

I. Opšti komentari Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava

Sadržaj:

1. Opšti komentar br. 1 – Izveštavanje država ugovornica
2. Opšti komentar br.2 – Mere međunarodne tehničke pomoći (čl. 22 Pakta)
3. Opšti komentar br. 3 – Priroda obaveza država ugovornica (čl. 2, stav 1. Pakta)
4. Opšti komentar br. 4 – Pravo na adekvatno stanovanje (čl. 11, stav 1 Pakta)
5. Opšti komentar br. 5 – Prava osoba s hendikepom
6. Opšti komentar br. 6 – Ekonomska, socijalna i kulturna prava starih ljudi
7. Opšti komentar br. 7 – Pravo na adekvatno stanovanje (čl.11(1) Pakta): nasilno isterivanje
8. Opšti komentar br. 8 – Odnos između ekonomskih sankcija i poštovanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava
9. Opšti komentar br. 9 – Unutrašnja primena Pakta
10. Opšti komentar br. 10 – Uloga nacionalnih institucija za ljudska prava u zaštiti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava
11. Opšti komentar br. 11 – Plan aktivnosti za osnovno obrazovanje (čl. 14)
12. Opšti komentar br. 12 – Pravo na adekvatnu ishranu (čl. 11)
13. Opšti komentar br. 13 – Pravo na obrazovanje (čl. 13)
14. Opšti komentar br. 14 – Pravo na najviši dostignuti standard zdravlja (čl. 12)
15. Opšti komentar br. 15 – Pravo na vodu (članovi 11 and 12 Pakta)

Uvod: Svrha opštih komentara*

Komiteet za ekonomska, socijalna i kulturna prava na 19 sastanku (3. zasedanje) održanom 17. februara 1989.

1. Na poziv Ekonomskog i socijalnog saveta (Rezolucija 1987/5) i uz saglasnost Generalne skupštine (Rezolucija 42/102), Komiteet je na svom drugom zasedanju 1988. odlučio (E/1988/14, stavovi 366 i 367) da od svog trećeg zasedanja, otpočne s izradom opštih komentara zasnovanih na različitim članovima i odredbama Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u nameri da

* Sadržano u dokumentu E/1989/22.

pomogne državama ugovornicama u ispunjavanju njihovih obaveza prilikom izveštavanja.

2. Komitet i radna grupa vladinih eksperata koja je postojala i pre osnivanja Komiteta, su do kraja trećeg zasedanja razmotrili 138 inicijalnih izveštaja i 44 drugih po redu periodičnih izveštaja koji se odnose na prava garantovana članovima 6 do 9, 10 do 12 i 13 do 15 Pakta. Ovim je obuhvaćen značajan broj od država ugovornica Pakta, koji trenutno broji 92 države. One potiču iz svih regiona sveta i imaju različite socijalno-ekonomske, kulturne, političke i pravne sisteme. Izveštaji podneti do sada ilustruju brojne probleme koji mogu nastati prilikom sprovođenja Pakta, iako još uvek ne daju kompletnu sliku globalne situacije u pogledu uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Uvod u Aneks III (Opšti komentari) izveštaja Komiteta iz 1989., upućen Ekonomskom i socijalnom savetu (E/1989/22), objašnjava svrhu opštih komentara na sledeći način:
3. "Komitet nastoji da svim državama ugovornicama putem opštih komentara, učini dostupnim iskustvo stečeno razmatranjem izveštaja i tako im pomogao i unapredio dalje sprovođenje Pakta; da bi skrenuo pažnju država ugovornica na nedostatke navedene u velikom broju izveštaja; da im predloži način za poboljšanje procedure izveštavanja, kao i da stimuliše aktivnosti država ugovornica, međunarodnih organizacija i specijalizovanih agencija s ciljem postepenog i delotvornog dostizanja potpunog ostvarivanja svih prava garantovanih Paktom. Komitet može po potrebi da u svetlu iskustva država ugovornica i zaključaka do kojih je na osnovu njega došao, menja i ažurira svoje opšte komentare".

Treće zasedanje 1989¹

Opšti komentar br. 1: Izveštavanje država ugovornica

1. Obaveze izveštavanja sadržane u poglavlju IV Pakta zamišljene su da pomognu svakoj državi ugovornici u ispunjavanju njenih obaveza iz Pakta, da omoguće stvaranje uslova na osnovu kojih će Savet, uz pomoć Komiteta, vršiti nadzor da li država ugovornica poštuje svoje obaveze i da olakšaju ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u skladu s odredbama Pakta. Komitet smatra da je pogrešno tumačiti izveštavanje samo kao puku proceduru kojom se zadovoljava formalna obaveza svake države ugovornice da podnosi izveštaje odgovarajućem međunarodnom nadzornom telu. Naprotiv, u skladu s tekstom i duhom Pakta, proces pripreme i podnošenja izveštaja od strane država svakako bi trebalo da služi postizanju raznovrsnih ciljeva.
2. *Prvi cilj*, od posebne važnosti za inicijalni izveštaj koji se podnosi u roku od dve godine od stupanja na snagu Pakta u određenoj državi ugovornici, jeste obezbeđenje sveobuhvatnog prikaza domaćeg zakonodavstva, administrativnih propisa i prakse radi obezbeđivanja pune usklađenosti s Paktom. Ovakav pregled bi, na primer, mogao da se sačini u saradnji s relevantnim ministarstvima ili drugim organima odgovornim za kreiranje i sprovođenje politike u različitim oblastima koje obuhvata Pakt.
3. *Drugi cilj* je obezbeđivanje da država ugovornica redovno prati aktuelnu situaciju u vezi sa svakim pravom i da je svesna u kom obimu pojedinci na njenoj teritoriji ili u njenoj nadležnosti uživaju ili ne uživaju određena prava. Iz iskustva Komiteta jasno je da ostvarivanje ovog cilja ne može biti postignuto samo pripremanjem opšte državne statistike i procena već i da posebnu pažnju treba posvetiti ugroženijim

¹ Sadržano u dokumentu E/1989/22.

regionima ili oblastima i posebno ugroženim i osjetljivim grupama i podgrupama. Dakle, utvrđivanje i poznavanje postojećeg stanja predstavlja prvi korak ka unapređenju ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Komitet je svestan da proces praćenja i prikupljanja informacija može zahtevati dosta vremena i sredstava, kao i da će nekim državama ugovornicima možda biti neophodna međunarodna pomoć i saradnja, navedene u stavu 1 člana 2 i članovima 22 i 23 Pakta, kako bi ispunile svoje obaveze. Ukoliko je to slučaj i ukoliko država ugovornica zaključi da nema kapacitet da vrši nadzor, koji je sastavni deo svakog procesa čija je svrha unapređenje prihvaćenih ciljeva javne politike i koji je nužan za delotvornu primenu Pakta, ona tu činjenicu može naznačiti u svom izveštaju Komitetu i ukazati na prirodu i obim potrebne međunarodne pomoći.

4. Dok je nadzor osmišljen tako da pruži detaljan pregled postojećeg stanja, osnovna vrednost ovakvog pregleda je da obezbedi osnov za razradu jasne i pažljivo usmerene politike, uključujući utvrđivanje prioriteta koji odslikavaju odredbe Pakta. Dakle, *treći cilj* procesa izveštavanja je da omogući vlastima da pokažu da su zaista počele da osmišljavaju takvu principijelnu politiku. Dok Pakt eksplicitno predviđa ovu obavezu samo u članu 14 u slučajevima gde "besplatna i obavezna osnovna nastava" još uvek nije svima dostupna, slična obaveza države da "izradi i usvoji podroban akcioni plan za postepeno ostvarivanje" svakog prava iz Pakta, jasno proizlazi iz stava 1 člana 2 "da preduzima korake ... do maksimuma svojih raspoloživih sredstava...".
5. *Četvrti cilj* procesa izveštavanja je da olakša javnu kontrolu vladine politike u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i ohrabri uključivanje raznih ekonomskih, socijalnih i kulturnih sektora društva u formulisanju, sprovođenju i nadzoru odgovarajuće politike. Prilikom razmatranja izveštaja koji su podneti do sada, Komitet je pozdravljao činjenicu da je određeni broj država ugovornica, različitih političkih i ekonomskih sistema, ohrabrio učešće nevladinih organizacija u izradi izveštaja u skladu s Paktom. Druge države su obezbedile široku distribuciju ovih izveštaja kako bi omogućile široj javnosti da da svoje komentare. Na taj način, priprema izveštaja kao i njegovo razmatranje na nacionalnom nivou, može biti od velike vrednosti, makar koliko i konstruktivni dijalog vođen na međunarodnom nivou između Komiteta i predstavnika države ugovornice koja podnosi izveštaj.
6. *Peti cilj* je da se obezbedi osnov po kojem će sama država ugovornica, kao i Komitet, moći delotvorno da procene do koje je mere postignut napredak u ispunjavanju obaveza koje proizlaze iz Pakta. Zato bi državama moglo biti od koristi da identifikuju specifične pokazatelje ili ciljeve na osnovu kojih se mogu ocenjivati njihove aktivnosti u određenoj oblasti. Tako, na primer, postoji opšta saglasnost da je važno postaviti konkretne ciljeve u vezi sa smanjenjem smrtnosti novorođenčadi, obimom vakcinacije dece, unosom kalorija po osobi, brojem osoba po lekaru, itd. Upotreba globalnih pokazatelja je ograničena u mnogim oblastima, dok nacionalni i drugi konkretniji pokazatelji mogu odlično prikazati koliki je napredak postignut.
7. U tom pogledu, Komitet želi da podvuče da Pakt posebnu važnost pridaje pojmu "postepenog ostvarivanja" relevantnih prava i iz tog razloga Komitet zahteva od država da u svoje periodične izveštaje uključuju informacije koje ukazuju na napredak koji je u proteklom periodu učinjen na polju delotvornog ostvarivanja odgovarajućih prava. Takođe je jasno da su za odgovarajuću procenu stanja neophodni i kvalitativni i kvantitativni podaci.
8. *Šesti cilj* se sastoji u omogućavanju samoj državi ugovornici da bolje razume probleme i nedostatke uočene tokom napora da postepeno ostvari pun obim ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Stoga je neophodno da države ugovornice

detaljno izveštavaju o «faktorima i teškoćama» koji otežavaju ostvarivanje prava. Ovaj proces identifikovanja i priznavanja relevantnih problema stvara okvir u kom se može razvijati odgovarajuća politika.

9. *Sedmi cilj* treba da omogući Komitetu, kao i svim državama ugovornicama da olakšaju razmenu informacija među državama i bolje razumeju zajedničke probleme s kojima se države suočavaju i vrste mera koje bi se mogle preduzimati radi unapređivanja delotvornog ostvarivanja svakog pojedinačnog prava garantovanog Paktom. Ovaj deo procesa takođe omogućava Komitetu da identifikuje najprikladnija sredstva pomoću kojih bi međunarodna zajednica mogla da pomogne državama u skladu s članovima 22 i 23 Pakta. Da bi se istakla važnost koju Komitet pridaje ovom cilju, Komitet će na svom četvrtom zasedanju razmatriti poseban opšti komentar ovih članova.

