

Opći komentar br. 3: Priroda obveza država stranaka (članak 2., stavak 1. Pakta)

1. Članak 2. je od posebne važnosti za potpuno razumijevanje Pakta i mora se promatrati u dinamičnom odnosu sa svim ostalim odredbama Pakta. Opisuje prirodu općih pravnih obveza koje države stranke Pakta preuzimaju. Te obveze uključuju i ono što se može nazvati (prema radu Međunarodne komisije za pravo) obvezama ponašanja i obvezama rezultata. Iako se velika važnost ponekad ističe u razlici između formulacija korištenih u ovoj odredbi i onih sadržanih u ekvivalentnom članku 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, često se ne prepoznaje da postoje i značajne sličnosti. Konkretno, iako Pakt predviđa progresivno ostvarivanje i priznaje ograničenja zbog limitiranosti dostupnih resursa, on također nameće različite obveze koje imaju neposredan učinak. Dvije su od njih posebno važne za razumijevanje točne prirode obveza država stranaka. Jedna od njih, koja je obrađena u zasebnom općem komentaru i koja će Odbor razmotriti na svojoj šestoj sjednici, jest "obveza jamčenja" da će relevantna prava "biti ostvarena bez diskriminacije...".

2. Druga je obveza u članku 2., stavku 1. "poduzimati mjere", koja sama po sebi nije kvalificirana niti ograničena drugim razmatranjima. Puno značenje fraze može se ocijeniti i promatranjem verzija na različitim jezicima. Na engleskom jeziku obveza je "poduzeti korake" (*to take steps*, op. prev.), na francuskom je "djelovati" (*s'engager à agir*), a na španjolskom je "usvojiti mjere" (*adoptar medidas*). Dakle, dok se puno ostvarenje relevantnih prava može postići progresivno, koraci prema tom cilju moraju se poduzeti u razumno kratkom vremenu nakon stupanja na snagu Pakta za države u pitanju. Takvi koraci trebaju biti promišljeni, konkretni i što jasnije ciljani na ispunjavanje obveza priznatih u Paktu.

3. Sredstva koja bi trebala biti korištena za ispunjenje obveze poduzimanja mjera navedena su u članku 2., stavku 1. kao "sva odgovarajuća sredstva, osobito donošenjem zakonskih mjera". Odbor priznaje da je u mnogim slučajevima donošenje zakona vrlo poželjno, a u nekim slučajevima može biti i neophodno. Na primjer, može biti teško učinkovito se boriti protiv diskriminacije u odsustvu solidne zakonodavne osnove za potrebne mjere. U područjima kao što su zdravstvo, zaštita djece i majki te obrazovanje, kao i u vezi s pitanjima obrađenim u člancima 6. – 9., zakonodavstvo može biti neophodan element za mnoge svrhe.

4. Odbor primjećuje da su države stranke općenito bile savjesne u detaljnom opisivanju barem nekih zakonodavnih mjera koje su poduzele u tom pogledu. Međutim, želi naglasiti da usvajanje zakonodavnih mjera, kao što je to izričito predviđeno Paktom, nije iscrpno u pogledu obveza država stranaka. Umjesto toga, frazi "sva odgovarajuća sredstva" mora se dati puno i prirodno značenje. Dok svaka država stranka mora sama odlučiti koja su sredstva najprikladnija u određenim okolnostima s obzirom na svako od prava, "prikladnost" odabranih sredstava neće uvijek biti očigledna. Stoga je poželjno da izvješća država stranaka ne navode samo mjere koje

¹ Sadržano u dokumentu E/1991/23.

su poduzete, već i razloge na temelju kojih se smatraju najprikladnijima u danim okolnostima. Međutim, konačna odluka o tome jesu li poduzete sve odgovarajuće mjere ostaje na Odboru.

5. Među mjerama koje bi mogle biti smatrane prikladnima, osim donošenja zakona, jest osiguranje sudskih pravnih lijekova u vezi s pravima koja se prema nacionalnom pravnom sustavu smatraju justicijabilnima. Odbor primjećuje, na primjer, da će uživanje prava priznatih bez diskriminacije često biti odgovarajuće promovirano dijelom kroz osiguranje sudskih ili drugih učinkovitih pravnih lijekova. Doista, one države stranke koje su također stranke Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima već su obvezne (na temelju članka 2., stavaka 1. i 3. te članka 3. i 26.) prema tom Paktu osigurati da svaka osoba čija su prava ili slobode (uključujući pravo na jednakost i nediskriminaciju) priznate u tom Paktu povrijeđene "ima djelotvoran pravni lijek" (čl. 2., st. 3. (a)). Osim toga, postoji niz drugih odredbi u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, uključujući članke 3., 7. (a) (i), 8., 10. st. 3., 13. st. 2. (a), st. 3. i st. 4 i čl. 15. st. 3. koji se čine podobnima za neposrednu primjenu od strane pravosudnih i drugih tijela u mnogim nacionalnim pravnim sustavima. Čini se da je bilo kakva aluzija da su navedene odredbe inherentno neprovedive teško održiva.

