

II Opšti komentari Komiteta za ljudska prava

Sadržaj:

1. Opšti komentar br. 1 – Obaveza izveštavanja
2. Opšti komentar br. 2 – Smernice za izveštavanje
3. Opšti komentar br. 3 – Član 2 (Primena na unutrašnjem nivou)
4. Opšti komentar br. 4 – Član 3 (Jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih političkih i građanskih prava)
5. Opšti komentar br. 5 – Član 4 (Derogacije)
6. Opšti komentar br. 6 – Član 6 (Pravo na život)
7. Opšti komentar br. 7- Član 7 (Zabrana mučenja ili svirepog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja)
8. Opšti komentar br. 8 - Član 9 (Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti)
9. Opšti komentar br. 9 – Član 10 (Čovečno postupanje s licima lišenim slobode)
10. Opšti komentar br. 10 – Član 19 (Sloboda mišljenja)
11. Opšti komentar br. 11 – Član 20
12. Opšti komentar br. 12 – Član 1 (Pravo na samoopredeljenje)
13. Opšti komentar br. 13 – Član 14 (Pravosuđe)
14. Opšti komentar br. 14 – Član 6 (Pravo na život)
15. Opšti komentar br. 15 – Položaj stranaca na osnovu Pakta
16. Opšti komentar br. 16 – Član 17 (Pravo na privatnost)
17. Opšti komentar br. 17 – Član 24 (Prava deteta)
18. Opšti komentar br. 18 – Zabrana diskriminacije
19. Opšti komentar br. 19 – Član 23 (Porodica)
20. Opšti komentar br. 20 - Član 7 (Zabrana mučenja ili svirepog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja)
21. Opšti komentar br. 21 – Član 10 (Čovečno postupanje s licima lišenim slobode)
22. Opšti komentar br. 22 – Član 18 (Sloboda mišljenja, savesti i veroispovesti)

23. Opšti komentar br. 23 – Član 27 (Prava manjina)

Opšti komentar br. 24 – Pitanja u vezi s rezervama podnetim prilikom ratifikacije ili pristupanja Paktu ili njegovim Fakultativnim protokolima, ili u vezi s izjavama na osnovu člana 41 Pakta

Opšti komentar br. 25- Član 25 (Učešće u javnim poslovima i pravo glasa)

Opšti komentar br. 26 - Kontinuitet obaveza

Opšti komentar br. 27 – Član 12 (Sloboda kretanja)

Opšti komentar br. 28 - Član 3 (Jednakost prava muškaraca i žena)

Opšti komentar br. 29 - Član 4 (Derogacije u vreme izvanredne opasnosti)

Opšti komentar br. 30 – Obaveze izveštavanja država članica na osnovu člana 40 Pakta

Opšti komentar br. 31 – Priroda opštih pravnih obaveza nametnutih državama članicama Pakta

*Opšti komentari 7 i 9 Pakta su zamenjeni opštim komentarima 20 i 21

II Opšti komentari¹ Komiteta za ljudska prava²

Uvod³

Uvod u dokument CCPR/C/21/Rev.1 (Generalni komentari koje je usvojio Komitet za ljudska prava na osnovu člana 40 stav 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, datum: 19. maj 1989) objašnjavaju svrhu generalnih komentara na sledeći način:

„Komitet želi da podvuče svoju želju da pomaže državama ugovornicama u ispunjavanju obaveza izveštavanja. Ovi opšti komentari skreću pažnju na pojedine aspekte tog pitanja ali nemaju tendenciju da budu

¹ Više o nameni opštih komentara vidi *Službeni dokument Generalne skupštine, Trideset i šesto zasedanje, dodatak br. 40 (A/36/40)*, aneks VII. Više o istorijatu načina postupanja, analizi opštih komentara i njihovoj upotrebi vidi *isto Trideset i deveto zasedanje, dodatak br. 40 (A/39/40 i Corr. 1 i 2)*, par. 541-557. Za tekst generalnih komentara koje je Komitet već usvojio *ibid.*, *Trideset i šesto zasedanje, dodatak br. 40 (A/36/40)*, aneks VII, *ibid. Trideset sedmo zasedanje, dodatak br. 40 (A/37/40)*, annex VI, *ibid.*, *Trideset osmo zasedanje, dodatak br. 40 (A/38/40)*, annex VI; *ibid.*, *Trideset deveto zasedanje, dodatak br. 40 (A/39/40 and Corr.1 and 2)*, annex V; *ibid.*, *Četrdeseto zasedanje, dodatak br. 40 (A/40/40)*, annex VI; *ibid.*, *Četrdeset prvo zasedanje, dodatak br. 40 (A/41/40)*, annex VI; *ibid.*, *Četrdeset treće zasedanje, dodatak br. 40 (A/43/40)*, annex VI; *ibid.*, *Četrdeset četvrto zasedanje, dodatak br. 40 (A/44/40)*, annex VI; *ibid.*, *Četrdeset peto zasedanje, dodatak br. 40 (A/45/40)*, annex VI; *ibid.*, *Četrdeset sedmo zasedanje, dodatak br. 40 (A/47/40)*, annex VI; *ibid.*, *Četrdeset deveto zasedanje, dodatak br. 40 (A/49/40)*, annex V; *i ibid.*, *Pedeseto zasedanje, dodatak br. 40 (A/45/40)*, annex V; *i ibid.*, *Pedeset treće zasedanje, dodatak br. 40 (A/53/40)*, annex VII. Takođe, objavljeno i u dokumentima CCPR/C/21/Rev.1 and Rev.1/Add.1-9.

² Za odrednicu dokumenta vidi Annex 2.

³ Vidi: *Report of the Human Rights Committee, Official Records of the General Assembly, Thirty-sixth Session, Supplement No. 40 (A/36/40)*, annex VII.

ograničavajući, niti da daju prednost različitim aspektima primene Pakta. Ove komentari će, s vremena na vreme, biti praćeni drugim komentarima koji će odgovarati izazovima vremena i iskustvu koje to može da omogućiti.

Komitet je do sada razmatrao 77 inicijalnih izveštaja, 34 periodična izveštaja i u određenim slučajevima, dodatne informacije i dopunske izveštaje. Ovo iskustvo stoga, obuhvata značajan broj država ugovornica koje su ratifikovale Pakt, trenutno njih 87. One predstavljaju različite regione u svetu s različitim političkim, društvenim i pravnim sistemima, i njihovi izveštaji ilustruju većinu problema koji se mogu pojaviti u primeni Pakta iako oni nikako ne predstavljaju kompletnu osnovu za opšti pregled situacije u svetu kada je reč o građanskim i političkim pravima.

Svrha ovih opštih komentara je da ovu praksu učini dostupnom svim državama ugovornicama kako bi se promovisala dalja primena Pakta; da skrene pažnju državama na nedostatke iznete u većem broju izveštaja; da predloži poboljšanja u proceduri izveštavanja i stimuliše aktivnosti država i međunarodnih organizacija u promovisanju i zaštiti ljudskih prava. Ovi komentari bi trebalo da budu predmet interesovanja i drugih država, posebno onih koje su u procesu pristupanja Paktu, kako bi se poboljšala saradnja svih država u opštem promovisanju i zaštiti ljudskih prava.

Trinaesto zasedanje (1981)

Opšti komentar br. 1: Obaveza izveštavanja

[Generalni komentar br. 1 zamenjen je generalnim komentarom br. 30]

Države ugovornice su preuzele na sebe obavezu podnošenja izveštaja u skladu s čl. 40 Pakta u roku od jedne godine od njegovog stupanja na snagu za države ugovornice u pitanju, i kasnije, kada god to Komitet zatraži. Do sada je samo prvi deo ove odredbe koja poziva na podnošenje inicijalnih izveštaja postao važeći. Komitet primećuje, kako što se i vidi iz njegovog godišnjeg izveštaja, da je samo mali broj država ugovornica podneo svoje izveštaje na vreme. Većina izveštaja je podneta sa zakašnjenjem u rasponu od nekoliko meseci do nekoliko godina, a pojedine države ugovornice to još uvek nisu učinile i pored stalnog podsećanja i drugih postupaka preduzetih od strane Komiteta. Činjenica da se većina država ugovornica, ipak, nekada i sa zakašnjenjem, uključila u konstruktivan dijalog sa Komitetom, pokazuje da su države ugovornice u mogućnosti da ispune svoje obaveze u dostavljanju izveštaja u vremenskom okviru predviđenom članom 40 stav 1 i da bi bilo u njihovom interesu da tako rade u budućnosti. U procesu ratifikovanja Pakta, države ugovornice bi trebalo odmah da obrate pažnju na svoju obavezu izveštavanja s obzirom da odgovarajuća priprema izveštaja koji pokriva tako veliki broj građanskih i političkih prava zahteva određeno vreme.

Trinaesta sednica (1981)

Opšti komentar br. 2: Smernice u izveštavanju

1. Komitet je uočio da su neki od podnetih izveštaja vrlo sumarni i opšti tako da je Komitet našao za potrebno da razmotri opšte smernice koje se odnose na formu i sadržaj izveštaja. Ove smernice su kreirane tako da obezbede da izveštaji budu podneti na jednoobrazan način i da omogućće Komitetu i državama ugovornicama da steknu kompletnu sliku o situaciji u svakoj državi u pogledu primene prava koja su sadržana u Paktu. I pored smernica, međutim, pojedini izveštaji su i dalje sumarni i opšti tako da ne zadovoljavaju obaveze izveštavanja iz člana 40.

2. Čl. 2 Pakta nalaže državama ugovornicama da usvoje takve zakonske ili druge mere i omogućće takve pravne lekove koji bi bili neophodni za primenu Pakta. Član 40 nalaže državama ugovornicama da podnesu Komitetu izveštaje o merama koje su preduzele, o napretku postignutom u uživanju prava iz Pakta kao i faktorima i teškoćama, ukoliko ih ima, koji utiču na primenu Pakta. Čak su i izveštaji koji su po svojoj formi u skladu sa smernicama često nekompletni. Iz nekih izveštaja je bilo teško razumeti da li je Pakt primenjen kao deo domaćeg zakonodavstva, a mnogi od njih su bili očigledno nejasni u smislu relevantnog zakonodavstva. U nekim izveštajima uloga državnih tela ili organa koji kontrolišu i primenjuju prava nije jasna. Dalje, samo u nekoliko izveštaja je ukazano na faktore i teškoće koji utiču na primenu Pakta.

3. Komitet smatra da se obaveza izveštavanja odnosi, ne samo na relevantne zakone i ostale norme koje se odnose na obaveze iz Pakta, već i na praksu i odluke sudova i drugih organa države ugovornice kao i druge relevantne činjenice koje jasno pokazuju stepen stvarne primene i uživanja prava garantovanih Paktom, dostignuti napredak i faktore i teškoće u primeni obaveza iz Pakta.

4. Praksa Komiteta je, shodno pravilu 68 iz Privremenog poslovnika da razmotri izveštaje u prisustvu predstavnika države ugovornice. Sve države čiji su izveštaji razmatrani u tomk pogledu sarađivale su s Komitetom, ali je nivo saradnje, iskustvo i broj predstavnika varirao. Da bi bio u stanju da obavlja svoju funkciju po čl. 40 na najefikasniji način i da bi država ugovornica čiji se izveštaj razmatra ostvarila najveću korist u saradnji, Komitet želi da naznači da je poželjno da predstavnici država imaju takav status i iskustvo (i da budu u takvom broju) da mogu da odgovore na postavljena pitanja i komentare date od strane Komiteta o svim oblastima na koje se Pakt odnosi.

Trinaesta sednica (1981)

Opšti komentar br. 3: Član 2: (Primena na nacionalnom planu)

1. Komitet ukazuje da član 2 Pakta načelno ostavlja državama ugovornicama mogućnost da izaberu način primene na svojoj teritoriji u okviru određenom tim članom. On priznaje, posebno, da primena ne zavisi samo od ustavnog ili zakonodavnog normiranja, koje je često samo za sebe nedovoljno. Komitet smatra da je neophodno skrenuti pažnju državama ugovornicama na činjenicu da se obaveza iz Pakta ne odnosi samo na poštovanje ljudskih prava, već da su takođe države ugovornice na sebe preduzele obavezu da obezbede uživanje tih prava svim pojedincima koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom. Taj aspekt nalaže od država ugovornica preduzimanje posebnih aktivnosti kako bi se obezbedilo da pojedinci uživaju svoja prava. To je slučaj sa velikim brojem članova (član 3 koji je predmet Opšteg komentara br. 4 dole), ali se u načelu preduzimanje ovakve obaveze odnosi na sva prava garantovana Paktom.

2. U vezi s tim, vrlo je važno da pojedinci znaju koja su im prava garantovana Paktom (i Fakultativnim protokolom ako je to slučaj), i da sve upravne i sudske vlasti treba da budu svesne obaveza koje je država ugovornica preuzela prema Paktu. Shodno tome, Pakt bi trebao da bude objavljen na svim zvaničnim jezicima u državi i trebalo bi preduzeti korake da se vlasti upoznaju sa njegovim sadržinom kroz proces obuke. Poželjno je takođe dati publicitet saradnji države ugovornice s Komitetom.

Trinaesta sednica (1981)

Opšti komentar br. 4: Član 3 (Jednako pravo muškaraca i žena u uživanju svih građanskih i političkih prava)

1. Članu 3 Pakta, koji nalaže državama ugovornicama da osiguraju jednako pravo muškaraca i žena u uživanju svih građanskih i političkih prava iz Pakta, posvećena je nedovoljna pažnja u velikom broju izveštaja država ugovornica čime su otvorene brojne nejasnoće, od kojih bi dve mogle biti posebno važne.

2. Prvo, član 3, kao i članovi 2 stav 1 i 26 koji su se do sada prvenstveno odnosili na sprečavanje diskriminacije po različitim osnovama, među kojima i po osnovu pola, nalaže ne samo mere zaštite već i afirmativnu akciju tako koncipiranu da osigura pozitivno uživanje prava. To se ne može postići jednostavnim donošenjem zakona. Stoga je traženo više informacija koje se odnose na položaj žena u praksi s naglaskom na utvrđivanje onih mera, kao dodatak čisto zakonskim merama zaštite, koje su bile preduzete ili se preduzimaju u cilju ispunjavanja preciznih i pozitivnih obaveza iz člana 3 i da se utvrdi kakav napredak je postignut ili koji faktori ili teškoće su uočene u vezi s tim.

3. Drugo, pozitivna obaveza preduzeta od strane država ugovornica iz ovog člana može imati očigledan uticaj na zakonodavstvo ili administrativne mere posebno sačinjene radi regulisanja oblasti koje ne reguliše Pakt, ali koje mogu negativno uticati na prava garantovana Paktom. Između ostalog, jedan od primera je nivo do koga imigracioni zakoni koji prave razliku između građana ženskog i muškog pola mogu ili ne mogu da utiču na obim prava žena na sklapanje braka s nedržavljanima ili da se bave javnim poslovima.

4. Komitet, stoga, smatra da može biti od pomoći državama ugovornicama ukoliko se posebna pažnja pruži nadzoru od strane posebno ustanovljenih tela ili institucija nad zakonima i merama koji uvode razliku između žena i muškaraca u onoj meri u kojoj ti zakoni i mere imaju negativan efekat na prava priznata Paktom, i drugo, da bi države ugovornice trebalo da obezbede posebne informacije u svojim izveštajima o svim merama, zakonskim ili drugim, preduzetim u cilju primene ovog člana.

5. Komitet smatra da može biti od pomoći državama ugovornicama u primeni ove obaveze ukoliko bi se unapredila postojeća sredstva međunarodne saradnje u pogledu razmene iskustava i organizovanja pomoći u rešavanju praktičnih problema u obezbeđivanju jednakih prava žena i muškaraca.

Trinaesta sednica (1981)

Opšti komentar br. 5: Član 4 (Derogacija)

[Opšti komentar br. 5 zamenjen je opštim komentarom br. 29]

1. Član 4 Pakta je stvorio niz problema Komitetu kada je reč o razmatranju izveštaja nekih država ugovornica. Kada postoji opšta opasnost koja pretila opstanku nacije i kada je takvo stanje zvanično proglašeno, država ugovornica može staviti van snage određena prava do mere koja je striktno određena situacijom. Država članica, međutim, ne može staviti van snage određena specifična prava i ne sme preduzeti diskriminatorne mere po različitim osnovima. Država ugovornica je takođe obavezna da preko Generalnog Sekretara odmah informiše druge države ugovornice o derogacijama koje je preduzela uključujući razloge za to, kao i datum kada će derogacija prestati.

2. Države ugovornice su u osnovi ukazale na mehanizam predviđen u njihovom pravnom sistemu za proglašenje vanrednog stanja i odgovarajuće odredbe zakona koje regulišu stavljanje van snage nekih prava. Međutim, u nekoliko slučajeva kada su države očigledno ograničile prava iz Pakta, ne samo da nije bilo jasno da li je vanredno stanje bilo zvanično proglašeno već i da li su ili ne prava za koja Pakt ne dozvoljava stavljanje van snage, i pored ovoga, da li su ostale države ugovornice bile obaveštene o derogaciji i o razlozima za stavljanje van snage nekih prava.

3. Komitet je mišljenja da su mere preduzete shodno članu 4 izuzetne i privremene prirode i da mogu da traju samo onoliko koliko je ugrožen opstanak nacije i da u vreme vanrednog stanja zaštita ljudskih prava postaje još važnija, naročito u pogledu onih prava koje se ne smeju derogirati. Komitet takođe smatra da je podjednako važno za države ugovornice da, u vreme vanrednog stanja obaveste ostale države ugovornice o prirodi i obimu derogacija koje su preduzele i, dalje, da ispune svoje obaveze u izveštavanju shodno članu 40 Pakta navodeći prirodu i obim stavljanaj van snage svakog derogiranog prava uz relevantnu dokumentaciju.

Šesnaesto zasedanje (1982)

Opšti Komentar br. 6: Član 6 (Pravo na život)

1. Svi državni izveštaji su se bavili pravom na život, garantovanim članom 6 Pakta. To je vrhovno pravo koje se ne sme ukinuti čak ni u doba kada opstanak nacije ugrozi izvanredna javna opasnost (čl. 4). Međutim Komitet je primetio da su informacije pružene u vezi s članom 6 često ograničene na samo jedan ili drugi aspekt ovog prava. Ovo pravo ne sme se usko tumačiti.
2. Komitet zapaža da rat i ostali oblici masovnog nasilja nastavljaju da budu pošast za čovečanstvo i svake godine uzimaju hiljade života nevinih ljudi. Prema Povelji Ujedinjenih Nacija, već je zabranjena pretnja silom ili upotreba sile od strane jedne države protiv druge države, osim u slučaju uživanja prava na samoodbranu. Komitet smatra da države imaju vrhovnu obavezu da sprečavaju ratove, genocid i ostale akte masovnog nasilja koji dovode do samovoljnog gubitka života. Svaki napor koji one učine da bi otklonile opasnost od rata, naročito termonuklearnog rata, i da bi jačale međunarodni mir i bezbednost predstavlja najvažniji uslov i garanciju za obezbeđivanje prava na život. U tom smislu Komitet posebno uočava vezu između člana 6 i člana 20, koji kaže da će zakon zabraniti bilo koju ratnu propagandu (st. 1) ili podsticanje na nasilje (st. 2).

3. Zaštita od arbitrarnog lišavanja života, koja se izričito zahteva trećom rečenicom člana 6, stava 1, od najveće je važnosti. Komitet smatra da države članice treba da preduzmu mere ne samo da sprečavaju i kažnjavaju lišavanje života izvršenjem krivičnog dela, već i da sprečavaju samovoljno ubijanje od strane svojih bezbednosnih snaga. Lišavanje života od strane državnih vlasti je posebno važno pitanje. Stoga, zakon mora strogo kontrolisati i ograničiti okolnosti u kojima bi pojedinac mogao biti lišen života postupanjem tih organa.
4. Države članice takođe treba da preduzmu posebne i efikasne mere da spreče nestanak pojedinaca, nešto što je na žalost postalo česta pojava, koja prečesto vodi samovoljnom lišavanju života. Države treba da ustanove efikasna sredstva i procedure da detaljno istraže slučajeve nestalih lica pod okolnostima koje mogu predstavljati kršenje prava na život.
5. Štaviše, Komitet je uočio da je pravo na život bilo veoma često usko tumačeno. Izraz "urođeno pravo na život" ne može se pravilno razumeti restriktivnim tumačenjem, a obaveza zaštite ovog prava nalaže državama da usvoje i pozitivne mere. U tom smislu, Komitet smatra da bi bilo poželjno da države članice preduzmu sve raspoložive mere da smanje smrtnost novorođenčadi i produže životni vek, naročito usvajanjem mera za suzbijanje neuhranjenosti i epidemija.
6. Iako iz člana 6, stavovi 2 do 6 proizilazi da države nisu dužne da ukinu smrtnu kaznu u potpunosti, one imaju obavezu da ograniče njenu primenu, a naročito da je ukinu za sva, osim za „najteža krivična dela“. Saglasno tome države bi trebalo da razmotre preispitivanje rešenja svog krivičnog zakonodavstva, a svakako su obavezne da ograniče izricanje smrtno kazne samo za "najteža krivična dela". Ovaj član takođe snažno sugeriše ukidanje smrtno kazne na način koji sugeriše da je poželjno ukidanje smrtno kazne (stavovi 2 tačka 2 i 6). Komitet zaključuje da sve mere kojima se ukida smrtna kazna treba shvatiti kao napredak u uživanju prava na život u smislu člana 40, i da o njima treba obavestiti Komitet. Komitet primećuje da je jedan broj zemalja već ukinuo ili suspendovao njenu primenu. Ali i pored toga, izveštaji država pokazuju da je napredak napravljen u pravcu ukidanja, odnosno ograničavanja primene smrtno kazne još uvek neadekvatan.
7. Komitet smatra da se izraz "najteža krivična dela" mora tumačiti restriktivno, tako da smrtna kazna bude vrlo izuzetna mera. Iz izričitih uslova člana 6 takođe proizilazi da smrtna kazna može biti izrečena samo u skladu sa zakonima koji su na snazi u vreme kada je zločin počinjen i nikako u suprotnosti s Paktom. Propisana procesna jemstva moraju se poštovati, uključujući pravo na pravično suđenje pred nezavisnim sudom, pretpostavku nevinosti, minimum garancija za odbranu i pravo da slučaj bude ponovo razmatran pred višim sudom. Ova prava se koriste uz posebna prava na pomilovanje ili umanjenje kazne.

Šesnaesto zasedanje (1982)

Opšti Komentar br. 7: Član 7 (Zabrana mučenja ili svirepog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja)

[Opšti komentar br. 7 zamenjen je Opštim komentarom br. 20]

1. Prilikom razmatranja državnih izveštaja, članovi Komiteta su često tražili dodatne informacije o članu 7, koji zabranjuje, pre svega, mučenje ili svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postovanje ili kažnjavanje. Komitet podseća da čak i u situacijama vanrednog stanja propisanih članom 4 stav 1 ova odredba se ne može ukinuti na osnovu člana 4 stav 2. Njena svrha je da zaštiti integritet i dostojanstvo pojedinca. Komitet primećuje da za primenu ovog člana nije dovoljno zabraniti takvo postpanje ili kažnjavanje ili ga proglasiti krivičnim delom. Većina država ima kaznene odredbe koje su primenljive u slučajevima mučenja ili u sličnim situacijama. Pošto se ova krivična dela ipak izvršavaju, iz člana 7 u vezi s članom 2 Pakta sledi da države moraju da obezbede delotvornu zaštitu putem nekih nadzornih mehanizama. Nadležni organi moraju efektivno istražiti pritužbe na zlostavljanje. Okrivljeni za zlostavljanje moraju odgovarati, a navodne žrtve moraju imati na raspolaganju efikasne pravne lekove, uključujući pravo na naknadu štete. Među jemstvima koja nadzor čine delotvornim jesu odredbe kojima se zabranjuje pritvor bez prava na kontakt sa spoljnim svetom (tzv. *incommunicado*) i dozvoljava lekarima, advokatima i članovima porodice pristup pritvoreniku, bez štete po istragu; odredbe prema kojima pritvorenici treba da se smeštaju u prostore čija je svrha javno priznata a da se njihova imena i mesto pritvora upisuju u centralni registar koji će biti dostupan zainteresovanim pojedincima, kao što su rođaci; odredbe kojima se nalaže da se priznanja ili drugi dokazi prikupljeni mučenjem ili drugim postupanjem suprotnim članu 7 ne koriste u sudskom postupku; kao i seminari i obuka državnih službenika odgovornih za sprovođenje zakona.
2. Kako proizilazi iz uslova koje postavlja ovaj član, obim zaštite mnogo je širi od onoga što se inače smatra mučenjem. Nije potrebno povući oštru razliku između različitih zabranjenih oblika ponašanja ili kažnjavanja. Te razlike zavise od vrste, svrhe i surovosti određenog ponašanja. In the view of the Committee the prohibition must extend to corporal punishment, including excessive chastisement as an educational or disciplinary measure. Even such a measure as solitary confinement may, according to the circumstances, and especially when the person is kept incommunicado, be contrary to this article. Moreover, the article clearly protects not only persons arrested or imprisoned, but also pupils and patients in educational and medical institutions. Finally, it is also the duty of public authorities to ensure protection by the law against such treatment even when committed by persons acting outside or without any official authority. Prema mišljenju Komiteta, zabrana mora da uključi telesne kazne, uključujući preterane represivne mere vaspitne ili disciplinske prirode. Čak i držanje u zatvorskoj samici, pod određenim okolnostima, može biti suprotno ovom članu, a posebno kada se lice drži bez ikakvog prava na kontak sa spoljnim svetom. Povrh svega, ovaj član nedvosmisleno štiti ne samo uhapšena lica ili zatvorenike, već i učenike i pacijente u obrazovnim i medicinskim ustanovama. Konačno, vlasti su takođe dužne da zajemče pravnu zaštitu od takvih postupaka koja izvrše lica bez zvaničnog ovlašćenja ili uz prekoračenje tih ovlašćenja. Zabrana zlostavljanja iz člana 7 dopunjena je pozitivnom obavezom iz člana 10 stava 1 Pakta, da se sa svim osobama lišenim slobode mora postupati čovečno i s poštovanjem urođenog dostojanstva ljudske ličnosti.
3. Zabrana se proteže na medicinske ili naučne eksperimente bez slobodno datog pristanka osobe (čl. 7, druga rečenica). Komitet primećuje da izveštaji država ugovornica uopšte sadrže jako malo ili uopšte ne sadrže informacija o

ovom problemu. On smatra da makar u onim državama u kojima je nauka i medicina visoko razvijena, ali čak i u oblastima i u odnosu na ljude koji su van njihovih granica, a mogu biti ugroženi eksperimentima, treba više pažnje pokloniti potrebama i sredstvima kako bi se obezbedilo poštovanje ove odredbe. Posebna zaštita u vezi s takvim eksperimentima je neophodna u slučaju osoba koje nisu sposobne da daju svoj pristanak.

Šesnaesto zasedanje (1982)

Opšti Komentar br. 8: Član 9 (Pravo na slobodu i bezbednost)

1. Član 9, kojim se jemči pravo na slobodu i sigurnost lica, vrlo često bio je usko tumačen u izveštajima država ugovornica, koje su stoga pružale nedovoljne informacije. Komitet ukazuje da je stav 1 primenljiv na sva lišenja slobode, bilo u krivičnim postupcima ili drugim slučajevima, kao što su, na primer, mentalne bolesti, beskućništvo, zavisnosti od droge, obrazovne svrhe, imigraciona kontrola, itd. Tačno je da su neka od pravila člana 9 (deo stava 2 i ceo stav 3) primenljiva samo na osobe protiv kojih su podignute krivične prijave. Međutim, sva ostala, a posebno važna jemstva garantovana stavom 4, na primer pravo da sud ispita zakonitost pritvora, odnose se na sve osobe lišene slobode hapšenjem ili pritvaranjem. Na osnovu člana 2, stava 3, države ugovornice su dužne da da obezbede pravne lekove u drugim slučajevima u kojima pojedinac tvrdi da njegovo lišenje slobode predstavlja nepoštovanje Pakta.
2. Stav 3 člana 9 zahteva da svako ko je uhapšen ili zatvoren zbog krivičnog dela mora biti «u najkraćem roku» izveden pred sudiju ili drugog službenika, zakonom ovlašćenog da vrši pravosudne funkcije. Mnogo precizniji vremenski period predviđen je zakonima većine država i prema shvatanju Komiteta, odlaganja ne mogu biti duža od nekoliko dana. Mnoge države nisu dostavile dovoljno informacija o praksi u ovom smislu.
3. Drugi problem je ukupno trajanje pritvora pre početka suđenja. U nekim državama, ovo pitanje je u izvesnim krivičnim slučajevima izazvalo zabrinutost Komiteta i članovi su postavljali pitanje da li je praksa tih država u skladu s pravom svakoga «da mu se sudi u razumnom roku ili da bude oslobođen» prema stavu 3. Pretkrivični pritvor je izuzetak i mora trajati što je kraće moguće. Komitet pozdravlja svaku informaciju koja se odnosi na postojeće mehanizme i mere preduzete u cilju skraćivanja roka takvog pritvora.
4. U slučaju preventivnog pritvora iz razloga javne bezbednosti, on mora biti u skladu s ovim istim odredbama, tako da, na primer, ne sme biti samovoljan i mora biti zasnovan na razlozima i postupku predviđenim zakonom (st. 1), moraju se dati obaveštenja o razlozima hapšenja (st. 2), mora se obezbediti sudska kontrola zakonitosti pritvora (st. 4), kao i naknada štete u slučaju kršenja prava (st.5). Ako se uz to pokrene i krivični postupak, mora se obezbediti puna zaštita garantovana članom 9, stavovima 2 i 3, kao i članom 14.

Šesnaesto zasedanje (1982)

Opšti komentar br. 9: Član 10 (Čovečno postupanje s osobama lišenim slobode)

[Opšti komentar br. 9 zamenjen je opštim komentarom 21]

1. Član 10, stav 1 Pakta propisuje da će se sa svim osobama lišenim slobode postupati čovečno i s poštovanjem urođenog dostojanstva ljudske ličnosti. Međutim, državni izveštaji ni na koji način ne sadrže informacije o načinu na koji se ovaj stav člana 10 implementira. Komitet smatra da je poželjno da izveštaji država sadrže posebne informacije o zakonodavnim merama namenjenim da zaštite ovo pravo. Komitet takođe smatra da izveštaji treba da naznače konkretne mere preduzete od strane nadležnih državnih organa da nadziru obaveznu implementaciju domaćeg zakonodavstva u vezi s čovečnim postupanjem i poštovanjem dostojanstva ljudske ličnosti svih osoba lišenih slobode, kao što stav 1 propisuje.

Komitet naročito uočava da je stav 1 ovog člana opšte primenljiv na osobe lišene slobode, dok se stav 2 odnosi na optužene za razliku od osuđenih, a stav 3 samo na osuđene. Ova struktura se najčešće ne odražava u izveštajima, koji se uglavnom odnose na okrivljene i osuđene osobe. Formulacija stava 1, njegov kontekst – posebno njegova bliskost sa stavom 1 člana 9, koji se takođe odnosi na svako lice lišeno slobode – i njegova svrha, podržavaju široku upotrebu principa izraženih tom odredbom. Komitet dalje podseća da taj član dopunjava član 7 u smislu tretmana svih osoba lišenih slobode.

Čovečno postupanje i poštovanje dostojanstva svih osoba lišenih slobode osnovni je standard univerzalne primene, koji ne može u potpunosti zavisiati samo od materijalnih sredstava. Iako je Komitet svestan da vrste i uslovi pritvora mogu varirati u zavisnosti od raspoloživih sredstava, oni uvek moraju biti jednaki za sve bez diskriminacije, kako to nalaže stav 1 člana 2.

Krajnja odgovornost za poštovanje ovog načela leži na državi u odnosu na sve institucije u kojima se zakonito drže osobe protiv njihove volje, ali ne samo na zatvore, već takođe i na bolnice, prihvatilišta zatvorenog tipa ili popravne domove.

2. Tačka a stava 2 propisuje da se optuženi, sem u izuzetnim prilikama, drže odvojeno od osuđenika i podvrgavaju se posebnom postupku koji odgovara njihovom položaju neosuđenih lica. Neki izveštaji nisu obratili odgovarajuću pažnju na direktan uslov Pakta, i kao rezultat, nisu dostavili adekvatne podatke o načinu na koji se tretman optuženih osoba razlikuje od tretmana osuđenika. Takve informacije bi trebalo da uvrstite u buduće izveštaje.

Tačka b stava 2 poziva, između ostalog, da se optuženi maloletnici odvoje od odraslih. Informacije u izveštajima pokazuju da jedan broj država ne poklanja dovoljnu pažnju činjenici da je ovo bezuslovan zahtev Pakta. Komitet smatra, kao što jasno proizilazi iz teksta Pakta da odstupanja države od obaveza iz tačke b stava 2 ne mogu biti nikada opravdana bez obzira na razloge.

3. U nekim slučajevima, u informacije koje se daju u izveštajima u vezi sa stavom 3 ovog člana, ne spominju se ni konkretne zakonske ili

administrativne mere ni praktični koraci preduzeti u cilju unapređenja prevaspitavanja zatvorenika i njihovih ponovnog uključanja u društvo kroz, na primer, obrazovanje, stručno osposobljavanje ili koristan posao. Dozvoljavanje poseta, naročito članovima porodice, normalna je takva mera koju nalažu zahtevi čovečnosti. Ima sličnih nedostataka u izveštajima određenih država u vezi s informacijama koje se odnose na maloletne prestupnike, koji moraju biti odvojeni od odraslih i mora im biti obezbeđen tretman koji odgovara njihovim godinama i pravnom statusu.

4. Komitet dalje primećuje da su načela čovečnog postupanja i poštovanja ljudskog dostojanstva obezbeđena stavom 1, osnova za konkretnije i ograničene obaveze država na polju kaznene politike postavljene stavovima 2 i 3 člana 10. Odvajanje optuženih od osuđenih se zahteva da bi se istakao njihov status kao neosuđenih osoba koje su istovremeno zaštićene pretpostavkom nevinosti kako stoji u stavu 2 člana 14. Cilj ovih odredbi je da se zaštite pomenute grupe ljudi i te zahteve bi trebalo posmatrati u tom svetlu. Tako, na primer, odvajanje i položaj maloletnih prestupnika treba da se obezbedi na takav način da unapređuje njihovo prevaspitavanje i ponovno uključanje u društvo.