Četvrto zasedanje 1990*

Opšti komentar br. 2: Mere međunarodne tehničke pomoći (čl. 22 Pakta)

1. Član 22 Pakta ustanovljava mehanizam pomoću kog Ekonomski i socijalni savet može skrenuti pažnju drugih organa Ujedinjenih nacija na sva pitanja koja proističu iz izveštaja podnetih na osnovu Pakta, i "koji može pomoći ovim telima da se izjasne, svako u svom delokrugu nadležnosti, o celishodnosti međunarodnih mera pogodnih da doprinesu uspešnom postepenom sprovođenju ovog Pakta". Mada je, prema članu 22, primarna odgovornost na Savetu, očigledno je prikladno da Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava igra aktivnu ulogu u savetovanju i pomaganju Savetu u tom pogledu.
2. Preporuke u skladu s članom 22 mogu se uputiti svakom «telu Ujedinjenih nacija, njegovim pomoćnim telima i specijalizovanim agencijama koje pružaju tehničku pomoć". Komitet smatra da ovu odredbu treba tumačiti tako da ona praktično uključuje sve organe Ujedinjenih nacija i agencije angažovane u bilo koji vid saradnje na međunarodnom razvoju. Stoga bi bilo prikladno da preporuke u skladu s članom 22 budu upućene, *inter alia*, Generalnom sekretaru, pomoćnim telima Saveta kao što su Komisija za ljudska prava, Komisija za socijalni razvoj i Komisija za položaj žena, drugim organima kao što su UNDP, UNICEF i CDP, agencijama kao što su Svetska banka i MMF, kao i drugim specijalizovanim agencijama kao MOR, FAO, UNESCO i SZO.
3. Član 22 može voditi ka opštim preporukama ili mnogo konkretnijim preporukama u vezi s nekom određenom situacijom. U prvom kontekstu, osnovna uloga Komiteta bila bi da ohrabri pridavanje veće pažnje naporima uložnim u unapređivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u okviru aktivnosti međunarodne razvojne saradnje koje su preduzele ili pomogle Ujedinjene nacije i njene agencije. U tom smislu, Komitet primećuje da ga je Komisija za ljudska prava u Rezoluciji 1989/13 od 2. marta 1989. pozvala «da razmotri koja su to sredstva pomoću kojih razne agencije Ujedinjenih nacija koje rade na razvoju, mogu u svoje aktivnosti najbolje integrisati mere osmišljene da unapređuju puno poštovanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava".
4. Komitet preliminarno konstatuje sledeće praktično pitanje: da bi veće interesovanje relevantnih agencija doprinelo kako njegovim naporima, tako i poboljšalo informisanost samih agencija. Iako ovo interesovanje može biti iskazano na različite

* Sadržano u dokumentu E/1990/23.

načine, Komitet primećuje da je veoma mali broj predstavnika odgovarajućih tela Ujedinjenih nacija bio prisutan na njegovu prva četiri zasedanja, sa časnim izuzetkom predstavnika MOR, UNESCO i SZO. Takođe, veoma ograničen broj agencija je dostavio odgovarajući materijal i pisane informacije. Komitet smatra da bi dublje razumevanje važnosti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u kontekstu aktivnosti međunarodne razvojne saradnje, bio umnogome olakšan većom interakcijom između Komiteta i odgovarajućih agencija. U najmanju ruku, dan opšte diskusije o nekom posebnom pitanju, koju Komitet organizuje na svakom svom zasedanju, obezbeđuje idealno okruženje u kom može doći do potencijalno produktivne razmene mišljenja.

5. U pogledu unapređenja poštovanja ljudskih prava u smislu razvojnih aktivnosti uopšte, Komitet je do sada uočio vrlo ograničene domete konkretnih napora tela Ujedinjenih nacija. Komitet sa zadovoljstvom gleda na zajedničku inicijativu Centra za ljudska prava i UNDP prosleđenu predstavnicima misija Ujedinjenih nacija i drugim službenicima u misijama u regionima i državama, u kojima ih poziva da daju "sugestije i savete, naročito u vezi s mogućim oblicima saradnje na postojećim projektima koji imaju dimenziju ljudskih prava ili na novim projektima preduzetim u odgovor na određene zahteve vlada tih država". Komitet je takođe informisan o dugoročnim naporima koje MOR ulaže da bi svoje standarde u oblasti ljudskih prava i ostale međunarodne standarde u oblasti rada povezao sa svojim aktivnostima tehničke saradnje.
6. Dva opšta načela su važna u pogledu tih aktivnosti. Prvo je da su dve grupe ljudskih prava nerazdvojive i međuzavisne. To znači da naponi koji se ulažu u unapređenje jedne grupe prava treba da u potpunosti uzimaju u obzir u drugu grupu prava. Agencije Ujedinjenih nacija koje su uključene u unapređenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava treba da daju sve od sebe kako bi njihove aktivnosti bile u potpunosti u saglasnosti s uživanjem građanskih i političkih prava. U kontekstu nečinjenja, to znači da međunarodne agencije treba da izbegavaju učešće u projektima koji su, na primer, zasnovani na prinudnom radu koji je u suprotnosti s međunarodnim standardima, koji unapređuju ili podstiču diskriminaciju pojedinaca ili grupa u suprotnosti s odredbama Pakta, ili uključuju masovno proterivanje ili preseljenje ljudi bez obezbeđivanja potrebne zaštite i kompenzacije. U kontekstu činjenja, to znači da agencije treba da, gde god je to moguće, podržavaju projekte i pristupe koji doprinose ne samo ekonomskom rastu ili drugim široko definisanim ciljevima, već i podstiču uživanje punog obima ljudskih prava.
7. Drugo načelo opšte važnosti jeste da ne doprinose sve aktivnosti razvojne saradnje automatski unapređenju ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Mnoge aktivnosti preduzete u ime "razvoja" su se vremenom pokazale kao neprikladne, pa čak i kontraproduktivne u pogledu ljudskih prava. Da bi se smanjila učestalost ovakvih problema, celokupnu materiju kojom se bavi Pakt treba gde god je moguće i prikladno, pažljivo i konkretno razmotriti.
8. Uprkos važnosti zahteva da se briga za ljudska prava uključi u razvojne aktivnosti, istina je da predlozi za ovakvu integraciju mogu lako ostati na nivou opštosti. Dakle, radi ohrabrivanja operacionalizacije načela sadržanih u članu 22 Pakta, Komitet želi da skrene pažnju na sledeće posebne mere koje zaslužuju pažnju relevantnih organa:
 - a) Načelno, odgovarajući organi i agencije Ujedinjenih nacija bi trebalo da prihvate blisku vezu koja treba uspostaviti između razvojnih aktivnosti i napora kako bi se unapredilo poštovanje ljudskih prava uopšte, a pogotovo poštovanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Komitet u ovom smislu konstatuje da nijedna od prve tri

strategije Ujedinjenih nacija tokom Dekade razvoja nije prepoznala taj odnos, te zahteva da četvrta takva strategija, koja treba da bude usvojena 1990., ispravi ovaj nedostatak;

- b) Agencije Ujedinjenih nacija treba da uzmu u obzir predlog Generalnog sekretara iz izveštaja iz 1979.² da treba pripremati "izjavu o uticaju na ljudska prava" u vezi sa svim glavnim aktivnostima razvojne saradnje;
- c) Obuka ili uputstva za zaposlene na projektima i ostale službenike agencija Ujedinjenih nacija trebalo bi da sadrže materijal o standardima i načelima ljudskih prava;
- d) U svakoj fazi jednog razvojnog projekta bi trebalo uložiti maksimalan napor i obezbediti da se prava garantovana Paktovima uzimaju u obzir s dužnom pažnjom. Ovo se odnosi, na primer, na prvu procenu prioriternih potreba jedne države prilikom identifikacije pojedinih projekata, njihovog osmišljavanja, sprovođenja i konačne ocene;

9. Pitanje koje posebno zabrinjava Komitet prilikom razmatranja izveštaja država ugovornica je nepovoljan uticaj dužničkog tereta i relevantnih mera prilagođavanja na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u mnogim državama. Komitet priznaje da će često biti nemoguće izbeći programe prilagođavanja, i da će to neretko uključivati elemente stroge štednje. U takvim okolnostima nastojanja da se zaštite najosnovnija ekonomska, socijalna i kulturna prava postaju još preča. Države ugovornice Pakta, kao i relevantne agencije Ujedinjenih nacija, trebalo bi dakle da ulože određen napor da bi osigurale da takva zaštita bude maksimalno ugrađena u programe i kreiranje politike koja promoviše prilagođavanje. Takav pristup, koji se ponekad naziva «prilagođavanje s ljudskim likom» ili unapređivanje «ljudske dimenzije razvoja», zahteva da zaštita prava siromašnih i ugroženih treba da bude osnovni cilj ekonomskog prilagođavanja. Takođe, međunarodne mere za rešavanje dužničkih kriza trebalo bi da uzimaju u obzir potrebu zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, između ostalog, i putem međunarodne saradnje. U mnogim situacijama će se ukazati potreba za pokretanjem inicijativa za otpis velikih dugova.

10) Najzad, Komitet želi da skrene pažnju na važnu mogućnost za države ugovornice da u skladu s članom 22 Pakta u svojim izveštajima identifikuju sve svoje konkretne potrebe za tehničkom pomoći ili razvojnom saradnjom.

Peto zasedanje (1990)³

Opšti komentar br. 3: Priroda obaveza država ugovornica (čl. 2, st. 1 Pakta)

1. Član 2 je od posebnog značaja za potpuno razumevanje Pakta i mora se posmatrati u svetlu svih ostalih odredbi Pakta. On opisuje prirodu opštih pravnih obaveza koje su prihvatile države ugovornice Pakta. Te obaveze uključuju i ono što bi se moglo definisati kao (shodno radu Međunarodne pravne komisije) obaveze delovanja, kao i obaveze postizanja rezultata. Mada se ponekad veliki značaj pridaje razlici između formulacija koje se koriste u ovoj odredbi i onoj sadržanoj u ekvivalentnom čl. 2 Međunarodnog

² "Međunarodne dimenzije prava na razvoj, kao ljudskog prava povezanog sa drugim ljudskim pravima zasnovanim na međunarodnoj saradnji, uključujući pravo na mir, uzimajući u obzir zahteve novog međunarodnog ekonomskog poretka i osnovne ljudske potrebe." (E/CN.4/1334, stav 314).