6. Kada su specifične politike usmjerene izravno na ostvarivanje prava priznatih u Paktu usvojene u zakonodavnom obliku, Odbor želi biti informiran, između ostalog, o tome stvaraju li takvi zakoni pravo na tužbu za pojedince ili skupine koji smatraju da njihova prava nisu u potpunosti ostvarena. U slučajevima kada je specifičnim ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima priznata ustavna zaštita ili kada su odredbe Pakta izravno uključene u nacionalno pravo, Odbor želi dobiti informacije o mjeri u kojoj se ta prava smatraju justicijabilnima (tj. može li se na njih pozivati pred sudovima). Odbor bi također želio dobiti specifične informacije o svim slučajevima u kojima su postojeće ustavne odredbe koje se odnose na ekonomska, socijalna i kulturna prava oslabljene ili značajno izmijenjene.

7. Druge mjere koje se također mogu smatrati "prikladnima" za svrhe članka 2. stavka 1. uključuju, ali nisu ograničene na administrativne, financijske, obrazovne i socijalne mjere.

8. Odbor primjećuje da obveza "poduzimanja mjera (...) uz korištenje svih odgovarajućih sredstava, osobito donošenjem zakonskih mjera" niti zahtijeva niti isključuje bilo koji određeni oblik vlasti ili ekonomskog sustava koji se koristi kao sredstvo tih mjera, pod uvjetom da je demokratski i da se njime poštuju sva ljudska prava. Dakle, Pakt je neutralan po pitanju političkih i ekonomskih sustava i njegova se načela ne mogu točno opisati kao ona koja se temelje isključivo na potrebi ili poželjnosti socijalističkog ili kapitalističkog sustava, mješovitog, centralno planiranog ili *laissez faire* gospodarstva, ili na bilo kojeg drugog posebnog pristupa. S tim u vezi, Odbor ponovno potvrđuje da su prava priznata u Paktu podložna ostvarivanju u širokom spektru ekonomskih i političkih sustava, pod uvjetom da se međuovisnost i nedjeljivost dva skupa ljudskih prava, kako je između ostalog potvrđeno u preambuli Pakta, prepoznaje i odražava u tom sustavu. Odbor također u tom smislu primjećuje važnost drugih ljudskih prava, a posebno prava na razvoj.

9. Glavna obveza rezultata izražena u članku 2., stavku 1. je poduzimanje mjera "kako bi se postupno postiglo puno ostvarenje prava priznatih" u Paktu. Pojam "postupno ostvarivanje" često se koristi za opisivanje namjere ove fraze. Koncept postupnog ostvarivanja predstavlja priznanje činjenice da se puno ostvarenje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava općenito neće moći postići u kratkom vremenskom razdoblju. U tom se smislu obveza značajno razlikuje od one sadržane u članku 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji utjelovljuje neposrednu obvezu poštivanja i osiguranja svih relevantnih prava. Unatoč tome, činjenica da je Paktom predviđena realizacija tijekom vremena ili, drugim riječima, postupno, ne bi se trebala pogrešno tumačiti kao lišavanje obveze svakog smislenog sadržaja. S jedne strane, to je neophodno sredstvo fleksibilnosti koje odražava realnost stvarnog svijeta i poteškoće koje svaka država ima u osiguravanju punog ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. S druge strane, izraz se mora čitati u svjetlu općeg cilja Pakta, zapravo *raisona d'être*, koji je uspostaviti jasne obveze država stranaka u pogledu punog ostvarivanja prava o kojima je riječ. Stoga Pakt nameće obvezu kretanja prema tom cilju što je moguće brže i učinkovitije. Štoviše, sve namjerno retrogradne mjere u tom pogledu zahtijevale bi najpažljivije razmatranje i trebale bi biti u potpunosti opravdane pozivanjem na ukupnost prava predviđenih Paktom i u kontekstu pune upotrebe raspoloživih resursa do krajnjih mogućnosti.

