

Opći komentar br. 8: Odnos između ekonomskih sankcija i poštivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava

1. Ekonomske sankcije se sve češće uvode, i to međunarodno, regionalno i jednostrano. Svrha ovog općeg komentara je naglasiti da, bez obzira na okolnosti, takve sankcije uvijek trebaju u potpunosti uzimati u obzir odredbe Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Odbor ni na koji način ne dovodi u pitanje nužnost uvođenja sankcija u odgovarajućim slučajevima u skladu s Poglavljem VII Povelje Ujedinjenih naroda ili drugim primjenjivim međunarodnim pravom. Ali odredbe Povelje koje se odnose na ljudska prava (Članci 1., 55. i 56.) moraju se i dalje smatrati potpuno primjenjivima u takvim slučajevima.

2. Tijekom 1990-ih Vijeće sigurnosti uvelo je sankcije različitog tipa i trajanja u odnosu na Južnu Afriku, Irak/Kuvajt, dijelove bivše Jugoslavije, Somaliju, Libijsku Arapsku Džamahiriju, Liberiju, Haiti, Angolu, Ruandu i Sudan. Utjecaj sankcija na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava je u više navrata doveden u pažnju Odbora u slučajevima koji uključuju države stranke Pakta, od kojih su neke redovito izvještavale, čime je Odboru data prilika da pažljivo ispita situaciju.

3. Iako utjecaj sankcija varira od slučaja do slučaja, Odbor je svjestan da one gotovo uvijek imaju dramatičan utjecaj na prava priznata u Paktu. Tako, na primjer, često uzrokuju značajne poremećaje u distribuciji hrane, lijekova i sredstava za sanitaciju, ugrožavaju kvalitetu hrane i dostupnost čiste pitke vode, ozbiljno ometaju funkcioniranje osnovnih zdravstvenih i obrazovnih sustava i potkopavaju pravo na rad. Osim toga, njihove nenamjerne posljedice mogu uključivati jačanje moći opresivnih elita, pojavu crnog tržišta i stvaranje ogromnih izvanrednih profita za privilegirane elite koje njime upravljaju, jačanje kontrole vladajućih elita nad širokom populacijom i ograničavanje mogućnosti za traženje azila ili izražavanje političke opozicije. Iako su fenomeni navedeni u prethodnoj rečenici u suštini političke prirode, oni također imaju veliki dodatni utjecaj na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

4. U razmatranju sankcija, bitno je razlikovati osnovni cilj primjene političkog i ekonomskog pritiska na vladajuću elitu zemlje kako bi ih se uvjerilo da se pridržavaju međunarodnog prava od kolateralnog nanošenja patnje najranjivijim skupinama unutar ciljanih zemalja. Iz tog razloga, režimi sankcija koje je uspostavilo Vijeće sigurnosti sada uključuju humanitarne izuzetke dizajnirane da omoguće protok osnovnih dobara i usluga namijenjenih humanitarnim svrhama. Uobičajeno je pretpostaviti da ti izuzeci osiguravaju osnovno poštivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava unutar ciljanih zemalja.

5. Međutim, niz nedavnih studija Ujedinjenih naroda i drugih organizacija koje su analizirale utjecaj sankcija zaključile su da ti izuzeci nemaju takav učinak. Štoviše, izuzeci su vrlo ograničenog opsega. Oni ne adresiraju, na primjer, pitanje pristupa osnovnom obrazovanju, niti

¹ E/C.12/1997/8

omogućuju popravke infrastrukture koja je neophodna za pružanje čiste vode, adekvatne zdravstvene njege, itd. Glavni tajnik je 1995. godine predložio da je potrebno procijeniti potencijalni utjecaj sankcija prije nego što se uvedu i poboljšati aranžmane za pružanje humanitarne pomoći ranjivim skupinama.² Sljedeće je godine u velikoj studiji pripremljenoj za Opću skupštinu o utjecaju oružanih sukoba na djecu gospođa Graçe Machel navela da „humanitarni izuzeci imaju tendenciju da budu nejasni i tumače se proizvoljno i nedosljedno (...). Kašnjenja, zbunjenost i odbijanje zahtjeva za uvoz osnovnih humanitarnih dobara uzrokuju nedostatak resursa (...). [Njihovi učinci] neizbježno najteže pogađaju siromašne“.³ Najnovije, izvještaj Ujedinjenih naroda iz listopada 1997. zaključio je da postupci revizije uspostavljeni pod raznim odborima za sankcije Vijeća sigurnosti „ostaju glomazni i agencije za pomoć i dalje imaju poteškoća u dobivanju odobrenja za izuzeta dobra. (...) [Odbori] zanemaruju veće probleme komercijalnih i vladinih prekršaja u obliku crnog tržišta, ilegalne trgovine i korupcije“.⁴