³ Sadržano u dokumentu E/1991/23.

pakta o građanskim i političkim pravima, postojanje značajnih sličnosti te dve odredbe se neretko zanemaruje. Konkretno, dok Pakt predviđa postepeno ostvarivanje prava uz priznavanje postojanja ograničenja usled nedostatka raspoloživih sredstava, on takođe nameće različite obaveze s neposrednim dejstvom. Među njima, dve su od posebnog značaja za razumevanje prave prirode obaveza država ugovornica. Jedna od njih, koja je obrađena u posebnom komentaru i koja će biti predmet razmatranja na šestom zasedanju Komiteta je «garantovanje» da će relevantna prava «biti vršena bez diskriminacije...»

2. Druga obaveza iz čl. 2 st.1 je «preduzeti korake», koja samo po sebi nije ni određena niti ograničena drugim faktorima. Puno značenje ovog izraza može se takođe pojasniti poređenjem različitih jezičkih verzija: na engleskom se koristi «preduzeti korake» (*to take steps*), na francuskom «delovati» (*s'engager a agir*), a na španskom «usvojiti mere» (*a adoptar medidas*). Mada je moguće postepeno dostići puno ostvarivanje relevantnih prava, korake ka tom cilju treba preduzeti u razumno kratkom vremenskom periodu po stupanju na snagu Pakta u određenoj državi. Takvi koraci treba da budu promišljeni, konkretni i usmereni što je moguće jasnije ka ispunjavanju obaveza priznatih u Paktu.
3. Sredstva koja treba koristiti da bi se ispunile obaveze u pogledu preduzimanja koraka navedena su u čl. 2 st.1 i podrazumevaju «sva pogodna sredstva, uključujući tu naročito usvajanje zakonodavnih mera». Komitet priznaje da je u mnogim slučajevima donošenje zakona veoma poželjno, a u nekim slučajevima i neophodno. Na primer, delotvorna borba protiv diskriminacije će verovatno biti teška ukoliko ne postoji valjan pravni osnov za preduzimanje odgovarajućih mera. Zakonodavstvo je takođe neophodno radi regulisanja oblasti kao što su zdravlje, zaštita majki i dece, obrazovanje, kao i pitanja na koja se odnose članovi 6 do 9.
4. Komitet navodi da su države ugovornice uglavnom savesno i detaljno navodile bar pojedine zakonske mere koje su preduzele u tom pogledu. Međutim, Komitet želi da istakne da usvajanje zakonskih mera, što Pakt konkretno predviđa, ni u kom slučaju nije jedina obaveza država ugovornica. Formulacija «svim pogodnim sredstvima» mora se tumačiti baš onako kako glasi. Dok svaka država ugovornica mora sama da odluči koja su sredstva pogodna u određenim okolnostima u odnosu na svako pojedinačno pravo, ta njihova osobina neće uvek biti očigledna. Stoga je poželjno da izveštaji država ugovornica ne ukazuju samo na preduzete mere, već i na osnovu čega ih one smatraju «najpogodnijim» u datim okolnostima. Međutim, Komitet je taj koji daje konačnu ocenu o tome da li su preduzete sve pogodne mere.
5. Pogodne mere za zaštitu prava bi, osim zakona, mogle uključivati i obezbeđivanje pravnih lekova koji se mogu smatrati primenljivim u pravnom sistemom određene države. Komitet konstatuje da, na primer, uživanje priznatih prava bez diskriminacije, često može biti na odgovarajući način unapređeno delom i odredbama o drugim delotvornim pravnim lekovima. Zaista, države ugovornice koje su takođe i ugovornice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima su već obavezane članovima 2 st.1 i 3, 3 i 26 tog Pakta da obezbede da svaka osoba čija su prava ili slobode (uključujući i pravo na jednakost i nediskriminaciju) koje priznaje Pakt povređene, «dobije pravo na delotvoran pravni lek» (čl. 2 st. 3a). Takođe, postoji veliki broj drugih odredbi Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima uključujući članove 3, 7 (a), 8, 10 st. 3, 13 st. 2(a), st. 3 i 4 i 15 st.3, koje je moguće neposredno primenjivati kroz pravosudne ili druge organe u mnogim nacionalnim pravnim sistemima. Stoga su neodržive tvrdnje da ove odredbe suštinski nisu samoizvršive.
6. Tamo gde su usvojeni zakoni radi ostvarivanja prava koja priznaje Pakt, Komitet bi voleo da bude informisan, između ostalog, o tome da li takvi zakoni omogućavaju pravo postupanja u korist pojedinaca ili grupa koje smatraju da njihova prava nisu u

potpunosti ostvarena. U slučajevima gde su određena ekonomska, socijalna i kulturna prava priznata ustavom ili gde su odredbe Pakta direktno inkorporisane u domaće pravo, Komitet bi želeo da bude informisan o meri u kojoj se ova prava smatraju primenljivim (tj. mogu li se stranke na njih pozivati pred sudom). Komitet bi takođe želeo da prima konkretne informacije o svim slučajevima u kojima su postojeće ustavne odredbe koje se odnose na ekonomska, socijalna i kulturna prava oslabljene ili značajno izmenjene.

7. Ostale mere koje se takođe mogu smatrati «pogodnim» u smislu čl. 2 st. 1 mogu uključivati i administrativne, finansijske, obrazovne i društvene mere.
8. Komitet konstatuje da obavezu «preduzimati korake ... svim raspoloživim sredstvima uključujući naročito usvajanje zakonodavnih mera» može ispunjavati svaka država sa demokratskom vlašću koja poštuje sva ljudska prava, bez obzira na vrstu društvenog ili ekonomskog uređenja. Prema tome, Pakt je neutralan u pogledu političkog i ekonomskog sistema i njegova načela se ne mogu precizno tumačiti kao ona koja daju prednost socijalističkom, kapitalističkom ili kombinovanom sistemu, centralističkoj ili *laissez-faire* ekonomiji, ili nekom drugom sistemu. U tom smislu Komitet reafirmiše činjenicu da su prava priznata Paktom pogodna za ostvarivanje u kontekstu bilo kog oblika ekonomskog i političkog sistema, pod uslovom da takav sistem prihvata i odražava međuzavisnost i nedeljivost dve grupe ljudskih prava, kako je između ostalog afirmisano i u preambuli Pakta. Komitet u tom smislu takođe naglašava značaj drugih ljudskih prava, pogotovo prava na razvoj.
9. Osnovna obaveza postizanja rezultata izražena u čl. 2 st. 1 podrazumeva preduzimanje koraka «u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih» Paktom. Termin «postepeno ostvarivanje» se često koristi radi opisivanja svrhe ovog dela rečenice. Pojam postepenog ostvarivanja predstavlja priznanje činjenice da potpunu realizaciju svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava uglavnom neće biti moguće ostvariti u kratkom vremenskom roku. U tom smislu se obaveze bitno razlikuju od onoga što je predviđeno članom 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji podrazumeva neposrednu obavezu poštovanja i obezbeđivanja relevantnih prava. Ipak, činjenica da Pakt predviđa postepeno ostvarivanje svih prava ne bi smelo biti pogrešno protumačeno - da je obaveza lišena svakog suštinskog sadržaja. S jedne strane, ovaj pristup omogućava neophodnu fleksibilnost i odslikava stvarnost i teškoće sa kojim se zemlje suočavaju da bi obezbedile puno ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. S druge strane, formulacija se mora tumačiti u svetlu opšteg cilja, *raison d'etre* Pakta koji treba da utvrdi jasne obaveze država ugovornica u pogledu punog ostvarivanja prava o kojima je reč. Ona time nameće obavezu što ekspeditivnijeg i delotvornijeg kretanja ka tom cilju. Štaviše, sve namerne retrogradne mere u tom pogledu moraju biti veoma pažljivo razmotrene i u potpunosti opravdane uz upućivanje na sva prava koja su garantovana u Paktu i u kontekstu pune upotrebe svih raspoloživih sredstava.
10. Na osnovu obimnog iskustva koje su Komitet i telo koje mu je prethodilo stekli tokom više od decenije razmatranja izveštaja država ugovornica, Komitet je mišljenja da svaka država ugovornica ima minimalnu osnovnu obavezu da obezbedi minimalne osnovne nivoe za uživanje svakog pojedinačnog prava. Tako, na primer, država ugovornica u kojoj postoji značajan broj pojedinaca kojima je uskraćena osnovna ishrana, osnovni vid zdravstvene zaštite, osnovni uslovi stanovanja ili prebivanja, ili osnovni oblici obrazovanja, nije na prvi pogled u mogućnosti da ispuni svoje obaveze prema Paktu. Ukoliko bi se Pakt tumačio kao da ne uspostavlja taj minimum obaveze, bio bi lišen suštinskog razloga svog postojanja. Isto tako, mora se konstatovati da svaka ocena o tome da li je država ispunila svoje minimalne osnovne obaveze mora takođe uzeti u obzir finansijska ograničenja u dotičnoj zemlji. Član 2 st. 1 obavezuje svaku državu ugovornicu da preduzme potrebne korake «do maksimuma raspoloživih sredstava». Da

bi država ugovornica mogla da pripiše neuspeh u ostvarivanju makar minimuma osnovnih obaveza nedostatku raspoloživih sredstava, ona mora pokazati da je uložila maksimalan napor da upotrebi sva sredstva koja su joj na raspolaganju da bi prioritetno zadovoljila minimum svojih obaveza.