10. Na temelju opsežnog iskustva stečenog od strane Odbora, kao i tijela koje mu je prethodilo, tijekom više od desetljeća pregledavanja izvješća država stranaka, Odbor smatra da je minimalna osnovna obveza osigurati zadovoljavanje barem minimalnih osnovnih razina svakog od prava obvezujuća za svaku državu stranku. Tako, na primjer, država stranka u kojoj je značajan broj pojedinaca uskraćen za osnovne prehrambene namirnice, za esencijalnu primarnu zdravstvenu skrb, za osnovno sklonište i stanovanje ili za najosnovnije oblike obrazovanja, *prima facie* ne ispunjava svoje obveze prema Paktu. Ako bi se Pakt tumačio na način da ne uspostavlja takvu minimalnu temeljnu obvezu, bio bi u velikoj mjeri lišen svog *raison d'être*. Isto tako, mora se napomenuti da svaka procjena je li država ispunila svoju minimalnu temeljnu obvezu također mora uzeti u obzir ograničenja resursa koja se primjenjuju unutar dotične zemlje. Članak 2., stavak 1. obvezuje svaku državu stranku da poduzme potrebne korake "i do krajnjih mogućnosti svojih raspoloživih resursa". Kako bi država stranka svoj neuspjeh u ispunjavanju barem minimalnih temeljnih obveza mogla pripisati nedostatku raspoloživih resursa, mora pokazati da su uloženi svi naponi da se iskoriste svi resursi koji su joj na raspolaganju u nastojanju da prioritetno zadovolji te minimalne obveze.

11. Odbor međutim želi naglasiti da, čak i kada su dostupni resursi očigledno nedovoljni, državi stranci ostaje obveza nastojati osigurati najšire moguće uživanje relevantnih prava u prevladavajućim okolnostima. Štoviše, obveze praćenja opsega ostvarenja, odnosno neostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te osmišljavanja strategija i programa za njihovo promicanje ni na koji način nisu ukinute zbog ograničenosti sredstava. Odbor se već bavio ovim pitanjima u svom općem komentaru br. 1 (1989.).

12. Slično tome, Odbor naglašava da čak i u vremenima ozbiljnih ograničenja resursa, bilo da su uzrokovana procesom prilagodbe, ekonomskom recesijom ili drugim čimbenicima, ranjivi članovi društva mogu i moraju biti zaštićeni usvajanjem ciljanih programa s relativno niskim troškovima. U prilog ovom pristupu Odbor prima na znanje analizu koju je pripremio UNICEF

pod naslovom *Prilagodba s ljudskim licem: zaštita ranjivih i promicanje rasta*², analizu UNDP-a u svom Izvješću o ljudskom razvoju 1990.³ i analizu Svjetske banke u Svjetskom izvješću o razvoju 1990.⁴

13. Posljednji element članka 2., stavka 1. na koji treba obratiti pažnju je da je obveza preuzeta od strane svih država stranaka "poduzimanje mjera samostalno i putem međunarodne pomoći i suradnju, osobito ekonomske i tehničke (...)". Odbor primjećuje da je namjera sastavljača Pakta bila da se izraz "do krajnjih mogućnosti svojih raspoloživih resursa" odnosi i na resurse koji postoje unutar države i na one dostupne od međunarodne zajednice kroz međunarodnu suradnju i pomoć. Štoviše, bitna uloga takve suradnje u olakšavanju potpunog ostvarivanja relevantnih prava dodatno je naglašena posebnim odredbama sadržanim u člancima 11., 15., 22. i 23. U pogledu članka 22. Odbor je već skrenuo pozornost u općem komentaru br. 2 (1990.) na neke od mogućnosti i odgovornosti koje postoje u vezi s međunarodnom suradnjom. Članak 23. također izričito identificira "pružanje tehničke pomoći", kao i druge aktivnosti, koje su među sredstvima "međunarodnog djelovanja u primjeni prava priznatih (...)".

14. Odbor želi naglasiti da je, u skladu s člancima 55. i 56. Povelje Ujedinjenih naroda, s dobro utemeljenim načelima međunarodnog prava i s odredbama samog Pakta, međunarodna suradnja za razvoj, i time za ostvarenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, obveza svih država. Osobito je to dužnost onih država koje su u poziciji da pomognu drugima u tom pogledu. Odbor posebno primjećuje važnost Deklaracije o pravu na razvoj koju je usvojila Opća skupština u svojoj rezoluciji 41/128 od 4. prosinca 1986. i potrebu da države stranke u potpunosti uzmu u obzir sva načela priznata u njoj. Ona naglašava da će, u nedostatku aktivnog programa međunarodne pomoći i suradnje od strane svih onih država koje su u poziciji da ga provode, puno ostvarenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ostati neispunjena težnja u mnogim zemljama. U tom pogledu Odbor također podsjeća na odredbe svog općeg komentara br. 2 (1990.).

² Cornia, G. A., Jolly, R. i Steward, F. (ur.) (1987). Oxford: Clarendon Press.

³ (1990). Oxford: Oxford University Press.

⁴ (1990). Oxford: Oxford University Press.