6. Jasno je, dakle, na temelju impresivnog niza i specifičnih studija i općih studija, da se ne posvećuje dovoljna pažnja utjecaju sankcija na ranjive skupine. Ipak, iz raznih razloga ove studije nisu posebno ispitale štetne posljedice koje proizlaze za uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava *per se*. Zapravo je očito da u većini, ako ne i u svim slučajevima, te posljedice nisu bile uopće uzete u obzir ili im nije data ozbiljna pažnja koju zaslužuju. Stoga postoji potreba da se ljudska prava uvedu u rasprave o ovom pitanju.

7. Odbor smatra da se odredbe Pakta, od kojih su gotovo sve također odražene u nizu drugih ugovora o ljudskim pravima, kao i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, ne mogu smatrati nevažećima ili na bilo koji način neprimjenjivima samo zato što je donesena odluka da razmatranja međunarodnog mira i sigurnosti opravdavaju uvođenje sankcija. Baš kao što međunarodna zajednica inzistira da svaka ciljana država mora poštivati građanska i politička prava svojih građana, tako i ta država i sama međunarodna zajednica moraju učiniti sve što je moguće kako bi zaštitili barem osnovni sadržaj ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava pogođenih naroda te države (vidi također Opći komentar br. 3, 1990., paragraf 10.).

8. Iako ova obveza svake države proizlazi iz obveze iz Povelje Ujedinjenih naroda promicanja poštivanja svih ljudskih prava, također treba napomenuti da je svaki stalni član Vijeća sigurnosti potpisao Pakt, iako ga dvije države (Kina i Sjedinjene Američke Države) još nisu ratificirale. Većina nestalnih članica u bilo kojem trenutku su stranke Pakta. Svaka od ovih država preuzela je, u skladu s člankom 2., stavkom 1. Pakta, obvezu da „poduzme korake, pojedinačno i kroz međunarodnu pomoć i suradnju, posebno ekonomsku i tehničku, do maksimuma svojih raspoloživih resursa, s ciljem postepenog ostvarivanja punog uživanja prava priznatih u ovom Paktu svim odgovarajućim sredstvima (...)“. Kada je pogođena država također država stranka, to dodatno obvezuje druge države da poštuju i uzmu u obzir relevantne

² Dodatak Agendi za mir: radni dokument generalnog tajnika povodom pedesete godišnjice Ujedinjenih naroda (A/50/60-S/1995/1), paragrafi 66. – 76.

³ Utjecaj oružanih sukoba na djecu (A/51/306, prilog) (1996.), paragraf 128.

⁴ L. Minear, i drugi, *Prema humanijem i učinkovitijem upravljanju sankcijama: Povećanje kapaciteta sustava Ujedinjenih naroda*, Izvršni sažetak. Studija pripremljena na zahtjev Odjela za humanitarna pitanja Ujedinjenih naroda u ime Međuresornog stalnog odbora, 6. listopada 1997.

obveze. U mjeri u kojoj se sankcije uvode državama koje nisu stranke Pakta, isti principi bi se primjenjivali s obzirom na status ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ranjivih skupina kao dijela općeg međunarodnog prava, kao što se pokazuje, na primjer, gotovo univerzalnom ratifikacijom Konvencije o pravima djeteta i statusom Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

9. Iako Odbor nema ulogu u donošenju odluka o uvođenju ili neuvođenju sankcija, ima odgovornost pratiti poštivanje Pakta od strane svih država stranaka. Kada se poduzmu mjere koje ograničavaju sposobnost države stranke da ispuni svoje obveze prema Paktu, uvjeti sankcija i način na koji se provode postaju odgovarajuća pitanja od interesa za Odbor.