11. Međutim, Komitet želi da istakne da čak i tamo gde su raspoloživa sredstva očigledno neadekvatna, države ugovornice i dalje imaju obavezu da se trude da obezbede najšire moguće uživanje relevantnih prava u datim okolnostima. Štaviše, obaveze praćenja stepena ostvarivanja, ili još važnije neostvarivanja, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, i razvijanja strategija i programa za njihovo unapređenje, nisu nikako uslovljene ograničenošću sredstava. Komitet se već bavio ovim pitanjima u svom Opštem komentaru br. 1 (iz 1989. godine).
12. Komitet takođe podvlači činjenicu da čak i u vremenima oštrog ograničenja sredstava bilo zbog procesa prilagođavanja, ekonomske recesije ili drugih faktora, ugroženi članovi društva svakako moraju biti zaštićeni usvajanjem relativno jeftinih konkretnih programa. U podršku ovakvom pristupu, Komitet ukazuje na analize koju su pripremili UNICEF pod nazivom «*Prilagođavanje sa ljudskim likom: zaštita ugroženih i unapređivanje rasta*»,⁴ UNDP u svom «*Izveštaju o ljudskom razvoju*»⁵ iz 1990. i analizi Svetske banke u «*Izveštaju o razvoju sveta*» iz 1990.⁶
13. Poslednji deo člana 2 st. 1 na koji se mora skrenuti pažnja, je da je potrebno da svaka država ugovornica «preduzima korake, kako putem vlastitog napora tako i kroz međunarodnu pomoć i saradnju, naročito na ekonomskom i tehničkom planu...». Komitet podvlači da su formulacijom «do maksimuma svojih raspoloživih sredstava» autori Pakta nameravali da ukažu na sredstva koja postoje u samoj državi, kao i na ona koje međunarodna zajednica može da pruža kroz međunarodnu saradnju i pomoć. Štaviše, osnovna uloga ovakve saradnje u olakšavanju ostvarivanja relevantnih prava je dodatno naglašena u konkretnim odredbama u članovima 11, 15, 22 i 23. Komitet je u pogledu čl. 22 već skrenuo pažnju u Opštem komentaru br. 2 (1990) na neke mogućnosti i obaveze koje postoje u odnosu na međunarodnu saradnju. Član 23 takođe jasno precizira «pružanje tehničke pomoći» kao i druge aktivnosti kao sredstava "međunarodne akcije za ostvarenje priznatih prava...".
14. Komitet želi da istakne da, u skladu sa članovima 55 i 56 Povelje Ujedinjenih nacija, opštim principima međunarodnog prava i odredbama samog Pakta, međunarodna saradnja u cilju razvoja i ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava jeste obaveza svih država. To naročito važi za one zemlje koje su u tom pogledu u mogućnosti da pomognu drugima. Komitet posebno podvlači važnost Deklaracije o pravu na razvoj koju je Generalna skupština usvojila Rezolucijom 41/128 od 4. decembra 1986. godine, kao i potrebu da države ugovornice uzimaju u obzir sva načela koja su u njoj priznata. Komitet ističe da će puna realizacija ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ostati neispunjena težnja mnogih zemalja ukoliko ne bude postojao aktivan program međunarodne pomoći i saradnje svih onih država koje su u stanju da pomognu. U tom pogledu, Komitet takođe podseća na stavove u svom Opštem komentaru br. 2 (1990).

Šesto zasedanje (1991)⁷

⁴ G.A. Cornia, R. Jolly and F. Steward, Eds., Oxford, Clarendon Press, 1987.

⁵ Oxford, Oxford University Press, 1990.

⁶ *Ibid.*

⁷ Sadržano u dokumentu E/1992/23.

Opšti komentar br. 4: Pravo na odgovarajuće stanovanje (Čl. 11 stav 1 Pakta)

1. Shodno čl. 11 st. 1 Pakta, države ugovornice «priznaju pravo svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovarajuću ishranu, odevanje i stanovanje, kao i stalno poboljšanje životnih uslova». Ljudsko pravo na odgovarajuće stanovanje, koje proističe iz prava na odgovarajući životni standard, je od centralnog značaja za uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.
2. Komitet je bio u stanju da prikupi veliki broj informacija koje se odnose na ovo pravo. Od 1979. Komitet i njegovi prethodnici su razmatrali 75 izveštaja o pravu na odgovarajuće stanovanje. Komitet je takođe posvetio jedan dan opštoj diskusiji o ovom pitanju na svom trećem (vidi E/1989/22 st. 312) i četvrtom zasedanju (E1990/23, st. 281-285). Komitet je takođe pažljivo proučio informacije prikupljene tokom Međunarodne godine skloništa za beskućnike (1987), uključujući Globalnu strategiju za skloništa do 2000. godine koju je Generalna Skupština usvojila Rezolucijom 42/191 od 11. decembra 1987.⁸ Komitet je takođe pročitao relevantne izveštaje kao i drugu dokumentaciju Komisije za ljudska prava i Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina.⁹
3. Iako se veliki broj međunarodnih instrumenata odnosi na različite dimenzije prava na odgovarajuće stanovanje¹⁰, čl. 11 st. 1 Pakta predstavlja najsveobuhvatniju i možda najvažniju odredbu koja se bavi ovim pravom.
4. I pored činjenice da međunarodna zajednica često reaffirmiše važnost punog poštovanja prava na odgovarajuće stanovanje, postoji uznemirujuće dubok jaz između standarda postavljenih u članu 11 stav 1 Pakta i situacije koja preovladava u mnogim delovima sveta. Dok su problemi posebno akutni u pojedinim zemljama u razvoju, koje se suočavaju sa ogromnim finansijskim i ostalim problemima, Komitet smatra da i nekr od ekonomski najrazvijenijih država takođe imaju značajne probleme sa beskućništvom i neadekvatnim stanovanjem. Ujedinjene nacije procenjuju da u svetu postoji preko 100 miliona beskućnika i preko milijardu onih koji žive u neadekvatnim uslovima.¹¹ Nema indicija koje bi ukazivale na smanjenje ovog broja. Očigledno nijedna država ugovornica nije oslobođena neke vrste ozbiljnih problema vezanih za pravo na stanovanje.
5. Neke države ugovornice su u svojim izveštajima Komitetu priznavale i opisivale teškoće u osiguravanju prava na odgovarajuće stanovanje. Međutim, dostavljene informacije su uglavnom bile nedovoljne da bi Komitet stekao odgovarajuću sliku o situaciji koja preovladava u određenoj državi. Ovaj opšti komentar zato ima za cilj da identifikuje neka osnovna pitanja koja Komitet smatra važnim u ovoj oblasti.
6. Pravo na odgovarajuće stanovanje pripada svakome. Dok upućivanje na «njega i njegovu porodicu» odražava uloge polova i obrasce ekonomskih aktivnosti koji su bili opšteprihvaćeni u vreme kada je Pakt usvojen 1966. godine, ova formulacija se danas

⁸ Službene beleške Generalne skupštine, četrdeset treće zasedanje, Dodatak br. 8, addendum (A/43/8/Add.1).

⁹ Rezolucije 1986/36 i 1987/22 Komisije za ljudska prava; izveštaji g. Danilo Türk, Specijalni izvestilac Potkomisije (E/CN.4/Sub.2/1990/19, stavovi 108-120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, stavovi 137-139); Vidi takođe Rezoluciju Potkomisije 1991/26.

¹⁰ Vidi, na primer, čl. 25 (1) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, čl. 5 (e) (iii) Međunarodne konvencije o ukidanju rasne diskriminacije, čl. 14 (2) Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, čl. 27 (3) Konvencije o pravima deteta, čl. 10 Deklaracije o socijalnom napretku i razvoju, odeljak III (8) Deklaracije iz Vankuvera o ljudskim naseljima, 1976 (*Izveštaj Habitat-a: Konferencija UN o ljudskim naseljima* (izdanja Ujedinjenih nacija, br. E.76.IV.7 i ispravke, poglavlje I), čl. 8 (1) Deklaracije o pravu na razvoj i Preporuke MOR-a o smeštaju radnika, 1961 (No. 115)).

¹¹ Vidi fusnotu 6 gore.

ne može tumačiti kao impliciranje ograničenja primenljivosti prava pojedincima ili porodicama u kojima je žena glava porodice ili sličnim grupama. Prema tome, pojam «porodice» mora se tumačiti u širokom smislu. Dalje, pojedinci, kao i porodice, imaju pravo na adekvatne uslove stanovanja bez obzira na godine, materijalno stanje, pripadnost grupi ili drugoj organizaciji ili status i druge faktore. Štaviše, uživanje ovog prava, u skladu sa članom 2 stav 2 Pakta, ne sme da bude podložno bilo kakvom obliku diskriminacije.

7. Komitet je mišljenja da tumačenje prava na stanovanje ne sme biti usko i ograničeno i poistovećivano sa, na primer, obezbeđivanjem skloništa koje u stvari podrazumeva samo krov nad glavom, ili kojim be se sklonište posmatralo isključivo kao roba. Na pravo na stanovanje bi trebalo gledati pre kao na pravo da se živi negde u sigurnosti, miru i dostojanstvu. Ovo tumačenje je prikladno iz najmanje dva razloga. Kao prvo, pravo na stanovanje je povezano sa ostalim ljudskim pravima kao i sa osnovnim principima na kojima se Pakt zasniva. Ovo «urođeno dostojanstvo čoveka» iz kog prava iz Pakta proističu nalaže da termin «stanovanje» bude tumačen tako da uzima u obzir razne činioce, a najvažnije je da pravo na stanovanje treba obezbediti svima bez obzira na primanja ili pristup ekonomskim sredstvima. Drugo, termin u članu 11 stav 1 se ne odnosi samo na pojam stanovanje, već i na odgovarajuće stanovanje. Kao što i Komisija za ljudska naselja i Globalna strategija za skloništa do 2000. godine predviđaju: »Odgovarajuće sklonište podrazumeva...odgovarajuću privatnost, odgovarajući prostor, odgovarajuću sigurnost, odgovarajuće osvetljenje i ventilaciju, odgovarajuću osnovnu infrastrukturu i lokaciju u odnosu na radne i osnovne objekte – svega toga po razumnoj ceni».
8. Zato je pojam adekvatnosti posebno značajan u pogledu prava na stanovanje obzirom da ukazuje na brojne činioce koji se moraju uzeti u obzir prilikom utvrđivanja da li se određeni oblici skloništa može smatrati «odgovarajućim stanovanjem» u smislu Pakta. Dok je adekvatnost delimično određena društvenim, ekonomskim, kulturnim, klimatskim, ekološkim i drugim činiocima, Komitet veruje da je ipak moguće u ovu svrhu identifikovati određene aspekte prava na stanovanje koji moraju biti uzeti u obzir u bilo kom određenom kontekstu. Ti aspekti uključuju sledeće:
 - a) *Pravnu zaštitu poseda.* Posed na nepokretnosti se javlja u više oblika, uključujući iznajmljivanje (javno i privatno), zajedničko stanovanje, zakup, državinu samog vlasnika, privremeni smeštaj radi hitnog rešavanja stambenog pitanja i neformalna naselja, uključujući okupaciju zemljišta ili druge nepokretnosti. Bez obzira na vrstu poseda, svakom treba da bude obezbeđen određeni stepen sigurnosti poseda kojim se garantuje pravna zaštita u slučaju nasilnog iseljenja, uznemiravanja i drugih pretnji. Države ugovornice treba da preduzmu neodložne mere koje imaju za cilj obezbeđivanje zaštite poseda osobama i domaćinstvima koja u ovom trenutku ne uživaju takvu vrstu zaštite, uz konsultaciju sa tim osobama ili grupama;
 - b) *Raspoloživost usluga, materijala, opreme i infrastrukture.* Adekvatan stan mora da sadrži određenu opremu koja je neophodna za zdravlje, sigurnost, komfor i ishranu. Svi uživaoci prava na odgovarajuće stanovanje trebalo bi da imaju odgovarajući pristup prirodnim i zajedničkim resursima, bezbednoj vodi za piće, struji za kuvanje, grejanje i osvetljenje, sanitarijama i higijenskoj opremi, prostoru za čuvanje hrane, prostoru za odlaganje smeća, kanalizaciji, kao i hitnim službama;
 - c) *Priuštivost.* Troškovi pojedinaca ili domaćinstava za potrebe stanovanja treba da budu na nivou koji ne ugrožava ispunjenje i zadovoljenje ostalih osnovnih potreba. Države ugovornice treba da preuzmu korake da deo troškova za stanovanje uglavnom bude u skladu sa nivoom primanja. Države ugovornice treba da uvedu subvencije za stanovanje za one koji nisu u mogućnosti da sebi priušte odgovarajući stan, kao i oblike i nivoe

finansiranja stanovanja koje na odgovarajući način odražavaju potrebe stanovanja. U skladu sa principom priuštivosti, stanari bi trebalo da budu zaštićeni odgovarajućim sredstvima od neprimereno visokih zakupnina kao i od podizanja zakupnine. U zajednicama u kojima se prirodni materijal koristi za izgradnju kuća, države ugovornice treba da preduzmu korake i obezbede raspoloživost takvog materijala;