Devetnaesto zasedanje (1983)

Opšti komentar br. 10: član 19 (Sloboda mišljenja)

1. Stav 1 iziskuje zaštitu «prava da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja». To je pravo u odnosu na koje Pakt ne dozvoljava izuzetke ili ograničenja. Komitet smatra dobrodošlim sve informacije država članica u vezi sa stavom 1.
2. Stav 2 zahteva zaštitu prava na slobodu izražavanja, koja ne uključuje samo slobodu na «širenje obaveštenja i ideja svake vrste», već i slobodu da se one «traže» i «primaju» «bez obzira na granice» i u bilo kojoj sredini, «bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru». Nisu sve države članice obezbedile informacije koje se odnose na sve aspekte slobode izražavanja. Na primer, malo pažnje se do sada obraćalo na činjenicu da su, zbog razvoja savremenih sredstava komunikacije, potrebne efikasne mere da spreče takvu kontrolu medija koja bi predstavljala ometanje prava svakoga na slobodu izražavanja na način koji nije dozvoljen stavom 3.
3. Mnoge države se u svojim izveštajima ograničavaju na pominjanje da je sloboda izražavanja zajemčena ustavom ili zakonom. Međutim, da bi znao tačan režim slobode izražavanja prema zakonodavstvu i u praksi, Komitetu su potrebne značajne informacije o pravilima koja ili definišu obim slobode izražavanja ili postavljaju izvesna ograničenja, kao i bilo koje druge uslove koji u praksi imaju uticaja na uživanje ovog prava. To je odnos između načela slobode izražavanja i takvih ograničenja i odstupanja koja određuje važeći obim prava pojedinca.
4. Stav 3 izričito ističe da uživanje prava na slobodu izražavanja nosi ujedno posebne dužnosti i odgovornosti i iz tog razloga izvesna ograničenja ovog prava su dozvoljena, i mogu se odnositi bilo na interese drugih osoba ili na

zajednicu kao celinu. Međutim, kada država članica uvede određena ograničenja uživanja slobode izražavanja, ona ne mogu biti takva da ugrožavaju postojanje samog prava. Stav 3 postavlja uslove i uvođenje ograničenja mora biti u skladu s uslovima: ograničenja moraju biti «utvrđena zakonom», ona mogu biti uvedena samo u svrhe propisane tačkama (a) i (b) stava 3, i moraju biti opravdana kao «neophodna» u toj državi zbog jedne od propisanih svrha.

Devetnaesto zasedanje (1983)

Opšti komentar br. 11: Član 20

1. Potrebne informacije o implementaciji člana 20 Pakta ne nalaze se u svim izveštajima koje su podnele države članice. U pogledu prirode člana 20, države članice su dužne da usvoje neophodne zakonske mere koje zabranjuju aktivnosti kao što stoji u tom članu. Međutim, izveštaji pokazuju da u nekim državama takve aktivnosti niti su zabranjene zakonom, niti su planirani ili učinjeni odgovarajući naponi kako bi se one zabranile. Štaviše, mnogi izveštaji nisu pružili dovoljno informacija o relevantnom zakonodavstvu ili praksi u ovom smislu.
2. Član 20 Pakta propisuje da će svaka propaganda u korist rata i svako zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, biti zabranjeno zakonom. Prema mišljenju Komiteta, zahtevi da se ove aktivnosti zabrane su u potpunosti u skladu s pravom na slobodu izražavanja garantovanu članom 19, čije uživanje nosi sa sobom određene dužnosti i odgovornosti. Zabranjivanje na osnovu stava 1 se odnosi na sve forme propagande koje predstavljaju pretnju ili dovode do agresije ili narušavanja mira suprotno Povelji Ujedinjenih Nacija, dok se stav 2 protivi svakom zagovaranju nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, bilo da takva propaganda ili podsticanje imaju unutrašnji ili spoljni karakter. Stav 1 člana 20 ne zabranjuje podsticanje na suvereno pravo na samoodbranu i pravo naroda na samoopredeljenje i nezavisnost u skladu s Poveljom Ujedinjenih nacija. Da bi član 20 bio delotvoran, trebalo bi doneti zakon iz kog će biti jasno da su propaganda i zagovaranje iz člana 20 suprotni državnoj politici, kao i propisati odgovarajuće sankcije u slučaju kršenja ove zabrane. Komitet stoga veruje da bi države članice koje još uvek nisu ovo učinile trebalo da preduzmu sve neophodne mere da bi ispunile obaveze iz člana 20, te da one same treba da se uzdrže od bilo kakve propagande ili zagovaranja mržnje.

Dvadeset prvo zasedanje (1984)

Opšti komentar br. 12: Član 1 (Pravo na samoopredeljenje)

1. U skladu sa svrhom i načelima Povelje Ujedinjenih nacija, članom 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zajemčuje se pravo na samoopredeljenje svim narodima. Pravo na samoopredeljenje je od posebne važnosti, jer je njegovo ostvarivanje jedan od osnovnih uslova za efikasno garantovanje i uživanje individualnih ljudskih prava, odnosno njihovo

unapređenje i jačanje. Iz tog razloga države su zagarantovale pravo na samoopredeljenje odredbom pozitivnog prava u oba Pakta i postavile je kao član 1, izvan i pre svih drugih prava predviđenim u oba Pakta.

2. Član 1 zajemčuje ovo neotuđivo pravo svih naroda kako je opisano u stavovima 1 i 2. Na osnovu ovog prava oni slobodno «određuju svoj politički položaj i slobodno postižu svoj privredni, društveni i kulturni razvoj». Ovaj član nameće svim državama ugovornicama odgovarajuće obaveze. Ova prava i odgovarajuće obaveze se prepliću s ostalim odredbama Pakta i pravilima međunarodnog prava.
3. Iako sve države imaju obavezu da pruže informacije o članu 1 u svojim izveštajima, samo neki izveštaji zaista i sadrže detaljna objašnjenja koja se odnose na svaki od njegovih stavova. Komitet primećuje da mnogi potpuno ignorišu ovaj član, pružaju nedovoljne informacije ili se ograničavaju na izbornu zakonodavstvo. Komitet smatra vrlo poželjnim da izveštaji država obezbede podatke o svakom stavu člana 1.
4. U vezi sa stavom 1 člana 1, države treba opišu ustavne i političke mehanizme koji u praksi omogućavaju uživanje ovog prava.
5. Stav 2 afirmiše posebne aspekte ekonomskog sadržaja prava na samoopredeljenje, naime prava naroda da radi svojih ciljeva mogu slobodno «raspolagati svojim prirodnim bogatstvima i izvorima bez ugrožavanja obaveza koje proizlaze iz međunarodne privredne saradnje, zasnovane na načelu uzajamne koristi i međunarodnom pravu. Ni u kom slučaju narod ne može biti lišen sopstvenih sredstava opstanka». Ovo pravo nameće odgovarajuće obaveze svim državama i međunarodnoj zajednici. Države treba da ukažu na bilo koji faktor ili teškoće koji sprečavaju slobodno raspolaganje prirodnim bogatstvima i izvorima suprotno ovom stavu, kao i do koje mere oni utiču na uživanje ostalih prava zajemčenih Paktom.
6. Prema mišljenju Komiteta, stav 3 je od posebne važnosti jer nameće posebne obaveze državama ne samo u odnosu na svoje narode, već i *vis-à-vis* svih naroda koji nisu mogli da ostvare ili su bili lišeni mogućnosti da uživaju pravo na samoopredeljenje. Opšta priroda ovog stava je potvrđena tokom njegovog pisanja. On propisuje da su «države ugovornice ovog Pakta, uključujući tu i one koje su odgovorne za upravljanje nesamoupravnim teritorijama i teritorijama pod starateljstvom, dužne da olakšaju ostvarenje prava naroda na samoopredeljenje i da poštuju ovo pravo shodno odredbama Povelje Ujedinjenih nacija». Obaveze postoje bez obzira da li narod koji ima pravo na samoopredeljenje zavisi od države ugovornice Pakta ili ne. Stoga sve države ugovornice Pakta treba da preduzmu pozitivne mere da bi olakšale ostvarivanje i poštovanje prava naroda na samoopredeljenje. Takva pozitivna mera mora da bude u skladu s obavezama države na osnovu Povelje Ujedinjenih nacija i međunarodnog prava: države naročito moraju da se uzdrže od mešanja u unutrašnje stvari drugih država i time nepovoljno utiču na ostvarivanje prava na samoopredeljenje. Izveštaji bi trebalo da sadrže informacije o izvršavanju ovih obaveza i preduzetim merama u tom cilju.
7. U vezi s članom 1 Pakta, Komitet upućuje na druge međunarodne instrumente koji se odnose na pravo svih naroda na samoopredeljenje, a posebno na Deklaraciju o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i

saradnji između državama u skladu s Poveljom Ujedinjenih nacija, koju je usvojila Generalna skupština 24. oktobra 1970. (Rezolucija Generalne skupštine 2625 (XXV)).

8. Komitet smatra da je istorija dokazala da ostvarivanje i poštovanje prava na samoopredeljenje naroda doprinosi uspostavljanju prijateljskih odnosa i saradnji između država i jača međunarodni mir i razumevanje.

Dvadeset prvo zasedanje (1984)
Opšti komentar br. 13: Član 14 (Pravosuđe)

1. Komitet uočava da je član 14 Pakta složene prirode i da je potrebno različite aspekte njegovih odredbi posebno objasniti. Cilj svih ovih odredbi je da obezbede odgovarajuće pravedno postupanje, i u tom cilju podrže skup individualnih prava kao što su jednakost pred sudovima, pravo svih lica da budu pravično i javno saslušana od strane nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda ustanovljenog zakonom. Ima izveštaja koji ne sadrže detalje o zakonskim i drugim merama usvojenim u cilju implementacije odredbi člana 14.
2. Iz izveštaje država ugovornica se uočava da one ne prepoznaju da se član 14 ne odnosi samo na postupke o osnovanosti krivično – pravnih optužbi protiv pojedinca, već i na sporove u kojima se odlučuje o njegovim pravima i obavezama građanske prirode. Zakoni i praksa se u ovom smislu veoma razlikuju od države do države. Ova raznolikost čini još neophodnijim obezbeđivanje relevantnih informacija u državnim izveštajima, kao i mnogo detaljnije objašnjenje kako se pojmovi «krivična optužba» i «prava i obaveze građanske prirode» tumače u njihovim pravnim sistemima.
3. Komitet smatra korisnim, da u svojim budućim izveštajima, države ugovornice obezbede detaljnije informacije o koracima preduzetim da bi obezbedile da jednakost pred sudovima, uključujući ravnopravan pristup sudovima, pravično i javno suđenje i nadležnost, nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa budu ustanovljeni zakonima i ostvareni u praksi. Države članice bi trebalo posebno da naznače relevantne ustavne i zakonske akte koji uređuju osnivanje sudova i obezbeđuju njihovu nezavisnost, nepristrasnost i nadležnost, a naročito način na koji se sudije imenuju, kriterijume za imenovanje, dužinu obavljanja funkcije, uslove za unapređenje, premeštanje i prestanak funkcije, te stvarnu nezavisnost pravosuđa u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast.
4. Odredbe člana 14 se odnose na sve sudove, bez obzira da li su obični ili specijalizovani. Komitet primećuje da u mnogim državama postoje vojni ili specijalni sudovi koji sude civilima. Ovo može da bude ozbiljan problem u smislu jednakog, nepristrasnog i nezavisnog pravednog postupanja. Razlog za osnivanje takvih sudova je vrlo često potreba za posebnim procedurama koje nisu u skladu s redovnim standardima pravičnosti. Iako Pakt ne zabranjuje takvu vrstu sudova, uslovi koje on postavlja jasno ukazuju da bi suđenje civilima pred takvim sudovima trebalo da bude samo izuzetno, kao i da se odvija na način koji istinski obezbeđuje sva jemstva propisana članom 14. Komitet je uočio ozbiljan nedostatak podataka u tom smislu u izveštajima nekih država članica čije pravosudne sisteme čine i takvi sudovi. U nekim državama, takvi vojni i specijalni sudovi ne obezbeđuju stroge garancije pravičnog

postupanja u skladu s pravilima člana 14, koje su neophodne za delotvornu zaštitu ljudskih prava. Ako države članice u slučaju opšte opasnosti, kako predviđa član 4, odluče da odstupe od uobičajenog postupka kakav se zahteva članom 14, moraju obezbediti da odstupanja ne prelaze obim strogo određen zahtevima situacije, kao i da poštuju ostale uslove iz stava 1 člana 14.

5. Druga rečenica stava 1, člana 14, obezbeđuje da «svako ima pravo da njegova stvar bude pravično i javno saslušana». Stav 3 ovog člana razrađuje zahteve «pravičnog hearing» u odnosu na odlučivanje o osnovanosti krivične optužbe. Međutim, uslovi iz stava 3 su samo minimalna jemstva, pa njihovo poštovanje nije uvek dovoljno da obezbedi pravičnost suđenja kao što to nalaže stav 1.
6. Javnost postupka je važan čuvar u interesu pojedinca i celog društva. U isto vreme član 14, stav 1, dozvoljava da sudovi potpuno ili delimično isključe javnost iz razloga koji su dati u tom stavu. Treba notirati da mimo tih izuzetnih uslova, Komitet smatra da saslušanje mora biti otvoreno za javnost u opšte, uključujući novinare, i ne sme na primer, biti ograničeno na određenu kategoriju ljudi. Treba napomenuti da, čak i u slučajevima kada je javnost isključena, suđenje mora, uz određene strogo definisane izuzetke, biti javna.
7. Komitet je uočio nedostatak informacija u pogledu stava 2 člana 14, a u nekim slučajevima je čak primetio da je pretpostavka nevinosti, koja je od fundamentalnog značaja za zaštitu ljudskih prava, izražena na veoma nejasan način ili nalaže uslove koji je čine nedelotvornom. Zbog pretpostavke nevinosti, teret dokazivanja optužbe je na tužilaštvu, a u slučaju sumnje, odlučuje se u korist optuženog (*in dubio pro reo*). Niko se ne može proglasiti krivim dok se optužba ne dokaže van svake razumne sumnje. Pretpostavka nevinosti podrazumeva pravo da se odnosi na pravo da se bude tretiran u skladu sa tim principom. Stoga je dužnost javnih vlasti da se uzdrže od prejudiciranja ishoda suđenja.
8. Među minimumom jemstava u krivičnom postupku garantovanih stavom 3, spada pravo svakog lica da bude informisano na jeziku koji razume o optužbi koja se na njega odnosi. (tačka a). Komitet primećuje da izveštaji država često ne daju objašnjenja na koji način se ovo pravo poštuje i garantuje. Član 14 stav 3 se odnosi na sve slučajeve krivičnih dela, uključujući i one čiji počinioci nisu u zatvoru. Komitet dalje napominje da pravo da se bude informisan o optužbi «u najkraćem roku» podrazumeva da se se na opisan način bude informisan čim ovlašćeni organi podignu optužnicu. Prema mišljenju Komiteta to pravo se mora poštovati kada sud ili tužilaštvo odluče da preuzmu procesne radnje protiv okrivljene osobe ili ga javno prozove kao takvog. Ovaj specifični zahtev iz tačke a stava 3 može biti ispunjen tako što će se optužba objaviti bilo usmeno ili pismeno, vodeći računa da sadrži činjenice o zakonskim osnovama i činjenicama na kojima je zasnovana.
9. Tačka b stava 3 propisuje da optuženi mora imati dovoljno vremena i mogućnosti na raspolaganju za pripremu svoje odbrane i za kontakte sa braniocem koga je sam izabrao. Značenje pojma "dovoljno vremena" zavisi od okolnosti svakog slučaja, ali mogućnosti moraju uključiti pristup dokumentima i drugim dokazima koji su optuženom neophodni da bi pripremio svoju odbranu kao i priliku da uzme advokata i da s njim komunicira. Kada optuženi ne želi da se lično brani ili traži da to čini osoba ili udruženje po njegovom izboru, mora mu se omogućiti pristup braniocu. Ova tačka stava 3 zahteva da branilac opšti s

optuženim u uslovima potpunog poštovanja tajnosti njihove komunikacije. Advokati moraju biti u mogućnosti da savetuju i zastupaju svoje klijente u skladu sa važećim profesionalnim standardima i sa svojom procenom, bez ikakvih ograničenja, uticaja, pritiska ili nedozvoljenog mešanja bilo s koje strane.

10. Tačka (c) stava 3 propisuje da optuženom mora biti suđeno bez nepotrebnog odugovlačenja. Ta garancija se ne odnosi samo na početak suđenja, već i do kog vremena bi trebalo da se završi i presuda donese; sve faze postupka moraju se odvijati "bez nepotrebnog odugovlačenja". Da bi ovo pravo bilo delotvorno, mora se obezbediti postupak koji obezbeđuje da se suđenje odvija «bez nepotrebnog odugovlačenja» i u prvoj instanci i po žalbi.
11. Nemaju svi izveštaji obrađene sve aspekte prava na odbranu kako je ono definisano u tački (d) stava 3. Komitet nije uvek dobijao dovoljno informacija u vezi s pravom optuženog da bude prisutan na suđenju na kom se odlučuje o optužbi protiv njega niti o tome kako pravni sistem obezbeđuje njegovo pravo da zastupa samog sebe ili da ima pomoć branioca po svom izboru ili kakva rešenja postoje za situacije kada osoba nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć. Optuženi ili njegov branilac moraju imati pravo da deluju s dužnom pažnjom i bez bojazni u preduzimanju svih načina odbrane i pravo da se žale na vođenje slučaja ako veruju da nije bilo pravedno. Kada se iz opravdanih razloga sudi u odsustvu, strogo poštovanje prava na odbranu još je neophodnije.
12. Tačkom (e) stava 3 garantuje da optuženi sam ispita ili da budu ispitani svedoci optužbe i da mu se obezbedi prisustvo i ispitivanje svedoka u njegovu korist pod istim uslovima kao i svedocima optužbe. Ova odredba je namenjena tome da optuženi ima istu pravnu moć da primora svedoke na prisustvo i da ih ispituje ili unakrsno ispituje kao što to ima tužilaštvo.
13. Tačkom (f) stava 3 se optuženom omogućava da dobije besplatnu pomoć tumača ako ne razume ili ne govori jezik na kom se vodi sudski postupak. Ovo pravo je nezavisno od ishoda procesa i odnosi se i na strance i na državljane. Ovo pravo je od osnovne važnosti za slučajeve u kojima ignorisanje jezika u postupku i problemi u razumevanju mogu predstavljati velike prepreke pravu na odbranu.
14. Tačka (g) stava 3 propisuje da optuženi neće biti primoran da svedoči protiv samog sebe ili da prizna krivicu. Prilikom tumačenja ove garancije, moraju se imati na umu odredbe članova 7 i stava 1 člana 10. Da bi naterali optuženog da prizna krivicu ili da svedoči protiv samog sebe, često se koriste metodi kojima se krše ove odredbe. Zakon mora da naloži da su dokazi prikupljeni na ovaj način ili u bilo kojoj formi prinude apsolutno neprihvatljivi.
15. Da bi zaštitili prava optuženog na osnovu stavova 1 i 3 člana 14, sudije treba da imaju ovlašćenje da razmotre svako navodno kršenje prava optuženog u bilo kojoj fazi gonjenja.
16. Stav 4 člana 14 propisuje da će se u postupku s maloletnicima voditi računa o njihovom uzrastu i interesa unapređenja njihovog prevaspitavanja. Nema mnogo izveštaja koji pružaju dovoljno informacija o bitnim elementima kakvi su minimalni uzrast u kom maloletnik može biti optužen za krivično delo, do kog

uzrasta se osoba smatra maloletnikom, postojanje specijalnih sudova i postupaka, zakoni kojima se uređuje postupak protiv maloletnika, te na koji način posebna rešenja za maloletnike vode računa o "interesu unapređenja prevaspitavanja". Maloletnici moraju da uživaju makar ista prava i zaštitu kao što je propisano za odrasle članom 14.

17. Stav 5 člana 14 propisuje da svako ko je proglašen krivim za neko krivično delo ima pravo da njegovu krivicu i kaznu razmotri viši sud u skladu sa zakonom. Posebna pažnja je posvećena prevodima pojma «zločin» na druge jezike ("crime", "infraction", "delito", "prestuplenie"), koji pokazuju da se ovo jemstvo ne odnosi samo na najteža krivična dela. S tim u vezi se ne pruža dovoljno informacija o postupku po žalbi, posebno pristupu sudu i njegovim ovlašćenjima u tom postupku, zatim pod kojim uslovima se neko može žaliti na presudu i na koji način se u postupku pred žalbenim sudovima vodi računa o pravičnosti i javnosti rasprave u skladu s članom 14, stav 1.
18. Član 14, stav 6 predviđa nadokandu štete u slučajevima kada je došlo do sudske greške kao što je opisano u ovom članu. Na osnovu mnogih izveštaja država stiče se utisak da se to pravo često ne poštuje ili ga domaći zakoni ne garantuju u dovoljnoj meri. Države bi trebalo, tamo gde je to neophodno, da dopune svoje zakonodavstvo u tom pogledu da bi ga uskladile s odredbama Pakta.
19. Razmatranjem izveštaja država uočeno je da su izraženi različiti stavovi u vezi s obimom stava 7 člana 14. Neke države članice su osetile potrebu da podnesu rezerve u vezi s postupkom za obnavljanje ili ponovno pokretanje krivičnog postupka. Komitet stiče utisak da većina država ugovornica pravi jasnu razliku između obnavljanja suđenja opravdanog izuzetnim okolnostima i ponovnog suđenja zabranjenog u skladu s principom *ne bis in idem*, sadržanog u stavu 7. Ovakvo shvatanje značenja principa *ne bis in idem* može ohrabriti države ugovornice da ponovo razmotre svoje rezerve podnete na stav 7 člana 14.

Dvadeset treće zasedanje (1984)

Opšti komentar br. 14: Član 6 (Pravo na život)

1. U svom Opštem komentaru br. 6 [16], usvojenom na 378. sastanku Komiteta 27. jula 1982., Komitet za ljudska prava uočio je da je pravo na život izraženo u prvom stavu člana 6 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, vrhovno pravo koje se ne sme derogirati čak ni u vreme vanrednog stanja. Pravo na život je zajemčeno i članom 3 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koju je 10. decembra 1948. usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija. Ovo pravo je osnov uživanja svih ljudskih prava.
2. U svom prethodnom opštem komentaru, Komitet je takođe napomenuo da je vrhovna dužnost država da sprečavaju ratove. Rat i ostali akti masovnog nasilja i dalje su pošast za čovečanstvo i uzimaju živote hiljada nedužnih ljudskih bića svake godine.
3. Komitet je, i dalje zabrinut zbog ljudskih života koji su danak konvencionalnog oružja u oružanim sukobima, konstatovao da su, tokom serija zasedanja Generalne skupštine, predstavnici svih geografskih regiona izrazili rastuću

zabrinutost zbog razvoja i povećanja sve opasnijeg oružja za masovno uništavanje, koje ne samo da pretil ljudskom životu, već i troši resurse koji bi se mogli upotrebiti u najvažnije ekonomske i društvene svrhe, naročito za pomoć zemljama u razvoju, pa time i za unapređenje i obezbeđivanje uživanja ljudskih prava za sve ljude.

4. Komitet se u potpunosti slaže s tom sve izraženijom brigom. Očigledno je da su konstruisanje, testiranje, proizvodnja, posedovanje i unapređenje nuklearnog oružja među najvećim pretnjama pravu na život s kojom se čovečanstvo danas suočava. Ta pretnja je još izraženija opasnošću da se to oružje može biti upotrebljeno ne samo u slučaju rata, već i kao posledica ljudske ili mehaničke greške ili kvara.
5. Štaviše, samo postojanje i ozbiljnost ove pretnje stvara sumnju i strah među državama, što je samo po sebi suprotno unapređenju univerzalnog poštovanja i uživanja ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu s Poveljom Ujedinjenih nacija i Međunarodnim paktovima o ljudskim pravima.
6. Proizvodnju, testiranje, posedovanje, unapređenje i upotrebu nuklearnog oružja trebalo bi zabraniti i priznati kao zločin protiv čovečnosti.
7. U skladu sa tim, Komitet, u interesu čovečanstva, poziva sve države da, bez obzira da li su države ugovornice Pakta ili ne, preduzmu hitne mere, jednostrano i putem sporazuma, u cilju uklanjanja ove opasnosti.

Dvadeset sedmo zasedanje (1986.)

Opšti komentar br. 15: Položaj stranaca prema Paktu

1. Izveštaji država članica često nisu uzeli u obzir činjenicu da svaka država članica mora zajemčiti prava iz Pakta "svim pojedincima koji se nalaze na njenoj teritoriji i pod njenom nadležnošću" (čl. 2, st. 1). Uopšteno gledano, prava garantovana Paktom primenjuju se na svakoga, bez obzira na reciprocitet, i bez obzira na njegovo ili njeno državljanstvo ili to što ne poseduje nijedno državljanstvo.
2. Opšte pravilo je da svako od prava iz Pakta mora biti garantovano bez diskriminacije prema državljanima i strancima. Opšte načelo zabrane diskriminacije odnosi se i na poštovanje prava garantovanih Paktom strancima, što je predviđeno članom 2 Pakta. Ovo jemstvo odnosi se i na strance kao i na državljane. Izuzetno, neka prava priznata Paktom izričito se garantuju samo državljanima (čl. 25), dok se član 13 odnosi samo na strance. Međutim, iskustvo Komiteta u razmatranju izveštaja pokazuje da su u izvesnom broju država, strancima uskraćena ostala prava koja bi prema Paktu trebala da uživaju, ili su podvrgnuta ograničenjima koja se prema Paktu ne mogu uvek pravdati.
3. Izvestan broj ustava obezbeđuje ravnopravnost državljana i stranaca. Neki skorije usvojeni ustavi pažljivo razgraničavaju osnovna prava koja se primenjuju na sve od onih garantovanih samo državljanima, te detaljno razrađuju i jedna i druga. Međutim, u mnogim državama, ustavi pominju samo državljane kada su relevantna prava u pitanju. Zakonodavstvo i jurisprudencija takođe mogu odigrati važnu ulogu u obezbeđivanju prava strancima. Komitet je obavešten da će u

nekim državama osnovna prava, iako strancima nisu garantovana Ustavom ili drugim zakonskim aktima, biti proširena i na njih kao što to Pakt zahteva. S druge strane, u izvesnom broju slučajeva, prava predviđena Paktom očigledno nisu primenjivana bez diskriminacije u odnosu na strance.

4. Komitet smatra da bi države članice u svojim izveštajima trebalo da obrate pažnju na položaj stranaca u zakonodavstvu i u praksi. Pakt strancima pruža svu zaštitu u odnosu na prava garantovana Paktom, a države članice bi trebalo da poštuju principe Pakta u svojim zakonima i u praksi. Položaj stranaca bi na taj način bio znatno poboljšao. Države članice bi trebalo da obezbede da odredbe Pakta i prava koje on garantuje budu predočeni strancima koji su u njihovoj nadležnosti.
5. Pakt ne priznaje pravo strancima da uđu i borave na teritoriji neke države članice. U principu, država članica je ta koja odlučuje koga će pustiti na svoju teritoriju. Međutim, u izvesnim okolnostima, i stranac može da uživa zaštitu Pakta čak i u vezi s ulaskom i boravkom na teritoriji jedne države, na primer, kada se otvaraju pitanja zabrane diskriminacije, zabrane nečovečnog postupanja i poštovanja porodičnog života.
6. Pristanak za ulazak može biti dat uz određene uslove, na primer, u vezi s kretanjem, boravkom i zapošljavanjem. Država takođe može postaviti opšte uslove strancu koji je u tranzitu. Međutim, čim se strancu dozvoli da uđe na teritoriju države članice, on ima pravo na prava garantovana Paktom.
7. Stranci stoga imaju urođeno pravo na život zaštićeno zakonom, i ne mogu samovoljno biti lišeni života. Oni ne smeju biti podvrgnuti mučenju ili surovom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti mogu biti držani u ropstvu ili zavisnom položaju. Stranci imaju puno pravo na slobodu i bezbednost. Ukoliko su zakonski lišeni slobode, prema njima će se postupati čovečno i s poštovanjem urođenog dostojanstva njihove ličnosti. Stranci ne smeju biti uhapšeni zbog toga što nisu u mogućnosti da ispune obavezu predviđenu ugovorom. Stranci imaju pravo na slobodu kretanja i slobodan izbor mesta boravka; biće slobodni da napuste zemlju u kojoj su kada to žele. Stranci će biti ravnopravni pred sudovima i tribunalima i imaće pravo na pravično i javno suđenje pred nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom prilikom odlučivanja o osnovanosti ma kakve optužbe krivično-pravne prirode ili prava i obaveza građanske prirode. Na strance se neće primenjivati retroaktivni krivični zakoni i priznaće se njihovo pravo na ličnost. Ne smeju biti izloženi proizvoljnom ili nezakonitom mešanju u njihov privatni život, porodicu, dom ili prepisku. Oni imaju pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti, kao i pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. Stranci imaju pravo na mirno okupljanje i slobodu udruživanja. Oni mogu stupiti u brak u uzrastu u kom su dorasli za stupanje u brak. Njihova deca imaju pravo na one mere zaštite koje zahteva njihov status maloletnika. U slučajevima kada stranci čine manjinu u okviru značenja predviđenog članom 27, ne mogu biti lišeni prava da, u zajednici s drugim članovima svoje grupe, imaju sopstveni kulturni život, ispovedaju i upražnjavaju svoju sopstvenu religiju i služe se svojim jezikom. Stranci imaju pravo na jednaku zaštitu pred zakonom. Diskriminacija stranaca u odnosu na građane ne sme postojati u implementaciji ovih prava. Ova prava stranaca mogu biti predmet samo onih ograničenja koja se prema Paktu mogu zakonito propisati.

8. Čim se stranac zakonito nalazi na teritoriji neke države, njegova sloboda kretanja unutar te teritorije i njegovo pravo da je napusti mogu biti ograničeni samo u skladu sa stavom 3 člana 12. Različiti položaj u tom pogledu između stranaca i državljana, ili između različitih kategorija stranaca, potrebno je opravdati u skladu sa stavom 3 člana 12. Pošto takva ograničenja moraju biti, *inter alia*, u skladu sa ostalim pravima garantovanih Paktom, država ugovornica ne može zadržavanjem ili deportovanjem stranca u treću zemlju, samovoljno sprečiti njegov povratak u zemlju njegovog porekla (čl. 12, st. 4).
9. Mnogi izveštaji nisu pružili dovoljno informacija o pitanjima relevantnim za član 13. Taj član je primenljiv na sve procedure preduzete u cilju prinudnog odlaska stranca, bez obzira da li su u domaćem pravu nazvane proterivanjem ili nekim drugim terminom. Ukoliko takve procedure povlače za sobom hapšenje, jemstva Pakta u vezi s lišavanjem slobode se takođe primenjuju (čl. 9 i čl. 10). Ukoliko je svrha hapšenja ekstradicija pojedinca, mogu se primeniti ostale odredbe domaćeg i međunarodnog prava. U normalnim okolnostima, strancu koji je proteran mora se dopustiti da napusti teritoriju te zemlje i ode u bilo koju drugu zemlju koja želi da ga prihvati. Prava člana 13 štite samo one strance koji su zakonito nalaze na teritoriji jedne države ugovornice. To znači da se domaće pravo u vezi s uslovima za ulazak i boravak stranca mora uzeti u obzir u određivanju obima te zaštite, i da pojedinci koji su nezakonito ušli na teritoriju ili stranci koji na njoj borave duže nego što to dopušta zakon ili njihova dozvola, nisu zaštićeni odredbama Pakta. Međutim, ako je zakonitost ulaska ili boravka stranca sporna, bilo koja odluka koja bi u tom trenutku vodila njegovom proterivanju ili deportaciji morala bi se doneti u skladu s članom 13. Na nadležnim vlastima države ugovornice je da, u dobroj veri i vršenju svojih ovlašćenja, primene i protumače domaće pravo, poštujući istovremeno uslove postavljene Paktom, kao što je na primer jednakost pred zakonom (čl. 26).
10. Član 13 neposredno reguliše samo proceduru, a ne i bitne osnove za proterivanje. Međutim, dozvoljavajući samo proterivanja sprovedena "na osnovu odluke donete u skladu sa zakonom", svrha ovog člana je očigledno da spreči proizvoljna proterivanja. S druge strane, na osnovu ovog člana svaki stranac ima pravo na pojedinačnu odluku o njegovom slučaju, pa stoga jemstva člana 13 neće biti zadovoljena zakonima i odlukama koje predviđaju kolektivna ili masovna proterivanja. To shvatanje, po mišljenju Komiteta, potvrđeno je i daljim pravilima koja se odnose na pravo stranca da istakne razloge protiv njegovog/njenog proterivanja i pravo da odluka bude razmotrena od i on predstavljen pred nadležnim organom ili nekim koga je on ovlastio. Strancu se moraju dati sve mogućnosti i sredstva kako bi iskoristio pravni lek protiv proterivanja, tako da to pravo u svim okolnostima njegovog slučaja biti delotvorno. Od načela člana 13 koji se odnose na žalbu protiv proterivanja i pravo na reviziju odluke od strane nadležnih vlasti može se odstupiti samo kada "viši (compelling) razlozi nacionalne bezbednosti" to zahtevaju. U primeni člana 13 ne može postojati diskriminacija među različitim kategorijama stranaca.

Trideset drugo zasedanje (1988)

Opšti komentar br. 16: Član 17 (Pravo na privatnost)

1. Član 17 predviđa pravo svakoga da bude zaštićen od samovoljnih ili nezakonitih mešanja u njegov/njen privatni život, porodicu, dom ili prepisku, kao i od

nezakonitih napada na njegovu čast i ugled. Prema mišljenju Komiteta, to pravo se mora garantovati u odnosu na sva takva mešanja i napade bez obzira da li potiču od državnih vlasti ili od fizičkih ili pravnih lica. Obaveze nametnute ovim članom zahtevaju od država ugovornica da usvoje zakone i druge mere kojima bi se omogućila zabrana takvih mešanja i napada, kao i zaštita ovog prava.

