštena, Komitet stavlja na rapolaganje stranama u sporu svoje dobre usluge radi postizanja prijateljskog rešenja. Na sastanku bez prisustva javnosti Komitet razmatra spornu stvar, pribavivši pre toga potrebne informacije od država u sporu. Predstavnici strana u sporu mogu da prisustvuju sastanku Komiteta u vezi razmatranja sporne stvari te da usmeno ili u pisanom obliku iznesu svoje argumente. Postupak se završava izveštajem Komiteta. Ukoliko su strane u sporu postigle prijateljsko rešenje, kratak opis činjenica i to rešenje će biti sadržano u izveštaju Komiteta. Ako to nije bio slučaj, u izveštaju Komitet iznosi relevantne činjenice u vezi sporne stvari. Pisani podnesci strana i zapisnici usmenih izlaganja se pridodaju izveštaju. Komitet može, takođe, da dostavi samo državama u sporu mišljenje o spornom predmetu.

Prihvatanjem nadležnosti Komiteta u pogledu istraga, država ugovornica Protokola se obavezala članom 11 Protokola da saraduje u istraživanju informacija u vezi teškog ili sistematskog kršenja bilo kog eko-

nomskog, socijalnog i kulturnog prava garantovanog Paktom. Dakle, ako Komitet primi pouzdanu informaciju o teškom ili sistematskom kršenju nekog od ovih prava, Komitet će pozvati državu ugovornicu Protokola na koju se informacija odnosi da sarađuje u istraživanju informacije i da dostavi svoj odgovor na takvu informaciju. Polazeći od odgovora države kao i drugih pouzdanih informacija, Komitet može da odredi jednog ili više članova da sprovedu istraživanje i da hitno izveste Komitet. Istraživanje može da uključi posetu teritorije države ako se država složi. Istraživanje će imati karakter poverljivosti i saradnja države će biti tražena u svim fazama postupka. Pošto ispita nalaze ovog istraživanja, Komitet će da prosledi dotičnoj državi ove nalaze zajedno sa komentarima i preporukama. Pošto primi ove nalaze, komentare i preporuke, dotična država će dostaviti Komitetu svoje viđenje stvari u roku od šest meseci. Pošto završi ovu proceduru i posle konsultacija sa dotičnom državom Komitet može da odluči da uključi sažetak rezultata istraživanja u svoj godišnji izveštaj. Saglasno članu 12 Komitet može, takođe, da pozove dotičnu državu da po isteku pomenutog roka od šest meseci izvesti o merama preduzetim u vezi rezultata istraživanja kao i da uključi u svoj periodičan izveštaj informacije o merama preduzetim u vezi rezultata istraživanja.

Ovim Opcionim protokolom su predviđeni međunarodni mehanizmi za kontrolu univerzalnih ljudskih prava, dakle mehanizmi koji postoje u pogledu kontrole političkih i građanskih prava, zabrane rasne diskriminacije ili zabrane mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja.

Međunarodna saradnja i pomoć

Sva ljudska prava uključuju neke međunarodne aspekte. Poštovanje svih ljudskih prava je uslov stabilnosti i prosperiteta svake zajednice, ona doprinose, takođe, očuvanju i unapređenju međunarodne stabilnosti i univerzalnog mira. Međutim, svaka generacija ljudskih prava uključuje i neke specifične međunarodne dimenzije. Na početku ovog teksta je ukazano na jedan međunarodni aspekt ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Sa obzirom da ova prava povlače izvestan nacionalni trošak koji utiče na konkurentnost roba na svetskom tržištu, nužno je da države čije robe se takmiče na svetskom tržištu usvoje minimalne standarde u pogledu ovih prava. To je bio jedan od razloga osnivanja Međunarodne organizacije rada. Postoji, međutim, druga strana povezanosti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava sa međunarodnim odnosima. Kapacitet države da zadovolji ekonomska, socijalna i kulturna prava za-

visi u izvesnoj meri od pozicije države u međunarodnoj podeli rada, od pozicije države na svetskom tržištu, dakle od njene ekonomske uspešnosti, koja je određena, u izvesnoj meri, međunarodnim činiocima. U tom smislu države ugovornice Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima su obavezane članom 2 da preduzmu mere, pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito ekonomske i tehničke, da maksimalizuju svoje raspoložive resurse, radi progresivnog postizanja punog ostvarivanja ovih prava. Slična odredba je uneta u preambulu Protokola koji ovde razmatramo. Sasvim je jasna ideja da su međunarodna ekonomska i tehnička pomoć i saradnja važan način maksimalizacije sposobnosti države da odgovori svojim obavezama u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Ova ideja korespondira sa jednim od posleratnih ideala međunarodne zajednice: izgradnjom međunarodnog poretka koji će omogućiti ostvarivanje svih ljudskih prava. „*Svako je ovlašćen na socijalni i međunarodni poredak u kome sva ljudska prava mogu da budu potpuno ostvarena za sve, bez diskriminacije.*“¹⁴ Ovakva odredba je uneta prvo u čl. 28 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koju je usvojila Generalna skupština UN 1948. godine i koja čini kamen temeljac univerzalnih ljudskih prava.