- d) *Pogodne uslove za život.* Adekvatan stan mora biti pogodan za život time što će stanari boraviti u adekvatnom prostoru koji ih štiti od hladnoće, vlage, vrućine, kiše, vetra ili drugih pretnji zdravlju, strukturalnih rizika i izloženosti bolestima. Fizička sigurnost stanara mora takođe biti garantovana. Komitet ohrabruje države ugovornice da primene *Zdravstvena načela stanovanja*,¹² koje je usvojila Svetska zdravstvena organizacija, a koja stanovanje posmatraju kao faktor životne sredine koji se u epidemiološkim analizama najčešće vezuje za uslove koji mogu dovesti do oboljenja; npr. neadekvatni i loši uslovi stanovanja i uslovi života su neraskidivo povezani sa visokim stopama smrtnosti i oboljevanja;
- e) *Pristupačnost.* Odgovarajuće stanovanje mora biti pristupačno onima koji na to imaju pravo. Društvene grupe u nepovoljnom položaju moraju imati pun i održiv pristup odgovarajućem stanovanju. Ove grupe, u koje spadaju stari ljudi, deca, mentalno ometeni, ozbiljno bolesni, HIV-pozitivna lica, osobe sa stalnim medicinskim problemima, mentalno oboleli, žrtve prirodnih nepogoda, ljudi koji žive u oblastima gde su česte nepogode i ostale grupe, bi trebalo dakle na određeni način svrstati među prioritete u pogledu stanovanja. I zakoni o stanovanju i politika stanovanja trebalo bi da u punoj meri uzimaju u obzir specifične potrebe stanovanja kada je reč o ovim grupama. Obezbeđivanje većeg pristupa zemljištu onima bez zemlje ili siromašnim slojevima društva treba da predstavlja centralni cilj stambene politike mnogih država ugovornica. Potrebno je ustanoviti jasne obaveze vlasti kako bi se potkrepilo pravo svih na sigurno mesto gde će živeti u miru i dostojanstvu, uključujući i pristup zemljištu kao zvanično pravo;
- f) *Lokaciju.* Adekvatan stan mora da bude smešten na lokaciji koja omogućava pristup radnim mestima, zdravstvenoj zaštiti, školama, obdaništima kao i ostaloj javnoj infrastrukturi. Ovo se odnosi kako na velike gradove tako i na ruralne krajeve gde cena prevoza na i sa posla može da preopterećuje kućne budžete siromašnih domaćinstava. Takođe, kuće ne bi trebalo zidati na zagađenim lokalitetima niti u neposrednoj blizini izvora zagađenja koji ugrožavaju pravo stanovnika na zdravlje;
- g) *Kulturnu adekvatnost.* Način na koji su kuće sagrađene, građevinski materijal i građevinska politika moraju da omogućavaju izražavanje kulturnog identiteta i različitosti stanovanja. Aktivnosti u cilju modernizacije ili razvoja u sferi stanovanja ne smeju da dozvole žrtvovanje kulturne dimenzije stanovanja i treba da između ostalog po potrebi obezbede savremenu tehnološku opremu.
9. Kao što je prethodno navedeno, pravo na odgovarajuće stanovanje ne može se posmatrati izolovano od drugih ljudskih prava koja su garantovana u oba Međunarodna pakta i u drugim odgovarajućim međunarodnim instrumentima. U tom pogledu je Komitet već uputio na koncept poštovanja ljudskog dostojanstva kao i principa nediskriminacije. Takođe, puno uživanje ostalih prava - kao što je pravo na slobodu izražavanja, pravo na slobodu udruživanja (na primer stanara i ostalih grupa u zajednici), pravo na slobodu izbora mesta boravka i pravo na učešće u javnom donošenju odluka - je neophodno da bi svi slojevi društva ostvarivali i uživali pravo na stanovanje. Takođe, pravo na zaštitu od proizvoljnih ili bespravni povreda privatnosti,

¹² Ženeva, Svetska zdravstvena organizacija, 1990.

porodice, doma ili prepiske sadrži veoma važnu dimenziju pri definisanju prava na odgovarajuće stanovanje.

10. Bez obzira na stepen razvoja države, postoje određeni koraci koje je potrebno odmah preduzeti. Kako je i predviđeno u Globalnoj strategiji za skloništa i drugim međunarodnim analizama, mnoge mere potrebne za unapređenje prava na stanovanje nalažu samo to da se vlasti uzdrže od odgovarajućeg postupanja i njihovu posvećenost olakšavanju «samopomoći» dotičnim grupama. Kada takvi koraci zahtevaju više sredstava od onih koje jedna država ugovornica ima na raspolaganju, uputno je da ona što pre uputi zahtev za međunarodnu saradnju u skladu sa čl. 11 st. 1, 22 i 23 Pakta, i o tome obavesti Komitet.
11. Države ugovornice treba da daju adekvatan prioritet onim društvenim grupama koje žive u nepovoljnim uslovima tako što će im posvećivati posebnu pažnju. Sledstveno tome, državna politika i zakonodavstvo ne treba da budu osmišljeni tako da od njih imaju korist već povlašćene društvene grupe nauštrb drugih. Komitet je svestan da spoljni činioci mogu da utiču na stalno poboljšanje uslova života i da su u mnogim državama ugovornicama opšti životni uslovi pogoršani tokom osamdesetih. Međutim, kako je Komitet naveo u Opštem komentaru br. 2 (1990) (E/1990/23, aneks 3), i pored problema prouzrokovanih izvan države ugovornice, obaveze iz Pakta i dalje ostaju na snazi a verovatno dobijaju na značaju tokom perioda ekonomskog nazadovanja. Komitet zato smatra da bi opšte nazadovanje u pogledu uslova života i stanovanja neposredno prouzrokovano politikom i zakonodavnim odlukama država ugovornica bilo u nesaglasnosti sa obavezama iz Pakta ukoliko nisu preduzete prateće mere kompenzacije.
12. Iako se najprikladnija sredstva za postizanje punog ostvarivanja prava na odgovarajuće stanovanje značajno razlikuju od države do države, Pakt jasno nalaže da svaka država ugovornica treba da preduzme neophodne korake u tom pogledu. To će uglavnom nalagati usvajanje nacionalne strategije stanovanja koja, kako je navedeno u stavu 32 Globalne strategije za skloništa, «definiše ciljeve za obezbeđivanje smeštajnih uslova, identifikuje raspoloživa sredstva za postizanje ovog cilja i ekonomski najefikasniji način njihove upotrebe, i utvrđuje obaveze i rokove za primenu neophodnih mera». Da bi ta strategija bila relevantna, delotvorna i obezbeđivala poštovanje drugih ljudskih prava, ona treba da bude zasnovana na širokim i istinskim konsultacijama uz učešće svih zainteresovanih, uključujući beskućnike, kao i onih koji žive u neadekvatnim stanovima i njihovih predstavnika. Štaviše, potrebno je preduzeti korake da bi se osigurala koordinacija između ministarstava i regionalnih i lokalnih vlasti radi usklađivanja odgovarajućih mera (u oblasti ekonomije, poljoprivrede, životne sredine, energetike, itd.) s obavezama iz čl. 11 Pakta.
13. Delotvoran nadzor situacije koja se odnosi na stanovanje je druga neposredna obaveza država članica. Da bi države ugovornice ispunile svoje obaveze po članu 11 stav 1, potrebno je da između ostalog pokažu da su preduzele sve neophodne korake, samostalno ili na osnovu međunarodne saradnje, da utvrde prave razmere beskućništva i neodgovarajućeg stanovanja u okviru svoje nadležnosti. U tom smislu, revidirane opšte smernice Komiteta koje se odnose na oblik i sadržaj izveštaja (E/C.12/1991/1) ističu potrebu da se «dostave detaljne informacije o grupama u okviru ... društva koje su ugrožene ili u nepovoljnom položaju kada je reč o stanovanju». One pogotovo uključuju beskućnike – pojedince i porodice, one koji stanuju u neodgovarajućem prostoru i bez lakog pristupa osnovnim udobnostima, one koji žive u «bespravnim» naseljima, nasilno iseljene osobe i grupe s niskim primanjima.
14. Mere osmišljene da zadovolje obaveze država ugovornica koje se odnose na pravo na odgovarajuće stanovanje mogu da podrazumevaju bilo koje javne ili privatne mere koje

se mogu smatrati odgovarajućim. Mada se u pojedinim državama javno finansiranje stanovanja može najkorisnije upotrebiti za neposrednu izgradnju novih stanova, iskustvo je u mnogim slučajevima pokazalo nemogućnost vlada da u potpunosti reše nedostatak stanova putem javne stambene izgradnje. Zato treba ohrabrivati unapređivanje «strategija mogućnosti» država ugovornica u kombinaciji s njihovom punom posvećenošću obavezama koje proizlaze iz prava na odgovarajuće stanovanje. U suštini, države ugovornice imaju obavezu da pokažu da su preduzete mere dovoljne za ostvarivanje prava svakog pojedinca u najkraćem mogućem roku, shodno maksimumu raspoloživih sredstava.