2. U vezi sa tim, Komitet želi da istakne da u izveštajima država ugovornica Pakta nije posvećena neophodna pažnja informacijama o načinu na koji poštovanje tog prava zagarantovano od strane zakonodavnih, upravnih i pravosudnih organa, i uopšte nadležnih državnih organa. Nedovoljno pažnje je naročito posvećeno činjenici da se član 17 Pakta bavi zaštitom i od nezakonitog i od samovoljnog mešanja, što pre svega znači da država u svom zakonodavstvu mora predvideti odredbe za zaštitu prava predviđenih tim članom. Za sada izveštaji ili ne kažu ništa o zakonodavstvu ili o tome ne pružaju dovoljno informacija.
3. Termin "nezakonit" znači da do mešanja ne sme doći, osim u slučajevima predviđenim zakonom. Mešanje koje je odobrila država mora imati zakonski osnov, koji mora biti u skladu sa odredbama, ciljevima i svrsi Pakta.
4. Izraz "samovoljno mešanje" je takođe relevantan za zaštitu prava predviđenih članom 17. Prema mišljenju Komiteta, izraz "samovoljno mešanje" može obuhvatiti i mešanje koje je zakonito prema domaćem pravu. Uvođenje koncepta samovoljnosti trebalo bi da obezbedi da i zakonito mešanje mora da bude u skladu sa odredbama, ciljevima i svrhom Pakta, kao i da u svakom slučaju treba da bude opravdano.
5. Što se tiče pojma "porodica", za potrebe člana 17 ovom pojmu treba dati široko tumačenje tako da obuhvati sve one pojedince koji čine porodicu u skladu s tim kako je shvata društvo države ugovornice o kojoj se radi. Termin "home" na engleskom, "manzel" na arapskom, "zhùzhái" na kineskom, "domicile" na francuskom, "zhilische" na ruskom i "domicilo" na španskom, upotrebljen u članu 17 Pakta, treba shvatiti tako da označava mesto u kom pojedinac boravi ili obavlja svoj uobičajen posao. U vezi sa tim, Komitet poziva države da u svojim izveštajima ukažu na značenje koje u njihovom društvu imaju termini "porodica" i "dom".
6. Komitet smatra da bi izveštaji trebalo da sadrže informacije o vlastima i organima uspostavljenim u okviru pravnog sistema države koji su nadležni da ovlaste mešanje dozvoljeno na osnovu zakona. Takođe je neophodno imati i informacije o vlastima koje imaju pravo da vrše kontrolu nad takvim mešanjem uz strogo poštovanje zakona, a neophodno je znati i na koji način i kojim organima se zainteresovani pojedinci mogu žaliti na kršenje prava garantovanih članom 17 Pakta. Države ugovornice bi u svojim izveštajima trebalo jasno da predstavljaju do koje mere je praksa u skladu s pravom. Državni izveštaji bi takođe trebalo da pruže informacije o podnetim predstavkama u vezi s nezakonitim ili samovoljnim mešanjem, o broju odluka u tom pogledu, kao i predviđenim pravnim lekovima u takvim slučajevima.
7. Kako svi pojedinci žive u zajednici, zaštita privatnosti je samim tim nužno relativna. Međutim, nadležnim državnim vlastima bi trebalo omogućiti da zatraže samo one informacije u vezi s nečijim privatnim životom čije je poznavanje od suštinskog značaja za interese društva kako ih shvata Pakt. U skladu sa tim,

Komitet preporučuje da bi države trebalo da ukažu u svojim izveštajima na zakone i propise koji uređuju ovlašćeno mešanje u privatni život.

8. Čak i u slučajevima mešanja koja su suprotna Paktu, relevantni zakonski propisi moraju detaljno navesti određene okolnosti pod kojim se takva mešanja mogu odobriti. Odluku da se dozvoli takvo ovlašćeno mešanje mora doneti nadležni organ ustanovljen na osnovu zakona i to od slučaja do slučaja. Poštovanje člana 17 zahteva da integritet i poverljivost prepiske budu garantovani *de jure* i *de facto*. Prepiska bi trebalo da bude isporučena primaocu bez presretanja i bez otvaranja ili čitanja na bilo koji drugi način. Prisluškivanje, bilo elektronsko ili neko drugo, prisluškivanje telefonske, presretanje telegrafске ili bilo koje druge komunikacije i prisluškivanje i snimanje razgovora bi trebalo zabraniti. Pretres nečijeg doma bi trebalo ograničiti na potragu za neophodnim dokazima i ne sme se dozvoliti da preraste u uznemiravanje. Što se tiče pretresanja pojedinca, delotvorne mere bi trebalo da obezbede da se takav pretres obavi na način kojim se poštuje dostojanstvo osobe koja se pretresa. Pojedince koje pretresaju državni organi, ili medicinsko osoblje na zahtev države, trebalo bi da budu pretresani samo od strane osoba istog pola.
9. Same države ugovornice imaju obavezu da se ne upuštaju u mešanja koja nisu u skladu s članom 17 Pakta, kao i da obezbede zakonodavni okvir koji će zabranjivati takvo ponašanje fizičkih i pravnih lica.
10. Sakupljanje i čuvanje ličnih informacija u kompjuterima, bazama podataka i ostalim uređajima, bez obzira da li to rade državne vlasti ili privatna lica ili organi, mora se regulisati zakonom. Države moraju preduzeti delotvorne mere kako bi obezbedile da informacije o nečijem privatnom životu ne dospeju u ruke osoba koje po zakonu nisu ovlašćene da primaju, obrađuju i koriste te informacije, kao i da nikada ne budu upotrebljene u svrhu koja nije u skladu s Paktom. Da bi postigao najdelotvorniju zaštitu svog privatnog života, svaki pojedinac bi takođe trebalo da ima pravo da odluči u razumljivoj formi, da li želi, i ukoliko pristane na to, koje lične podatke želi da pohrani u automatske baze podataka, i u koje svrhe. Svaki pojedinac bi takođe trebalo da bude u mogućnosti da proceni koje državne vlasti ili privatna lica ili organi nadziru ili mogu kontrolisati te baze podataka. Ukoliko takve baze sadrže netačne lične podatke ili su sakupljeni ili obrađeni suprotno odredbama zakona, svaki pojedinac treba da ima pravo da zahteva ispravku ili brisanje.
11. Član 17 obezbeđuje zaštitu lične časti i ugleda i države imaju obavezu da donesu odgovarajuće pravne propise u tu svrhu. Propisima se mora obezbediti da svaki pojedinac ima mogućnost da se na delotvoran način štiti od nezakonitih napada i da ima delotvoran pravni lek protiv onih odgovornih za nezakonit napad. Države članice bi trebalo da naznače u svojim izveštajima do kog stepena su čast i ugled pojedinca pravno zaštićeni i kako se ta zaštita postiže u njihovim pravnim sistemom.

Trideset peto zasedanje (1989)
Opšti komentar br. 17: Član 24 (Prava deteta)

1. Član 24 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima priznaje da svako dete, bez ikakve diskriminacije, ima pravo na zaštitu od svoje porodice, društva i države, kakvu zahteva njegov status maloletnika. Stoga implementacija

ove odredbe povlači za sobom usvajanje posebnih mera za zaštitu dece, pored mera koje država treba da usvoji na osnovu člana 2 da bi obezbedila da svako uživa prava garantovana Paktom. Državni izveštaji često potcenjuju tu obavezu i dostavljaju neadekvatne informacije o načinu na koji se deci obezbeđuje uživanje njihovog prava na posebnu zaštitu.

2. S tim u vezi, Komitet ističe da prava garantovana članom 24 nisu jedina prava koja Pakt propisuje kao prava dece, i da, kao svi pojedinci, deca imaju sva građanska prava zajemčena Paktom. Garantovanjem prava, neke odredbe Pakta izričito ukazuju na mere koje država treba da usvoji da bi maloletnicima pružila veću zaštitu nego odraslima. U vezi s pravom na život, smrtna kazna se ne može izreći za zločine koje počine lica mlađa od 18 godina. Slično tome, ukoliko su zakonito lišeni slobode, optuženi maloletnici će se odvojiti od odraslih i o njihovom slučaju se mora odlučivati što je pre moguće; osuđeni maloletni prestupnici biće podvrgnuti kazneno-popravnom režimu koji podrazumeva odvajanje od odraslih i koji je primeren njihovom dobu i pravnom položaju, radi podsticanja prevaspitavanja i društvene rehabilitacije (ponovnog uključivanja u društvo). U drugim slučajevima, deca su zaštićena i mogućnošću ograničenja prava priznatih Paktom, pod uslovom da je takvo ograničenje opravdano. Takva mogućnost postoji kod npr. prava na objavljivanje presude u građanskoj parnici ili u krivičnom postupku, kod koga se može načiniti izuzetak kada interes maloletnika to zahteva.
3. Međutim, u većini slučajeva, mere koje treba usvojiti nisu precizirane Paktom, pa je na svakoj državi je da ih odredi u svetlu zaštite interesa dece na svojoj teritoriji i u okviru svoje nadležnosti. Iako im je pre svega svrha da se deci obezbedi potpuno uživanje ostalih prava zajemčenih Paktom, Komitet konstatuje da bi takve mere takođe mogle biti i ekonomske, socijalne i kulturne. Potrebno je, na primer, preduzeti svaku moguću ekonomsku i socijalnu meru radi smanjivanja smrtnosti i iskorenjivanja neuhranjenosti dece, sprečavanja podvrgavanja dece aktima nasilja i svirepom i nečovečnom postupanju ili eksploataciji putem prisilnog rada ili prostitucije, kao i njihovo korišćenje u protivzakonitom švercu narkotika ili na bilo koji drugi način. Na polju kulture, treba preduzeti svaku moguću meru kako bi se podstakao razvoj njihove ličnosti i da bi im se obezbedio onaj nivo obrazovanja koji će im omogućiti da uživaju prava garantovana Paktom, naročito pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. Komitet takođe želi da skrene pažnju državama ugovornicama na potrebu da u svoje izveštaje uključe podatke o merama usvojenim da bi se obezbedilo sprečavanje direktnog učešća dece u oružanim sukobima.
4. Svako dete ima pravo na posebne mere zaštite zbog njegovog položaja maloletnika. Međutim, Pakt ne ukazuje na starosno doba u kome dete postaje punoletno. To treba da odredi svaka država ugovornica u svetlu relevantnih društvenih i kulturnih okolnosti. Države ugovornice bi, u tom pogledu, u svojim izveštajima trebalo da naznače uzrast u kome dete postaje punoletno u smislu građanskih prava i obaveza i preuzima krivičnu odgovornost. Države bi takođe trebalo da naznače uzrast od kog se dete smatra odraslom osobom za potrebe stavova 2 i 3 člana 10. Međutim, Komitet ističe da uzrast u gore navedenom smislu ne bi trebalo postavljati isuviše nisko i da se u svakom slučaju država ugovornica ne može osloboditi obaveza predviđenih Paktom u vezi s osobama mlađim od 18 godina, uprkos tome što su one, prema domaćem zakonu, već punoletne.

5. Pakt zahteva da sva deca budu zaštićena od diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su rasa, boja, pol, jezik, veroispovest, nacionalno ili društveno poreklo, imovina ili rođenje. U vezi s tim, Komitet ističe da iako zabrana diskriminacije u uživanju prava garantovanih Paktom proističe u slučaju dece i iz člana 2, a njihova jednakost pred zakonom iz člana 26, načelo zabrane diskriminacije u članu 24 odnosi se posebno na mere zaštite iz tih odredbi. Izveštaji država ugovornica bi trebalo objasne kako se zakonodavstvom i u praksi obezbeđuje da mere zaštite budu usmerene na uklanjanje svih oblika diskriminacije na svakom polju, uključujući i nasleđivanje, posebno između dece koja su državljani i dece koja su stranci, ili između zakonite i vanbračne dece.
6. Odgovornost za obezbeđivanje neophodne zaštite dece je na porodici, društvu i državi. Iako Pakt ne navodi kako se ta odgovornost deli, pre svega je obaveza porodice, koja se tumači u širem smislu tako da obuhvati sve osobe koje je čine u društvu dotične države ugovornice, a naročito roditelja, da stvore uslove za unapređenje harmoničnog razvoja ličnosti deteta i njegovog uživanja prava garantovanih Paktom. Međutim, pošto je uobičajeno da su otac i majka van doma zarađujući za život, izveštaji država ugovornica bi trebalo da navedu kako društvo, društvene institucije i država obavljaju svoju dužnost pomaganja porodici u obezbeđivanju zaštite deteta. Osim toga, u slučajevima gde roditelji i porodica ozbiljno zataje u obavljanju svojih dužnosti, gde zlostavljaju ili zanemaruju dete, država bi trebalo da interveniše i ograniči roditeljska prava i obaveze, a dete čak i odvoji od porodice kada okolnosti tako zahtevaju. Ako je brak razveden, imajući na umu pre svega najbolji interes deteta, treba preduzeti mere da bi im se pružila neophodna zaštita, i garantovati im, koliko god je to moguće, lični kontakt s oba roditelja. Komitet smatra korisnim da izveštaji država ugovornica pruže informacije o posebnim merama zaštite usvojenim radi zaštite napuštene dece ili dece uskraćene porodičnog okruženja da bi im se omogućilo da se razvijaju u uslovima najbližim porodičnom okruženju.
7. Prema stavu 2 člana 24, svako dete ima pravo da se registruje odmah po rođenju i da ima ime. Prema mišljenju Komiteta, ova odredba bi trebalo da se tumači kao odredba blisko povezana s odredbom koja se odnosi na pravo na posebne mere zaštite i stvorena je radi unapređenja priznanja pravne sposobnosti deteta. Obezbeđivanje prava na ime je od posebnog značaja u slučajevima kada je dete rođeno van braka. Glavna svrha dužnosti prijavljivanja dece po rođenju je da se smanji opasnost od otmice, prodaje ili trgovine decom, ili od drugih vrsta postupanja koja nisu u skladu s uživanjem prava garantovanih Paktom. Izveštaji država ugovornica bi trebalo da detaljno izlože mere kojima se obezbeđuje prijavljivanje dece rođene na njihovoj teritoriji odmah po rođenju.
8. U smislu zaštite koju bi trebalo pružiti deci, posebna pažnja bi takođe trebalo da bude posvećena pravu svakog deteta na državljanstvo, kao što je garantovano stavom 3 člana 24. Iako je svrha ovog stava da se spreči da društvo i država pruže manju zaštitu detetu jer je bez državljanstva, ova odredba ne predviđa obavezu države da nužno mora dati državljanstvo detetu rođenom na svojoj teritoriji. Međutim, od država se zahteva da usvoje sve odgovarajuće mere, i jednostrano i u saradnji s ostalim državama, da bi svako dete čim se rodi imalo državljanstvo. U vezi s tim, nikakva diskriminacija u odnosu na sticanje državljanstva ne sme se dozvoliti prema unutrašnjem pravu, kakva je na primer diskriminacija između zakonite i vanbračne dece, ili dece roditelja bez državljanstva ili diskriminacija na osnovu državljanstva jednog ili oba roditelja.

Mere usvojene da bi se obezbedilo da svako dete ima državljanstvo bi uvek trebalo naznačiti u izveštajima država članica.

Trideset sedmo zasedanje (1989)

Opšti komentar br. 18: Zabrana diskriminacije

1. Zabrana diskriminacije, zajedno s načelom jednakosti pred zakonom i jednake zakonske zaštite bez ikakve diskriminacije, čini osnovni i opšti princip koji se odnosi na zaštitu ljudskih prava. Stoga stav 1 člana 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima obavezuje svaku državu ugovornicu da poštuje i obezbeđuje svim osobama na svojoj teritoriji i u svojoj nadležnosti prava garantovana Paktom bez ikakvog razlikovanja, naročito na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili bilo kog drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa. Član 26 ne obezbeđuje samo da svim pojedincima jednakost pred zakonom, kao i jednaku zakonsku zaštitu, već i zabranjuje ikakvu diskriminaciju na osnovu zakona i jemči svim licima podjednaku i efikasnu zaštitu protiv svake diskriminacije na bilo kom osnovu, kao što je rasa, boja, pol, jezik, veroispovest, političko ili bilo koje drugo mišljenje, nacionalno i društveno poreklo, imovina, rođenje ili drugi status.
2. Načelo zabrane diskriminacije je toliko važno da član 3 obavezuje svaku državu ugovornicu da obezbedi jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih prava garantovanih Paktom. Dok stav 1 člana 4 dopušta državama članicama da preduzmu mere kojima se ukidaju izvesne obaveze predviđene Paktom u vreme opšte opasnosti, isti član zahteva, *inter alia*, da te mere ne povlače diskriminaciju zasnovanu isključivo na rasi, boji, polu, jeziku, veroispovesti ili društvenom poreklu. Štaviše, stav 2 člana 20 obavezuje države ugovornice da zakonom zabrane svako zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju.
3. Zbog svoje važnosti i opšteg karaktera, načelo zabrane diskriminacije kao i načela jednakosti pred zakonom i jednake zakonske zaštite članovi koji se odnose na određene kategorije ljudskih prava izričito se pozivaju na njih. Stav 1 člana 14 propisuje da su svi pred sudovima jednaki, a stav 3 istog člana predviđa da, prilikom odlučivanja o osnovanosti optužbe krivično-pravne prirode, svaka osoba ima pravo, potpuno ravnopravno, na minimalna jemstva nabrojana u tačkama od (a) do (g) stava 3. Slično, član 25 zajemčuje jednako učešće u javnom životu svih građana, bez ikakvog razlikovanja pomenutog u članu 2.
4. Na državama članicama je da odrede odgovarajuće mere radi implementacije relevantnih odredbi. Međutim, Komitet treba da bude informisan o prirodi tih mera i njihovoj usaglašenosti s načelima zabrane diskriminacije, jednakosti pred zakonom i jednake zakonske zaštite.
5. Komitet želi da skrene pažnju državama ugovornicama na činjenicu da Pakt od njih ponekad izričito zahteva da preduzmu mere kojima se garantuje jednakost prava. Na primer, stav 4 člana 23 predviđa da će države članice preduzeti odgovarajuće korake u obezbeđivanju jednakosti u pravima i obavezama supružnika u odnosu na brak, za vreme braka i njegovog raskida. Takvi koraci mogu imati formu zakonskih, administrativnih ili drugih mera, ali je izričita dužnost država ugovornica da osiguraju jednakost prava supružnika, kako to Pakt

zahteva. Što se tiče dece, član 24 predviđa da sva deca, bez ikakve diskriminacije na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine ili rođenja, imaju pravo na zaštitu od strane porodice, društva i države, a koju zahteva njihov status maloletnika.

6. Komitet konstatuje da Pakt niti definiše pojam "diskriminacija" niti ukazuje na to šta čini diskriminaciju. Međutim, član 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije predviđa da pojam "rasna diskriminacija" znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koje se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom poreklu i koje ima za cilj ili za rezultat da naruši ili ugrozi priznavanje, uživanje ili ostvarivanje prava i osnovnih sloboda, pod podjednakim uslovima, u političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj ili bilo kojoj drugoj oblasti javnog života. Slično tome, član 1 Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena predviđa da "diskriminacija žena" označava svako razlikovanje, isključivanje ili ograničavanje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i fundamentalnih sloboda od strane žena, bez obzira na njihov bračni status, na osnovama ravnopravnosti muškaraca i žena, na političkom, ekonomskom, društvenom, građanskom ili bilo kom drugom polju.
7. Dok se ove konvencije bave samo slučajevima diskriminacije na posebnim osnovama, Komitet veruje da bi termin "diskriminacija" koji je upotrebljen u Paktu, trebalo shvatiti tako da označava bilo kakvo razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti zasnovane na osnovama kao što su rasa, boja, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, imovinu, rođenje ili drugi status, a koji za cilj ili posledicu imaju ugrožavanje ili onemogućavanje priznavanja, uživanja ili ostvarivanja svih prava i sloboda svih ljudi pod jednakim uslovima.
8. Uživanje prava i sloboda pod jednakim uslovima, međutim, ne znači istovetan tretman u svakom slučaju. U vezi sa tim, odredbe Pakta su veoma eksplicitne. Na primer, stav 5 člana 6 zabranjuje izricanje smrtne kazne osobama mlađim od 18 godina. Isti stav zabranjuje izvršenje smrtne kazne nad trudnim ženama. Slično tome, stav 3 člana 10 zahteva odvajanje maloletnih prestupnika od odraslih, a član 25 garantuje izvesna politička prava u zavisnosti od državljanstva.
9. Izveštaji mnogih država ugovornica sadrže informacije koje se odnose na zakonodavne i administrativne mere i sudske odluke koje se odnose na pravnu zaštitu protiv diskriminacije, ali u izveštajima veoma često nedostaju informacije koje bi ukazale na diskriminaciju u praksi. Kada izveštavaju o članovima 2 (1), 3 i 26 Pakta, države ugovornice obično citiraju odredbe ustava i zakona u odnosu na jednakost pojedinaca. Iako su takve informacije naravno korisne, Komitet ipak želi da zna da li ima i bilo kojih drugih problema u vezi s diskriminacijom u praksi koju sprovode bilo državne vlasti i društvo bilo privatna lica ili organi. Komitet želi da bude informisan o pravnim propisima i administrativnim merama usmerenim na smanjivanje ili eliminisanje takve diskriminacije.
10. Komitet takođe želi da istakne da načelo jednakosti ponekad od država članica zahteva da preduzmu konkretne aktivnosti radi smanjivanja ili eliminisanja uslova koji uzrokuju ili pomažu održavanju diskriminacije zabranjene Paktom. Na primer, u državi u kojoj opšti uslovi u kojima živi jedan deo stanovništva sprečava ili otežava uživanje ljudskih prava tog dela stanovništva, država bi trebalo da preduzme određene aktivnosti kako bi uslove popravila. Te aktivnosti

mogu da uključe i odobravanje preferencijalnog tretmana (afirmativne akcije) u korist tog dela stanovništva kod pojedinih pitanja na određeno vreme u odnosu na ostatak stanovništva. Međutim, sve dok su takve mere potrebne da bi se ispravila diskriminacija u praksi smatraće se da se radi o legitimnom (zakonitom) razlikovanju na osnovu Pakta.

11. I stav 1 člana 2 i član 2 nabrajaju osnove diskriminacije, kao što su rasa, boja, pol, jezik, veroispovest, političko ili neko drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, imovina, rođenje ili drugi status. Komitet je uočio da u određenom broju ustava i zakona nisu pobrojane sve osnove po kojima je diskriminacija zabranjena, kao što je to navedeno u stavu 1 člana 2. Komitet bi stoga želeo da primi više informacija od država ugovornica s obzirom na značaj ovakvih propusta.
12. Dok član 2 ograničava prava koja treba štiti od diskriminacije na prava predviđena Paktom, član 26 ne navodi takva ograničenja. Član 26 predviđa da su sve osobe ravnopravne pred zakonom i imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije, a da zakon garantuje svim osobama podjednaku i efikasnu zaštitu protiv diskriminacije po svim pobrojanim osnovama. Po mišljenju Komiteta, član 26 ne ponavlja garantije koje već postoje u članu 2, već ima poseban smisao i garantuje još jedno autonomno pravo. Član 26 zabranjuje diskriminaciju u zakonu ili u praksi u bilo kojoj materiji koju država reguliše ili štiti. Zbog toga se ovaj član bavi obavezama nametnutim državama ugovornicama u pogledu njihovih zakona i primene tih zakona. Stoga kada država usvoji zakonodavstvo, onda ono mora biti u skladu s uslovima iz člana 26 i ono ne može biti diskriminatorno. Drugim rečima, primena načela zabrane diskriminacije sadržana u članu 26 nije ograničena na ona prava garantovana Paktom.
13. Najzad, Komitet uočava da neće svako postojanje razlike u tretmanu predstavljati diskriminaciju, ukoliko su kriterijumi za takvo razlikovanje pravični i objektivni i ako im je svrha postizanje cilja koji je prema Paktu legitiman.

Trideset deveto zasedanje (1990)

Opšti komentar br. 19: Član 23

1. Član 23 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima predviđa da je porodica prirodna i osnovna ćelija društva koja uživa zaštitu društva i države. Zaštita porodice i njenih članova takođe je garantovana, neposredno ili posredno, i ostalim odredbama Pakta. Tako, čl. 17 zabranjuje proizvoljno ili nezakonito mešanje u porodicu. Dodatno, čl. 24 Pakta posebno obrađuje zaštitu prava deteta, zasebno ili kao člana porodice. Države ugovornice u svojim izveštajima često ne pružaju dovoljno informacija o tome kako država i društvo ispunjavaju svoje obaveze u obezbeđivanju zaštite porodici i njenim članovima.
2. Komitet konstatuje da se forma porodice može u nekim segmentima razlikovati od države do države, čak u različitim regionima iste države, i da zato nije moguće toj formi dati opšte prihvaćenu definiciju. Međutim, Komitet naglašava da, kada se grupa osoba smatra porodicom u zakonodavstvu i praksi jedne države, ta grupa mora uživati zaštitu iz čl. 23. Shodno tome, države ugovornice bi trebalo da izveste o tome kako se koncept i forma porodice tumače ili definišu u

njihovom društvu i pravnom sistemu. Tamo gde u okviru iste države postoje različite forme porodice, "uža" i "šira", trebalo bi na to ukazati objašnjenjem stepena zaštite koji se pruža u oba slučaja. U smislu postojanja različitih formi porodice, kao što su nevenčani parovi i njihova deca, ili samohrani roditelji i njihova deca, države članice bi trebalo da naznače da li su i u kojoj meri takve forme porodice i njihovi članovi priznati i zaštićeni u domaćem zakonodavstvu i praksi.

3. Obezbeđivanje zaštite predviđene čl. 23 Pakta nalaže da bi države ugovornice trebalo da usvoje zakonodavne, administrativne ili druge mere. Države ugovornice bi trebalo da obezbede detaljne informacije o prirodi tih mera i sredstvima pomoću kojih se obezbeđuje njihova efektivna primena. U stvari, pošto Pakt takođe garantuje pravo na zaštitu porodice od strane društva, izveštaji država ugovornica bi trebalo da ukažu i na to kakvu zaštitu porodici pružaju država i druge socijalne institucije, da li i do koje mere država daje finansijsku ili neku drugu pomoć aktivnostima tih institucija, i kako obezbeđuje da su ove aktivnosti u saglasnosti s odredbama Pakta.
4. Član 23, st. 2 Pakta garantuje pravo ženama i muškaracima zrelim za brak da stupe u brak i da osnuju porodicu. Stav 3 istog člana predviđa da se brak ne može zaključiti bez slobodnog i punog pristanka budućih supružnika. Države članice bi trebalo da naznače u izveštajima da li postoje ograničenja ili smetnje ostvarivanju prava na brak zasnovano na posebnim uslovima kao što su stepen srodstva ili mentalna nesposobnost. Pakt ne definiše određeno doba zrelosti za žene ili za muškarce u pogledu stupanja u brak, ali bi to doba trebalo da bude takvo da omogući svakom od budućih supružnika da da svoj slobodan i pun pristanak u obliku i na način predviđen zakonom. S tim u vezi, Komitet želi da istakne da takve pravne odredbe moraju biti u saglasnosti s potpunim ostvarivanjem ostalih prava garantovanih Paktom. Tako, na primer, pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti podrazumeva da bi zakonodavstvo svake države trebalo da predvidi mogućnost zaključenja i verskog i građanskog braka. Međutim, prema mišljenju Komiteta nije suprotno Paktu da država zahteva da brak, koji se sklapa u skladu sa verskim obredima, mora biti zaključen, potvrđen ili registrovan i u skladu sa građanskim zakonom. Od država ugovornica se takođe traži da u svoje izveštaje uključe i informacije o tome.
5. Pravo na zasnivanje porodice podrazumeva, u osnovi, mogućnost zasnivanja potomstva i zajednički život. Kada države ugovornice usvajaju politiku planiranja porodice ona bi trebala da bude u saglasnosti s odredbama Pakta, a naročito ne bi smela da bude diskriminatornog ili obavezujućeg karaktera. Slično tome, mogućnost zajedničkog života pretpostavlja usvajanje odgovarajućih mera na nivou države kao i, zavisno od slučaja, u saradnji sa ostalim državama, kako bi se obezbedilo jedinstvo ili ponovno okupljanje porodica, posebno u slučajevima razdvojenosti njenih članova zbog političkih, ekonomskih ili sličnih razloga.
6. Član 23, st. 4 Pakta predviđa da će države ugovornice preduzeti određene korake u cilju obezbeđivanja jednakosti prava i odgovornosti supružnika u odnosu na brak, tokom braka i u slučaju njegovog prestanka.
7. Što se tiče ravnopravnosti vezane za brak, Komitet želi posebno da istakne da nikakva diskriminacija zasnovana na polu ne bi trebalo da postoji u odnosu na sticanje ili gubitak državljanstva po osnovu braka. Isto tako, trebalo bi da bude

garantovano i pravo svakog supružnika da nastavi da koristi svoje prvobitno prezime ili da učestvuje na ravnopravnoj osnovi u izboru novog prezimena.

8. Tokom braka supružnici bi trebalo da imaju jednaka prava i odgovornosti u porodici. Ta ravnopravnost odnosi se na sva pitanja koja proističu iz njihovog odnosa kao što su izbor mesta stanovanja, vođenje domaćinstva, obrazovanje dece i deoba imovine. Takva ravnopravnost primenjivaće se i na sve sporazume vezane za pravno valjani razvod ili okončanje braka.
9. Iz tog razloga mora biti zabranjen bilo kakav diskriminatorni tretman vezan za osnove i procedure rastave ili razvoda, starateljstva nad decom, izdržavanja ili alimentacije, prava na posete ili gubitka ili povraćaja roditeljskog autoriteta, uzevši u obzir da je u ovakvim slučajevima najvažniji interes dece. Države ugovornice bi naročito u svoje izveštaje trebalo da uključe informacije o odredbi koja ima za cilj da pruži neophodnu zaštitu deci prilikom okončanja braka ili rastave supružnika.

Četrdeset četvrto zasedanje (1992)

Opšti komentar br. 20: Član 7 (zabrana mučenja i drugih okrutnih, nehumanih i ponižavajućih postupaka i kazni)

1. Ovaj Opšti komentar zamenjuje Opšti komentar br. 7 (šesnaesto zasedanje, 1982) koji se ovde potvrđuje i dodatno razrađuje.
2. Cilj odredbi člana 7 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima je da štiti dostojanstvo i fizički i mentalni integritet pojedinca. Obaveza je država ugovornica da svakome pruže zaštitu uvođenjem zakonodavnih i drugih mera koje mogu biti neophodne za suzbijanje dela zabranjenih u članu 7, bez obzira da li ih čine osobe koje deluju u zvaničnom svojstvu, izvan njega ili u privatnom svojstvu. Zabrana garantovana u članu 7 u saglasnosti je s izričitim zahtevima iz člana 10, stav 1 Pakta, koji predviđa da će se "sa svakim ko je lišen slobode postupati čovečno i s poštovanjem prema urođenom dostojanstvu čovekove ličnosti".
3. Tekst člana 7 ne dopušta bilo kakva ograničenja. Komitet ponovo podseća da, čak i u situacijama opšte opasnosti – kao što su one pomenute u članu 4 Pakta – nikakva odstupanja od odredbi člana 7 nisu dozvoljena i njegove odredbe moraju ostati na snazi. Komitet isto tako napominje da se nikakvo opravdanje ili olakšavajuće okolnosti ne mogu koristiti kao izgovor za kršenje člana 7 iz bilo kojih razloga, uključujući i one zasnovane na naređenju pretpostavljenog službenika ili javnih vlasti.
4. Pakt ne sadrži bilo kakve definicije elemenata obuhvaćenih članom 7, niti Komitet smatra neophodnim da sačini spisak zabranjenih dela ili da ustanovi jasnu razliku između različitih oblika kažnjavanja ili postupanja; te razlike zavise od prirode, svrhe i težine konkretnog postupanja.
5. Zabrana u člana 7 odnosi se ne samo na dela kojima se nanosi fizički bol već i na dela koja dovode do psihičke patnje žrtve. Štaviše, po mišljenju Komiteta, zabrana mora obuhvatiti i fizičko kažnjavanje, uključujući i neumerenu telesnu kaznu kao kaznu za zločin ili kao edukativnu ili disciplinsku meru. U tom pogledu

je primereno istaći da član 7 posebno štiti decu, učenike i pacijente u obrazovnim i medicinskim ustanovama.