Uprkos ovom idealu, ljudska prava su dugo posle Drugog svetskog rata na globalnom planu bila više predmet ideološkog sukobljavanja nego stvar o kojoj je međunarodna zajednica istinski brinula. Procesi tržišne i finansijske globalizacije i liberalizacije su se negativno odrazili na poštovanje ljudskih prava u nekim zemljama. U Rezoluciji o globalizaciji i njenom uticaju na puno uživanje svih ljudskih prava (A/RES/63/176), koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija na 70. plenarnom zasedanju, 18. decembra 2008. godine, konstatovano je da činjenica nejednake podele koristi i troškova globalizacije među zemljama pogađa uživanje ljudskih prava naročito u zemljama u razvoju. Učešće manje razvijenih država u programima međunarodnih finansijskih institucija uticalo je da ove države manje poštuju široki spektar različitih ljudskih prava.¹⁵

Opcioni protokol, koji je predmet ovog teksta, otvara mogućnost da zaštita ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u državama članicama Pakta zaista postane predmet plodotvorne međunarodne saradnje. Sagla-

¹⁴ Para. 10. Deklaracije Svetske konferencije protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i slične netolerancije, održane u Durbanu od 31. avgusta do 8. septembra 2001, <http://www.unhchr.ch/pdf/Durban.pdf>

¹⁵ M.R. Abouharb, D.L. Cingranelli, IMF programs and human rights, 1981–2003, Review of International Organizations (2009) 4, 48

sno članu 14 Protokola, Komitet je ovlašćen da dostavi, ako se sa tim slaže dotična država ugovornica, specijalizovanim agencijama Ujedinjenih nacija, fondovima i programima svoja mišljenja ili preporuke u vezi razmatranih individualnih predstavi i istraživanja koja ukazuju na potrebu za tehničkim savetima i pomoći. On će dostaviti i odgovarajuće stavove i sugestije dotične države. U tom kontekstu Komitet će dostaviti ovim međunarodnim telima bilo koju stvar koja im može pomoći da odluče o međunarodnim merama koje bi pomogle državama ugovornicama da napreduju u stvaranju uslova za ostvarivanje ovih prava. Stavom 3 istog člana je predviđeno da će Generalna skupština UN osnovati fond u cilju obezbeđivanja ekspertske i tehničke pomoći državama ugovornicama u izgradnji nacionalnih kapaciteta u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Član 14 Protokola otvara vrata za izgradnju odgovarajućeg međunarodnog reagovanja na činjenicu da, u svetlu rastuće međuzavisnosti, globalizacije i liberalizacije tržišta, vlada nije isključivo odgovorna za stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u državi te da deo odgovornosti leži na međunarodnoj zajednici. Ovim članom se stvara mogućnost da se uzme mnogo više u razmatranje stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u pojedinim zemljama, kada se u specijalizovanim agencijama UN, u Svetskoj trgovinskoj organizaciji ili u međunarodnim fondovima i programima odličuje o međunarodnoj finansijskoj, trgovinskoj ili kulturnoj saradnji. Ovim Protokolom čini se značajan korak u pravcu izgradnje međunarodnog poretka koji će obezbediti svima jednako i puno uživanje svih ljudskih prava.

*Rodoljub Etinski, Ph.D., Full Professor
Novi Sad School of Law*

Equalization of International Protection of Economic, Social and Cultural Rights with International Protection of Civil and Political Rights

Abstract

Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted by the General Assembly's resolution A/RES/63/117, on 10 December 2008, which is open for signature since 24 September 2009, equalizes international mechanisms for protection of economic, social and cultural rights with international mechanisms for protection of civil and political rights. It means that the Protocol establishes competences of the Committee on the Economic, Social and Cultural Rights to consider individual communications, state communications and to pursue enquire.

Equally important is that the Protocol opens the door for searching adequate international response to the fact that, in the world of globalization of markets and finance, governments are not exclusive responsible for the state of economic, social and cultural rights in their countries. A part of responsibility is on the international community. The Protocol is the important step towards building the international order which will provide full enjoyment of all human rights to all individuals elsewhere, without discrimination.

Key words: economic, social, and cultural rights; international law protection