15. Mnoge od potrebnih mera će uključivati izdvajanje sredstava i političke inicijative opšte prirode. Bez obzira na to, u ovom kontekstu ne bi trebalo potcenjivati ulogu formalnih pravnih i administrativnih mera. Globalna strategija za skloništa (stavovi 6 do 67) skreće pažnju na vrste mera koje bi mogle biti preduzete u tom pogledu kao i na njihov značaj.
16. U nekim državama je pravo na odgovarajuće stanovanje utvrđeno ustavom. Komitet je u takvim slučajevima naročito zainteresovan da shvati pravni i praktični značaj ovakvog pristupa. Te države treba da informišu Komitet o detaljima vezanim za određene slučajeve i drugim načinima gde se ustavno uređivanje ovog pitanja pokazalo kao korisno.
17. Komitet smatra da mnogi sastavni elementi prava na odgovarajuće stanovanje treba da budu makar usklađeni sa obezbeđivanjem pravnih lekova u nacionalnom zakonodavstvu. Zavisno od pravnog sistema, ti lekovi mogu uključivati: (a) žalbe s ciljem sprečavanja planiranog iseljenja ili rušenja po nalogu suda, (b) pravne procedure koje predviđaju odštetu za nezakonito iseljenje, (v) pritužbe protiv nezakonitog postupanja koje je preduzeo ili podržao vlasnik (bilo državni ili privatni) u pogledu visine najamnine, naknade za održavanje, kao i rasne ili bilo koje druge vrste diskriminacije, (g) navode o postojanju bilo koje forme diskriminacije vezane za dodelu stanova ili dostupnost prava na stanovanje, i (d) pritužbe protiv vlasnika zbog nezdravih ili neodgovarajućih uslova stanovanja. U nekim pravnim sistemima takođe bi trebalo ispitati mogućnost zajedničkih tužbi u situacijama koje uključuje značajno više nivoa beskućništva.
18. U tom pogledu, Komitet smatra da su slučajevi nasilnog iseljenja već na prvi pogled u nesaglasnosti sa zahtevima iz Pakta i mogu biti opravdani samo u izuzetnim slučajevima, i u skladu sa odgovarajućim principima međunarodnog prava.
19. Najzad, član 11 stav 1 se završava obavezom država ugovornica da priznaju «suštinsku važnost međunarodne saradnje zasnovane na slobodno prihvaćenoj međunarodne saglasnosti». U proseku je manje od 5 posto ukupne međunarodne pomoći usmereno na stanovanje ili ljudska naselja, i često način na koji se ta sredstva obezbeđuju ne rešava potrebe za stanovanjem grupa u nepovoljnom položaju. Države ugovornice, i one koje pružaju i one koje primaju pomoć, treba da osiguraju da značajna finansijska sredstva budu namenjena stvaranju uslova za adekvatan smeštaj većeg broja osoba. Međunarodne finansijske institucije koje promovišu mere strukturalnog prilagođavanja treba da osiguraju da takve mere ne ugrožavaju uživanje prava na odgovarajuće stanovanje. Države ugovornice treba prilikom razmatranja međunarodne finansijske saradnje da utvrde u kojim oblastima vezanim za ostvarivanje prava na odgovarajuće stanovanje će spoljno finansiranje biti najdelotvornije. Ovakvi zahtevi treba u potpunosti da uzimaju u obzir potrebe i stavove grupa na koje se odnose.

Jedanaesto zasedanje (1994)¹

Opšti Komentar br. 5: Osobe sa invaliditetom

1. Međunarodna zajednica često naglašava ogroman značaj Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u vezi sa ljudskim pravima osoba sa invaliditetom.² Tako je 1992. godine Generalni sekretar UN u izveštaju o sprovođenju Svetskog akcionog programa koji se odnosi na osobe s invaliditetom tokom Dekade osoba s invaliditetom Ujedinjenih nacija, zaključio da je «invaliditet blisko povezan sa ekonomskim i socijalnim činiocima» i da su «životni uslovi u mnogim delovima sveta toliko očajni da zadovoljavanje osnovnih potreba svih – za hranom, vodom, skloništem, zdravstvenom zaštitom i obrazovanjem - treba da čini kamen temeljac nacionalnih programa».³ Čak i u zemljama koje imaju relativno visok životni standard, osobe sa invaliditetom su često uskraćene mogućnosti da uživaju pun dijapazon ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koje priznaje Pakt.
2. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava i radna grupa koja mu je prethodila, bili su eksplicitno pozvani od strane i Generalne skupštine⁴ i Komisije za ljudska prava⁵ da nadziru da li države ugovornice poštuju obaveze i obezbeđuju osobama sa invaliditetom puno uživanje relevantnih prava. Dosadašnje iskustvo Komiteta pokazuje da države ugovornice posvećuju veoma malo pažnje ovom pitanju u svojim izveštajima. To se očigledno poklapa sa zaključkom Generalnog sekretara da «većina vlada još ne preduzima konkretne mere koje bi delotvorno poboljšale situaciju» osoba sa invaliditetom.⁶ Zato je prikladno razmotriti i naglasiti neke od načina na koje pitanja koja se tiču osoba sa invaliditetom proističu iz obaveza u Paktu.
3. I dalje ne postoji međunarodno prihvaćena definicija termina «invaliditet». U ovoj prilici, međutim, prikladno je osloniti se na sledeći pristup usvojen u Standardnim pravilima iz 1993. godine:

«Termin invaliditet podrazumeva veliki broj različitih funkcionalnih ograničenja koja se javljaju među svim populacijama... Ljudi mogu imati invaliditet zbog fizičkog, intelektualnog ili senzornog oštećenja, medicinskog stanja ili mentalnog oboljenja. Takva oštećenja, stanja ili oboljenja mogu po svojoj prirodi biti hronična ili privremena».⁷
4. U skladu sa pristupom usvojenim u Standardnim pravilima, ovaj opšti komentar koristi termin «osobe sa invaliditetom» umesto ranijeg termina "osobe sa hendikepom". Sugerisano je da potonji termin može biti pogrešno protumačen i da implicira da takva lica imaju umanjenu sposobnost da funkcioniše kao osobe.
5. Pakt se ne bavi eksplicitno osobama sa invaliditetom. Ipak, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima priznaje da su svi ljudi rođeni slobodni i jednaki sa dostojanstvom i pravima, i pošto se odredbe Pakta odnose u potpunosti na sve članove društva, osobe sa invaliditetom očigledno imaju pravo na zaštitu svih prava priznatih u Paktu. Takođe,

¹ Sadržano u dokumentu E/1995/22.

² Za sveobuhvatni pregled pitanja, vidi završni izveštaj koji je pripremio g. Leandro Despouy, Specijalni izvestilac za pitanja ljudskih prava i invaliditeta (E/CN.4/Sub.2/1991/31).

³ Vidi A/47/415, st 5.

⁴ Vidi st. 165 Svetskog akcionog programa za osobe sa invaliditetom, koji je usvojila Generalna Skupština rezolucijom 37/52 3.decembra 1982. (st.1).

⁵ Vidi rezolucije 1992/48, st.4 i 1993/29 st.7 Komisije za ljudska prava.

⁶ Vidi A/47/415, st.6

⁷ Standardna pravila o izjednačavanju prilika za osobe sa invaliditetom, aneks rezoluciji 48/96 od 20.decembra 1993. (Uvod st.17) Generalne skupštine.

države ugovornice treba da preduzmu prikladne mere, koristeći sva sredstva koje imaju na raspolaganju kako bi osobama sa invaliditetom kojima je potreban poseban tretman, omogućile da prevaziđu svaku smetnju uživanju prava predviđenih Paktom koja proističe iz njihovog invaliditeta. Štaviše, zahtev sadržan u članu 2 stav 2 Pakta da će predviđena prava «...biti primenjena bez ikakve diskriminacije» zasnovane na određenim navedenim osnovama «ili na drugom statusu» jasno se odnosi na diskriminaciju po osnovu invaliditeta.

6. Odsustvo eksplicitne odredbe koja se tiče položaja osoba sa invaliditetom u Paktu može se pripisati nepostojanju svesti o važnosti eksplicitnog a ne samo implicitnog bavljenja ovim pitanjem u vreme pisanja Pakta pre više od četvrt veka. Noviji međunarodni instrumenti iz oblasti ljudskih prava bave se, međutim, konkretno ovim pitanjem. Oni uključuju Konvenciju o pravima deteta (član 23); Afričku Povelju o ljudskim pravima (član 18(4)); i Dodatni Protokol uz Američku Konvenciju o ljudskim pravima u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (član 18). Dakle, danas je veoma široko prihvaćeno da se ljudska prava osoba sa invaliditetom moraju štiti i unapređivati opštim i posebnim zakonima, politikom i programima.
7. U skladu s ovim pristupom, međunarodna zajednica afirmiše svoju posvećenost osiguravanju punog dijapazona ljudskih prava osobama sa invaliditetom sledećim instrumentima: (a) Svetskim akcionim programom za osobe sa invaliditetom, koji pruža politički okvir u cilju promovisanja «delotvornih mera za prevenciju invaliditeta, rehabilitaciju i realizaciju ciljeva "punog učešća" (osoba sa invaliditetom) u društvenom životu i razvoju i "jednakosti";⁸ (b) Smernicama za osnivanje i razvoj Nacionalnih koordinacionih komiteta za invaliditet i sličnih tela, usvojenim 1990;⁹ (c) Principima za zaštitu mentalno obolelih osoba i unapređenje mentalne zdravstvene zaštite, usvojene 1991.¹⁰ (d) Standardnim pravilima za izjednačavanje mogućnosti koje se pružaju osobama sa invaliditetom (u daljem tekstu «Standardna pravila») usvojenim 1993. sa svrhom da obezbede svim osobama sa invaliditetom «ista prava i obaveze koje imaju i ostali».¹¹ Standardna pravila su od velikog značaja i čine veoma važne referentne smernice za preciznije utvrđivanje relevantnih obaveza država ugovornica Pakta.

1. Opšte obaveze država ugovornica

8. Ujedinjene nacije procenjuju da danas u svetu ima više od 500 miliona osoba sa invaliditetom. Od tog broja, 80 posto živi u ruralnim oblastima u zemljama u razvoju. Sedamdeset odsto ukupnog broja osoba sa invaliditetom ima ograničen ili čak nikakav pristup uslugama koje su im potrebne. Pобољшanje situacije osoba sa invaliditetom je zato od neposredne važnosti za svaku državu ugovornicu Pakta. Iako se mere odabrane za unapređenje punog ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ove grupe neizbežno značajno razlikuju od jedne do druge zemlje, nema države od koje se ne zahteva da formuliše politiku i uloži velike napore u ovoj oblasti.¹²
9. Obaveza država ugovornica Pakta da unapređuju postepeno ostvarivanje relevantnih prava do maksimuma svojih raspoloživih sredstava nedvosmisleno zahteva da vlade učine mnogo više od prostog uzdržavanja od mera koje mogu imati negativne posledice po osobe sa invaliditetom. U slučaju takvih ugroženih grupa i grupa u nepovoljnom

⁸ Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 iznad) st 1.

⁹ A/C.3/46/4, aneks I takodje sadržan u Izveštaju sa Medjunarodnog sastanka o pravima i funkcijama nacionalnog koordinacionog komiteta o invaliditetu u zemljama u razvoju, Peking, 5-11. novembar 1990. 9CSDHA/DDP/NDC/40. Vidi takođe rezoluciju Ekonomskog i socijalnog saveta 1991/8 i Rezoluciju 46/96 od 16.decembra 1991. Generalne skupštine.