6. Komitet napominje da produžen boravak u samici pritvorenih osoba ili osoba na izdržavanju zatvorske kazne može prerasti u dela zabranjena članom 7. Kao što je Komitet konstatovao u svom Opštem komentaru br. 6 (16), član 6 Pakta odnosi se u načelu na ukidanje smrtne kazne na način koji snažno sugerira da je ukidanje smrtne kazne poželjno. Štaviše, u slučajevima kada država ugovornica primenjuje smrtnu kaznu za najozbiljnije zločine, ta kazna mora biti strogo ograničena u skladu sa članom 6, ona mora biti sprovedena na način koji prouzrokuje najmanje fizičke i psihičke patnje.
7. Član 7 izričito zabranjuje medicinske i naučne eksperimente bez slobodnog pristanka osobe koja je u pitanju. Komitet konstatuje da izveštaji država ugovornica generalno sadrže malo informacija o ovome. Više pažnje bi trebalo posvetiti potrebi i načinima da se obezbedi nadzor nad poštovanjem ove odredbe. Komitet takođe konstatuje da je neophodna posebna zaštita u slučaju ovakvih eksperimenata onda kada osobe nisu sposobne da daju valjani pristanak, posebno osobe koje su u bilo kakvom obliku pritvora ili zatvora. Takve osobe ne bi trebalo da budu podvrgnute bilo kakvim medicinskim ili naučnim eksperimentima koji mogu biti štetni po njihovo zdravlje.
8. Komitet ističe da za primenu člana 7 nije dovoljno samo zabraniti takvo postupanje ili kažnjavanje ili proglasiti ga zločinom. Države ugovornice bi trebalo da informišu Komitet o zakonodavnim, administrativnim, pravosudnim i ostalim merama koje preduzimaju u cilju prevencije i kažnjavanja dela mučenja i okrutnog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja na bilo kojoj teritoriji koja je pod njihovom jurisdikcijom.
9. Po mišljenju Komiteta, države ugovornice ne smeju izlagati pojedince opasnosti mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja nakon povratka u drugu državu usled ekstradicije, proterivanja ili odbijanja prihvatanja od strane neke države. Države ugovornice bi trebalo da naznače u svojim izveštajima koje mere su preduzete u tom smislu.
10. Komitet bi trebalo da bude obavešten o tome kako države ugovornice informišu najširu populaciju o zabrani mučenja i postupanja predviđenih članom 7. Snage bezbednosti, medicinsko osoblje, policajci i ostale osobe uključene u pritvaranje ili tretman bilo kog pojedinca podvrgnutog bilo kom obliku hapšenja, pritvora ili izdržavanju zatvorske kazne moraju dobiti adekvatna uputstva i obuku. Države ugovornice bi trebalo da obaveste Komitet o uputstvima i obuci organizovanoj u te svrhe i načinu na koji zabrana iz člana 7 čini sastavni deo operativnih pravila i etičkih standarda koje takve osobe treba da slede.
11. Pored opisivanja koraka kojima se obezbeđuje opšta zaštita od dela zabranjenih prema članu 7 na koju svako ima pravo, država ugovornica bi trebalo da pruži detaljne informacije o garancijama za posebnu zaštitu naročito osetljivih osoba. Treba naglasiti da sistematska revizija pravila ispitivanja, uputstava, metoda i praksi kao i mehanizama za zatvaranje i tretman osoba podvrgnutih bilo kom obliku hapšenja, pritvora ili izdržavanja zatvorske kazne predstavljaju delotvorne načine za sprečavanje slučajeva mučenja i zlostavljanja. Da bi se garantovala delotvorna zaštita pritvorenih osoba, trebalo bi doneti odredbe da se pritvorena lica drže na mestima zvanično priznatim kao pritvorske jedinice, kao i odredbe da

se njihova imena i mesta pritvora, kao i imena osoba zaduženih za njihov pritvor, drže u registrima dostupnim onima koji su za to zainteresovani, uključujući rođake i prijatelje. U istom cilju trebalo bi zabeležiti vreme i mesto svih ispitivanja, zajedno sa imenima svih onih koji su prisustvovali ispitivanju, a te informacije bi takođe trebalo da budu dostupne za potrebe sudskih ili administrativnih postupaka. Takođe bi trebalo doneti odredbe protiv pritvora u izolovanim uslovima. U vezi sa tim, države ugovornice bi trebalo da obezbede da sva mesta pritvora nemaju bilo kakvu opremu koja bi se mogla upotrebiti za mučenje ili zlostavljanje. Zaštita pritvorenog lica takođe zahteva da lekarima i advokatima i, pod odgovarajućim nadzorom kada istraga tako nalaže, članovima porodice, bude obezbeđen neodložan i stalan pristup pritvorenom licu.

12. U cilju obeshrabrivanja kršenja člana 7, veoma je važno zakonom zabraniti upotrebu prihvatljivosti izjava ili priznanja dobijenih putem mučenja ili nekog drugog zabranjenog postupanja u sudskim postupcima.
13. Države ugovornice bi trebalo da prilikom predstavljanja svojih izveštaja naznače odredbe krivičnog zakona koje kažnjavaju mučenje i surovo, nehumano i ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, i da navedu kazne primenjive za takva dela, bez obzira da li ih čine državni službenici ili druge osobe koje deluju u ime države, ili privatna lica. Oni koji krše čl. 7, bez obzira da li to rade podsticanjem, naređivanjem, tolerisanjem ili izvršavanjem zabranjenih dela, moraju biti smatrani odgovornim. Zbog toga, oni koji su odbili da se povinuju naredbama, ne smeju biti kažnjavani ili podvrgnuti bilo kakvom nedopuštenom tretmanu.
14. Član 7 bi trebalo tumačiti u saglasnosti s članom 2, stav 3 Pakta. Države ugovornice bi u svojim izveštajima trebalo da navedu kako njihov pravni sistem garantuje na delotvoran način neodložno okončanje svih dela zabranjenih članom 7, kao i odgovarajuću nadoknadu. Zakon mora priznavati pravo na žalbu protiv zlostavljanja zabranjenog u članu 7. Žalbe moraju biti ispitane bez odlaganja i na nepristrasan način od strane nadležnih vlasti kako bi pravno sredstvo bilo smatrano delotvornim. Izveštaji država ugovornica bi trebalo da pruže odgovarajuće informacije o pravnim sredstvima koja su dostupna žrtvama zlostavljanja i postupcima koje osoba koja podnosi žalbu mora da sledi, kao i statističkim podacima o broju uložених žalbi i načinu na koji se one rešavaju.
15. Komitet je konstatovao da su neke države amnestirale dela mučenja. Amnestije su uopšteno gledano u nesaglasnosti s obavezom država da istraže takva dela, da garantuju da će pojedinci biti pošteđeni takvih dela u okviru njihove nadležnosti, i da obezbede da se takva dela ne ponavljaju u budućnosti. Države ne mogu da uskrate pojedincima pravo na delotvorno pravno sredstvo, uključujući i kompenzaciju i potpunu rehabilitaciju do one mere do koje je ona moguća.

Četrdeset četvrto zasedanje (1992)

Opšti komentar br. 21: Član 10 (Čovečno postupanje s licima lišenim slobode)

1. Ovaj Opšti komentar zamenjuje Opšti komentar br. 9 (šesnaesto zasedanje, 1982) koji se ovde potvrđuje i dodatno razrađuje.

2. Član 10, stav 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima odnosi se na sve osobe lišene slobode prema zakonu i autoritetu države i koji se nalaze u zatvoru, bolnicama – posebno psihijatrijskim bolnicama – pritvorskim ili popravnim ustanovama ili bilo gde drugde. Države ugovornice bi trebalo da osiguraju da se poštuju principi predviđeni ovim članom u svim institucijama i ustanovama u kojima se drže lica koja se nalaze pod njihovom jurisdikcijom.
3. Član 10, stav 1 nameće državama ugovornicama pozitivnu obavezu u pogledu osetljivih osoba koje su u statusu osobe lišene slobode uz dopunu kojom je predviđena zabrana mučenja i drugog surovog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja sadržanih u članu 7 pakta. Stoga, ne samo da osobe lišene slobode ne mogu biti podvrgnute postupcima koji su u suprotnosti s članom 7, uključujući i medicinske i naučne eksperimente, već ne mogu biti podvrgnute ni bilo kakvim patnjama ili ograničavanjima koja ne proizilaze iz lišavanja slobode. Poštovanje dostojanstva tih osoba mora biti garantovano pod istim uslovima kao i u slučaju osoba koje su slobodne. Osobe lišene slobode uživaju sva prava predviđena Paktom, osim kada je reč o ograničenjima koja su neizbežna u zatvorenoj sredini.
4. Postupanje prema osobama lišenim slobode na human način i uz poštovanje njihovog dostojanstva predstavlja osnovno i univerzalno primenljivo pravilo. Stoga, primena ovog pravila, kao minimuma, ne može zavisiti od materijalnih sredstava kojima države ugovornice raspolažu. To pravilo mora biti primenjivano bez ikakve razlike u odnosu na rasu, boju kože, pol, jezik, veru, političko ili neko drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, siromaštvo, status stečen rođenjem ili bilo koji drugi status.
5. Države ugovornice se pozivaju da u svojim izveštajima naznače do kod stepena primenjuju relevantne standarde Ujedinjenih nacija koji se odnose na tretman zatvorenika; Standardna minimalna pravila za tretman zatvorenika (1957), Skup principa za zaštitu svih osoba koje se nalaze u bilo kom vidu pritvora ili zatvora (1988), Kodeks ponašanja lica odgovornih za primenu zakona (1978) i Principe medicinske etike relevantne za ulogu zdravstvenih radnika, naročito lekara u zaštiti zatvorenika i pritvorenih lica od mučenja i ostalog surovog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (1982).
6. Komitet podseća da bi izveštaji trebalo da pruže detaljne informacije o domaćim zakonskim ili administrativnim odredbama koje imaju veze sa pravom garantovanim u članu 10, stav 1. Komitet takođe smatra da je neophodno u izveštajima navesti konkretne mere koje su nadležne vlasti preduzele u cilju nadzora delotvorne primene pravila koja se odnose na tretman osoba lišenih slobode. Države ugovornice bi trebalo da u svojim izveštajima naznače informacije koje se odnose na sistem nadzora kazneno-popravnih ustanova, posebnih mera donetih u cilju sprečavanja mučenja i surovog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kao i informacije o tome kako se obezbeđuje nepristrasan nadzor.
7. Pored toga, Komitet podseća da bi izveštaji trebalo da naznače da li različite primenljive odredbe čine sastavni deo uputstava ili obuke osoblja koje ima autoritet nad licima lišenim slobode i da li ih se to osoblje strogo pridržava u obavljanju svojih dužnosti. Bilo bi primereno i navesti da li uhapšene ili pritvorene osobe imaju pristup tim informacijama i delotvorna pravna sredstva koja im omogućavaju obezbeđivanje poštovanja tih pravila, kao i da li te osobe mogu da

ulože žalbu ukoliko se ta pravila ignorišu i dobiju adekvatnu odštetu u slučaju njihovog kršenja.

8. Komitet podseća da principi predviđeni u članu 10, stav 1 čine osnovu za detaljnije određivanje obaveza država ugovornica u odnosu na krivično pravosuđe, koje su predviđene u članu 10, stav 2 i 3.
9. Član 10, stav 2 tačka (a) predviđa odvajanje, osim u izuzetnim slučajevima, optuženih osoba od osuđenih osoba. Takvo odvajanje se zahteva da bi se naglasio status neosuđenih osoba koje u isto vreme uživaju pravo da se smatraju nevinim shodno članu 14, stav 2. Izveštaji država ugovornica bi trebalo da navedu kako se sprovodi odvajanje optuženih od osuđenih osoba i da objasne kako se tretman optuženih osoba razlikuje od tretmana osuđenika.
10. Kada je reč o članu 10, stav 3 koji se odnosi na osuđene osobe, Komitet želi da ima detaljne informacije o radu kazneno-popravnog sistema država ugovornica. Ni jedan kazneno-popravni sistem ne bi trebalo da bude retributivan već da teži popravljanju i društvenoj rehabilitaciji zatvorenika. Države ugovornice se pozivaju da navedu da li poseduju sistem koji obezbeđuje pružanje pomoći po otpuštanju iz kazneno-popravnih ustanova i da daju informacije o njegovoj uspešnosti.
11. U određenom broju slučajeva informacije koje dostavljaju države ugovornice ne sadrže zakonske, administrativne niti praktične mere kojima se obezbeđuje reedukacija osuđenika. Komitet zahteva posebne informacije o merama preduzetim u cilju obezbeđivanja učenja, edukacije i reedukacije, stručnog savetovanja i obuke osuđenika kao i informacije o radnim programima za zatvorenike unutar kazneno-popravnih institucija i izvan njih.
12. Da bi se utvrdilo da li se načela predviđena članom 10, stav 3 u potpunosti poštuju, Komitet takođe zahteva informacije o posebnim merama primenjenim tokom pritvora, na primer, postupanje sa licima i njihova kategorizacija, sistem discipline, samice i pritvor s najvišim stepenom obezbeđenja i uslovi pod kojima se obezbeđuju kontakti sa spoljnim svetom (porodicom, advokatom, socijalnim i medicinskim ustanovama, nevladinim organizacijama).
13. Štaviše, Komitet konstatuje da u izveštajima pojedinih država ugovornica nema informacija o tretmanu optuženih maloletnika i maloletnih prestupnika. Član 10, stav 2 tačka (b) predviđa da će optužene maloletne osobe biti odvojene od odraslih. Informacije date u izveštajima pokazuju da neke države ugovornice ne poklanjaju potrebnu pažnju činjenici da je to obavezna odredba Pakta. Tekst ovog člana takođe predviđa da slučajevi koji uključuju maloletnike moraju biti razmotreni što je pre moguće. Izveštaji bi trebalo da navedu mere koje države ugovornice preduzimaju da bi se omogućilo sprovođenje te odredbe. Najzad, prema članu 10, stav 3, u pogledu uslova pritvora, maloletni prestupnici se odvajaju od odraslih, treba da budu podvrgnuti tretmanu koji odgovara njihovom uzrastu i pravnom statusu, treba da im se odredi kraće radno vreme i kontakt sa rodbinom u cilju podsticanja njihovog popravljanja i rehabilitacije. Član 10 ne uvodi bilo kakva ograničenja vezana za uzrast maloletnika. Iako to treba da odredi svaka država ugovornica u svetlu relevantnih društvenih, kulturnih i ostalih okolnosti, Komitet smatra da član 6, stav 5 sugerise da bi sve osobe mlađe od 18 godina trebalo tretirati kao maloletne, makar u odnosu na pitanja koja se tiču krivičnog pravosuđa. Države bi trebalo da pruže relevantne

informacije o starosnim grupama koje se tretiraju kao maloletnici. S tim u vezi, države ugovornice se pozivaju da navedu da li primenjuju Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za suđenje maloletnicima, takođe poznata kao Pekinška pravila (1987).

Četrdeset osmo zasedanje (1993.)

Opšti komentar br. 22: Član 18 (Sloboda misli, savesti i veroispovesti)

1. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti (koje uključuje i slobodu pridržavanja ubeđenja) u stavu 1 člana 18 dalekosežno je i duboko; obuhvata slobodu mišljenja o svim pitanjima, ličnih uverenja i posvećenosti veroispovesti ili ubeđenjima, izraženim pojedinačno ili u zajednici s drugima. Komitet skreće pažnju državama ugovornicama na činjenicu da se sloboda misli i sloboda savesti štite jednako sa slobodom veroispovesti i ubeđenja. Suštinska priroda ovih sloboda se takođe odražava u činjenici da se od ove odredbe ne može odstupiti, čak ni u vreme vanrednog stanja, kako je navedeno u članu 4 stav 2 Pakta.

2. Član 18 štiti teistička, neteistička i ateistička ubeđenja, kao i pravo da se ne ispoveda nijedna veroispovest ni ubeđenje. Izrazi ubeđenje i veroispovest se imaju široko tumačiti. Član 18 se u primeni ne ograničava na tradicionalne veroispovesti niti na veroispovesti i ubeđenja s institucionalnim osobinama niti praksu analognu tradicionalnim veroispovestima. Komitet je stoga zabrinut zbog svih tendencija diskriminacije prema nekoj veroispovesti ili ubeđenju iz bilo kog razloga, uključujući i činjenicu da su nedavno uspostavljene ili da predstavljaju verske manjine koje mogu biti predmet neprijateljstva preovlađujuće verske zajednice.

3. Član 18 razlikuje slobodu misli, savesti, veroispovesti ili ubeđenja od slobode ispoljavanja veroispovesti ili ubeđenja. Njime se ne dozvoljavaju nikakva ograničenja slobode misli i savesti niti slobode veroispovesti ili ubeđenja ili prihvatanja veroispovesti ili ubeđenja po sopstvenom izboru. Ove slobode se bezuslovno štite, kao pravo svakoga da se pridržava svog mišljenja bez tuđeg mešanja iz stava 1 člana 19. U skladu sa stavom 2 člana 18 i članom 17, niko se ne može primorati da otkrije svoje misli ili privrženost veroispovesti ili ubeđenju.

4. Sloboda ispoljavanja veroispovesti ili ubeđenja može se ostvarivati "pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno". Sloboda ispoljavanja veroispovesti ili ubeđenja bogoslužnjem, verskim obredima, ispovedanjem vere i nastavom obuhvata širok opseg radnji. Pojam bogoslužjenja proteže se na obredne i svečane činove kojima se neposredno izražavaju ubeđenja, kao i različita praksa neodvojiva od takvih činova, uključujući izgradnju mesta za vršenje bogoslužjenja, upotrebu obrednih izraza i predmeta, isticanje simbola i obeležavanje praznika i neradnih dana. Verski obredi i ispovedanje vere ili ubeđenja mogu da uključuju ne samo svečane činove, već i takve običaje kao što su pravila o načinu ishrane, nošenje posebne odeće ili kapa, učešće u obredima povezanim s nekim periodima života i korišćenje posebnog jezika kojim se uobičajeno govori u dotičnoj grupi. Pored toga, veroispovedanje i verska nastava uključuju radnje neodvojive od vođenja osnovnih poslova verskih skupina, kao što su, između ostalog, sloboda izbora verskih poglavara, sveštenika i veroučitelja, sloboda obrazovanja nižih i visokih verskih škola i sloboda izrade i rasturanja verskih napisa i izdanja.

5. Komitet primećuje da iz slobode pridržavanja ili prihvatanja veroispovesti ili ubeđenja neizbežno proizlazi sloboda izbora veroispovesti ili ubeđenja, uključujući, između ostalog, pravo zamene svoje postojeće veroispovesti ili ubeđenja drugim ili usvajanjem ateističkih gledišta, kao i pravo ostajanja pri svojoj veroispovesti ili ubeđenju. Stav 2 člana 18 zabranjuje prinudu koja bi nanela štetu pravu pridržavanja i prihvatanja veroispovesti ili ubeđenja, uključujući upotrebu ili pretnju fizičkom silom ili krivičnim sankcijama radi primoravanja vernika ili ne-vernika da ostanu privrženi svojim verskim ubeđenjima i konfesijama, da se odreknu svoje veroispovesti ili da se preobrate. Politika i praksa s istom namerom ili dejstvom, kao, na primer, one kojima se ograničava pristup obrazovanju, lekarskoj nezi, zapošljavanju ili pravima zajamčenim u članu 25 i drugim odredbama Pakta su, na sličan način, protivni stavu 2 člana 18. Istovetnu zaštitu uživaju svi koji se pridržavaju ubeđenja koja nisu verske prirode.

6. Komitet je mišljenja da stav 4 člana 18 dozvoljava u državnim školama nastavu iz predmeta kao što su opšta istorija religije i etika, ako se pruža nepristrasno i objektivno. Sloboda roditelja ili zakonskih staratelja da osiguraju da njihova deca stiču versko i moralno obrazovanje u skladu s njihovim ubeđenjima, predviđena članom 18 stavom 4, povezana je s jemstvima slobode verske nastave navedenim u stavu 1 člana 18. Komitet konstatuje da je javno školstvo koje uključuje upućivanje u određenu veroispovest ili ubeđenje protivno stavu 4 člana 18, sem ako se ne predvide nediskriminatorni izuzeci ili alternative koji bi udovoljili željama roditelja i staratelja.

7. Prema članu 20, nikakva ispoljavanja veroispovesti ili ubeđenja ne mogu pronositi ratnu propagandu ili zalaganje za nacionalnu, rasnu ili versku mržnju koje predstavlja pozivanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Kao što je navedeno u opštem komentaru Komiteta br. 11 stav 19, države ugovornice su obavezne da donesu zakone kojima se takve radnje zabranjuju.

8. Stav 3 člana 18 dozvoljava ograničavanje slobode ispoljavanja veroispovesti ili ubeđenja samo ako su ograničenja propisana zakonom i neophodna su za zaštitu javne bezbednosti, poretka, zdravlja ili morala, ili osnovnih prava i sloboda drugih. Sloboda od prinudnog pridržavanja ili prihvatanja veroispovesti ili ubeđenja i sloboda roditelja i staratelja da osiguraju versko i moralno obrazovanje ne mogu se ograničiti. U tumačenju domašaja odredaba o dozvoljenom ograničavanju, države ugovornice treba da pođu od potrebe zaštite prava zajamčenih u Protokolu, uključujući pravo na jednakost i zabranu diskriminacije po ma kojem osnovu, propisane u članovima 2, 3 i 26. Nametnuta ograničenja moraju se ustanoviti zakonom i ne smeju se primeniti na način koji bi ugrozio prava zajamčena u članu 18. Komitet napominje da se stav 3 člana 18 ima usko tumačiti: ograničenja nisu dozvoljena po osnovima koji nisu u njemu navedeni, čak i ako su dozvoljena kao ograničenja drugih prava zaštićenih Protokolom, kao što je nacionalna bezbednost. Ograničenja se mogu primeniti samo u svrhe u koje su propisana i moraju biti neposredno primerena naročitim potrebama kojima su uslovljena srazmerna njima. Ograničenja se ne mogu nametnuti radi diskriminacije niti primeniti na diskriminatoran način. Komitet primećuje da pojam morala izvire iz mnogih društvenih, filozofskih i verskih tradicija; sledstveno tome, ograničenja slobode ispoljavanja veroispovesti radi zaštite morala moraju se zasnivati na načelima koja ne potiču isključivo iz jedne tradicije. Lica koja se već izlažu nekim legitimnim ograničenjima, kao zatvorenici, nastavljaju da uživaju prava na ispoljavanje svoje veroispovesti ili ubeđenja, u punoj meri u skladu s posebnom prirodom ograničenja. Izveštaji država ugovornica treba da pruže obaveštenja o punom obimu i dejstvu

ograničenja po stavu 3 člana 18, i kao pravnom pitanju i o njihovoj primeni u posebnim okolnostima.

9. Činjenica da se veroispovest priznaje kao državna religija ili da je ustanovljena kao zvanična ili tradicionalna ili da njeni sledbenici čine većinu stanovništva ne sme imati za posledicu nikakvu štetu po uživanje nijednog prava iz Pakta, uključujući članove 18 i 27, niti kakvu diskriminaciju prema pripadnicima druge veroispovesti ili ne-vernici. Posebno, neke mere diskriminacije prema poslednjima, kao što su mere kojima se mogućnost prijavljivanja za državnu službu ograničava na pripadnike preovlađujuće veroispovesti ili se njima daju ekonomske pogodnosti ili se nameću posebna ograničenja ispovedanja drugih vera, nisu u skladu sa zabranom diskriminacije zasnovane na veroispovesti ili ubeđenju niti jemstvom jednake zaštite po članu 26. Mere predviđene u stavu 2 člana 20 Pakta predstavljaju važnu zaštitu protiv kršenja prava verskih manjina i drugih verskih skupina da ostvaruju prava zajamčena u članovima 18 i 27 i protiv nasilnih činova i progona usmerenih prema ovim grupama. Komitet želi da bude obavešten o merama koje odnosne države ugovornice preduzimaju radi zaštite ispovedanja svih veroispovesti i ubeđenja od kršenja i radi zaštite njihovih sledbenika od diskriminacije. Slično, obaveštenje o poštovanju prava verskih manjina po članu 27 neophodno je Komitetu kako bi ocenio stepen ostvarivanja slobode misli, savesti, veroispovesti i ubeđenja u državama ugovornicama. Odnosne države ugovornice treba takođe da u svoje izveštaje uključe obaveštenja o postupcima koja se po njihovim zakonima i praksi smatraju bogohulnim.

10. Ako se skup uverenja smatra zvaničnom ideologijom u ustavima, zakonima, proglašima vladajućih stranaka, itd., ili po važećoj praksi, to neće imati za posledicu nikakvu štetu po slobode iz člana 18 ni po druga prava priznata u Paktu niti diskriminaciju prema licima koja ne prihvataju zvaničnu ideologiju ili joj se suprotstavljaju.

11. Mnogi pojedinci pozivaju se na pravo da odbiju služenje vojne obaveze (prigovor savesti) na osnovu toga što takvo pravo proističe iz njihovih sloboda po članu 18. Kao odgovor na te zahteve, sve veći broj država svojim zakonima izuzima od obavezne vojne službe građane koji se iskreno drže verskih ili drugih ubeđenja koja zabranjuju služenje vojne obaveze i zamenjuje je drugim oblicima službe državi. Pakt izričito ne upućuje na pravo na prigovor savesti, ali Komitet smatra da takvo pravo može da proistekne iz člana 18 u meri u kojoj se obaveza korišćenja smrtonosne prisile može ozbiljno sukobiti sa slobodom savesti i pravom ispoljavanja nečije veroispovesti ili ubeđenja. Kada se ovo pravo priznaje zakonom ili praksom, ne sme biti nikakvog razlikovanja prigovarača po prirodi njihovih ubeđenja; takođe, ne sme biti diskriminacije prema prigovaračima savesti zato što nisu odslužili vojnu obavezu. Komitet poziva države ugovornice da izveste o uslovima pod kojima lica mogu biti izuzeta od vojne obaveze na osnovu njihovih prava po članu 18 i o prirodi i dužini drugog vida civilne službe.

Pedeseto zasjedanje (1994)

Opšti komentar br. 23: Član 27 (Prava manjina)

1. Članom 27 Pakta obezbeđuje se da, u državama u kojima postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju u zajednici s drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik. Komitet skreće pažnju na to da ovaj član utvrđuje i priznaje pravo koje se dodjeljuje pojedincima koji pripadaju manjinskim grupama i koje se razlikuje od i dopunjuje sva ostala prava koja kao pojedinci u zajednici sa svim ostalima već imaju pravo da uživaju na osnovu Pakta.
2. U nekim predstavkama koje su podnesene Komitetu na osnovu Fakultativnog protokola, pravo garantovano članom 27 pomešano je s pravom naroda na samoopredeljenje iz člana 1 Pakta. Pored toga, u izveštajima koje su države članice dostavljale na osnovu člana 40 Pakta, obaveze koje član 27 nameće državama ugovornicama ponekad su mešane s obavezom koja proističe iz stava 1 člana 2, da obezbede uživanje prava garantovanih Paktom bez diskriminacije i u skladu s načelima jednakosti pred zakonom i ravnopravne zakonske zaštite iz člana 26.
 - 3.1. Pakt pravi razliku između prava na samoopredeljenje i prava zaštićenih članom 27. Pravo na samoopredeljenje je pravo koje pripada narodima i njime se bavi poseban deo (I deo) Pakta. Fakultativni protokol se ne odnosi na pravo na samoopredeljenje. S druge strane, član 27 odnosi se na prava koja imaju pojedinci kao takvi i on se, zajedno s ostalim članovima koji se odnose na prava pojedinaca, nalazi u III delu Pakta i Fakultativni protokol se odnosi i na njega.¹
 - 3.2. Uživanje prava na koja se odnosi član 27 ne ugrožava suverenitet i teritorijalni integritet države članice. Istovremeno, bilo koji aspekt prava pojedinaca zaštićenih ovim članom – na primer, prava na uživanje određene kulture – može da se sastoji upravo iz načina života koji je blisko vezan za teritoriju i korišćenje njenih resursa.² Ovo posebno važi za pripadnike domorodačkih (starosedelačkih, autohtonih) zajednica koje predstavljaju jednu manjinu.
4. Povelja takođe pravi razliku između prava koja štiti član 27 i garancija sadržanih u članovima 2 stav 1 i 26. Ovlašćenje iz člana 2 stav 1 na uživanje prava garantovanih Paktom bez diskriminacije važi za sve pojedince koji se nalaze na teritoriji ili pod jurisdikcijom jedne države, bez obzira na to da li su pripadnici manjina ili ne. Pored toga, član 26 obezbeđuje različito pravo na jednakost pred zakonom, jednaku zakonsku zaštitu i zabranu diskriminacije u odnosu dobijena prava i nametnute obaveze od strane države. Ovaj član uređuje ostvarivanje svih prava, bilo garantovanih Paktom ili ne, koja država ugovornica zakonom priznaje pojedincima na svojoj teritoriji ili u okviru svoje jurisdikcije, bez obzira na to da li Povelja štiti ta

¹ Vidi Zvanični zapis sa tridesetdevetog zasjedanja Generalne Skupštine, dodatak br.40 (A/39/40), aneks VI, Opšti komentar br.12 (21) (čl.1), takođe sadržano i u dokumentu CPR/C/21/Rev.1; ibid, sa četrdesetpetog zasjedanja, dodatak br.40 (A/45/40, tom II, aneks IX, Veće A, Predstavka br.167/1984 (Bernard Ominajak, poglavica plemena s jezera Lubikan protiv Kanade (Bernard Ominajak, *Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada*)), mišljenje usvojeno 26. marta 1990.

² Vidi ibid, Četrdesettreće zasjedanje, dodatak br.40 (A/43/40), aneks VOO, Veće G, Predstavka br.197/1985 (*Kitok protiv Švedske*), mišljenje usvojeno 27. jula 1988

prava, bez obzira da li oni pripadaju manjinama prema članu 27 ili ne.³ Neke države ugovornice koje tvrde da ne vrše diskriminaciju na osnovu etničke pripadnosti, jezika ili veroispovesti, pogrešno dokazuju samo na osnovu toga da u njihovoj zemlji nema manjina.

5.1. Pojmovi upotrebljeni u članu 27 ukazuju na to da su lica koja on treba da štiti pripadnici određene grupe sa zajedničkom kulturom, veroispovesti i/ili jezikom. Ovi pojmovi takođe ukazuju na to da lica koja on štiti ne moraju nužno da budu državljani države ugovornice. U vezi s tim, obaveze koje proizilaze iz člana 2 stav 1 su takođe relevantne, pošto taj član zahteva od države ugovornice da svim pojedincima na svojoj teritoriji i pod svojom jurisdikcijom pruži prava zajemčena Paktom, izuzev onih prava koja se izričito odnose na državljane, kao što su na primer politička prava iz člana 25. Prema tome, država članica ne može da ograniči primenu člana 27 samo na svoje državljane.

5.2. Član 27 priznaje prava licima koja pripadaju manjinama koje "postoje" u određenoj državi ugovornici. Ako se uzmu u obzir priroda i obim prava predviđenih ovim članom, nije bitno da se tačno odredi koliki stepen trajnosti podrazumeva termin "postoje". Ova prava svode se na to da se pripadnici takvih manjina ne smeju lišiti prava da, u zajednici s drugim članovima svoje grupe, imaju svoj kulturni život, ispovedaju svoju veru i da koriste svoj jezik. Kao što ne moraju nužno da budu državljani ili građani te države, isto tako ne moraju da imaju stalni boravak u njoj. Tako, radnici na privremenom radu ili čak posetioci koji u državi ugovornici čine takvu manjinu imaju pravo da ih niko ne lišava uživanja pomenutih prava. Kao i svaki drugi pojedinac na teritoriji države ugovornice, oni imaju univerzalna prava na, na primer, slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja. Postojanje etničke, verske ili jezičke manjine u nekoj državi ugovornici ne zavisi od njene odluke, već zahteva objektivni kriterijum na osnovu kog se utvrđuje postojanje manjina.

5.3. Pravo pojedinaca koji pripadaju jezičkim manjinama da upotrebljavaju svoj jezik u međusobnoj komunikaciji, bilo privatno ili javno, razlikuje se od ostalih prava na jezik koja Pakt jemči. Ovo pravo treba posebno razlikovati od opšteg prava na slobodu izražavanja garantovanog članom 19. Ovo drugo pravo važi za sva lica, bez obzira da li pripadaju manjinama ili ne. Pored toga, pravo koje štiti član 27 treba razlikovati od posebnog prava koje član 14 stav 3 tačka (f) pruža optuženim licima ukoliko ne razumeju ili ne govore jezik koji se upotrebljava na suđenju. Član 14 stav 3 tačka (f) u drugim okolnostima ne daje optuženim licima pravo da u sudskom postupku govore ili se služe jezikom kojim žele.⁴

6.1. Iako je član 27 izražen u negativnom kontekstu, on bez obzira na to propisuje postojanje jednog "prava" i nalaže da ono ne sme da bude uskraćeno. Shodno tome, država ugovornica ima obavezu da postojanje i ostvarivanje ovog prava zaštiti od eventualnog uskraćivanja ili kršenja. Pozitivne mere zaštite su zato neophodne ne samo u slučaju kršenja prava od strane države, bilo od strane zakonodavnih, sudskih ili administrativnih vlasti, već i protiv akata drugih lica u nadležnosti države ugovornice.

³ Vidi *ibid*, Četrdesetdrugo zasedanje, dodatak br.40 (A/42/40), aneks VIII, odeljk.D, Predstavka br.182/1984 (*F.H. Zwaan-de Vries protiv Holandije*), mišljenje usvojeno 9. aprila 1987.; *ibid*, Veće C, Predstavka br.180/1984 (*L.G.Danin protiv Holandije*), mišljenje usvojeno 9. aprila 1987.

⁴ Vidi *ibid*, Četrdesetpeto zasedanje, dodatak br.40, (A/45/40), tom II, aneks II, Veće A, Predstavka br. 220/0987 (*T.K. protiv Francuske*), odluka od 8. novembra 1989.; *ibid*, odeljk.B, Obaveštenje br. 222/0987 (*M.K. protiv Francuske*), odluka od 8. novembra 1989.

6.2. Iako su prava koja su zaštićena članom 27 individualna, ona zavise od toga u kojoj meri određena manjinska grupa može da očuva svoju kulturu, jezik ili veroispovest. Shodno tome, mogu da budu neophodne pozitivne mere kojima bi države štitile identitet manjine i prava njenih pripadnika da uživaju i razvijaju sopstveni kulturni život i jezik i ispovedaju svoju veru u zajednici s drugim članovima te grupe. Takve pozitivne mere moraju biti u skladu s odredbama članova 2 stav 1 i 26. Pakta kako u pogledu postupanja s različitim manjinama tako i odnosa prema njima i ostalim delovima stanovništva. Međutim, sve dok su ovakve mere uvedene da bi ispravile uslove koji sprečavaju ili ometaju uživanje prava garantovanih članom 27, one predstavljaju legitimno srazlikovanje na osnovu Pakta, pod uslovom da su zasnovane na opravdanim i objektivnim kriterijumima.

7. U vezi s uživanjem kulturnih prava zajemčenih članom 27, Komitet primećuje da se kultura manifestuje u raznim oblicima, uključujući tu i specifičan način života vezan za korišćenje zemlje i njenih resursa, posebno kod starosedelačkih naroda. Ovo pravo može da podrazumeva tradicionalne delatnosti kao što su lov ili ribolov, kao i pravo na život u rezervatima zaštićenim zakonom.⁵ Uživanje ovih prava može da zahteva pozitivne pravne mere zaštite i mere koje treba da obezbede delotvorno učešće članova manjinskih zajednica u donošenju odluka koje utiču na njihov život.