10. Odbor smatra da iz ovih razmatranja proizlaze dva skupa obveza. Prvi se skup odnosi na pogođenu državu. Uvođenje sankcija ni na koji način ne poništava niti umanjuje relevantne obveze te države stranke. Kao i u drugim sličnim situacijama, te obveze postaju praktički važnije u vremenima posebnih teškoća. Odbor je stoga pozvan da vrlo pažljivo ispita u kojoj mjeri je dotična država poduzela korake „do krajnjih mogućnosti svojih raspoloživih resursa“ kako bi pružila najveću moguću zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava svakom pojedincu koji živi unutar njezine jurisdikcije. Iako će sankcije neizbježno smanjiti kapacitet pogođene države da financira ili podržava neke od potrebnih mjera, država ostaje pod obvezom osigurati odsutnost diskriminacije u odnosu na uživanje tih prava i poduzeti sve moguće mjere, uključujući pregovore s drugim državama i međunarodnom zajednicom, kako bi se negativni utjecaj na prava ranjivih skupina unutar društva smanjio na minimum.

11. Drugi skup obveza odnosi se na stranku ili stranke odgovorne za uvođenje, održavanje ili provedbu sankcija, bilo da je to međunarodna zajednica, međunarodna ili regionalna organizacija, ili država ili skupina država. U tom pogledu, Odbor smatra da iz priznavanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava proizlaze tri zaključka.

12. Prvo, ta se prava moraju u potpunosti uzeti u obzir prilikom dizajniranja odgovarajućeg režima sankcija. Bez odobravanja bilo kojih posebnih mjera u tom pogledu, Odbor primjećuje prijedloge kao što su pozivi za stvaranje mehanizma Ujedinjenih naroda za predviđanje i praćenje utjecaja sankcija, izradu transparentnijeg skupa dogovorenih načela i postupaka temeljenih na poštivanju ljudskih prava, identifikaciju šireg raspona izuzetih dobara i usluga, ovlast dogovorenih tehničkih agencija da određuju potrebne izuzetke, stvaranje bolje opremljenih odbora za sankcije, preciznije ciljanje ranjivosti onih čije ponašanje međunarodna zajednica želi promijeniti, i uvođenje veće ukupne fleksibilnosti.

13. Drugo, učinkovito praćenje, koje je uvijek potrebno prema odredbama Pakta, treba se provoditi tijekom cijelog razdoblja dok su sankcije na snazi. Kada vanjska stranka preuzme čak i djelomičnu odgovornost za situaciju unutar neke zemlje (bilo prema Poglavlju VII Povelje ili na drugi način), ona također neizbježno preuzima odgovornost da učini sve što je u njenoj moći kako bi zaštitila ekonomska, socijalna i kulturna prava pogođenog stanovništva.

14. Treće, vanjski subjekt ima obvezu „poduzeti korake, pojedinačno i kroz međunarodnu pomoć i suradnju, posebno ekonomsku i tehničku“ kako bi odgovorio na bilo kakvu nesrazmjernu patnju ranjivih skupina unutar ciljanih zemalja.

15. U iščekivanju prigovora da sankcije gotovo po definiciji moraju rezultirati teškim kršenjima ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava kako bi postigle svoje ciljeve, Odbor primjećuje zaključak velike studije Ujedinjenih naroda koja navodi da se „odluke za smanjenje patnje djece ili minimiziranje drugih nepovoljnih posljedica mogu donijeti bez ugrožavanja cilja sankcija“.⁵ To se jednako odnosi na situaciju svih ranjivih skupina.

16. Jedini cilj Odbora u donošenju ovog općeg komentara jest skrenuti pažnju na činjenicu da stanovnici određene zemlje ne gube svoja osnovna ekonomska, socijalna i kulturna prava zbog bilo kakve odluke da su njihovi vođe prekršili norme vezane uz međunarodni mir i sigurnost. Cilj nije pružiti podršku ili ohrabrenje takvim vođama, niti je cilj potkopati legitimne interese međunarodne zajednice u provođenju poštivanja odredbi Povelje Ujedinjenih naroda i općih načela međunarodnog prava. Umjesto toga, cilj je inzistirati da bezakonje jedne vrste ne bi trebalo biti odgovoreno bezakonjem druge vrste koje ne poštuje temeljna prava koja podržavaju i daju legitimitet bilo kojoj takvoj kolektivnoj akciji.

Usvojeno 4. prosinca 1997.

⁵ *Ibid.*