¹⁰ Rezolucija 46/119 od 17.decembra 1991 Generalne skupštine, aneks

¹¹ Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Uvod, st.15.

¹² Vidi A/47/415, *passim*

položaju, države ugovornice imaju obavezu da preduzimaju pozitivne akcije kako bi smanjile strukturalne nedostatke i pružile osobama sa invaliditetom odgovarajući preferencijalni tretman radi postizanja ciljeva punog učešća i jednakosti svih osoba sa invaliditetom u društvu. Ovo skoro uvek podrazumeva odvajanje dodatnih sredstava u tu svrhu i neophodnost primene širokog opsega specijalno kreiranih mera.¹³

10. U skladu sa izveštajem Generalnog sekretara, događaji tokom protekle decenije i u razvijenim i u zemljama u razvoju bili su izrazito nepovoljni po osobe sa invaliditetom:

«trenutno ekonomsko i socijalno nazadovanje, obeleženo niskim stopama rasta, visokim procentom nezaposlenosti, smanjenom javnom potrošnjom, postojećim programima strukturalnog prilagođavanja i privatizacijom, negativno je uticalo na programe i usluge... Ukoliko se sadašnji negativni trendovi nastave, postoji rizik da se /osobe sa invaliditetom/ sve više nađu na margini društva i da zavise samo od *ad hoc* podrške»

Kako je Komitet već primetio (Opšti Komentar br. 3 (Peto zasedanje 1990), stav 12) dužnost država ugovornica da štite ugrožene članove društva ne gubi, već naprotiv, dobija na značaju u vremenima kada su sredstva veoma ograničena.

11. Obzirom na sve veću posvećenost vlada širom sveta tržišno orijentisanoj politici, prikladno je u tom kontekstu istaći određene vidove obaveza država ugovornica. Jedan od njih je da se zakonski obezbedi da i javna i privatna sfera u određenim granicama obezbeđuju jednaki tretman osoba sa invaliditetom. Obzirom na sve veću privatizaciju javnih službi i sve veće oslanjanje na slobodno tržište, neophodno je da privatni poslodavci, privatni dobavljači hrane i oni koji pružaju usluge, i ostali ne-javni subjekti budu zakonom obavezani da primenjuju norme nediskriminacije i jednakosti prema osobama sa invaliditetom. U okolnostima kada norme obavezuju samo javne službe na takvu vrstu zaštite, mogućnosti osoba sa invaliditetom da učestvuju u glavnim društvenim tokovima i da u potpunosti realizuju svoje potencijale kao aktivni članovi društva oštro se i često samovoljno ograničavaju. To ne znači da su zakonodavne mere uvek najdelotvornije sredstvo za eliminaciju diskriminacije u okviru privatnog sektora. Zato, na primer, Standardna pravila stavljaju poseban naglasak na potrebu da države «preduzimaju aktivnosti radi podizanja svesti društva o osobama sa invaliditetom, njihovim pravima, potrebama, potencijalima i doprinosu».¹⁴
12. U odsustvu državne intervencije će uvek postojati slučajevi kada delovanje slobodnog tržišta proizvodi nezadovoljavajuće posledice po osobe sa invaliditetom, bilo pojedince ili grupe, i u takvim uslovima država treba da interveniše i preuzima odgovarajuće mere da umanj, nadoknadi, ili otkloni rezultate delovanja tržišta. Takođe, iako je prikladno da se vlade oslanjaju na privatne, volonterske grupe da pomognu osobama sa invaliditetom na različite načine, takvi aranžmani nikako ne mogu osloboditi vlada dužnosti da obezbede puno poštovanje obaveza iz Pakta. Kako se navodi u Svetskom akcionom programu za osobe sa invaliditetom, "vlade su u krajnjoj liniji odgovorne za popravljjanje uslova koji dovode do oštećenja i za prevazilaženje posledica invaliditeta."¹⁵

2. Sredstva primene

13. Metode koje treba da primene države ugovornice kako bi ispunile svoje obaveze prema osobama sa invaliditetom iz Pakta suštinski su iste kao i one na raspolaganju u vezi sa drugim obavezama (vidi Opšti komentar br. 1 (Treće zasedanje, 1989)). One uključuju

¹³ *Ibid*, stav 5.

¹⁴ Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 1.

¹⁵ Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 gore) stav 3.

potrebu utvrđivanja prirode i obima problema koji postoje u državi putem redovnog nadzora; potrebu usvajanja odgovarajuće posebno kreirane politike i programa radi rešavanja identifikovanih problema; potrebu za donošenjem neophodnih zakona i eliminacijom svih postojećih diskriminatorskih zakonskih odredbi; i potrebu izdvajanja odgovarajućih sredstava iz budžeta ili, po potrebi, traženje međunarodne saradnje i pomoći. U tom pogledu, međunarodna saradnja će u skladu s članovima 22 i 23 Pakta verovatno predstavljati značajan element koji će omogućiti nekim zemljama u razvoju da ispune svoje obaveze iz Pakta.

14. Uz to, međunarodna zajednica neprekidno potvrđuje da kreiranje politike i sprovođenje programa u ovoj oblasti treba da budu zasnovani na bliskim konsultacijama i uključivanju reprezentativnih grupa osoba o kojima se radi. Iz tog razloga, Standardna pravila preporučuju da treba učiniti sve što je moguće da bi se pomoglo osnivanje nacionalnih koordinacionih komiteta ili sličnih tela, koja bi služila kao centralno nacionalno telo za pitanja invaliditeta. Vlade pri tom treba da uzmu u obzir Smernice iz 1990. za osnivanje nacionalnih koordinacionih komiteta za invaliditet ili sličnih tela.¹⁶

3. Obaveza ukidanja diskriminacije po osnovu invaliditeta

15. I *de jure* i *de facto* diskriminacija osoba sa invaliditetom ima dugu istoriju i javlja se u raznim oblicima. Oni se kreću od otvorene diskriminacije, kao što je uskraćivanje pristupa obrazovanju, do `suptilnih` oblika diskriminacije kao što su segregacija i izolacija uspostavljanjem fizičkih i društvenih barijera. U svrhu Pakta, diskriminacija po osnovu invaliditeta` može biti definisana kao diskriminacija koja uključuje svako razlikovanje, isključenje, ograničavanje, davanje prednosti, ili uskraćivanje razumne predusretljivosti nekoj osobi zbog njenog invaliditeta koje ima za posledicu poništavanje ili ugrožavanje priznavanja, uživanja ili korišćenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Odbijanje, neznanje, predrasude i preubeđenja, kao i isključenje, razlikovanje i odvajanje osoba sa invaliditetom često dovodi do toga da one ne mogu da uživaju ekonomska, socijalna i kulturna prava na isti način na koji ih uživaju osobe bez invaliditeta. Posledice diskriminacije po osnovu invaliditeta posebno su teške u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja, prevoza, kulturnog života, kao i u pogledu pristupa javnim mestima i uslugama.
16. Uprkos izvesnom napretku u oblasti zakonodavstva tokom prošle decenije¹⁷ pravni položaj osoba sa invaliditetom je i dalje težak. Čini se da je u bukvalno svim državama ugovornicama neophodna primena sveobuhvatnog anti-diskriminacionog zakonodavstva koje se odnosi na invaliditet da bi se otklonile posledice ranije i sadašnje diskriminacije i sprečila diskriminacija u budućnosti. Takvo zakonodavstvo ne samo da treba da omogući osobama sa invaliditetom pravo na pravne lekove koliko je to moguće i prikladno, već i da obezbedi socijalne programe koji omogućavaju osobama sa invaliditetom da žive integrisan i nezavisan život po svom izboru.
17. Anti-diskriminativne mere treba da budu zasnovane na načelu jednakih prava za sve, i one sa i one bez invaliditeta, koji, po Svetskom akcionom programu za osobe sa invaliditetom, "podrazumeva da su potrebe svakog pojedinca podjednako važne, da te potrebe moraju da budu osnova za planiranje društva, i da sva sredstva moraju da budu iskorišćena kako bi svakom pojedincu obezbedila jednake mogućnosti učešća. Politika prema osobama sa invaliditetom treba da osigura (osobama sa invaliditetom) pristup svim javnim službama".¹⁸

¹⁶ Vidi notu 8 gore.

¹⁷ Vidi A/47/415, stav 37-38

¹⁸ Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 gore) stav 25.

18. Pošto je potrebno preduzeti odgovarajuće mere radi eliminacije postojeće diskriminacije i pružanja jednakih prilika osobama sa invaliditetom, te mere ne bi trebalo smatrati diskriminatorским u smislu člana 2 stav 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima dok god su zasnovane na načelu jednakosti i primenjivane samo u meri u kojoj su neophodne da bi postigle svoj cilj.

4. Pojedine odredbe Pakta

A. Član 3 - Jednaka prava muškaraca i žena

19. Ljudi se ponekad prema osobama sa invaliditetom odnose kao prema bespolnim bićima. Zato se često zanemaruje dvostruka diskriminacija kojoj su izložene žene sa invaliditetom.¹⁹ Uprkos čestim pozivima međunarodne zajednice da se posebna pažnja posveti njihovom položaju, veoma je malo učinjeno na tom planu tokom Decenije. Zanemarivanje žena sa invaliditetom nekoliko se puta spominje u izveštaju Generalnog sekretara o sprovođenju Svetskog akcionog programa.²⁰ Zato Komitet poziva države ugovornice da se bave situacijom žena sa invaliditetom i da ubuduće daju visok prioritet sprovođenju programa vezanih za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

B. Članovi 6-8 - Pravo na rad

20. Zapošljavanje je jedna od onih oblasti u kojoj je diskriminacija po osnovu invaliditeta stalno prisutna. U mnogim zemljama stopa nezaposlenosti među osobama sa invaliditetom je dva do tri puta veća od stope nezaposlenosti među ljudima bez invaliditeta. Retke zaposlene osobe sa invaliditetom uglavnom rade na poslovima koji su slabo plaćeni, nemaju punu socijalnu i pravnu sigurnost i često su isključene iz glavnog toka tržišta rada. Države treba aktivno da podržavaju integraciju osoba sa invaliditetom u regularno tržište rada.

21. Pravo svakog na mogućnost da zaradi za život radom koje on sam izabere ili prihvati (čl. 6 st.1) se ne ostvaruje ako osobe sa invaliditetom imaju priliku samo da rade u takozvanim "zaštićenim" objektima sa lošim radnim uslovima. Ovo pravo se takođe krši aranžmanima po kojima su osobe sa određenom kategorijom invaliditeta unapred predodređene za određena zanimanja ili za proizvodnju određene robe. Slično, u svetlu principa 13, stava 3, Principa za zaštitu mentalno obolelih osoba i za poboljšanje zaštite mentalnog zdravlja,²¹ terapeutsko lečenje u institucijama koji se svodi na prinudni rad takođe nije u saglasnosti sa Paktom. U tom smislu, zabrana prinudnog rada u Paktu o građanskim i političkim pravima bi takođe mogla biti od značaja.