8. Komitet primećuje da ni jedno od prava zaštićenih članom 27 ne može zakonito da se koristi na način ili u meri koji su suprotni ostalim članovima Pakta.

9. Komitet zaključuje da se član 27 odnosi na prava čije poštovanje nameće specifične obaveze državama ugovornicama. Zaštita ovih prava ima za cilj da obezbedi opstanak i kontinuiran razvoj kulturnog, verskog i društvenog identiteta manjina koje su u pitanju, i tako obogati sastav čitavog društva. Shodno tome, Komitet skreće pažnju na to ova prava moraju da se zaštite kao takva i da ne treba da se mešaju s ostalim individualnim pravima koja Pakt garantuje pojedincima i svima. Stoga su države članice dužne da obezbede da je uživanje ovih prava potpuno zaštićeno i da u svojim izveštajima Komitetu ukažu na mere koje su u tom cilju usvojile.

Pedeset drugo zasedanje (1994)

Opšti komentar br. 24: Pitanja u vezi s rezervama podnetim prilikom ratifikacije ili pristupanja Paktu ili njegovim Fakultativnim protokolima, ili u vezi s izjavama na osnovu člana 41 Pakta

1. Do 1. novembra 1994. godine, 46 od 127 država ugovornice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima podnelo je ukupno 150 rezervi od različitog značaja za njihovo prihvatanje obaveza na osnovu Pakta. Nekim rezervama se odbacuje obaveza obezbeđivanja i garantovanja određenog prava garantovanog Paktom. Druge su podnete u više uopštenom obliku, a namera im je često da i u budućnosti obezbede primat određenih domaćih pravnih propisa. Neke druge se pak odnose na nadležnost Komiteta. Broj

⁵ Vidi napomene 1 i 2, Predstavka br. 167/1984, (Bernard Ominajak, *Poglavica plemena s jezera Lubikon protiv Kanade*), mišljenje usvojeno 26. marta 1990., i Predstavka br. 197/1985 (Kitok protiv Švedske), mišljenje usvojeno 27. jula 1988.

- rezervi, njihov sadržaj i obim mogu da podriju efektivnu implementaciju Pakta i teže slabljenju poštovanja obaveza država ugovornica. Veoma je važno da države tačno znaju koje su obaveze zaista preuzele na sebe, kao i koje su preuzele druge države ugovornice. S druge strane, i Komitet, prilikom obavljanja svojih dužnosti na osnovu bilo člana 40. Pakta bilo Fakultativnih protokola, mora da zna da li neku državu obavezuje određena odredba i do koje mere je obavezuje. Zbog toga se mora utvrditi da li je jedna jednostrana izjava u suštini rezerva ili interpretativna deklaracija i utvrditi njena prihvatljivost i dejstvo.
2. Iz ovih razloga Komitet smatra da bi bilo od koristi da se u opštem komentaru pozabavi pitanjima međunarodnog prava i ljudskih prava koja su nastala kao posledica navedenog stanja. Ovaj opšti komentar ukazuje na načela međunarodnog prava koja se primenjuju prilikom podnošenja rezervi i na osnovu kojih se ocenjuje prihvatljivost tih rezervi i tumači njihov smisao. Komentar se bavi ulogom država ugovornica prilikom stavljanja rezervi od strane drugih država, kao i ulogom Komiteta u ovakvim situacijama. Ovaj komentar iznosi izvesne preporuke državama ugovornicama Pakta radi preispitivanja rezervi koje su već podnele, a razmatra i važna pitanja pravne politike i politike ljudskih prava koje one države koje još uvek nisu potpisale Pakt treba da imaju na umu ukoliko razmatraju mogućnost ratifikovanja ili pristupanja uz određene rezerve.
 3. Nije uvek lako razlikovati rezervu od izjave o načinu na koji jedna država tumači neku odredbu ili izlaže njenu politiku u vezi s tim pitanjem. Pažnja treba da se obrati na nameru države, a ne na formu dokumenta. Ukoliko neka izjava, bez obzira na njenu formu i ime, ima za svrhu da isključi ili ograniči pravne posledice primene određenog ugovora na dotičnu državu, takva izjava se smatra rezervom.⁶ Nasuprot tome, ukoliko se u takozvanoj rezervi samo iznosi način na koji država shvata neku odredbu ali se ne odbacuje niti se menja način primene te odredbe na dotičnu državu, onda se ne radi o rezervi.
 4. Mogućnost da se podnesu rezerve može da podstakne države koje smatraju da imaju teškoća da garantuju sva prava zajemčena Paktom, da bez obzira na to načelno prihvate obaveze iz ovog dokumenta. Rezerve mogu da imaju korisnu ulogu tako što će omogućiti državama da određene elemente svog zakonodavstva prilagode urođenim pravima svakog čoveka onako kako su ona propisana paktom. Međutim, poželjno je da države prihvate sve obaveze, jer je pravo ljudskih prava pravni izraz osnovnih prava koje svaki čovek ima kao ljudsko biće.
 5. Pakt niti zabranjuje rezerve niti spominje bilo koju vrstu dozvoljenih rezervi. Isto važi i za Pvi Fakultativni protokol. U Drugom Fakultativnom protokolu, u stavu 1 člana 2 stoji da „Rezerve na ovaj Protokol nisu dozvoljene, sem rezervi stavljenih u trenutku ratifikacije ili pristupanja koje omogućavaju da se smrtna kazna primeni za vreme rata, za najteže zločine vojne prirode počinjena tokom ratnog stanja“. Stavovi 2 i 3 određuju izvesne proceduralne obaveze.

⁶ Član 2.1.d. Bečke konvencije o ugovornom pravu, 1969.

6. To što rezerve nisu zabranjene ne znači da je dozvoljena svaka rezerva. Pitanje rezervi na Pakt i Prvi Fakultativni protokol uređeno je međunarodnim pravom. Član 19 stav 3 Bečke konvencije o ugovornom pravu pruža relevantne smernice.⁷ Konvencija propisuje da tamo gde rezerva nije zabranjena ugovorom ili gde spada među određene dozvoljene kategorije, država može da podnese rezervu pod uslovom da nije suprotna cilju i svrsi ugovora. Iako Pakt, za razliku od nekih drugih ugovora o ljudskim pravima, ne sadrži reference na test cilja i svrhe, takva provera je stvar tumačenja i prihvatljivosti rezervi.
7. U instrumentu koji utvrđuje velik broj građanskih i političkih prava, svaki od brojnih članova i njihovo međusobna povezanost obezbeđuju ostvarenje ciljeva Pakta. Cilj i svrha Pakta jeste da stvori pravno obavezujuće standarde ljudskih prava definišući određena građanska i politička prava i postavljavajući ih u okvir obaveza koje su pravno obavezujuće za države koje su ratifikovale Pakt; takođe, cilj i svrha Pakta je takođe da obezbedi efikasan mehanizam nadzora nad preuzetim obavezama.
8. Rezerve kojima se krše peremptorne norme nisu u skladu s ciljem i svrhom Pakta. Iako ugovori kojima države samo razmenjuju obaveze dozvoljavaju tim državama da *inter se* ograniče primenu međunarodnog prava, s ugovorima o ljudskim pravima to nije slučaj, jer se oni zaključuju u korist lica pod jurisdikcijom tih država. Shodno tome, one odredbe Pakta koje predstavljaju međunarodno običajno pravo (*a fortiori* - kada imaju karakter peremptornih) ne mogu da budu predmet rezervi. Tako država ne može da stavi rezervu na zabranu ropstva, mučenja i izlaganje lica svirepom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, zabranu samovoljno lišavanje života, samovoljnog hapšenja i lišavanja slobode pojedinaca, na slobodu misli, savesti i veroispovesti, na presumpciju nevinosti (lice se ne može smatrati krivim dok se ne dokaže optužba), zatim ne može da pogubi trudnice i decu, da dozvoljava zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje, da licima dovoljne starosne dobi za brak ne priznaje pravo na brak, ili da manjinama poriče pravo da imaju svoj kulturni život, ispovedaju svoju veru ili da se služe svojim jezikom. Mada su rezerve na određena jemstva člana 14 dozvoljene, opšta rezerva na pravo na pravično suđenje nije.
9. Primenjujući test cilja i svrhe Pakta, Komitet nalazi da na primer rezerva na član 1. kojom bi se narodima uskraćivalo pravo da slobodno određuju svoj politički položaj i postižu svoj privredni, društveni i kulturni razvoj, ne bi bila u skladu s ciljem i svrhom Pakta. Isto tako ne bi bila prihvatljiva rezerva na obavezu da se prava poštuju i obezbeđuju i to bez ikakve diskriminacije (čl. 2 st. 1), niti država može staviti rezervu na obavezu da preduzme sve neophodne mere na unutrašnjem nivou radi ostvarivanja prava garantovanih Paktom (čl. 2 st.2).
10. Komitet je dalje razmotrio pitanje da li neke vrste rezervi kao takve nisu u skladu s ciljem i svrhom. Pitanje koje zahteva posebno razmatranje je da li

⁷ Iako je Bečka konvencija o ugovornom pravu usvojena 1969., a stupila na snagu 1980., dakle nakon što je Pakt stupio na snagu, uslovi iz ove Konvencije u vezi s rezervama odražavaju pravila međunarodnog prava kako ih je već utvrdio Međunarodni sud pravde u *Rezervama na Konvenciju protiv genocida* (1951.).

rezerve na prava koja se ne mogu ukinuti (derogirati) prema Paktu mogu biti u skladu s ciljem i svrhom Pakta. Iako ne postoji hijerarhijski odnos važnosti prava iz Pakta, ostvarivanje nekih prava se ne može ni privremeno ukinuti, čak ni u slučaju vanrednog stanja. Time se podvlači izuzetan značaj onih prava koja se ne mogu ukidati. Ali nisu sva prava koja su od suštinskog značaja, kakava su na primer ona garantovana članovima 9 i 27, proglašena za prava od kojih ne sme da se odstupiti. Jedan od razloga zbog kojih su neka prava određena kao ona koja se ne mogu ukinuti jeste to što njihova suspenzija nije od značaja za legitimnu kontrolu vanrednog stanja (na primer zabrana izricanja zatvorske kazne zbog duga iz člana 11.). Još jedan razlog može da bude to što odstupanje od nekih prava u praksi nije moguće (kao što je na primer, sloboda savesti). Istovremeno, od nekih odredbi ne sme odstupiti upravo zato što bez njih ne bi bila obezbeđena vladavina prava. U ovu kategoriju spadala bi rezerva na član 4, koji precizno određuje ravnotežu koja treba da se postigne između interesa države i prava pojedinaca za vreme vanrednog stanja. Istog karaktera su i neka prava na koja se ne sme staviti rezerva zbog toga što imaju status peremptornih normi, kakva su, na primer, zabrana mučenja ili samovoljnog lišavanja života.⁸ Iako nema automatske veze između rezervi na odredbe od kojih ne sme da se odstupi i rezervi suprotnih cilju i svrsi Pakta, država ima veliku odgovornost da opravda takve rezerve.

11. Pakt ne predviđa samo određena prava, već i važne garancije za njihovom ostvarivanju. Ove garancije stvaraju neophodan okvir za obezbeđivanje prava garantovanih Paktom, pa su tako od suštinskog značaja za cilj i svrhu Pakta. Neke važe na unutrašnjem, a neke na međunarodnom nivou. Rezerve kojima je cilj da ukinu pomenute garancije nisu dopuštene. Tako, na primer, država ne može da podnese rezervu na stav 3 člana 2 Pakta, naznačavajući da ne namerava da obezbedi pravne lekove u slučaju kršenja ljudskih prava. Ovakve garancije su sastavni deo Pakta i pojačavaju njegovu moć. Pakt takođe predviđa da Komitet ima nadzornu ulogu zarad boljeg ostvarivanja ciljeva Pakta. Rezerve kojima je svrha zaobilaženje ovog bitnog elementa Pakta, koji takođe treba da obezbedi uživanje prava, nisu u saglasnosti s ciljem i svrhom Pakta. Država ne može da stavi rezervu na obavezu da podnese izveštaj i da taj izveštaj razmatra Komitet. Uloga Komiteta prema Paktu, bilo na osnovu člana 40 ili fakultativnim protokolima, nužno podrazumeva tumačenje odredbi Pakta i razvijanje jurisprudencije. Stoga bi rezerva kojom se odbacuje nadležnost Komiteta da tumači zahteve svake odredbe Pakta takođe bila u suprotnosti s ciljem i svrhom ovog ugovora.
12. Namera Pakta je da prava sadržana u njemu budu zajemčena svakome u nadležnosti države ugovornice. Da bi se to omogućilo, potrebno je ispuniti i određene dodatne uslove. Domaće zakonodavstvo mora se izmeniti tako da odražava zahteve iz Pakta, a potrebno je i obezbediti odgovarajuće unutrašnje mehanizme kako bi se omogućilo ostvarivanje prava garantovanih Paktom na lokalnom nivou. Rezerve često pokazuju nameru države da ne menja pojedine zakone. Ponekad je ta tendencija uzdignuta na nivo opšte politike. Naročito zabrinjavaju široko formulisane rezerve koje u suštini čine nedelotvornim sva prava iz Pakta koja bi zahtevala bilo kakvu promenu u zakonodavstvu određene države kako bi bilo u skladu s obavezama iz Pakta.

⁸ Bilo je rezervi i na članove 6 i 7, ali nikada na zabranu mučenja ili samovoljno lišavanje života.

Time država u stvari ne prihvata ni jedno međunarodno pravo niti obavezu. A kada ne postoje zakonske odredbe koje omogućavaju utuživost prava iz Pakta pred domaćim sudovima i kada se ne dozvoljava podnošenje pojedinačnih predstavki Komitetu na osnovu Prvog fakultativnog protokola, ukinuti su svi suštinski elementi garancija koje Pakt pruža.

13. Postavlja se pitanje da li su dopustive rezerve na Prvi fakultativni protokol, i ukoliko jesu, da li bilo koja od tih rezervi može da bude u suprotnosti s ciljem i svrhom Pakta ili samog Prvog fakultativnog protokola. Jasno je da je i sam Prvi fakultativni protokol jedan međunarodni ugovor različit od Pakta, ali u bliskoj vezi s njim. Cilj i svrha ovog Protokola jeste prihvatanje nadležnosti Komiteta da prima i razmatra predstavke pojedinaca koji tvrde da su žrtve kršenja bilo kojeg prava garantovanog Paktom od strane bilo koje države ugovornice. Države ugovornice prihvataju osnovna prava pojedinaca na osnovu Pakta, a ne Prvog fakultativnog protokola. Uloga Prvog fakultativnog protokola je da se dozvoli da ove tvrdnje u vezi s pravima iz Pakta budu razmotrene pred Komitetom. Shodno tome, rezerva na obavezu države da poštuje i obezbedi pravo garantovano Paktom, podnesene na Prvi fakultativni protokol, a prethodno nije podneta na samo pravo u Paktu, ne utiče na dužnost te države da poštuje svoju osnovnu obavezu. Na Pakt se ne može uložiti rezerva preko Fakultativnog protokola, alitakva rezerva bi mogla da deluje tako što Komitet na osnovu Fakultativnog protokola ne bi imao pravo da ispituje u kojoj meri država poštuje svoju obavezu. A pošto je cilj i svrha Prvog fakultativnog protokola da omogućí da Komitet razmatra u kojoj meri država poštuje prava koja je dužna da poštuje prema Paktu, rezerva kojom bi se ovo sprečavalo bila bi suprotna cilju i svrsi Prvog fakultativnog protokola, čak i ukoliko ne bi bila u suprotnosti s Paktom. Ukoliko je rezerva na neku osnovnu obavezu prvi put podneta na osnovu protokola izražavala bi nameru države članice da ne dozvoli Komitetu da iznese svoje mišljenje u vezi s određenim članom Paktom u pojedinačnom slučaju.
14. Komitet smatra da rezerve na procedure iz Prvog fakultativnog protokola ne bi bile u skladu s njegovim ciljem i svrhom. Komitet vodi računa o postupku pred njim, onako kako je to određeno Prvim fakultativnim protokolom i njegovim pravilnikom. Bilo je, međutim, rezervi s ciljem da ograniče nadležnost Komiteta samo na dela i događaje koji su se desili nakon što je Prvi fakultativni protokol stupio na snagu u toj državi. Komitet smatra da ovo nije rezerva, već najčešće izjava koja je u skladu s uobičajenom *ratione temporis* nadležnošću Komiteta. Istovremeno, Komitet je insistirao na svojoj nadležnosti, uprkos takvim izjavama i prigovorima, i u slučajevima kada su događaji ili akti, nastali pre nego što je Prvi fakultativni protokol stupio na snagu, imali kontinuirano dejtvo na prava žrtve i kad je Protokol stupio na snagu. Bilo je rezervi kojima se u stvari stvarao dodatni osnov neprihvatljivosti u vezi sa stavom 2 člana 5 Protokola, tako što se ne bi dozvolilo razmatranje slučaja koji je već razmatran u nekoj drugoj sličnoj proceduri. S obzirom da je osnovna obaveza obezbediti razmatranje ljudskih prava pojedinaca pred nepristrasnom trećom stranom, Komitet je, tamo gde su zakonsko pravo i predmet identični u Paktu i nekom drugom međunarodnom instrumentu smatrao da takva rezerva nije u suprotnosti s ciljem i svrhom Prvog fakultativnog protokola.
15. Osnovna svrha Drugog fakultativnog protokola je da proširi obim osnovnih obaveza preuzetih prihvatanjem Pakta koje se odnose na pravo na život, tako

što zabranjuje egzekucije i ukida smrtnu kaznu.⁹ Ovaj Protokol sadrži odredbu koja se tiče rezervi, na osnovu koje se utvrđuje da li je rezerva dozvoljena ili ne. Stav 1 člana 2. propisuje da je dozvoljena samo jedna kategorija rezervi – rezerva kojom se zadržava pravo na primenu smrtne kazne za vreme rata na osnovu osude za najteže zločine vojne prirode počinjene u toku ratnog stanja. Države ugovornice koje žele da zadrže za sebe pomenuto pravo moraju da ispoštuju dve proceduralne obaveze. Stav 2 člana 2. obavezuje takvu državu da prilikom ratifikacije ili pristupanja obavesti Generalnog Sekretara o tekstu odgovarajućih odredbi zakona koji se primenjuju u vreme ratnog stanja. Ova obaveza postoji u svrhu vanredne izvesnosti i javnosti, pa Komitet smatra da rezerva bez ovakvih dodatnih informacija ne može da ima pravno dejstvo. Stav 3 člana 2 zahteva da država koja je podnela ovakvu rezervu obavesti Generalnog Sekretara o proglašenju i ukidanju ratnog stanja na svojoj teritoriji. Komitet smatra da nijedna država ne može da postupa po ovakvoj rezervi (to jest, da smatra zakonitom egzekuciju izvršenu u toku rata) ukoliko nije ispoštovala proceduralne zahteve iz stava 3 člana 2.

16. Komitet smatra da je važno da se razjasni koji organ je nadležan da utvrdi da li su određene rezerve u skladu s ciljem i svrhom Pakta. Što se tiče međunarodnih ugovora uopšte, Međunarodni sud pravde je u Rezervama na Konvenciji protiv genocida (iz 1951.) ukazao da država koja je stavila primedbu na neku rezervu zbog njene neusklađenosti s ciljem i svrhom određenog ugovora može da smatra da ugovor ne proizvodi pravno dejstvo nje i države koja je podnela rezervu. Stav 4 člana 20 Bečke konvencije o ugovornom pravu (1969.) sadrži odredbe koje su najrelevantnije za slučajeve prihvatanja rezervi i stavljanja primedbi na njih. Ovom odredbom se utvrđuje mogućnost da se jedna država stavi primedbu na rezervu koju je podnela druga država. Član 21 se bavi pravnim posledicama primedbi na rezervu koju je podnela druga država. U suštini, odredba na koju se odnosi rezerva se ne primenjuje između države koja je stavila rezervu i ostalih država, a primedba na rezervu dovodi do toga da rezerva važi samo u pogledu onih elemenata na koje nije stavljena primedba.

17. Kao što je već navedeno, Bečka konvencija o ugovornom pravu pruža definiciju rezervi i određuje primenu testa predmeta i svrhe ugovora u odsustvu drugih odredbi. Međutim, Komitet smatra da odredbe ove Konvencije u vezi s ulogom primedbi država na podnete rezerve ne predstavljaju odgovarajuće rešenje problema rezervi na ugovore o ljudskim pravima. Takvi ugovori, a pre svega Pakt, ne predstavljaju mrežu međudržavnih razmena uzajamnih obaveza. Oni se bave pružanjem prava pojedincima. U njima nema mesta za princip reciprociteta među državama, osim možda u ograničenom obimu u vezi s rezervama na izjave o nadležnosti Komiteta prema članu 41. A pošto klasična pravila o rezervama ne mogu adekvatno da se primene na Pakt, države često nisu imale nikakvog pravnog interesa niti potrebe da stave prigovore na rezerve. To što nema protesta država ne može automatski da znači da je neka rezerva usklađena ili neusklađena s predmetom i svrhom Pakta. Neke države su povremeno stavljale prigovore, a neke ne, a razlozi za prigovor nisu uvek bili izričito navedeni; kada je prigovor stavljen, često ne ukazuju na pravne posledice, a

⁹ Nadležnost Komiteta u ovom smislu je obezbeđena članom 5, koji je i sam podložan jednoj vrsti rezervi, ako država prilikom ratifikacije ili pristupanja izjavi da ne prihvata automatsku nadležnost Komiteta.

ponekad čak naznačavaju da država koja prigovara ne smatra da Pakt ne proizvodi pravno dejstvo među zainteresovanim stranama. Ukratko, model je toliko neodređen da nije preporučljivo shvatati da država koja nije uložila žalbu smatra određenu rezervu prihvatljivom. Komitet smatra da, zbog specifičnih osobina Pakta kao ugovora o ljudskim pravima, može da se postavi pitanje kakav efekat imaju prigovori na odnose među državama. Međutim, prigovor na rezervu neke države može da bude smernica Komitetu u njegovim razmatranjima da li je ona u skladu s predmetom i svrhom Pakta.

18. Komitetu dakle ostaje zadatak da odredi da li je neka rezerva u skladu s predmetom i svrhom Pakta. Ovo je delom zbog toga što, kao što je ukazano gore, ovo nije odgovarajući zadatak za države ugovornice kada su u pitanju ugovori o ljudskim pravima, a delom zbog toga što je to nezaobilazan zadatak s kojim se Komitet susreće u svom radu. Kako bi mogao tačno da odredi koliki je obim njegove dužnosti da prema članu 40. ispita koliko neka država ugovornica poštuje Pakt ili svaku pojedinačnu predstavku na osnovu Prvog fakultativnog protokola, Komitet mora da ima određen stav o tome koliko je neka rezerva skladu s predmetom i svrhom Pakta međunarodnim pravom. Zbog specifične prirode ugovora o ljudskim pravima, mera u kojoj je neka rezerva u skladu s Paktom mora da se utvrdi objektivno na osnovu pravnih načela, a Komitet je u najboljem položaju da to učini. Uobičajena posledica neprihvatljive rezerve ne može da bude to da se Pakt uopšte ne primenjuje u državi koja je podnela rezervu, već će takva rezerva biti odvojena, odnosno Pakt će imati dejstvo u državi koja je stavila rezervu kao da rezerva nije ni podneta.
19. Rezerve moraju da budu jasno određene i javne, kako bi Komitet, oni koji podpadaju pod nadležnost države koja stavlja rezervu i ostale države ugovornice mogli tačno da znaju koje obaveze u vezi s ljudskim pravima je država preuzela na sebe, a koje ne. Rezerve ne smeju da budu uopštene, već moraju da se odnose na određenu odredbu Pakta i da precizno odrede obim te rezerve u odnosu na odredbu. Prilikom razmatranja koliko su potencijalne rezerve u skladu s predmetom i svrhom Pakta, države bi takođe trebalo da uzmu u obzir ukupan efekat grupe rezervi, kao i efekat svake rezerve na integritet Pakta, što treba da bude osnovna briga u svakom slučaju. Države ne bi trebalo da stavljaju veliki broj rezervi što bi dovelo do toga da se prihvata samo ograničen broj ljudskih prava i obaveza, a ne Pakt kao takav. Kako rezerve ne bi dovele do toga da međunarodni standardi ljudskih prava ostanu trajno nedostupni, rezerve ne bi trebalo da sistematski svode preuzete obaveze samo na one koje već postoje u manje zahtevnim standardima domaćeg zakonodavstva. Takođe, interpretativne izjave i rezerve ne bi trebalo da oduzimaju izvorno značenje obaveza iz Pakta tako što će ih proglasiti identičnim, ili prihvatljivim samo dok su identične, s postojećim odredbama domaćeg zakonodavstva. Države ne bi trebalo da teže da rezervama i interpretativnim izjavama obezbede da neka odredba Pakta ima isto značenje kao ono koje je izneo organ bilo kojeg drugog međunarodnog tela.
20. Države treba da utvrde procedure kojima će se obezbediti saglasnost svake predložene rezerve s predmetom i svrhom Pakta. Poželjno je da država članica koja stavlja rezervu precizno ukaže na domaće propise ili praksu za koje veruje da nisu u skladu s obavezom koju ima na osnovu Pakta, kao i da navede koliki je vremenski period potreban da se zakoni i praksa usklade s

Paktom, ili zašto nije u mogućnosti da zakone i praksu uskladi s Paktom. Države takođe treba da obezbede da se periodično razmatra i preispituje nužnost održavanja rezervi, uzimajući pri tom u obzir sva razmatranja i preporuke koje je Komitet izneo prilikom ispitivanja njihovog izveštaja. Rezerve treba da budu povučene čim to bude moguće. Izveštaji koje država podnosi Komitetu treba da sadrže informacije o tome šta je učinjeno kako bi se rezerve ponovo razmotrile ili povukle.

Pedeset sedmo zasedanje (1996)¹⁰

Opšti komentar br. 25: Član 25

1. Član 25 Pakta priznaje i štiti pravo svakog građanina da učestvuje u obavljanju javnih poslova, pravo da glasa i pravo da bude biran, kao i pravo da mu bude dostupno učešće u radu javnih službi. Sve države, bez obzira na ustavno uređenje i oblik vlasti, dužne su prema Paktu da usvoje zakonske i druge mere koje su neophodne da bi se građanima omogućilo uživanje navedenih prava. Čl. 25 je suština svake demokratske vlasti koja je zasnovana na pristanku građana i koja poštuje principe na kojima počiva Pakt.
2. Prava koja štiti čl. 25 su u vezi sa pravom naroda na samoopredeljenje, ali se razlikuju od ovog prava. Prema pravima koja štiti čl. 1(1), narodi imaju pravo da slobodno odlučuju o svom političkom statusu i da biraju oblik svog ustavnog uređenja ili vlasti. Čl. 25 odnosi se na prava pojedinca da učestvuje u procesima koji spadaju u obavljanje javnih poslova. Ova prava, kao prava pojedinaca, mogu da dovedu do iznošenja tvrdnji koje su u nadležnosti prvog Opcionog protokola.
3. Za razliku od ostalih prava i sloboda garantovanih Paktom (koja su zagantovana svim pojedincima koji se nalaze na teritoriji ili su pod jurisdikcijom određene države), čl. 25 štiti prava "svakog građanina". U svojim izveštajima države treba okvirno da odrede kojim zakonskim odredbama se utvrđuje pojam državljanstva u kontekstu prava koja štiti čl. 25. Nije dozvoljeno pravljenje bilo kakve razlike među građanima u pogledu uživanja ovih prava, bilo na osnovu rase, boje kože, pola, jezika, religije, političkog ili nekog drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, svojine, rođenja ili po bilo kom drugom osnovu. Pravljenje razlike između lica koja su rođenjem stekla državljanstvo i lica koja su državljanstvo stekla naturalizacijom može da dovede u pitanje poštovanje čl. 25. U izveštajima država treba da se ukaže na to da li pripadnici bilo koje grupe, kao što su na primer stalno nastanjena lica, uživaju ova prava na ograničenoj osnovi, tako što na primer imaju pravo da glasaju na lokalnim izborima i da obavljaju određene funkcije u okviru javnih službi.
4. Svi uslovi koji se odnose na uživanje prava koja štiti čl. 25 treba da budu zasnovani na objektivnim i razumnim kriterijumima. Na primer, razumno je da je za kandidovanje na izborima i za imenovanje na određene položaje potrebna veća starosna granica nego za korišćenje prava glasa, koje treba da bude

¹⁰ Usvojeno od strane Komiteta na 51-om zasedanju, dodatak br. 40 (A/51/40), aneks V (12. jul 1996). Broj u zagradi ukazuje na zasedanje na kojem je usvojen Opšti komentar.

dostupno svakom odraslom građaninu. Uživanje ovih prava ne može da se suspenduje ili ukine, osim iz razloga koji su zakonski osnovani i istovremeno objektivni i razložni. Na primer, utvrđena mentalna nesposobnost može da bude razlog da se nekom licu uskrati pravo da glasa ili da obavlja određenu funkciju.

5. Obavljanje javnih poslova, pomenuto u stavu (a), jeste širok koncept koji obuhvata vršenje političke moći, pre svega vršenje zakonodavne, izvršne i administrativne moći. Ovaj pojam pokriva sve aspekte javne uprave i formulisanje i sprovođenje politike na međunarodnim, domaćim, regionalnim i lokalnim nivoima. Alokacija pomenutih moći i način koji omogućava građanima da pojedinačno ostvaruju pravo na učešće u obavljanju javnih poslova, zaštićeno čl. 25, treba da bude regulisano ustavom i zakonima.
6. Građani direktno učestvuju u obavljanju javnih poslova kada sprovode svoja ovlašćenja kao članovi zakonodavnih tela ili kada obavljaju izvršne funkcije. Ovo pravo na neposredno učestvovanje garantovano je stavom (b). Građani takođe direktno učestvuju u obavljanju javnih poslova kada biraju ili menjaju ustav ili kada na referendumu odlučuju o ishodu pitanja koja su od javnog značaja ili drugim izbornim procesima koji se sprovode shodno stavu (b). Građani mogu neposredno da učestvuju i kada uzimaju učešće na javnim skupovima na kojima se donose odluke o pitanjima od značaja za lokalnu zajednicu ili o delatnostima u okviru određene zajednice, ili kada učestvuju u radu tela koja predstavljaju građane u pregovorima sa vladom. Tamo gde je utvrđen oblik neposrednog učestvovanja građana ne bi trebalo da se prave bilo kakve razlike među njima po osnovima navedenim u čl. 2, st. 1, i ne bi trebalo da postoje bilo kakva bezrazložna ograničenja.
7. Kada građani učestvuju u obavljanju javnih poslova preko slobodno izabranih predstavnika shodno čl. 25 podrazumeva se da ti predstavnici imaju ovlašćenje za vršenje vlasti i da putem izbornog procesa polažu odgovornost za vršenje svojih ovlašćenja. Podrazumeva se takođe da ovi predstavnici koriste samo ona ovlašćenja koja imaju prema ustavnim odredbama. Učestvovanje preko slobodno izabranih predstavnika ostvaruje se kroz izborne procese koji moraju da budu uređeni zakonima shodno stavu (b).
8. Građani takođe učestvuju u vođenju javnih poslova tako što se trude da ostvare uticaj kroz javne debate i dijalog sa svojim predstavnicima, ili tako što se međusobno organizuju. Ovakav vid učešća zasnovan je na slobodi izražavanja, okupljanja i udruživanja.
9. Član 25, st. b iznosi specifične odredbe koje se odnose na pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova kao birači ili kandidati za izbore. Poštenu periodični izbori, u skladu sa stavom (b), od suštinskog su značaja da bi se omogućilo da predstavnici budu odgovorni za korišćenje zakonodavne ili izvršne vlasti koje su im poverene. Ovakvi izbori moraju da se održavaju u vremenskim intervalima koji nisu nesrazmerno dugi i koji obezbeđuju da autoritet vlade sve vreme bude zasnovan na slobodno izraženoj volji birača. Prava i obaveze koje uređuje stav (b) treba da budu zakonom garantovani.
10. Pravo glasa na izborima i referendumima mora da bude utvrđeno zakonom, a ograničenja moraju da budu jasno određena, kao u slučaju određivanja minimalne starosne granice za ostvarivanje prava glasa. Bezrazložno je da se pravo glasa ograničava na osnovu fizičke nesposobnosti ili da se zahteva da birač

bude pismen, obrazovan ili da ispunjava određene imovinske zahteve. Stranačka pripadnost ne bi trebalo da bude uslov za pravo glasa, niti osnov za ograničenje ovog prava.

11. Države moraju da preduzmu delotvorne mere kako bi omogućile svim licima sa pravom glasa da to pravo ostvaruju. Ukoliko je propisano da se birači uvode u biračke spiskove, ovaj proces treba što više pojednostaviti uz izbegavanje prepreka pri uvođenju u spisak. Ako je za uvođenje u spiskove potreban dokaz o stalnom boravku, ovaj uslov treba da bude razuman i bez uskraćivanja prava glasa beskućnicima. Svaki vid zloupotrebe procesa registracije birača ili glasanja, kao i pribegavanje zastrašivanju ili prinudi, treba da budu zabranjeni zakonima koji predviđaju kazne za ovakvo postupanje; ove zakone treba striktno primenjivati. Potrebno je sprovesti kampanje obrazovanja i registrovanja birača kako bi se obezbedilo efektivno ostvarenje prava sadržanih u čl. 25 u dobro obaveštenom društvu.
12. Sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja su osnovni preduslovi za efektivno ostvarenje prava glasa i moraju da budu u potpunosti zaštićeni. Treba da se preduzmu pozitivne mere kako bi se prevazišle specifične teškoće, kao što je nepismenost, jezičke barijere, siromaštvo ili ograničenja slobode kretanja koja licima sa pravom glasa ne dozvoljavaju da to pravo koriste. Informacije i predizborni materijali treba da budu dostupni na jezicima manjina. Posebne metode, kao na primer fotografije ili simboli, treba da se koriste da bi se nepisanim biračima obezbedile adekvatne informacije na osnovu kojih mogu da glasaju. Države ugovornice treba da ukažu u svojim izveštajima na koji način se hvataju u koštac sa teškoćama izloženim u ovom stavu.
13. Izveštaji država treba da sadrže informacije o pravilima kojima se utvrđuje pravo glasa i o primeni tih pravila u periodu koji izveštaj obuhvata. Takođe treba da budu navedeni činioci koji onemogućavaju građane u korišćenju prava glasa i pozitivne mere koje su usvojene da bi se ovi činioci prevazišli.
14. Države ugovornice u svojim izveštajima treba da navedu i objasne zakonske odredbe koje bi mogle da utiču na uskraćivanje prava glasa građanima. Osnovi za uskraćivanje ovog prava treba da budu objektivni i razumni. Ukoliko je osuda za neko krivično delo osnov za ograničenje prava glasa, trajanje ograničenja treba da bude srazmerno težini učinjenog krivičnog dela i kazni. Licima koja su lišena slobode ali nisu osuđena ne bi trebalo da bude uskraćeno pravo glasa.
15. Efektivno sprovođenje prava i mogućnost kandidovanja za javnu funkciju obezbeđuje da lica sa pravom glasa imaju slobodan izbor kandidata. Svako ograničenje prava na kandidovanje, kao na primer minimalna starosna granica, mora da bude opravdano shodno objektivnim i razumnim kriterijumima. Lica koja po svim ostalim uslovima mogu da se kandiduju ne bi trebalo da budu isključena po nerazumnim i diskriminatornim osnovama, kao što je obrazovanje, mesto boravka ili poreklo, ili zbog političke nepodobnosti. Niko ne bi trebalo da trpi diskriminaciju ili bilo kakvu štetu zbog toga što se kandidovao. Države članice treba da navedu i objasne zakonske odredbe kojima se bilo kojoj grupi ili kategoriji ljudi uskraćuje pravo na kandidaturu.
16. Uslovi koji se odnose na datume nominovanja, plate ili depozite treba da budu razumni i nediskriminatorni. Ukoliko ima razumnih osnova da se smatra da obavljanje određenih funkcija na koje se bira ne može da se uskladi sa

obavljanjem nekih drugih specifičnih funkcija (npr. sudstvo, visoki položaji u vojsci, javne službe), mere kojima se sprečava sukob interesa ne bi trebalo da nesrazmerno ograničavaju prava koja štiti stav (b). Razlozi za smenu izabranih vršilaca određenih funkcija treba da budu utvrđeni zakonima koji su zasnovani na objektivnim i razumnim kriterijumima uz korektnu proceduru.

17. Pravo da se bude biran ne bi trebalo nerazumno da se ograničava zahtevima da kandidati budu članovi stranaka ili članovi tačno određenih stranaka. Ukoliko je potrebno da kandidat ima određen broj pristalica da bi se kandidovao, ovaj uslov bi trebalo da bude razuman i ne bi trebalo da predstavlja prepreku za kandidaturu. Političko mišljenje ne može da bude razlog da se bilo ko liši prava kandidovanja na izborima, a da se time ne povredi čl. 5, st. 1 Pakta.
18. Države u svojim izveštajima treba da objasne zakonske odredbe kojima se utvrđuju uslovi za obavljanje javno izabrane funkcije i bilo koju vrstu ograničenja ili preduslova koji važe za određene funkcije. Takođe treba da budu objašnjeni uslovi za nominovanje, npr. starosna granica i svi ostali preduslovi i ograničenja. Države u svojim izveštajima treba da ukažu na eventualno postojanje ograničenja koja zabranjuju licima na položajima u javnoj službi (uključujući položaje u policiji i oružanim snagama) da budu izabrana na određene javne funkcije. Treba da budu opisani zakonski osnovi i procedure za smenu izabranih javnih predstavnika.
19. Shodno stavu (b), izbori moraju da budu poštenu i slobodni i da se sprovedu periodično, unutar zakonskog okvira kojim se garantuje efektivno ostvarenje biračkih prava. Lica sa pravom glasa moraju da imaju slobodu da glasaju za bilo kog kandidata na izborima, kao i za ili protiv bilo kog predloga na referendumu ili plebiscitu; moraju da imaju slobodu da podrže ili ne podrže vladu bez bilo kakvog nedozvoljenog uticaja sa strane ili bilo koje vrste prinude koja bi mogla da izmeni ili čak zabrani slobodno izražavanje volje birača. Birači bi trebalo samostalno da formiraju svoje mišljenje, bez nasilja ili pretnje nasiljem, bez prisile, primamljivanja ili bilo kakve vrste manipulacija. Razumna ograničenja troškova u izbornoj kampanji mogu da budu opravdana kada je neophodno da se obezbedi poštovanje slobodne volje birača ili da nesrazmerni izdaci za bilo kog kandidata ili stranku ne dovedu u pitanje demokratski proces. Rezultati poštenih izbora treba da se poštuju i sprovedu.
20. Potrebno je formirati nezavisan izborni organ koji će da nadgleda izborni proces i da obezbedi pošteno i nepristrasno sprovođenje ovog procesa, shodno zakonima koji su u skladu s odredbama Pakta. Države treba da preduzmu mere kojima će garantovati tajnost glasanja tokom izbora, uključujući i glasanje odsutnih, tamo gde ovakav sistem postoji. To podrazumeva zaštitu birača od bilo kog oblika prinude ili prisile koji ima za cilj da otkrije kako oni nameravaju da glasaju ili kako su glasali, i zaštitu od bilo kakvog nezakonitog ili arbitrarnog uplitanja u izborni proces. Kršenje ovih prava je suprotno članu 25 Pakta. Sigurnost glasačkih kutija mora da bude zagantovana, a glasovi treba da se broje u prisustvu kandidata ili njihovih predstavnika. Potrebno je da postoji nezavisan postupak nadgledanja glasanja i brojanja glasova; takođe treba da postoji mogućnost sudskog preispitivanja ili nekog drugog sličnog procesa, kako bi birači imali poverenja u pouzdanost glasanja i postupak brojanja glasova. Pomoć koja se pri glasanju pruža nemoćnima, slepima ili nepismenima treba da bude nepristrasna. Potrebno je obezbediti punu obaveštenost birača o ovim garancijama.

21. Premda Pakt ne favorizuje nijedan određeni izborni sistem, svaki sistem koji postoji u državi ugovornici mora da bude u skladu sa odredbama člana 25 i mora da garantuje i sprovodi u delo slobodno izraženu volju birača. Princip "jedan čovek – jedan glas" mora da se primenjuje, a glas jednog birača u okviru svakog izbornog sistema u državi mora da ima istu vrednost kao i glas drugog birača. Granice izbornih jedinica i metod dodeljivanja glasova bi trebalo da odražavaju distribuciju glasova uz zabranu diskriminacije bilo koje grupe birača; takođe, ne bi trebalo da nerazumno ukidaju ili ograničavaju pravo građana da slobodno biraju svoje predstavnike.
22. Izveštaji država treba da ukažu na mere koje su preduzele da garantuju poštene, slobodne i periodične izbore, i da pokažu na koji način izborni sistem ili sistemi u državi garantuju i omogućavaju sprovođenje slobodno izražene volje birača. U izveštaju treba da bude opisan izborni sistem i objašnjen način na koji su različite političke opcije u društvu zastupljene u izabranim telima. Takođe treba da se opišu zakoni i procedure koji građanima obezbeđuju stvarno korišćenje prava glasa i da se ukaže na način na koji se zakonom štiti tajnost, pouzdanost i valjanost procesa glasanja. Treba da se opiše praktično sprovođenje opisanih mera u periodu na koji se izveštaj odnosi.
23. Član 25, podstav (c) reguliše pravo i mogućnost građana da im na osnovu principa opšte jednakosti budu dostupni položaji u javnoj službi. Da bi se omogućila dostupnost ovih položaja na osnovu principa opšte jednakosti, kriterijumi i postupci imenovanja, unapređenja, suspenzije i smenjivanja moraju da budu objektivni i razumni. U nekim slučajevima je neophodno sprovođenje pozitivnih mera kako bi se javna služba učinila dostupnom svim građanima. Ukoliko je mogućnost pristupa javnim službama zasnovana na jednakim mogućnostima i opštim principima procene, i ukoliko se obezbede tačno utvrđena prava, stvara se osnov da lica koja su na položajima u javnoj službi ne budu izložena političkom uplitanju sa strane ili drugim pritiscima. Posebno je značajno da se obezbedi da lica ne trpe diskriminaciju u ostvarenju svojih prava shodno čl. 25, podstav (c), ili po bilo kom osnovu iznesenom u čl. 2, st. 1.
24. Države u svojim izveštajima treba da objasne uslove pod kojima se moguć pristup javnim funkcijama, sve vrste ograničenja koja se pri tom uvode, postupke imenovanja, unapređenja, suspenzije i smenjivanja ili uklanjanja sa položaja, kao i zakonske ili druge mehanizme preispitivanja koji se primenjuju na ove postupke. Takođe treba da se ukaže na način na koji se postiže jednaka mogućnost pristupa ovim funkcijama, da li su uvedene pozitivne mere i, ukoliko jesu, u kojoj meri.
25. Kako bi se obezbedilo puno uživanje prava koja garantuje čl. 25, od suštinskog je značaja da se omogući slobodno iznošenje informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima među građanima, kandidatima i izabranim predstavnicima. To podrazumeva postojanje slobodne štampe i ostalih medija koji mogu da komentarišu pitanja od javnog značaja bez cenzure ili ograničenja i da usmeravaju javno mnjenje. Da bi se ovo ostvarilo neophodno je puno uživanje i poštovanje prava koja garantovanih članovima 19, 21 i 22 Pakta, uključujući slobodu bavljenja političkim aktivnostima, bilo pojedinačno ili kroz političke stranke ili druge organizacije, slobodu da se raspravlja o javnim poslovima, slobodu održavanja mirnih demonstracija i mitinga, slobodu kritikovanja i

suprotstavljanja, slobodu objavljivanja političkog materijala, slobodu organizovanja predizborne kampanje i slobodu propagiranja političkih ideja.

26. Pravo na slobodu udruživanja, koje obuhvata i pravo da se oformi i priključi organizacijama i udruženjima koja se bave političkim i javnim poslovima, jeste nužan pratilac prava koja zaštićenih članom 25. Političke stranke i članstvo u njima mogu da igraju značajnu ulogu u obavljanju javnih poslova i u izbornom procesu. Države treba da obezbede da političke stranke u svom unutrašnjem uređenju poštuju odgovarajuće odredbe čl. 25, kako bi omogućile građanima da ostvaruju prava koja ovaj član garantuje.
27. S obzirom na odredbe čl. 5, st. 1 Pakta, nijedno pravo koje priznaje i štiti čl. 25 ne može da se tumači tako da podrazumeva pravo da se deluje ili da dozvoljava delovanje u cilju poništavanja ili ograničavanja prava i sloboda koje štiti Pakt u većoj meri nego što je to dozvoljavano ovim Paktom.

Šesdeset prvo zasedanje (1997)¹¹

Opšti komentar br. 26: Kontinuitet obaveza

1. Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima ne sadrži odredbu koja se tiče prestanka njegovog važenja i ne predviđa mogućnost otkazivanja ili povlačenja. Kao posledica toga, mogućnost prestanka važenja, otkazivanja ili povlačenja mora da se razmatra uz primenu odgovarajućih običajnih pravila međunarodnog prava sadržanih u Bečkoj konvenciji o ugovornom pravu. Na osnovu ovih pravila, otkazivanje ili povlačenje nije moguće, osim u slučaju kada se utvrdi da su države ugovornice imale nameru da dozvole mogućnost ili pravo na otkazivanje ili povlačenje ili da je takvo pravo sadržano u samoj prirodi ugovora.
2. Da potpisnice Pakta nisu predvidele mogućnost otkazivanja i da to što se u Paktu ne govori o mogućnosti otkazivanja nije samo slučajna omaška pokazuje činjenica da član 41 stav 2 Pakta dozvoljava državi ugovornici da povuče svoj pristanak na nadležnost Komiteta da razmatra međudržavne podneske tako što će uputiti notu odgovarajuće sadržine, dok takva odredba ne postoji u slučaju otkazivanja ili povlačenja iz Pakta. Pored toga, prvi Opcionalni protokol uz Pakt, o kojem se pregovaralo i koji je prihvaćen istovremeno s Paktom, dozvoljava državama ugovornicama da ga otkazu. Poređenja radi, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, usvojena godinu dana pre Pakta, izričito zabranjuje mogućnost otkazivanja. Iz tog razloga je jasno da su oni koji su pisali nacrt Pakta imali nameru da isključe mogućnost otkazivanja. Isto važi i za drugi Opcionalni protokol u čijem nacrtu je namerno izostavljena klauzula o otkazivanju.
3. Šta više, jasno je da Pakt ne spada u onu vrstu ugovora koji po svojoj prirodi podrazumevaju pravo na otkazivanje. Zajedno s Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji je pripreman i usvojen u isto vreme, Pakt u obliku ugovora kodifikuje opšta ljudska prava sadržana u

¹¹ Sadržano u dokumentu CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 8.

Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima; ova tri dokumenta se često zajedničkim imenom nazivaju "međunarodni ugovor o ljudskim pravima". Pakt kao takav nema privremeni karakter koji je tipičan za ugovore za koje se smatra da podrazumevaju pravo na otkazivanje, bez obzira na to što u samom Paktu o tome ne postoji izričita odredba.

4. Prava sadržana u Paktu pripadaju svim građanima koji žive na teritoriji države ugovornice. Komitet za ljudska prava se, shodno svojoj dugogodišnjoj praksi, dosledno držao tumačenja da kada je građanima jednom zagantovana zaštita prema Paktu, ta zaštita važi za određenu teritoriju i nastavlja da im bude garantovana bez obzira na promene u vlasti države ugovornice, uključujući tu i razdruživanje u više od jedne države, sukcesiju države ili bilo kakvo naknadno postupanje države ugovornice koje ima za cilj uskraćivanje prava garantovanih Paktom.
5. Komitet stoga čvrsto stoji na stanovištu da međunarodno pravo ne dozvoljava državi koja je ratifikovala Pakt ili mu je pristupila, kao ni državi koja je pravni naslednik potpisnice, da otkáže ili povuče svoj potpis.

Šesdeset sedmo zasedanje (1999)¹²

Opšti komentar br. 27: Član 12 (Sloboda kretanja)

1. Sloboda kretanja je nezaobilazan uslov za slobodan razvoj svakog čoveka. Ona je u čvrstoj interakciji s još nekoliko prava sadržanih u Paktu na šta ukazuje i praksa Komiteta u razmatranju izveštaja država ugovornica i predstavki pojedinaca. Osim toga, Komitet je u svom Opštem komentaru br. 15 ("*Položaj stranaca prema Paktu*", 1986) ukazao na posebnu vezu između članova 12 i 13.¹³
2. Dozvoljena ograničenja koja mogu biti uvedena u odnosu na prava koja štiti čl. 12 ne smeju da rezultiraju ukidanjem principa slobode kretanja; ova ograničenja uređena su principom neophodnosti koji je regulisan u čl. 12, st. 3, kao i potrebom za doslednim poštovanjem ostalih prava priznatih Paktom.
3. Države ugovornice treba da u svojim izveštajima iznesu podatke o relevantnim domaćim zakonskim odredbama, kao i o administrativnoj i sudskoj praksi u vezi sa pravima koja se štite u čl. 12, uzimajući u obzir pitanja koja su razmatrana u ovom Opštem komentaru. Takođe treba da dostave informacije o vidovima pomoći koju pružaju u slučaju ograničenja ovih prava.

Sloboda kretanja i sloboda izbora mesta stalnog boravka (st. 1)

4. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji neke države uživa pravo da se slobodno kreće po njoj i da bira mesto stalnog boravka. U principu, državljani uvek zakonito borave na teritoriji svoje države. Pitanje da li se stranac "zakonito"

¹² Sadržano u dokumentu CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

¹³ HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. avgust 1997., str. 20(st.8).

boravi na teritoriji neke države je stvar koja je regulisana domaćim zakonom kojim se ulazak stranog državljanina na teritoriju države može podvrgnuti ograničenjima, pod uslovom da su ta ograničenja u skladu sa međunarodnim obavezama države. S tim u vezi, Komitet smatra da strani državljanin koji je na nelegalan način ušao u državu, ali čiji je status regulisan, ima smatrati za nekoga ko se zakonito nalazi na teritoriji države u smislu čl. 12.¹⁴ Kada se lice jednom zakonito nađe na teritoriji neke države, svako ograničenje njegovih ili njenih prava kao i svaki tretman drugačiji od tretmana koji imaju državljani, mora da bude opravdano po pravilima određenim u čl. 12, st. 3.¹⁵ Stoga je važno da države ugovornice u svojim izveštajima ukažu na okolnosti pod kojima strane državljane u ovom smislu tretiraju drugačije nego svoje državljane i čime opravdavaju različit tretman.

5. Pravo na slobodu kretanja odnosi se na čitavu teritoriju države, uključujući sve delove federalnih jedinica. Prema čl. 12, st. 1, lica imaju pravo da se kreću od jednog do drugog mesta i da se nastane gde god žele. Uživanje ovog prava ne sme da bude uslovljeno nikakvom svrhom ili razlogom koji bi primoravali pojedinca da se kreće ili da ostaje u istom mestu. Sva ograničenja moraju da budu u skladu sa stavom 3.
6. Država ugovornica mora da obezbedi zaštitu prava garantovanih u čl. 12 ne samo od javnog, već i od ličnog uplitanja. Ova obaveza zaštite naročito se značajna kada je reč o pravima žena. Na primer, nije u skladu sa čl. 12, st. 1, da pravo žena na slobodu kretanja i izbor mesta stalnog nastanjenja po zakonu ili u praksi zavisi od odluke nekog drugog lica, uključujući rodbinu.
7. Shodno odredbama čl. 12, st. 3, pravo na slobodan izbor mesta stalnog boravka na teritoriji države uključuje i zaštitu od svih oblika prisilnog internog raseljavanja. Ono takođe isključuje mogućnost zabrane ulaska ili boravka na određenom delu teritorije. Međutim, pritvor određen po zakonu na drugačiji način utiče na ličnu slobodu i regulisan je u čl. 9 Pakta. U određenim slučajevima članovi 12 i 9 mogu da se primenjuju zajedno.¹⁶

Sloboda da se napusti bilo koja zemlja, uključujući i svoju (st. 2)

8. Sloboda da se napusti teritorija neke države ne sme da zavisi od bilo kakve svrhe putovanja ili od vremenskog perioda koji pojedinac namerava da provede van zemlje. Ovo se odnosi kako na putovanje u inostranstvo tako i na odlazak u slučaju trajne emigracije. Slično tome, pravo pojedinca da izabere državu u koju će ići je deo prava zagarantovanih zakonom. Pošto se čl. 12, st. 2, ne odnosi samo na lica koja se zakonito nalaze na teritoriji neke države, strani državljanin koji se na osnovu zakona proteruje iz zemlje takođe ima pravo da izabere državu u koju želi da ode, pod uslovom da država o kojoj je reč to odobri.¹⁷
9. Kako bi se pojedincu omogućilo da uživa prava garantovana u čl. 12, st. 2, određene obaveze moraju da ispune država u kojoj je nastanjen i država čiji je

¹⁴ Predstavka br. 456/1991, *Celepli protiv Švedske*, st. 9(2).

¹⁵ Opšti komentar br.15, st. 8 u HRI/GEN/Rev.3, 15. avgust 1997, str.20

¹⁶ Vidi na primer predstavku br. 138/1983, *Mpandajila protiv Zaira*, st.10; predstavka br.157/1983, *Mpaka Nsusu protiv Zaira*, st. 10; predstavka br. 241/1987 i 242/1987, *Birhašvirva/Tšisekedi protiv Zaira*, st.13.

¹⁷ Vidi Opšti komentar br. 15, st.9, u HRI/GEN/Rev.3, 15. avgust 1997., str.21.

on državljanin.¹⁸ Pošto su za međunarodna putovanja uglavnom neophodni odgovarajući dokumenti, pre svega pasoš, pravo da se napusti zemlja mora da podrazumeva i pravo na izdavanje neophodnih putnih isprava. Izdavanje pasoša nekom pojedincu je uglavnom dužnost države čiji je on državljanin. Ukoliko država odbije da svom državljaninu koji živi u inostranstvu izda pasoš ili da ga produži, time mu uskraćuje pravo da napusti zemlju u kojoj boravi i da putuje negde drugde.¹⁹ Država ne bi smela da koristi kao opravdanje tvrdnju da će pojedinac moći da se vrati na teritoriju svoje države bez pasoša.

10. Praksa mnogih država pokazuje da zakonske odredbe i administrativne mere negativno utiču na pravo pojedinca da napusti neku državu, naročito svoju. Stoga je od posebnog značaja da države ugovornice izveste Komitet o svim zakonskim i faktičnim ograničenjima prava da se napusti zemlja koja se primenjuju kako na državljane tako i na strance, kako bi Komitet mogao da proceni u kojoj meri su su ove odredbe i postupci u skladu s čl. 12, st. 3. Države ugovornice treba takođe da uključe u svoje izveštaje informacije o merama koje uvode kako bi se kaznile međunarodne poslodavce zahvaljujući kojima na njihovu teritoriju dolaze lica koja ne poseduju potrebna dokumenata, ukoliko ove mere utiču na pravo da se napusti druga zemlja.

Ograničenja (st. 3)

11. Čl. 12, st. 3, određuje izuzetne okolnosti pod kojima mogu da se ograniče prava sadržana u stavovima 1 i 2. Ova odredba daje ovlašćenje državi da navedena prava ograniči da bi zaštitila nacionalnu bezbednost, javni red, zdravlje ili moral, kao i prava i slobode ostalih lica. Da bi ova ograničenja bila dopustiva moraju da budu određena zakonom, moraju da budu neophodna za zaštitu navedenih vrednosti u demokratskom društvu i moraju da budu u saglasnosti s ostalim pravima koje Pakt garantuje (vidi st. 18 dole).
12. Sam zakon mora da utvrdi uslove pod kojima prava mogu da se podvrgnu ograničenju. Stoga države ugovornice u svojim izveštajima treba da navedu zakonske osnove na kojima su zasnovana ograničenja. Ograničenja koja nisu zakonom utvrđena ili nisu u skladu sa zahtevima sadržanim u čl. 12, st. 3, krše prava koja su garantovana stavovima 1 i 2.
13. Prilikom usvajanja zakona koji utvrđuju ograničenja dopuštena čl. 12, st. 3, države treba da se rukovode principom da ograničenja ne smeju da narušavaju suštinu samog prava (čl. 5, st. 1); odnos između prava i ograničenja, norme i izuzetka, ne sme da bude neproporcionalan. Zakoni kojima se dozvoljavaju ograničenja moraju da sadrže precizne kriterijume i ne smeju da daju neograničenu slobodu odlučivanja onima koji su zaduženi za sprovođenje tih ograničenja u delo.
14. Član 12, st. 3, jasno ukazuje na to da nije dovoljno da ograničenja služe u dozvoljene svrhe; ona takođe moraju da budu neophodna da bi se navedene vrednosti zaštitile. Mere ograničenja moraju da budu u skladu s principom proporcionalnosti, moraju da budu odgovarajuće za ostvarenje svoje zaštitne

¹⁸ Vidi predstavku br.106/1981, *Montero protiv Urugvaja*, par.9.4; predstavka br. 57/1979, *Vidal Martins protiv Urugvaja*, st.7; predstavka br.77/1980, *Lihtenštajn protiv Urugvaja*, st 6.1

¹⁹ Vidi predstavku br.57/1979, *Vidal Martins protiv Urugvaja*, st.9

funkcije, moraju da budu najmanje nametljiva sredstva od svih koja služe istoj svrsi i moraju da budu srazmerna interesu koji treba da zaštite.

15. Princip proporcionalnosti ne treba da bude poštovan samo u zakonu kojim se uređuju ograničenja, već moraju da ga poštuju i administrativne i sudske vlasti koje taj zakon primenjuju. Države treba da obezbede da svi postupci vezani za ostvarenje ili ograničavanje navedenih prava budu ekspeditivni i da uvek budu određeni razlozi za primenu mera ograničenja.
16. Države često nisu uspevale da pokažu da je primena onih zakona koji ograničavaju prava garantovana u čl. 12, st. 1 i 2, u skladu sa zahtevima sadržanim u čl. 12, st. 3. Primena ograničenja u svakom pojedinačnom slučaju mora da počiva na preciznim zakonskim osnovama i da prođe proveru nužnosti i poštovanja principa proporcionalnosti. Ovi uslovi nisu ispunjeni ukoliko se, na primer, pojedincu ne dozvoli da napusti zemlju samo na osnovu toga što on ili ona čuva 'državne tajne', ili ukoliko pojedincu nije dozvoljeno da putuje unutar zemlje bez posebne dozvole. Sa druge strane, uslovi mogu da budu ispunjeni u slučaju ograničenja pristupa vojnim zonama zbog očuvanja nacionalne bezbednosti, ili u slučaju kada je ograničena sloboda nastanjivanja u oblastima koje naseljavaju autohtone ili manjinske zajednice.²⁰
17. Jedan od najvećih razloga za zabrinutost jesu višestruke pravne i birokratske prepreke koje nepotrebno ometaju puno uživanje prava pojedinaca da se slobodno kreću, da napuste bilo koju zemlju, uključujući i svoju, i da izaberu mesto stalnog boravka. Što se tiče prava na kretanje unutar zemlje, Komitet je izneo kritike na račun odredbi kojima se od pojedinaca traži da zahtevaju da im se odobri promena mesta boravka ili da traže odobrenje od lokalnih vlasti mesta u koje žele da odu; kašnjenja u razmatranju takvih pismenih zahteva takođe su bila predmet kritike. Postupanje država često stvara još veći niz problema kada je u pitanju napuštanje zemlje, posebno kada su u pitanju njeni državljani. Ova pravila i postupci su veoma brojni: onima koji žele da zatraže putne isprave nije omogućen pristup nadležnim vlastima i nisu obavešteni o tome šta im je sve potrebno za izdavanje isprava; često su potrebni posebni formulari preko kojih mogu da se dobiju odgovarajući dokumenti za izdavanje pasoša; mogu da budu neophodne dodatne izjave poslodavaca i članova porodice; u nekim zemljama treba tačno da se navede ruta putovanja; pasoš se izdaje samo ukoliko su plaćene visoke takse koje u suštini nadmašuju troškove administrativnih usluga; česta su bezrazložna kašnjenja u izdavanju putnih isprava; postoje ograničenja koja se odnose na članove porodice koji putuju zajedno; u nekim slučajevima postoji zahtev za povraćajem depozita ili povratnom kartom; takođe je moguć zahtev da država u koju se putuje ili ljudi koji žive u njoj pošalju poziv; često je uznemiravanje građana koji traže putne isprave, na primer fizičkim zastrašivanjem, hapšenjem, otpuštanjem s posla ili izbacivanjem dece iz škola ili sa univerziteta; dešava se da država odbije da izda pasoš uz obrazloženje da onaj ko ga traži na taj način šteti ugledu zemlje. Imajući u vidu ove postupke, države ugovornice treba da obezbede da sva ograničenja koja nameću budu u skladu sa zahtevima iz čl. 12, st. 3.
18. Primena ograničenja koja su dozvoljena prema čl. 12, st. 3 treba da bude usklađena s ostalim pravima koja garantuje Pakt i osnovnim principima

²⁰ Vidi Opšti komentar br.23, st.7, u HRI/GEN/Rev.3, 15. avgust 1997., str.41

jednakosti i nediskriminacije. Prema tome, ukoliko bi se prava sadržana u čl. 12, st. 1 i 2, ograničila bilo kakvim pravljjenjem razlike, na primer na osnovu rase, boje, pola, jezika, religije, političkog ili bilo kog drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili po bilo kom drugom osnovu, to bi predstavljalo očigledno kršenje Pakta. Prilikom razmatranja izveštaja država, Komitet je u više navrata upozorio da mere kojima se ženama ograničava pravo na slobodu kretanja ili pravo da napuste zemlju tako što se od njih zahteva da imaju odobrenje ili pratnju muškarca predstavljaju kršenje čl. 12.

Pravo na povratak u svoju zemlju (st. 4)

19. Pravo neke osobe na povratak u svoju zemlju zasnovano je na posebnoj vrsti odnosa koju ta osoba ima prema svojoj zemlji. Ovo pravo ima različite manifestacije. Ono podrazumeva pravo da se ostane u svojoj zemlji. Ono ne obuhvata samo pravo na povratak nekoga ko je napustio svoju zemlju, već takođe može nekoj osobi da garantuje pravo da prvi put dođe u zemlju ukoliko je rođena van nje (ukoliko je ta osoba, na primer, državljanin te države). Pravo na povratak je od najvećeg značaja za izbeglice koje dobrovoljno traže povratak. Ovo pravo takođe podrazumeva zabranu prisilnog premeštanja stanovništva ili masovnog proterivanja u druge zemlje.
20. Tumačenje čl. 12, st. 4, ne ukazuje ni na kakvu razliku između državljanina i stranca ('niko'). Prema tome, samo ukoliko se razjasni značenje termina 'svoja zemlja' može da se odredi ko može da uživa ovo pravo.²¹ Termin 'svoja zemlja' ima mnogo šire značenje nego 'zemlja čiji je državljanin', jer nije ograničena na nacionalnost u formalnom smislu, nacionalnost koja se stiče rođenjem ili se dodeljuje; ova fraza se odnosi i na pojedinca koji zbog posebnih veza ili zahteva koje polaže u odnosu na neku zemlju ne može da se smatra za običnog stranca. Takav je na primer slučaj sa državljaninom kome je suprotno međunarodnom pravu oduzeto državljanstvo, i za osobe čija zemlja je uključena ili transformisana u neki drugi nacionalni entitet, a kojima se poriče pravo na pripadnost svojoj naciji. Pored toga, jezička konstrukcija čl. 12, st. 4 dopušta širu interpretaciju, koja može da uključi i druge kategorije trajno nastanjenih lica, pored ostalog (ali ne isključivo) apatride kojima je arbitrarno uskraćeno pravo da steknu nacionalnost zemlje u kojoj trajno borave. Pošto i mnogi drugi činioци mogu da dovedu do stvaranja čvrstih i trajnih veza između čoveka i zemlje, države ugovornice treba da uključe u svoje izveštaje informacije o pravu trajno nastanjenih lica na povratak u svoju zemlju.
21. Nijedan čovek ne sme ni u kom slučaju da bude arbitrarno lišen prava na povratak u svoju zemlju. To što je u ovom kontekstu spomenut pojam arbitarnosti treba da naglasi činjenicu da se on odnosi na svaki oblik državnog delovanja – zakonodavni, administrativni i sudski; time se garantuje da čak i svako zakonom odobreno uplitanje mora da bude u skladu sa odredbama, namerama i ciljevima Pakta i da u svakom slučaju mora da bude razumno u datim okolnostima. Komitet smatra da ima malo, ili da čak uopšte nema okolnosti pod kojima je razumno uskraćivanje prava na ulazak u svoju zemlju. Država ugovornica ne sme nikoga arbitrarno da sprečava da se vrati u svoju zemlju tako što će mu oduzeti nacionalnost ili ga proterati u treću zemlju.

²¹ Vidi predstavku br.538/1993, *Stjuart protiv Kanade*.

Šesdeset osmo zasedanje (2000)

Opšti komentar br. 28: Član 3 (Jednaka prava muškaraca i žena)²²

1. Komitet je odlučio da doradi svoj Opšti komentar o čl. 3 Pakta i da zameni Opšti komentar br. 4 (trinaesto zasedanje, 1981), imajući u vidu iskustva stečena tokom prethodnih dvadeset godina. Ovom revizijom ukazuje se na značajan uticaj koji ovaj član ima na uživanje ljudskih prava zaštićenih Paktom od strane žena.
2. Član 3 podrazumeva da sva ljudska bića treba da uživaju prava garantovana Paktom na ravnopravnoj osnovi i u celini. Kad god se nekome uskraćuje puno i jednako uživanje bilo kog prava onemogućava se puno ostvarivanje ove odredbe. Stoga bi države trebalo da obezbede muškarcima i ženama da na ravnopravnoj osnovi uživaju sva prava garantovana Paktom.
3. Dužnost da se svim pojedincima garantuju prava priznata Paktom uređena članovima 2 i 3 Pakta, nalaže državama ugovornicama da preuzmu sve neophodne korake kako bi svakoj osobi omogućile uživanje tih prava. Među neophodne korake spada uklanjanje svih prepreka za uživanje pomenutih prava, obrazovanje stanovništva i državnih službenika o ljudskim pravima i prilagođavanje domaćih zakona da bi se obaveze preuzete Paktom sprovele u delo. Država ugovornica treba ne samo da usvoji mere zaštite već i pozitivne mere u svim oblastima kako bi se postiglo efektivno i ravnopravno uključivanje žena. Države ugovornice moraju da dostavljaju informacije o stvarnoj ulozi žena u društvu kako bi Komitet mogao pouzdano da utvrdi koje mere su preuzete ili ih treba preuzeti pored zakonskih odredbi da bi se obaveze sprovele u delo, koliki napredak je ostvaren, na kakve teškoće se naišlo i koji su koraci preuzeti da se one savladaju.
4. Države ugovornice su dužne da obezbede jednako uživanje prava bez ikakve diskriminacije. Članovi 2 i 3 ovlašćuju države ugovornice da preuzmu sve neophodne korake, uključujući i zabranu diskriminacije na osnovu pola, da bi stale na kraj diskriminatornom postupanju koje, kako u javnoj tako i u privatnoj sferi, onemogućavaju jednako uživanje prava.
5. Neravnopravan položaj žena u svetu u pogledu uživanja prava duboko je ukorenjen u tradiciji, istoriji i kulturi, uključujući i verske stavove. Podređeni položaj žena u nekim zemljama ilustruje visoka učestalost određivanja pola deteta pre rođenja i abortiranja ženskih fetusa. Države ugovornice treba da obezbede da se tradicionalni, istorijski, verski ili kulturni pogledi ne koriste kao opravdanje za kršenje prava žene na ravnopravnost pred zakonom i na ravnopravno uživanje svih prava koja garantuje Povelja. Države članice treba da pruže odgovarajuće informacije o onim aspektima tradicije, istorije, kulturnih postupaka i verskih stavova koji ugrožavaju ili mogu da ugroze sprovođenje čl. 3.; takođe treba da ukažu na mere koje su preduzele ili nameravaju da ih preuzmu da bi se prevazišli pomenuti činioci.

²² Usvojeno od strane Komiteta na 1834 sednici (šezdesetosmo zasedanje), 29. marta 2000.

6. Kako bi mogle da ispune obavezu iz čl. 3, države ugovornice bi trebalo da uzmu u obzir činioce koji ometaju jednako uživanje svih prava navedenih u Paktu od strane oba pola. Da bi Komitet stekao jasnu predstavu o položaju žena u svakoj od država ugovornica u vezi sa sprovođenjem prava, u ovom Opštem komentaru biće naznačeni neki od činilaca koji utiču na jednako uživanje prava sadržanih u Paktu od strane žena i biće jasno određeno koju vrstu informacija o ovim pravima države treba da dostave Komitetu.
7. Tokom stanja izvanredne opasnosti ženama mora da bude obezbeđeno jednako uživanje ljudskih prava (čl. 4). Države ugovornice koje, shodno čl. 4, tokom stanja izvanredne opasnosti preduzimaju mere koje odstupaju od obaveza iz Pakta treba da dostave Komitetu informacije o tome kako navedene mere utiču na žene; takođe treba da pokažu da te mere nisu diskriminatorne.
8. Ženama je naročito potrebna zaštita za vreme unutrašnjeg ili međunarodnog oružanog sukoba. Države ugovornice treba da obaveste Komitet o svim merama koje su preduzele da bi u takvim uslovima zaštitile žene od silovanja, otmica i ostalih vidova nasilja zasnovanog na razlikovanju polova.
9. Time što su pristupile Paktu, države su, u skladu sa čl. 3, preuzele na sebe obavezu da muškarcima i ženama obezbede jednako uživanje svih građanskih i političkih prava navedenih u Paktu, a shodno čl. 5 ništa u Paktu ne može biti tumačeno tako da bilo kojoj državi, grupi ili pojedincu daje pravo da bude uključen u delatnost ili da učini delo koje ima za cilj da negira bilo koje od prava garantovanih u čl. 3 ili da uvede ograničenja koja nisu dozvoljena Paktom. Pored toga, nije dozvoljeno bilo kakvo ograničavanje ili odstupanje od obaveze da se ženama omogući jednako uživanje svih osnovnih ljudskih prava koja su priznata ili postoje po zakonu, konvencijama, odredbama ili običajima uz izgovor da Pakt ta prava ne priznaje ili ih priznaje u manjoj meri.
10. Prilikom izveštavanja o pravu na život koje štiti čl. 6, države ugovornice treba da dostave informacije o stopi nataliteta i stopi smrtnosti žena tokom trudnoće ili na porođaju. Takođe treba da budu dostavljeni podaci o stopi smrtnosti dece, za svaki pol posebno. Države ugovornice treba da obaveste Komitet o svim merama koje su preduzele da pomognu ženama u sprečavanju neželjene trudnoće i da obezbede da žene ne moraju da se podvrgavaju tajnim abortusima koji su opasni po život. Osim toga, države ugovornice treba da obaveste Komitet o merama zaštite žena od postupaka kojima se ugrožava njihovo pravo na život, kao što su ubijanje ženske dece i spaljivanje i ubijanje udovica. Komitet takođe zahteva informacije o uticaju koji na žene ima siromaštvo i oskudica, koji mogu da predstavljaju pretnju za njihov život.
11. Kako bi Komitet mogao da proceni u kojoj meri neka država poštuje čl. 7 Pakta, kao i čl. 24, koji garantuje posebnu zaštitu dece, neophodne su mu informacije o domaćim zakonima i praksi u vezi sa nasiljem u porodici i ostalim oblicima nasilja nad ženama, uključujući i silovanje. Komitet takođe treba da zna da li određena država ugovornica omogućava bezbedan abortus ženama koje su zatrudnele usled silovanja. Države ugovornice treba da obaveste Komitet o merama kojima se sprečava prisilan abortus ili prisilna sterilizacija. One države u kojima postoji praksa oštećivanja genitalija žena treba da dostave informacije o rasprostranjenosti takvih postupaka i o merama za njihovu eliminaciju. Informacije država ugovornica o svim ovim pitanjima treba takođe da obuhvataju

mere zaštite, uključujući i pravne lekove, za žene kojima su ugrožena prava sadržana u čl. 7.

12. S obzirom na obaveze koje imaju prema čl. 8, države ugovornice bi trebalo da obaveste Komitet o merama koje su preduzele da eliminišu trgovinu ženama i decom unutar zemlje ili izvan nje i prisilnu prostituciju. Takođe treba da pruže informacije o merama koje su preduzele da bi zaštitile žene i decu od ropstva, uključujući i žene i decu koji su strani državljanima; ropstvo je često skriveno, između ostalog, u vidu pružanja pomoći u kući ili drugih usluga lične prirode. Države ugovornice u koje se žene i deca odvođe, države iz kojih se odvođe i države u koje dospevaju treba da pruže informacije o merama koje su preduzete kako na državnom tako i na međunarodnom nivou da bi se sprečilo kršenje njihovih prava.
13. Države ugovornice treba da pruže informacije o tome da li postoje bilo kakvi propisi koji propisuju ženama kako smeju da se oblače u javnosti. Komitet naglašava da takvi propisi mogu da predstavljaju kršenje više prava garantovanih Paktom, kao na primer: čl. 26 (nediskriminacija); čl. 7, ukoliko se prilikom sprovođenja ovakvih propisa primenjuju telesne kazne; čl. 9, ako se nepoštovanje propisa kažnjava hapšenjem; čl. 12, ukoliko se takvim propisom ograničava sloboda kretanja; čl. 17, koji svim osobama garantuje pravo na privatnost bez proizvoljnog ili nezakonitog mešanja; članova 18 i 19, kada zahtevi za određenim načinom odevanja nisu u skladu s veroispovešću žene ili sa njenim pravom na samoizražavanje; i najzad čl. 27, kada je propisani način odevanja u suprotnosti sa kulturom na koju žena može da polaže pravo.
14. Shodno čl. 9, države ugovornice takođe treba da obaveste Komitet o postojanju bilo kakvih zakona ili prakse kojima se omogućava lišavanje žena slobode na proizvoljnoj ili neravnopravnoj osnovi, na primer držanjem u kućnom pritvoru (vidi Opšti komentar br.8, st. 1).
15. Kada je reč o članovima 7 i 10, države ugovornice su dužne da dostave informacije koje se tiču obezbeđivanja jednake zaštite muškaraca i žena lišenih slobode. Posebno treba da obrate pažnju na to da li su muškarci i žene razdvojeni u zatvorima i da li žene čuvaju isključivo stražari ženskog pola. Države ugovornice takođe treba da obaveste Komitet o tome koliko poštuju pravilo da devojke treba da budu odvojene od odraslih zatvorenika, kao i da li postoji bilo kakva razlika u tretmanu muškaraca i žena lišenih slobode, na primer u pogledu mogućnosti pohađanja programa rehabilitacije ili obrazovanja, ili u ostvarivanja prava na posete bračnog druga ili članova porodice. Prema trudnicama koje su lišene slobode treba sve vreme da se postupa humano i uz poštovanje njihovog urođenog dostojanstva; ovo je naročito neophodno tokom porođaja i kasnije dok brinu o novorođenčadi. Države ugovornice treba da pruže informacije o prostorijama u kojima to može da se omogući i o medicinskoj i zdravstvenoj zaštiti ovakvih majki i dece.
16. U pogledu čl. 12, države ugovornice treba da obaveste Komitet o postojanju bilo kakve zakonske odredbe ili prakse kojom se ženama ograničava sloboda kretanja, na primer u slučaju ispoljavanja moći muža nad ženom ili roditelja nad odraslim kćerima; takođe treba da obaveste Komitet o postojanju zakonskih ili faktičkih zahteva kojima se ženama onemogućava da putuju, kao na primer zahtev za pristankom trećeg lica da bi se odrasloj ženi izdao pasoš ili neka druga vrsta putne isprave. Pored toga, države ugovornice treba da izveštavaju o

merama koje su preduzele da eliminišu ovakve zakone i praksu i da od njih zaštite žene uz ukazivanje na dostupne vidove pomoći u okviru države (vidi Opšti komentar br. 27, st. 6 i 18).

17. Države ugovornice treba da obezbede na jednakoj osnovi ženama koje su strani državljanima pravo da podnose žalbe na odluke o proterivanju i pravo da njihov slučaj bude razmotren, kao što je predviđeno u čl. 13. S tim u vezi, žene treba da imaju pravo da iznose argumente zasnovane na kršenju prava žena prema Paktu, na primer onih koji su navedeni u stavovima 10 i 11 gore.
18. Države ugovornice treba da pruže Komitetu informacije na osnovu kojih će moći da proceni da li muškarci i žene ravnopravno uživaju pravo na pravično suđenje garantovano u čl. 14. Posebno treba da skrenu pažnju na eventualno postojanje zakonskih odredbi koje ženama na dozvoljavaju direktan i nezavistan pristup sudovima (vidi predstavku br. 202/1986, *Ato del Avelanal protiv Perua*, stavovi od 28. oktobra 1988); takođe treba da navedu da li žene mogu da svedoče na sudu pod istim uslovima kao i muškarci, i da li postoje mere kojima se ženama obezbeđuje jednako dostupna pravna zaštita, naročito kada su u pitanju porodični problemi. Države ugovornice treba da obaveste Komitet o tome da li je nekim kategorijama žena uskraćeno pravo na prezumpciju nevinosti (čl. 14., st. 2), i o merama koje su preduzete da se takvo postupanje otkloni.
19. Pravo svakoga da mu svuda bude priznata njegova pravna ličnost (čl. 16) posebno se odnosi na žene jer je njima ovo pravo često uskraćeno zato što su žene ili zbog bračnog stanja. Ovo pravo podrazumeva da pravo žena da poseduju imovinu, da sklapaju ugovore i da uživaju ostala građanska prava ne sme da bude ograničeno na osnovu bračnog stanja ili po bilo kom drugom diskriminatornom osnovu. Takođe, ovo pravo podrazumeva da žene ne smeju da bude tretirane kao predmet koji treba da se preda porodici preminulog muža zajedno sa ostalom imovinom. Države ugovornice moraju Komitetu da pruže informacije o zakonima i praksi koji ne dozvoljavaju da se žene tretiraju i da deluju kao pravne ličnosti i o merama koje su preduzete da se ukinu zakoni i iskoreni praksa koja to dozvoljava.
20. Države ugovornice moraju da dostave Komitetu informacije na osnovu kojih će moći da proceni uticaj koji svi zakoni imaju u ostvarivanju prava žena na privatnost i ostalih prava koje čl. 17 na ravnopravnoj osnovi garantuje muškarcima i ženama. Jedan od primera takvog uticaja nastaje kada se prilikom odlučivanja o nivou zakonskih prava i zaštite žene uzima u obzir njen seksualni život, na primer u slučaju silovanja. Druga značajna oblast u kojoj države često ne poštuju pravo žene na privatnost jeste oblast reproduktivnih funkcija žene; na primer, negde je neophodno muževljevo odobrenje da bi se donela odluka o sterilizaciji; negde postoje opšti uslovi koji se odnose na sterilizaciju žena, na primer određen broj dece ili određena starost; neke države nameću lekarima i ostalom zdravstvenom osoblju zakonsku obavezu da prijave slučajeve žena koje se podvrgavaju abortusu. U ovakvim slučajevima mogu takođe da budu ugrožena i druga prava iz Pakta, na primer ona sadržana u članovima 6 i 7. Pravo na privatnost žene takođe mogu da povrede i privatna lica, na primer poslodavci koji zahtevaju podvrgavanje testu trudnoće pre nego što zaposle ženu. Države ugovornice treba da izveste Komitet o svim zakonima i javnim i privatnim postupcima koji utiču na jednako uživanje prava sadržanih u čl. 17 od strane žena i o merama koje su preduzete da se takvi postupci eliminišu i da se ženama pruži zaštita od ovakvog uticaja.

21. Države ugovornice su dužne da preduzmu mere koje će po zakonu i u praksi, pod istim uslovima i bez diskriminacije, garantovati i muškarcima i ženama slobodu misli, savesti i veroispovesti, kao i slobodu prihvatanja veroispovesti ili ubeđenja po sopstvenom izboru, koja uključuje i slobodu menjanja i ispoljavanja vere i ubeđenja. Na ove slobode, garantovane čl. 18, ne smeju da se odnose bilo kakva ograničenja osim onih koja Pakt dozvoljava; ove slobode ne smeju da se ograničavaju pravilima kojima se zahteva odobrenje trećih lica, kao ni bilo kakvo mešanje očeva, muževa, braće ili nekog drugog. Čl. 18 ne pruža nikakav osnov za diskriminaciju žena u pogledu slobode misli, savesti i veroispovesti; stoga države ugovornice treba da obaveste Komitet o položaju žena u pogledu ostvarivanja slobode misli, savesti i veroispovesti i da ukažu na korake koje su preduzele ili nameravaju da preduzmu da bi eliminisale i sprečile kršenje ovih prava i da bi zaštitile pravo žena na nediskriminaciju.
22. U pogledu čl. 19, države ugovornice treba da obaveste Komitet o svim zakonima ili ostalim činionicima koji ženama ne dozvoljavaju da ravnopravno koriste prava garantovana ovom odredbom. Pošto objavljivanje i širenje opscenih i pornografskih materijala u kojima su žene i devojčice predstavljene kao predmet nasilja ili ponižavajućeg ili nehumanog odnosa, može u stvarnosti da podstiče takav odnos prema ženama i devojčicama, države ugovornice treba da obaveste Komitet o zakonskim merama kojima se ograničava objavljivanje i širenje takvih materijala.
23. Države su, shodno čl. 23, dužne da u pogledu braka ravnopravno tretiraju muškarce i žene; ova oblast je opširnije razrađena u Opštem komentaru br. 19 (1990). Muškarci i žene imaju pravo da u brak stupe samo svojom ličnom voljom, a države imaju obavezu da štite ravnopravno uživanje tog prava. Ima mnogo činilaca zbog kojih žena može da bude sprečena da slobodno stupi u brak. Jedan od činilaca je donja starosna granica za stupanje u brak. Ovu granicu treba da odredi država i treba da se zasniva na jednakim kriterijumima za muškarce i žene. Tim kriterijumima treba da bude omogućeno ženi da donese odluku na osnovu pune obaveštenosti i bez prinude. Drugi činilac je u nekim državama to što prema pozitivnom ili običajnom pravu odluku o pristanku na brak ne donosi žena već njen staratelj, a to je uglavnom muškarac; time se ženama ne dozvoljava sloboda izbora.
24. Još jedan od činilaca koji utiču na pravo žena da stupe u brak svojom slobodno izraženom voljom jesu uvrežena shvatanja u društvu prema kojima se žene žrtve silovanja marginalizuju i prisiljavaju na sklapanje braka. Na pravo žena da svojom voljom pristanu na brak takođe negativno utiču zakoni koji silovatelju omogućavaju da izbegne ili umanja krivičnu odgovornost ukoliko se oženi žrtvom. Države ugovornice treba da navedu u svojim izveštajima da li brak sa žrtvom isključuje ili umanjuje krivičnu odgovornost i da li silovanje, ukoliko je žrtva maloletnica, snižava donju starosnu granicu za brak, naročito u onim društvima koja žrtve silovanja marginalizuju. Drugi aspekt prava na brak može da bude ugrožen ako države uvode ograničenja koja se tiču ponovnog venčanja, u slučajevima kada se ovakva ograničenja odnose samo na žene. Pravo na izbor bračnog druga može takođe da bude ograničeno zakonima ili praksom koji sprečavaju brak između žene određene veroispovesti i muškarca ateiste ili pripadnika druge vere. Države treba da pruže Komitetu informacije o ovakvim zakonima i praksi, kao i o merama koje su preduzete da se ukinu zakoni i iskoreni praksa koja onemogućava pravo žene da stupi u brak svojom slobodno

izraženom voljom. Takođe treba imati na umu da jednak tretman u pogledu prava na brak podrazumeva odbacivanje poligamije, jer poligamija nije u skladu s principom slobodnog i svojevolejnog stupanja u brak. Poligamija ugrožava dostojanstvo žena i predstavlja nedozvoljen oblik diskriminacije. Stoga poligamija treba da bude zabranjena u zemljama u kojima još uvek postoji.

25. Kako bi ispunile svoje obaveze prema čl. 23, st. 4, države ugovornice moraju da obezbede da bračni život podrazumeva jednaka prava i dužnosti oba supružnika u pogledu zaštite i brige o deci, verskog i moralnog obrazovanja dece, mogućnosti da se na dete prenese nacionalna pripadnost roditelja i posedovanja i raspolaganja imovinom, bez obzira da li je imovina zajednička ili je vlasništvo jednog od supružnika. Države ugovornice treba da revidiraju svoje zakonodavstvo kako bi obezbedile da udate žene imaju ista prava u pogledu posedovanja i raspolaganja takvom imovinom, ukoliko je to potrebno. Države ugovornice takođe treba da se staraju o tome da ne dođe do pojave diskriminacije zasnovane na razlikovanju polova u pogledu sticanja ili gubitka nacionalnosti usled stupanja u brak, u pogledu prava koja imaju trajno nastanjena lica i u pogledu prava svakog od supružnika da zadrži svoje prezime ili da ravnopravno učestvuje u izboru novog prezimena. Ravnopravnost u braku podrazumeva da muž i žena dele obaveze i autoritet u porodici na ravnopravnoj osnovi.
26. Države ugovornice takođe treba da obezbede ravnopravnost u slučaju razvoda braka, kojom je isključena mogućnost nepriznavanja. Razlozi za razvod i poništenje braka treba da budu isti i za muškarce i za žene, a takođe treba da budu iste i mogućnosti odlučivanja o podeli imovine, alimentaciji i starateljstvu nad decom. Donošenje odluke o potrebi dece da kontaktiraju sa roditeljem koji nije staratelj treba da bude zasnovano na razmatranju tvrdnji obeju strana. Žene takođe treba da imaju jednaka prava na nasleđivanje kao i muškarci kada je kraj braka uzrokovan smrću jednog od supružnika.
27. Prilikom procedure priznavanja porodice shodno čl. 23, važno je da se prihvati postojanje raznih vidova porodica, uključujući i nevenčane parove sa decom i samohrane roditelje; takođe, važno je da se ženama u ovim uslovima obezbedi ravnopravan tretman (vidi Opšti komentar br. 19, st. 2). Samohrani roditelj je najčešće žena koja vodi brigu o jednom detetu ili o više njih; stoga države ugovornice treba da objasne u svojim izveštajima mere kojima se takvoj ženi omogućava da ispunjava svoje roditeljske dužnosti na ravnopravnoj osnovi s muškarcem koji je u istom položaju.
28. Dužnost koju države ugovornice imaju u pogledu zaštite dece (čl. 24) treba podjednako da se ispunjava i u slučaju dečaka i u slučaju devojčica. Države ugovornice treba da obaveste Komitet o merama koje su preduzele kako bi devojčicama obezbedile ravnopravan tretman kao i dečacima u oblasti obrazovanja, ishrane i zdravstvene zaštite, a dostavljeni podaci treba da budu razdvojeni prema polovima. Neophodno je da države ugovornice zakonskim i ostalim odgovarajućim merama iskorene sve kulturne i verske navike koje ugrožavaju slobodu i dobrobit ženske dece.
29. Pravo na ravnopravno učešće u obavljanju javnih poslova nije svugde ostvareno u punoj meri i na ravnopravnom osnovu. Države ugovornice su dužne da obezbede da prava sadržana u čl. 25 budu zakonom na ravnopravnoj osnovi zagwarantovana ženama i muškarcima, i da preduzmu delotvorne i pozitivne mere

koje će promovisati i obezbediti učešće žena u vođenju javnih poslova i vršenju javnih funkcija. Efektivne mere koje države ugovornice preduzimaju da bi svim licima sa pravom glasa bilo omogućeno da to pravo koriste ne bi trebalo da prave razliku između polova. Komitet zahteva od država ugovornica da obezbede statističke podatke o procentu žena na javno izabranim položajima, uključujući legislaturu, visoke položaje u civilnim službama i pravosuđe.

30. Diskriminacija žena je često povezana sa diskriminacijom po nekom drugom osnovu, na primer po osnovu rase, boje kože, jeziku, religiji, političkom ili nekom drugom mišljenju, etničkom ili društvenom poreklu, imovinskom statusu, rođenju ili bilo kom drugom statusu. Države ugovornice treba da ukažu na koji način diskriminacija po nekom drugom osnovu utiče na žene i da u svoje izveštaje uključe mere koje su preduzete da bi se otklonile posledice ostalih vidova diskriminacije žena.
31. Pravo na jednakost pred zakonom i na nediskriminaciju, koje štiti čl. 26, nalaže državama ugovornicama da deluju protiv diskriminacije na svim poljima, bilo da je reč o javnim ili privatnim subjektima. Diskriminacija žena u oblastima kao što su zakoni o socijalnom osiguranju (predstavka br.172/84, *Broks protiv Holandije*, stavovi od 9. aprila 1987; 182/84, *Cvan de Vris protiv Holandije*, stavovi od 9. aprila 1987; 218/1986, *Vos protiv Holandije*, stavovi od 29. marta 1989.) ili u vezi sa državljanstvom ili pravima onih koji nisu državljani (predstavka br.035/1978, *Aumerudi Čifra i dr. protiv Mauricijusa*, stavovi usvojeni 9. aprila 1981), predstavljaju kršenje čl. 26. Činjenje takozvanih "krivičnih dela povrede časti" koje prolazi nekažnjeno predstavlja ozbiljno kršenje Pakta, a naročito članova 6, 14 i 26. Zakoni koji za žene predviđaju veće kazne nego za muškarce u slučaju preljube ili sličnih dela takođe nisu u skladu sa zahtevom koji nalaže jednako postupanje. Komitet je često prilikom razmatranja izveštaja država ugovornica bio u situaciji da primeti da je veliki procenat žena zaposlen u oblastima koje nisu zaštićene zakonima o radu i da preovlađujući običaji i tradicija diskriminišu žene, naročito u pogledu napredovanja na bolje plaćene položaje i u pogledu jednake naknade za rad iste vrednosti. Države ugovornice treba da preispitaju svoje zakone i praksu i da preuzmu vodeću ulogu u sprovođenju mera kojima se eliminiše diskriminacija žena u svim oblastima; na primer, treba da zabrane diskriminaciju od strane privatnih lica u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, političkih delatnosti i pružanja smeštaja, robe i usluga. Države ugovornice treba da obaveste Komitet o svim ovim merama i da dostave informacije o oblicima pomoći za žrtve ovakvog oblika diskriminacije.
32. Prava koja pripadnici manjinskih grupacija uživaju prema čl. 27 Pakta, a koja se tiču jezika, kulture i religije, ne ovlašćuju ni jednu državu, grupu ili pojedinca da krše prava žena na jednako ostvarivanje svih prava zagwarantovanih Paktom, uključujući i pravo na jednaku zaštitu pred zakonom. Države treba da obaveste Komitet o svim zakonskim ili administrativnim postupcima koji se odnose na pripadnike manjina koji bi mogli da ometaju poštovanje jednakih prava žena prema Paktu (predstavka br. 24/1977, *Lavles protiv Kanade*, stavovi usvojeni jula 198.), i o merama koje su preduzete ili pripremaju kako bi se obezbedilo da muškarci i žene jednako uživaju sva građanska i politička prava garantovana Paktom. Takođe, države treba da izveste Komitet o merama koje su preduzele da bi ispunile obaveze koje imaju u vezi sa kulturnim ili tradicionalnim postupcima koji unutar manjinskih zajednica utiču na prava žena. Države ugovornice prilikom pisanja izveštaja treba da obrate posebnu pažnju na doprinos žena kulturnom životu svoje zajednice.

Sedamdeset drugo zasedanje (2001)

Opšti komentar br. 29: Član 4 (Ograničenja u vreme izvanredne javne opasnosti)²⁶

1. Čl. 4 Pakta je od posebne važnosti za zaštitu ljudskih prava garantovanih Paktom. S jedne strane, Pakt omogućava državama ugovornicama da jednostrano odstupa od ispunjenja svojih obaveza u Paktu na određeni vremenski period. S druge strane, čl. 4 podvodi ovu meru ograničenja, kao i materijalne posledice koje iz toga proističu, pod odgovarajući sigurnosni režim. Povratak na normalno stanje u kome se ponovo obezbeđuje puno poštovanje prava garantovanih Paktom mora biti prvenstveni cilj država koje uvode ograničenja. U ovom Opštem komentaru, koji zamenjuje Opšti komentar br. 5 usvojen na trinaestom zasedanju (1981), Komitet teži da pomogne državama ugovornicama da primenjuju odredbe čl. 4.
2. Mere kojima se odstupa od odredbi Pakta moraju biti po svojoj prirodi privremene i izuzetne. Pre nego što država primeni čl. 4 moraju biti ispunjena dva osnovna uslova: situacija mora da predstavlja izvanrednu javnu opasnost koja pretili opstanku nacije, i država ugovornica mora zvanično da proglašuje stanje izvanredne javne opasnosti. Ovaj drugi uslov je osnov za uspostavljanje vladavine prava i principa pravne izvesnosti u vreme kada su oni najpotrebniji. Pri proglašenju stanja izvanredne javne opasnosti s posledicama koje mogu da ograniče uživanje bilo kog prava iz Pakta, države moraju da postupaju u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim odredbama koje regulišu ovakvo proglašenje i sprovođenje vanrednih mera; zadatak Komiteta je da nadzire ove odredbe kako bi se utvrdilo da li su one u saglasnosti s čl. 4. Kako bi Komitet sprovodio ovaj zadatak, države ugovornice moraju u svojim izveštajima podnetim shodno čl. 40 Pakta da obezbede precizne i dovoljne informacije o zakonima i praksi koji se odnose na stanje izvanredne javne opasnosti.
3. Ne može se svako stanje ili katastrofa kvalifikovati kao stanje izvanredne javne opasnosti koje pretili opstanku nacije prema čl. 4, st. 1 Pakta. U vreme oružanog sukoba, bilo domaćeg ili međunarodnog, primenjuju se pravila međunarodnog humanitarnog prava koja omogućavaju da se, uz odredbe članova 4 i 5, st. 1 Pakta, spreči zloupotreba ovlašćenja koja država ima u vreme izvanredne javne opasnosti. Pakt zahteva da se čak i za vreme trajanja oružanog sukoba mere kojima se odstupa od odredbi Pakta budu dopuštene samo u onoj meri u kojoj predstavljaju pretnju opstanku nacije. Ukoliko države primenjuju čl. 4 u situacijama različitim od oružanih sukoba, trebalo bi pažljivo da razmotre opravdanje za takvo postupanje i zašto je takva mera neophodna i legitimna u okolnostima slučaja. U više slučajeva Komitet je izrazio zabrinutost u pogledu država koje su ograničile prava garantovana Paktom, ili čije zakonodavstvo dopušta ograničenja prava koja nisu obuhvaćena u čl. 4.²⁷

²⁶ Usvojeno na sedamdesetdrugom zasedanju održanom 24. jula 2001.

²⁷ Vidi sledeće komentare/zaključna razmatranja: Republika Tanzanija (1992), CCPR/C/79/Add.12, st. 7; Dominikanska republika (1993), CCPR/C/79/Add.18, st. 4; Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske (1995), CCPR/C/79/Add.55, st. 23; Peru (1996), CCPR/C/79/Add.67, st.

4. Osnovni zahtev za uvođenje bilo koje mere ograničenja odredbi Pakta, shodno čl. 4, st. 1, je da su takve mere striktno limitirane do nivoa koji nalažu okolnosti slučaja. Ovaj zahtev se odnosi na trajanje, teritorijalnu i materijalnu primenu stanja izvanredne javne opasnosti i bilo kojih drugih mera preduzetih zbog uvođenja ovakvog stanja. Ograničenja obaveza iz Pakta u slučaju vanrednog stanja se jasno razlikuju od ograničenja u vreme kada ovakvo stanje ne postoji, kako je to predviđeno u nekoliko odredbi Pakta.²⁸ Bez obzira na to, obaveza limitiranja bilo kojih ograničenja na ona koja nalažu okolnosti slučaja ukazuje na poštovanje principa proporcionalnosti koji je bitan element svih ograničenja. Šta više, sama činjenica da dopušteno ograničenje neke određene odredbe može, samo po sebi, biti opravdano okolnostima slučaja ne dovodi u pitanje zahtev da specifične mere preduzete usled ograničenja moraju da budu opravdane okolnostima slučaja. U praksi će to omogućiti da nijedna odredba Pakta, koliko god da se široko od nje odstupa, ne bude u postpunosti neprimenjiva na postupanje određene države. Prilikom razmatranja izveštaja država ugovornica Komitet je ukazao na to da se nedovoljna pažnja poklanja principu proporcionalnosti.²⁹
5. Pitanja kao što su da li prava mogu biti ograničena, i do koje mere, ne mogu se odvojiti od odredbe čl. 4, st. 1 Pakta koji predviđa da bilo koja ograničenja obaveza države prema Paktu moraju biti određena tako "da odgovaraju zahtevima situacije". Ovaj uslov nalaže da države ugovornice obezbede jasno opravdanje ne samo za odluku da uvedu stanje izvanredne javne opasnosti već i bilo koje druge mere koja su na tome zasnovane. Ukoliko države koriste pravo da ograniče odredbe Pakta usled, na primer, prirodnih katastrofa, masovnih demonstracija s elementima nasilja, ili akcidenta u privredi, moraju da budu sposobne da pruže opravdanje da takve situacije predstavljaju pretnju opstanku nacije, ali i da su mere kojima se odstupa od odredbi Pakta u skladu sa zahtevima situacije. Po mišljenju Komiteta, mogućnost ograničavanja prava garantovanih Paktom pod izgovorom da se radi o ograničenju slobode kretanja (čl. 12) i slobode mirnog okupljanja (čl. 21) je u osnovi neprihvatljivo u ovakvim okolnostima i takvo ograničavanje odredbi Pakta ne bi bilo u skladu sa zahtevima situacije.
6. Činjenica da su pojedine odredbe Pakta navedene u čl. 4, st. 2, kao one koje ne mogu biti predmet ograničavanja ne znači da ostali članovi Pakta mogu biti podvrgnuti ograničenju, čak ni u slučaju da postoji pretnja opstanku nacije. Pravna obaveza da se ograničenja limitiraju strogo na onaj nivo koji je u saglasnosti s okolnostima slučaja uvodi obavezu državama ugovornicama i Komitetu da vrše pažljivu analizu svakog člana Pakta na objektivna načina i prema okolnostima slučaja.
7. Čl. 4, st. 2 Pakta eksplicitno predviđa da nije dozvoljeno ograničenje sledećih članova: čl. 6 (pravo na život), čl. 7 (zabrana torture, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, ili medicinskih i naučnih istraživanja bez pristanka), čl. 8, st. 1 i 2 (zabrana ropstva i držanja u ropskom položaju), čl.

11; Bolivija (1997), CCPR/C/79/Add.74, st. 14; Colombija (1997), CCPR/C/79/Add.76, st. 25; Liban (1997), CCPR/C/79/Add.78, st. 10; Urugvaj (1998), CCPR/C/79/Add.90, st. 8; Izrael (1998), CCPR/C/79/Add.93, st. 11.

²⁸ Vidi, na primer, članove 9 i 12 Pakta.

²⁹ Vidi, na primer, zaključna razmatranja koja se odnose na Izrael (1998), CCPR/C/79/Add. 93, st. 11.

11 (zabrana pritvaranja usled nemogućnosti da se izvrši ugovorna obaveza), čl. 15 (princip legaliteta u krivičnom pravu, zahtev da krivična odgovornost i kažnjavanje budu uređeni jasnim i preciznim zakonskim odredbama koje su važile i bile donete pre nego što je krivično delo počinjeno, osim u slučajevima kada zakon koji je donet kasnije predviđa lakšu kaznu), čl. 16 (pravo svakoga da bude priznata njegova pravna ličnost pred zakonom), i čl. 18 (pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti). Prava sadržana u ovom članu ne mogu se derogirati na osnovu same činjenice da su sadržana u čl. 4, st. 2. Isto važi i za države koje su ugovornice Drugog opcionog protokola uz Pakt kojim se ukida smrtna kazna, shodno čl. 6 Protokola. U osnovi, kvalifikovanje odredbe Pakta kao one koja ne može da se ograničava, ne znači da će ograničenja uvek biti neopravdana. Upućivanje u čl. 4, st. 2 na odredbu čl. 18 koja predviđa posebnu klauzuru o ograničenjima u svom stavu 3, ukazuje na to da je dopuštenost ograničenja pitanje nezavisno od pitanja derogiranja. Čak i u vreme najozbiljnije javne opasnosti, države koje pribegavaju ograničenju prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti moraju da opravdaju svoje postupke shodno čl. 18, st. 3. U nekoliko slučajeva Komitet je izrazio zabrinutost u pogledu prava koja se ne mogu derogirati shodno čl. 4, st. 2, koja su ograničena ili je bilo izgleda da će biti ograničena na neadekvatan način u državama ugovornicama.³⁰

8. Prema čl. 4, st. 1, jedan od uslova za opravdanost bilo kog ograničenja odredbi Pakta je da preduzete mere ne predviđaju diskriminaciju na osnovu rase, boje, pola, jezika, verskog ubeđenja ili socijalnog porekla. Premda se odredbe čl. 26 Pakta i druge odredbe koje se odnose na zabranu diskriminacije (članovi 2, 3, 14, st. 1, 23, st. 4, 24, st. 1 i čl. 25) nisu uvrštene među odredbe koje se ne mogu ograničavati u čl. 4, st. 2, postoje elementi ili dimenzije prava na nediskriminaciju koji ne mogu biti podvrgnuti ograničenjima ni u kakvim okolnostima. U suštini, odredba čl. 4, st. 1, mora biti primenjena u situaciji kada se prave razlike između osoba u slučaju kada se pribegava merama kojima se ograničavaju odredbe Pakta.
9. Šta više, odredba čl. 4, st. 1 nalaže da nijedna mera kojom se ograničavaju odredbe Pakta ne sme biti suprotna drugim obavezama koje država ugovornica ima po međunarodnom pravu, a posebno međunarodnom humanitarnom pravu. Čl. 4 Pakta ne može biti tumačen kao opravdanje za odstupanje od Pakta ukoliko bi takvo odstupanje predstavljalo povredu drugih međunarodnih obaveza država ugovornica, bilo na osnovu ugovora ili opšteg međunarodnog prava. Ovo je takođe izraženo u čl. 5, st. 2 Pakta koji predviđa da neće biti ograničenja ili derogacije bilo kog osnovnog prava koje priznaju drugi međunarodni ugovori pod izgovorom da Pakt ne garantuje takva prava ili da ih garantuje u manjoj meri.
10. Premda nije obaveza Komiteta za ljudska prava da razmatra postupanje država ugovornica u odnosu na ispunjavanje obaveza po osnovu drugih međunarodnih ugovora, postavlja se pitanje da li obaveze u oblasti ljudskih prava predstavljaju peremptorne obaveze u međunarodnom pravu. Prema tome, kada se primenjuju

³⁰ Vidi sledeće komentare/zaključna razmatranja: Dominikanska republika (1993), CCPR/C/79/Add.18, st. 4; Jordan (1994), CCPR/C/79/Add.35, st. 6; Nepal (1994), CCPR/C/79/Add.42, st. 9; Ruska federacija (1995), CCPR/C/79/Add.54, st. 27; Zambija (1996), CCPR/C/79/Add.62, st. 11; Gabon (1996), CCPR/C/79/Add.71, st. 10; Colombija (1997), CCPR/C/79/Add.76, st. 25; Izrael (1998), CCPR/C/79/Add.93, st. 11; Irak (1997), CCPR/C/79/Add.84, st. 9; Urugvaj (1998), CCPR/C/79/Add.90, st. 8; Jermenija (1998), CCPR/C/79/Add.100, st. 7; Mongolija (2000), CCPR/C/79/Add.120, st. 14; Kirgistan (2000), CCPR/CO/69/KGZ, st. 12.

odredbe čl. 4, st. 2 i kada se izveštava po osnovu čl. 40 Pakta o pravnom okviru koji se primenjuje u vanrednom stanju, države ugovornice su obavezne da obaveste o ispunjavanju ostalih međunarodnih obaveza u vezi s određenim pravom, posebno obaveza koje se odnose na vanredno stanje.³¹ S tim u vezi, države ugovornice moraju da uzmu u obzir napredak ostvaren u međunarodnom pravu u pogledu standarda ljudskih prava koji se primenjuju u vreme vanrednog stanja.³²

11. Određivanje pojedinih odredbi Pakta kao odredbi koje ne mogu biti podrgrnute ograničenjima prema čl. 4, st. 2, shvata se kao prepoznavanje peremptorne prirode pojedinih osnovnih ljudskih prava garantovanih Paktom (npr. Članovi 6 i 7). Međutim, očigledno je da su neke druge odredbe Pakta unete u listu prava koja se ne mogu ograničavati iz razloga što se nikada ne može smatrati neophodnim da se ona ograniče u vreme izvanredne javne opasnosti (npr. članovi 11 i 18). Štaviše, kategorija peremptornih normi je šira od liste prava koja se ne mogu ograničiti shodno čl. 4, st. 2. Države članice ne mogu ni u kom slučaju primeniti čl. 4 kao opravdanje za kršenje odredbi međunarodnog humanitarnog prava ili peremptornih normi međunarodnog prava, na primer uzimanjem talaca, kolektivnim kažnjavanjem, samovoljnim lišavanjem slobode ili kršenjem osnovnih principa prava na pravično suđenje, uključujući pretpostavku nevinosti.
12. U utvrđivanju dozvoljenog okvira derogiranja odredbi Pakta, jedan od kriterijuma moguće je pronaći u definisanju pojedinih kršenja ljudskih prava kao zločina protiv čovečnosti. Ukoliko postupanje preduzeto pod nadzorom države predstavlja osnov za individualnu krivičnu odgovornost za zločine protiv čovečnosti osoba uključenih u takvo postupanje, čl. 4 Pakta ne može biti korišćen kao opravdanje za to da vanredno stanje isključuje odgovornost države za te postupke. Zato, novija kodifikacija zločina protiv čovečnosti u Rimskom statutu Međunarodnog krivičnog suda je važna za tumačenje čl. 4 Pakta.³³

³¹ Upućivanje se odnosi na Konvenciju o pravima deteta koja je ratifikovana od gotovo svih država ugovornica Pakta, a ne sadrži odredbu o dopuštenosti derogacije. Kao što čl. 38 ove Konvencije precizira ona se primenjuje u stanju izvanredne javne opasnosti.

³² Upućivanje se odnosi na izveštaje Generalnog sekretara upućene Komisiji za ljudska prava shodno Rezolucijama Komisije 1998/29, 1996/65 i 2000/69 o minimumu standarda humanosti (kasnije: osnovnih standarda humanosti), E/CN.4/1999/92, E/CN.4/2000/94 i E/CN.4/2001/91, i na pokušaje da se definišu osnovna prava koja će se primenjivati u svim okolnostima, na primer, Minimalni standardi o normama ljudskih prava koje važe u vreme vanrednog stanja (Paris, International Law Association, 1984), the Principi iz Sirakuze o ograničenju i derogaciji odredbi u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, izveštaj g. Leandro Despouy, Specijalni izvestilac Podkomisije o ljudskim pravima i vanrednom stanju (E/CN.4/Sub.2/1997/19 i Add.1), Smernice o internom raseljavanju (E/CN.4/1998/53/Add.2), Turku (Åbo) Deklaracija o minimumu standarda humanosti (1990), (E/CN.4/1995/116). Upućivanje se takođe odnosi na odluku 26-te Međunarodne konferencije crvenog krsta i crvenog polumeseca (1995) kojom se ovlašćuje Međunarodni komitet crvenog krsta da pripremi izveštaj o običajnim pravilima međunarodnog humanitarnog prava u međunarodnim i unutrašnjim ratnim sukobima.

³³ Vidi članove 6 (genocid) i 7 (zločini protiv čovečnosti) Statuta koji je od 1. jula 2001. godine ratifikovan od strane 35 država. Premda su mnogi od specifičnih postupaka predviđenih u čl. 7 Statuta direktno povezani s kršenjima onih ljudskih prava koja nisu podložna derogaciji shodno čl. 4, st. 2 Pakta, kategorija zločina protiv čovečnosti definisana u ovom članu podrazumeva kršenje odredbi Pakta podrazumeva odredbe koje nisu obuhvaćene pomenutim članom Pakta. Na primer, određena ozbiljna kršenja čl. 27 mogu u isto vreme predstavljati genocid shodno čl. 6 Rimskog statuta, i čl. 7, u više navrata, obuhvata postupke koji se odnose i na, pored članova 6, 7 i 8 Pakta, članove 9, 12, 26 i 27.

13. U odredbama Pakta koje nisu obuhvaćene čl. 4, st. 2 postoje elementi koji po mišljenju Komiteta ne mogu biti predmet legitimne derogacije shodno čl. 4. Neki primeri će biti navedeni dole.

- a) Sve osobe lišene slobode biće tretirane humano i na način koji uvažava njihovo urođeno dostojanstvo. Premda ovo pravo, garantovano čl. 10 Pakta, nije posebno pomenuto u listi prava koja se ne mogu ograničavati u čl. 4, st. 2, Komitet veruje da u ovom slučaju Pakt predstavlja normu opšteg međunarodnog prava koja se ne može derogirati. Isto proističe i iz upućivanja na urođeno dostojanstvo garantovano u preambuli Pakta i iz bliske veze članova 7 i 10.
- b) Zabrane uzimanja talaca, otmice ili neobjavljeno pritvaranje ne mogu biti predmet ograničenja. Apsolutna priroda ovih zabrana, čak i u vreme vanrednog stanja, opravdano je njihovom prirodom normi opšteg međunarodnog prava.
- c) Komitet smatra da međunarodna zaštita prava osoba koja pripadaju manjinama uključuje elemente koji se moraju poštovati u svim okolnostima. Ovo proističe iz opšte zabrane genocida u međunarodnom pravu, iz uključivanja zabrane diskriminacije u samom čl. 4 (st. 1), i iz neograničavajuće prirode čl. 18.
- d) Kao što je garantovano Rimskim statutom Međunarodnog krivičnog suda, nasilna deportacija koja nije utemeljena u međunarodnom pravu, u vidu nasilnog izmeštanja proterivanjem ili drugim nasilnim metodama s teritorija na kojima se osobe zakonito nalaze, predstavlja zločin protiv čovečnosti.³⁴ Legitimno pravo ograničenja čl. 12 Pakta za vreme stanja izvanredne javne opasnosti ne može nikada biti uzeto kao opravdanje za ovakvo postupanje.
- e) Proglašenje stanja izvanredne javne opasnosti prema čl. 4, st. 1 Pakta ne može biti opravdanje da država, suprotno čl. 20 Pakta, propagira rat ili podstiče nacionalnu, versku ili rasnu mržnju kojom će se pozivati ili podsticati na diskriminaciju, netrpeljivost ili nasilje.

14. Čl. 2, st. 3 nalaže državama ugovornicama Pakta da predvide pravne lekove za kršenje bilo koje odredbe Pakta. Ova odredba nije pomenuta u listi prava koja ne mogu biti podvrgnuta ograničenjima u čl. 4, st. 2, ali predstavlja obavezu koja se odnosi na Pakt u celini. Iako država ugovornica, za vreme vanrednog stanja i u meri koja odgovara okolnostima slučaja, može da uvede poboljšanja u pogledu ostvarivanja sudskih ili drugih pravnih lekova, država ugovornica mora da postupa u skladu s osnovnom obavezom iz čl. 2, st. 3 Pakta i da predvidi efektivan pravni lek.

15. Suština prava koja ne mogu biti predmet ograničenja prema čl. 4, st. 2 Pakta je da ona moraju biti zaštićena proceduralnim garancijama, uključujući sudske garancije. Odredbe Pakta koje se odnose na proceduralne garancije ne smeju nikada biti predmet ograničenja koja bi ugrozila ostvarivanje prava koja se ne mogu derogirati. Čl. 4 ne može biti tumačen na način koji bi rezultirao ograničenjem nederogirajućih prava. Stoga je, na primer, čl. 6 Pakta u celini

³⁴ Vidi čl. 7(1) (d) i 7(2) (d) Rimskog statuta.

nederogirajući i svako suđenje koje bi vodilo izricanju smrtne kazne u vreme stanja izvanredne javne opasnosti moralo bi da bude u saglasnosti s odredbama Pakta, uključujući zahteve sadržane u članovima 14 i 15.

16. Garancije koje se odnose na ograničenje, kako je predviđeno čl. 4 Pakta, zasnovane su na principu legaliteta i vladavine prava koji su inherentni Paktu u celini. S obzirom da su određeni elementi prava na pravično suđenje eksplicitno garantovani u međunarodnom humanitarnom pravu u vreme oružanih sukoba, Komitet nalazi da je neopravdano bilo kakvo ograničavanje ovih garancija u vreme izvanredne javne opasnosti. Komitet smatra da poštovanje principa legaliteta i vladavine prava nalaže da garancije koje se odnose na pravično suđenje moraju da budu poštovane u vreme stanja izvanredne javne opasnosti. Samo sud ustanovljen zakonom može suditi i doneti presudu za krivično delo. Pretpostavka nevinosti mora biti poštovana. Kako bi se obezbedila zaštita nederogirajućim pravima, pravo da se pokrene postupak pred sudom i da se omogući sudu da bez odlaganja odluči o osnovanosti pritvora, ne može biti ukinuto odlukom države ugovornice o ograničenju prava garantovanih Paktom.³⁵
17. Kako predviđa čl. 4, st. 3, države ugovornice se, kada primenjuju pravo na derogiranje shodno čl. 4, podvrgavaju međunarodnom režimu notifikacije. Država ugovornica koja primenjuje pravo na derogiranje mora odmah da obavesti ostale države ugovornice, preko Generalnog sekretara Ujedinjenih Nacija, o tome koja prava su podvrgnuta ograničenju i o razlozima za takav postupak. Ovakvo obaveštenje je neophodno, ne samo da bi se omogućilo da Komitet obavlja svoju funkciju, već i da bi se utvrdilo da li ograničenja striktno odgovaraju okolnostima slučaja i da bi se ostalim državama ugovornicama omogućilo da prate ispunjavanje obaveza prema Paktu. U skladu s velikim brojem kratkih notifikacija država ugovornica koje su do sada razmatrane, Komitet naglašava da je u notifikaciji neophodno naznačiti sve informacije o merama koje su preduzete uz jasno preciziranje razloga zbog kojih su one uvedene, uz obezbeđivanje detaljne dokumentacije koja se odnosi na domaće zakonodavstvo. Dodatne notifikacije su neophodne ukoliko država ugovornica preduzima dodatne mere shodno čl. 4 Pakta, na primer, ukoliko produžava trajanje vanrednog stanja. Obaveza hitnog obaveštavanja važi i u slučaju obustavljanja vanrednog stanja. Gore navedene obaveze nisu uvek bile poštovane: države ugovornice su često propuštale da obaveste druge države ugovornice preko Generalnog sekretara, o uvođenju vanrednog stanja, o rezultatima mera koje su uvedene ograničenjem jednog ili više prava u Paktu, a države ugovornice su neretko izbegavale da podnesu notifikaciju o teritorijalnim i drugim promenama koje su preduzele shodno uvedenim merama.³⁶ Nekada, pitanja kao što su postojanje stanja izvanredne

³⁵ Vidi zaključna razmatranja Komiteta koja se odnose na Izrael (1998) (CCPR/C/79/Add.93), st. 21: "... Komitet smatra da je određivanje pritvora u administrativnoj proceduri suprotno s odredbama članova 7 i 16 Pakta, od kojih nijedan ne predviđa ograničenja u vreme izvanredne javne opasnosti Komitet naglašava, međutim, da država ugovornica ne može da odstupa od zahteva za vršenje efektivnog sudskog nadzora u slučaju određivanja pritvora." Vidi preporuke Komiteta upućene Podkomisiji za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjima u pogledu predloga Trećeg opcionog protokola uz Pakt: "Komitet izražava zadovoljstvo zbog činjenice da države ugovornice u suštini razumeju da prava habeas corpus i *amparo* ne bi trebala da budu podvrgnuta ograničenjima u vreme stanja izvanredne javne opasnosti. Štaviše, Komitet smatra da su pravni lekovi predviđeni u čl. 9, st. 3 i 4, tumačeni zajedno s čl. 2 inherentni Paktu u celini." *Službeni zapisnici Generalne Skupštine, četrdesetdeveto zasedanje, Dodatak br. 40 (A/49/40)*, vol. I, annex XI, st. 2.

³⁶ Vidi komentare/zaključna razmatranja koja se odnose na Peru (1992), CCPR/C/79/Add.8, st. 10; Irsku (1993), CCPR/C/79/Add.21, st. 11; Egipat (1993), CCPR/C/79/Add.23, st. 7; Kamerun (1994), CCPR/C/79/Add.33, st. 7; Rusku federaciju (1995), CCPR/C/79/Add.54, st. 27; Zambiju

javne opasnosti i da li je država odstupila od odredbi Pakta prilikom ograničavanja prava, je dolazilo do Komiteta samo izuzetno u slučajevima kada je razmatrao izveštaj određene države. Komitet naznačava obavezu hitnog međunarodnog obaveštavanja uvek kada država ugovornica pristupi ograničavanju prava garantovanih Paktom. Obaveza Komiteta da nadzire da li je pravo i praksu u državi ugovornici u skladu sa zahtevima iz čl. 4 Pakta neće zavisiti od toga da li je država podnela notifikaciju ili ne.

Sedamdesetpeto zasedanje (2002)

Opšti komentar br. 30: Obaveze izveštavanja država članica na osnovu člana 40 Pakta³⁷

1. Države članice su preuzele obavezu da podnesu izveštaje u skladu sa članom 40 Pakta u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ovog Pakta u svakoj zainteresovanoj državi ugovornici, kao i uvek kada to Komitet zatraži.
2. Komitet zapaža, što proističe iz godišnjih izveštaja, da samo mali broj država podnosi izveštaje u roku. Većina država je podnosila izveštaje sa zakašnjenjem od nekoliko meseci do nekoliko godina, a neke države još uvek nisu ni ispunile svoju obavezu, uprkos brojnim podsećanjima od strane Komiteta.
3. Druge države su objavljivale da će se pojaviti pred Komitetom, a onda to nisu učinile u skladu s predviđenim rasporedom.
4. Kako bi popravio ovakvu situaciju, Komitet je usvojio sledeća pravila:
 - (a) Ako država podnese izveštaj, ali ne pošalje delegaciju na zasedanje Komiteta, Komitet je može obavestiti o danu kada planira da razmatra izveštaj ili može da nastavi s razmatranjem izveštaja na onom sastanku na kom je prethodno i bilo planirano da razmatra taj izveštaj;
 - (b) Kada država nije predstavila izveštaj, Komitet ima diskreciono ovlašćenje da obaveti zainteresovanu državu o danu koji predlaže za ocenjivanje mera koje je država preduzela kako bi implementirala prava garantovana Paktom.
 - (i) Ako je država predstavljena od strane delegacije, Komitet će, u prisustvu delegacije, oceniti mere planiranog dana;
 - (ii) Ako država nije predstavljena, Komitet može diskreciono odlučiti da ili nastavi s razmatranjem mera koje je država preduzela da implementira Pakt planiranog dana ili može obavestiti državu o novom datumu kada će to učiniti.

U svrhu implementacije ovih postupaka, Komitet će održavati svoje sastanke na javnim zasedanjima ako je delegacija države prisutna, i na zatvorenim ako delegacija nije prisutna, prateći modalitete postavljene u smernicama o izveštavanju i poslovniku Komiteta.

5. Pošto Komitet usvoji svoja zaključna razmatranja, nastaviće se postupak da bi se uspostavio, nastavio ili obnovio dijalog sa zainteresovanom državom

(1996), CCPR/C/79/Add.62, st. 11; Liban (1997), CCPR/C/79/Add.78, st. 10; Indiju (1997), CCPR/C/79/Add.81, st. 19; Meksiko (1999), CCPR/C/79/Add.109, st. 12.

³⁷ Usvojen 16. jula 2002. na svom 2025 sastanku. Ovaj opšti komentar zamenjuje opšti komentar br. 1.

ugovornicom. U ovu svrhu i u nameri da omogući dalje delovanje Komiteta, Komitet će postaviti Specijalnog izvestioca koji će ga izveštavati.

6. U svetlu izveštaja Specijalnog izvestioca, Komitet će oceniti poziciju države i ako je neophodno, zakazati novi datum kada bi država trebalo da podnese novi izveštaj.

Osamnaesto zasedanje (2004)

Opšti komentar br. 31: Priroda opštih pravnih obaveza nametnutih državama članicama Pakta *

1. Ovaj opšti komentar zamenjuje opšti komentar br. 3, unapredjujući već postojeće principe. Opšta odredba o zabrani diskriminacije predviđena u članu 2, stav 1, dopunjuje se i opštim odredbama predviđenim u br. 18 i 28, tako da ih treba čitati zajedno.
2. Dok član 2 podrazumeva obaveze države članice prema licima koji su nosioci prava iz Pakta, podrazumeva i postojanje pravnog interesa svake države članice pri ispunjavanju obaveza ostalih država članica. Ovo pravilo potkrepljeno je činjenicom da sva pravila koja se odnose na osnovna prava svake osobe deluju *erga omnes*, što je i predviđeno članom 4 preambule Pakta, i obaveza predviđena Poveljom Ujedinjenih nacija koja promovise univerzalno poštovanje i monitoring ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pored ovog, ugovorna dimenzija Pakta podrazumeva da je svaka država članica u obavezi prema ostalim državama članicama da ispunjava obaveze predviđene Paktom. U vezi sa ovim, Komitet podseća države članice da donesu deklaraciju predviđenu članom 41. Što se tiče država koje su donele Deklaraciju, Komitet podseća na korisnost upotrebe same Deklaracije. Međutim, sama činjenica o postojanju formalnog međudržavnog mehanizma za predstavljanje Komitetu za ljudska prava koji se odnosi na države članice koje su donele Deklaracije u skladu sa članom 41 ne znači da je to i jedini mehanizam kojim se države članice mogu koristiti u zaštiti interesa u odnosu na delovanja ostalih država članica. Tako da proceduru predviđenu članom 41 treba posmatrati kao dodatnu. Iz tog razloga, Komitet zaključuje da države moraju da prate eventualna kršenja prava proisteklih iz Pakta bez obzira na mesto. Da skrenu pažnju na eventualna kršenja prava iz Pakta i da pozovu države na poštovanje, smatrajući tu dužnost legitimnim interesom zajednice.
3. Član 2 određuje domet obaveza preuzetih od strane država članica Pakta. Opšta obaveza država je da poštuju prava predviđena Paktom i da osiguraju njihovu primenu za sva lica koja se nalaze na teritoriji države (vidi stav 9 i 10, dalje u tekstu). Prema principu iz člana 26 Bečke konvencije o ugovornom pravu, države članice, treba da sprovedu obaveze iz Pakta u dobroj veri.
4. Obaveze koje proističu iz Pakta i iz člana 2 su obavezujuće za sve zemlje članice u potpunosti. Izvršna, zakonodavna i pravosudna vlast, kao i ostale javne i državne ustanove, bez obzira na nivo (nacionalna, regionalna ili lokalna) imaju dužnost da poštuju obaveze koje je preuzela država članica. Izvršna vlast koja u najvećem broju slučajeva predstavlja državu u međunarodnoj sferi, kao i pred Komitetom, nema pravo da se pozove na nenadležnost ukoliko je kršenje proisteklo iz radnje nekog drugog organa i da na taj način traži oslobađanje od odgovornosti. Ovo shvatanje proizlazi direktno iz principa usvojenog u članu 27 Bečke konvencije o ugovornom pravu, prema kome "jedna članica ne može se pozvati na odredbe svog unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršenje ugovora". Iako član 2, stav

* Usvojeni 29. marta 2004. na 2187 sastanku.

2, ovlašćuju države članice da obezbede primenu prava iz Pakta putem procedure predviđene lokalnim zakonodavstvom, isti princip važi, te države nisu u mogućnosti da se pozivaju na ustavne odredbe i domaće zakone u slučaju kršenja prava predviđenih Paktom. U skladu sa ovim, Komitet podseća, da se u skladu sa članom 50, kod federalnih država Konvecija primenjuje u svim federalnim jedinicama bez ikakvih ograničenja.

5. Član 2, stav 1, obaveza poštovanja i primene prava predviđenih Paktom stupa na snagu odmah i važi za sve države članice. Član 2, stav 2 predviđa okvir prava iz Pakta koja treba primeniti bez ikakvih odlaganja. Komitet u opštem komentaru 24. navodi da nije moguće stavljati rezerve na član 2 jer bi bile su suprotnosti sa ciljevima samog Pakta.
6. Obaveza koja proističe iz člana 2, stav 1 je po svojoj prirodi kako pozitivnog tako i negativnog karaktera. Države članice se moraju uzdržavati od kršenja prava predviđenih Paktom, a svako ograničenje nekog od prava mora biti u skladu sa odredbama Pakta. U slučaju postojanja takvih ograničenja država mora opravdati srazmernost između ograničenja i cilja koji se želi postići. Ni u jednom slučaju ne mogu se postaviti takva ograničenja koja bi bila u suprotnosti sa osnovnim ciljem Pakta.
7. Član 2 postavlja obavezu državama da usvoje zakonske, sudske, administrativne, edukativne i ostale mere koje će omogućiti nesmetanu primenu Pakta. Komitet smatra da je država u obavezi da promoviše Pakt ne samo među državnim i javnim službenicima i pred najširoj javnošću.
8. Obaveze iz člana 2, stav 1, obavezuju države i kao takve nemaju direktni horizontalni efekat u oblasti međunarodnog prava. Pakt ne može biti zamena za domaći krivični i građanski zakonik. Pozitivna obaveza države znači da će Pakt u potpunosti biti poštovan ukoliko država štiti prava predviđena Paktom ne samo u slučaju kada kršenje potiče od državnih organa već i od pojedinaca. Kršenje postoji i u slučajevima kada država uz dužnu pažnju ne zaštiti ili dozvoli, nenadoknadi štetu i nekazni pojedince koji krše prava predviđena Paktom. Države treba da stave na raspolaganje pravna sredstva putem kojih bi prava bila adekvatno zaštićena, član 2, stav 3. Pakt predviđa u nekim od članova obavezu države da pozitivno deluje pri regulisanju nekih aktivnosti privatnih lica i tela. Na primer, garancije koje se odnose na privatnost iz člana 17 treba da su zaštićene zakonom. Takođe se u članu sedam navodi da države treba da preuzmu pozitivno pravne mere i da osiguraju da privatna i pravna lica ne sprovedu torturu, nehumane i ponižavajuće postupke ili kazne u okviru svojih ovlašćenja. U oblasti koja se tiče svakodnevnog života kao što je stanovanje, osobe treba da budu zaštićene od diskriminacije u skladu sa značenjem te reči datim u članu 26.
9. Korisnici prava predviđeni Paktom su pojedinci. Iako, sa izuzetkom predviđenim članom 1, Pakt ne spominje pravna lica ili slična tela ili kolektivitete, mnoga od prava priznata Paktom kao što su, pravo na slobodu veroispovesti, (čl. 18), sloboda udruživanja (čl. 22) ili prava pripadnika manjina (čl. 27), mogu biti uživana kao kolektivna. Iako je Komitet nadležan da razmatra predstavke podnete od strane pojedinaca (čl. 1 Prvog opcionog protokola) ili u njihovo ime, to ne znači da pojedinci kojima su neka od prava prekršena preko kršenja prava pravnih lica ili njima sličnih tela.

10. Države članice su dužne na osnovu člana 2, stav jedan, da poštuju prava svih lica koja se nalaze na njenoj teritoriji i za sva lica koja bi na drugi način bila u njenoj nadležnosti. Što znači da država pored obaveze da zaštiti sve one koji se nalaze na njenoj teritoriji to mora omogućiti i onima nad kojima ima efektivnu kontrolu bez obzira da li su ili nisu na samoj teritoriji države članice. Kao što je navedeno u opštim komentarima br. 15 usvojenih na 27 zasedanju (1986), uživanje prava iz Pakta je garantovano svima bez obzira na državljanstvo i licima kao što su osobe koje traže azil, izbegla i raseljena lica, inostrani radnici i ostala lica, koja se nalaze na teritoriji države ili se nalaze pod efektivnom vlašću iste (npr. mirovna misija ili misija za uspostavljanje mira).
11. Kao što je navedeno u opštim komentarima br. 291, Pakt se primenjuje u slučajevima oružanog konflikta na koja se primenjuju pravila međunarodnog humanitarnog prava. Pri tumačenju nekih od članova Pakta pravila međunarodnog humanitarnog prava su od posebnog značaja, i treba ih posmatrati kao komplementarne, a ne kao da jedna isključuju druga.
12. Pored toga, član 2 nameće obavezu državama da poštuju prava predviđena Paktom svim licima na svojoj teritoriji i pod njihovom kontrolom, i zabranjuje ekstradiciju, deportaciju ili izbacivanje ukoliko postoji osnovana sumnja da će osoba u pitanju pretrpeti nepopravljivu štetu, kao što je opisano u članovima 6 i 7 Pakta, bez obzira da li se radi o prebacivanju u zemlju u kojoj će šteta nastati ili u neku trću iz koje kasnijim prebacivanjem lice može pretrpeti štetu. Relevantni pravosudni i upravni organi treba da budu obavešteni o ovom aspektu blagovremeno i na prikladan način.
13. Član 2, stav 2, nameće obavezu državama da preduzmu neophodne mere, kroz domaće zakonodavstvo, kako bi prava predviđena paktom bila primenjiva. Sledi, da ukoliko ta prava već nisu zaštićena domaćim zakonodavstvom država članica je dužna da usaglasi domaće zakonodavstvo sa Paktom. U onim slučajevima gde domaće zakonodavstvo nije u skladu sa Paktom država je dužna da izmeni zakonodavstvo i praksu i obezbedi poštovanje prava garantovanih Paktom. Član 2, ostavlja državama mogućnost da ovo uskladjivanje bude izvršeno u skladu sa Ustavom i domaćim propisima, neprimoravajući države članice da direktno primenjuju Pakt, već njenom inkorporacijom u domaće zakonodavstvo. Komitet zauzima stav, da garancije koje proizlaze iz Pakta mogu dobiti i dodatnu zaštitu kako u zemljama gde se Pakt direktno primenjuje tako i u zemljama gde se primena vrši preko domaćeg zakonodavstva. Komitet poziva sve zemlje članice u kojima se primena Pakta vrši preko domaćeg zakonodavstva da domaće zakone kroz koje se vrši primena pakta urede tako da se u potpunoj meri mogu ostvariti prava grantovana Paktom, kako je predviđeno članom 2.
14. Obaveza predviđena članom 2, stav 2, da se obezbedi primena Pakta je безусловna i trenutnog je dejstva. Propusti pri ispunjenju ove obaveze ne mogu se pravdati politickim, socijalnim, kulturnim ili ekonomskim stavovima prihvaćenim unutar države.
15. Član 2, stav 3, postavlja zahtev da države pored efektivne zaštite prava predviđenih Paktom omoguće pojedincima da koriste delotvorni pravni lek pri zaštiti tih prava. Pravni lekovi treba da budu prilagodjeni potrebama posebno ugroženih kategorija lica, imajući na umu decu. Komitet naglašava da države obezbede domaće pravosudne i administrativne mehanizme za zaštitu prava predviđenih Paktom. Prema shvatanjima Komiteta uživanje prava predviđenih

Paktom mogu biti zaštićena različitim mehanizmima u okviru pravosuđa, uključujući direktnu primenu Pakta, primenom sličnih ustavnih ili zakonskih odredaba ili interpretacijom Konvencije kroz domaće zakonodavstvo. Administrativni mehanizmi treba da budu usaglašeni sa opštom obavezom o poštovanju prava predviđenih Konvencijom, i da postupe po svakoj žalbi, momentalno, nezavisno i profesionalno. Domaća tela za zaštitu ljudskih prava mogu biti od koristi u ovoj oblasti. Propust države članice da ispita navodna kršenja prava iz Pakta, takodje predstavlja kršenje odredaba Pakta. Prekid kršenja koje je u toku je jedana od osnovnih karakteristika prava na delotvorni pravni lek.

16. Član 2, stav 3, postavlja obavezu državama da nadoknade štetu svim licima kojima je neko od prava predviđeno Paktom prekršeno. Ukoliko šteta nije nadoknadjena osobama koje su žrtve kršenja prava predviđenih Paktom, obaveza da se obezbedi delotvorni pravni lek koja je srž člana dva, nije ispunjena. Pored eksplicitne odredbe za naknadu štet predviđene u članu 9, stav 5 i članu 14 stav 6, Komitet smatra da Pakt uopšteno predviđa pravo na naknadu štete. Komitet navodi da naknada štete može da obuhvati restituciju, rehabilitaciju i mere zadovoljenja kao što su javno izvinjenje, javno obeležavanje, davanje garancija o neponovljivosti i promena odredjenih zakona i prakse, kao i izvođenje odgovornih lica pred lice pravde.
17. Uopšteno, ostvarivanje samog cilj Pakta bilo bi dovedeno u pitanje bez postojanja obaveze, koja je integralni deo člana 2, da se preduzmu sve neophodne mere u cilju sprečavanja ponovnog kršenja Pakta. Iz tog razloga, Komitet je praktikovao da u svojim odlukama u slučajevima koji se podvode pod Opcioni protokol, uključi mišljenje da pored mera koje se odnose na žrtvu, država ujedno mora da preduzme sve neophodne mere kako bi sprečila slična ili ista kršenja u budućnosti. Takve mere nalažu promene u praksi i zakonodavstvu.
18. Kada se na osnovu istrage ustanovi da je postojalo kršenje odredjenog prava iz Pakta, država je u obavezi da izvede odgovorne pred lice pravde. Izbegavanje obaveze da se istraži navodno kršenje i da se odgovorni izvedu pred lice pravde predstavlja zasebno kršenje Pakta. Takva obaveza posebno se odnosi na ona dela koja su međunarodnim i domaćim zakonodavstvom predviđena kao krivična dela, kao što su, mučenje, nečovečno ili ponižavajući postupak ili kažnjavanje, (čl. 7), samovoljno lišavanje života (čl. 6) i prisilni nestanci (članovi 7 i 9 i, često, 6). Nekažnjavanje počinioca za ova krivična dela, predstavlja razlog zabrinutosti Komiteta, i podspešuje ponavljanje ovih krivičnih dela u budućnosti. Kada su ova krivična dela počinjena kao deo sistematske ili masovne akcije, predstavljaju zločine protiv čovečnosti. (vidi Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda čl. 7).

U slučajevima kada predstavnici države ili zaposleni u upravi prekrše neku od odredaba Pakta predviđenu ovim paragrafom, države ne treba da oslobode odgovornosti ova lica, kao što je u nekim slučajevima davanja amnestije (vidi opšti komentar br. 20(44)) ,imuniteta ili ublažavanja kazni. Dodajući, da javna funkcija i imunitet ne mogu biti prepreka za kažnjavanje odgovornih lica koja su prekršila prava garantovana Paktom. Ostale barijere kao što su potčinjavanje naredjenjima nadredjenog ili nesrazmerno kratak rok zastarelosti, treba ukloniti. Države članice treba da saradjuju i pomognu jedne drugima pri pronalženju i izvođenju pred lice pravde svih oni za koje se sumnja da su kršili prava

predviđena Paktom, a u slučajevima kada je za ta kršenja predviđena kazna domaćim ili međunarodnim pravom.

19. Komitet dalje zastupa stanovište da pravo na efektivni pravni lek podrazumeva da država mora da preduzme određene privremene mere u cilju izbegavanja daljeg kršenja prava i da preduzme sva raspoloživa sredstva kako bi u najranijoj fazi prekinula nanošenje šteta izazvano kršenjem prava iz Konvencije.
20. U državama u kojima je zagarantovano postojanje efektivnih pravnih lekova, a kršenja i dalje postoje, takva praksa pripisuje se neefikasnosti samih pravnih lekova. Države su dužne da u svojim periodičnim izveštajima navedu razloge koji onemogućavaju efikasno korišćenje takvih pravnih sredstava.