22. U skladu sa Standardnim pravilima, osobe sa invaliditetom, bilo u ruralnim ili urbanim sredinama, moraju imati jednake prilike da nađu produktivno i unosno zaposlenje na tržištu rada.²² Da bi se to ostvarilo, veoma je važno ukloniti neprirodne prepreke njihovoj integraciji uopšte, a naročito pri zapošljavanju. Kako je konstatovala Međunarodna organizacija rada, fizičke barijere koje je društvo podiglo u oblastima kao što su prevoz, mesto stanovanja i radne sredine često se navode kao razlog nezapošljavanja osoba sa invaliditetom.²³ Na primer, sve dok je radno mesto tako napravljeno tj. izgrađeno da se do njega ne može doći invalidskim kolicima, poslodavci će moći da «opravdavaju» nezapošljavanje lica koja koriste invalidska kolica. Vlade takođe treba da razvijaju politiku

¹⁹ Vidi E/CN.4/Pod.2/1991/31 (vidi notu 1 gore) stav.140.

²⁰ Vidi A/47/415 st.35,46,74 i 77.

²¹ Vidi notu 9 gore

²² Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 7.

²³ Vidi A/CONF.157/PC/61/dodatak 10, str.12.

koja će da unapređuje i reguliše fleksibilne i alternativne radne aranžmane koji razumno izlaze u susret potrebama radnika sa invaliditetom.

23. Takođe, neobezbeđivanje pristupa osoba sa invaliditetom prevoznim sredstvima od strane vlasti umnogome smanjuje mogućnosti osoba sa invaliditetom da nađu adekvatne poslove i primenjuju svoje opšte ili stručno obrazovanje ili da se prevoze do svih vrsta objekata. Zaista, obezbeđivanje pristupa prikladnom, i gde je potrebno, specijalno prilagođenim oblicima prevoza je od presudne važnosti kako bi osobe sa invaliditetom ostvarivale sva prava predviđena Paktom.

24. „Programi tehničkog i stručnog usmeravanja i obrazovanja“ koje nalaže član 6 stav 2 Pakta treba da odražavaju potrebe svih osoba sa invaliditetom, da se održavaju u integrisanom okruženju, i da bude planirani i primenjivani uz puno učešće predstavnika osoba sa invaliditetom.

25. Pravo na „uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada“ (član 7) odnosi se na sve radnike sa invaliditetom, bilo da rade u zaštićenim objektima ili na otvorenom tržištu rada. Radnici sa invaliditetom ne smeju se diskriminisati po pitanju plata ili ostalih uslova ukoliko je njihov rad jednak radu radnika bez invaliditeta. Države ugovornice imaju odgovornost da obezbede da se invaliditet ne koristi kao izgovor za snižavanje radnih standarda ili za davanje plata nižih od minimalne plate.

26. Sindikalna prava (član 8) odnose se i na radnike sa invaliditetom, bez obzira da li oni rade na posebnim mestima ili na otvorenom tržištu rada. Dodatno, član 8, kada se tumači u sklopu ostalih prava kao što je pravo na slobodu udruživanja, služi da istakne značaj prava osoba sa invaliditetom da formiraju sopstvena udruženja. Da bi te organizacije delotvorno `unapređivale i štatile ekonomske i socijalne interese` (član 8(1) (a)) takvih osoba, vladina i ostala tela bi trebalo redovno da ih konsultuju u pogledu svih pitanja koja se odnose na njih. Možda će takođe biti neophodno potpomogati održivost takvih organizacija u finansijskom i drugom smislu.

27. Međunarodna organizacija rada je razvila korisne i sveobuhvatne instrumente u pogledu prava radnika sa invaliditetom koja se odnose na rad; u tom smislu je naročito relevantna Konvencija br. 159 (1983) o rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom.²⁴ Komitet ohrabruje države ugovornice Pakta da razmotre ratifikaciju te Konvencije.

C. Član 9 – Socijalno obezbeđenje

28. Socijalno obezbeđenje i finansijska pomoć su od posebnog značaja za osobe sa invaliditetom. Kako je navedeno u Standardnim pravilima "države treba da obezbede pružanje adekvatne novčane pomoći osobama sa invaliditetom koje su, zbog invaliditeta ili drugih činilaca vezanih za invaliditet, privremeno ostale bez prihoda, čiji je prihod smanjen ili su lišene mogućnosti zapošljavanja".²⁵ Takva podrška treba da uzima u obzir posebne potrebe za pomoći i ostale troškove često vezane za invaliditet. Takođe, treba u najvećoj mogućoj meri pružati pomoć pojedincima (uglavnom ženama) koji brinu o osobama sa invaliditetom. Takvim osobama, uključujući i članovima porodica osoba sa invaliditetom, često je hitno potrebna finansijska pomoć zbog njihove uloge u pomaganju ovim licima.²⁶

²⁴ Vidi takođe Preporuku br. 99 (1995.) koja se odnosi na stručnu rehabilitaciju osoba sa invaliditetom, i Preporuku br. 168 (1983.) koja se odnosi na stručnu rehabilitaciju u zapošljavanju osoba sa invaliditetom.

²⁵ Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 8, st.1.

²⁶ Vidi A/47/415 st 78.

29. Smeštanje osoba sa invaliditetom u institucije, osim ukoliko je to neophodno iz drugih razloga, ne može se smatrati adekvatnom zamenom za prava na socijalno osiguranje i finansijsku pomoć ovih osoba.

D. Član 10 - Zaštita porodice, majki i dece

30. U slučaju osoba sa invaliditetom, Pakt nalaže pružanje "zaštite i pomoći" porodici, što znači da je potrebno uraditi sve kako bi se takvim osobama omogućilo da žive sa svojim porodicama ako one to žele. Član 10 takođe implicira prava osoba sa invaliditetom da zaključuju brak i imaju sopstvenu porodicu u skladu sa opštim međunarodnim principima ljudskih prava. Ta prava su često ignorisana ili osporavana, naročito u slučaju osoba koje pate od mentalnog invaliditeta.²⁷ U ovom i ostalim kontekstima, termin "porodica" treba tumačiti široko i u skladu sa odgovarajućom lokalnom upotrebom ove reči. Države članice treba da obezbede da zakoni i socijalna politika i praksa ne ometaju ostvarivanje ovih prava. Osobe sa invaliditetom treba da imaju pristup neophodnim savetodavnim službama kako bi mogle da ostvaruju svoja prava i dužnosti u okviru porodice.²⁸

31. Žene sa invaliditetom takođe imaju pravo na zaštitu i podršku vezanu za materinstvo i trudnoću. Kako Standardna pravila navode, „osobama sa invaliditetom se ne sme uskratiti prilika da iskuse svoju seksualnost, da imaju seksualne veze i steknu iskustvo roditeljstva“.²⁹ Potrebe i želje o kojima je reč treba da budu priznate i rešavane kako u kontekstu rekreacije tako i u kontekstu rađanja potomstva. Ova prava se obično uskraćuju ženama i muškarcima sa invaliditetom širom sveta.³⁰ I sterilizacija i abortusi koji se izvode nad ženama sa invaliditetom bez njihove prethodne saglasnosti predstavljaju ozbiljno kršenje člana 10 stav 2.

32. Deca sa invaliditetom su naročito podložna zloupotrebljavanju, eksploataciji i zanemarivanju i imaju pravo na posebnu zaštitu u skladu sa članom 10 stav 3 Pakta (osnaženim odgovarajućom odredbom Konvencije o pravima deteta).

E. Član 11 - Pravo na odgovarajući životni standard

33. Pored potrebe obezbeđenja pristupa odgovarajućej ishrani, pristupačnom stanovanju, i ostalim osnovnim materijalnim potrebama osobama sa invaliditetom, takođe je potrebno obezbediti „službe podrške, uključujući i pomagala“ "za osobe sa invaliditetom da bi im se pomoglo da budu što nezavisnije u svakodnevnom životu i da uživaju svoja prava".³¹ Pravo na adekvatnu odeću takođe ima poseban značaj za osobe sa invaliditetom koje imaju potrebu za određenom vrstom odeće, koja im omogućava da u potpunosti i delotvorno funkcionišu u društvu. Kad god je to moguće, treba im u tom pogledu staviti na raspolaganje odgovarajuću ličnu pomoć. Takvu vrstu pomoći treba pružiti na način i u duhu koji u punoj meri poštuju ljudska prava tih osoba. Takođe, kao što je Komitet već naveo u stavu 8 Opšteg komentara br. 4 (Šesto zasedanje, 1991), pravo na odgovarajuće stanovanje uključuje pravo osoba sa invaliditetom na pristupačno stanovanje.

F. Član 12 - Pravo na fizičko i mentalno zdravlje

34. U skladu sa Standardnim pravilima, „države treba da osiguraju da osobama sa invaliditetom, naročito bebama i deci, bude obezbeđen isti nivo medicinske zaštite u okviru istog sistema kao i drugim članovima društva“.³² Pravo na fizičko i mentalno zdravlje takođe

²⁷ Vidi E/CN.4/Pod.2/1991/31 (vidi notu 1 gore) st. 190 i 193.

²⁸ Vidi Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 gore) st 74.

²⁹ Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 9, st.2.

³⁰ Vidi E/CN.6/1991/2 st.14 i 59-68.

³¹ Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 4.

³² Ibid, Pravilo 2, st 3.

podrazumeva pravo na pristup i korišćenje medicinskih i socijalnih usluga - uključujući i ortopedska pomagala - koja omogućavaju osobama sa invaliditetom da postanu nezavisne, sprečavaju dalji razvoj invaliditeta i pomažu njihovoj integraciji u društvo.³³ Takođe, takvim osobama treba obezbediti rehabilitaciju koja će im omogućiti da „dostignu i zadrže svoj optimalni nivo nezavisnosti i funkcionisanja“.³⁴ Sve te usluge treba pružati na način kojim se u punoj meri poštuju prava i dostojanstvo tih osoba.

G. Članovi 13 i 14 – Pravo na obrazovanje

35. Školski programi u mnogim zemljama danas priznaju da je najbolje osobe sa invaliditetom obrazovati u okviru opšteg obrazovnog sistema.³⁵ Tako, Standardna pravila predviđaju da „države treba da priznaju načelo jednakosti u osnovnom, srednjem i tercijarnom obrazovanju za decu, omladinu i odrasle sa invaliditetom u integrisanim sredinama“.³⁶ Da bi primenile ovakav pristup, države treba da obuče učitelje obrazovanju dece sa invaliditetom u okviru običnih škola i obezbede potrebnu opremu i podršku kako bi osobe sa invaliditetom dostigle isti nivo obrazovanja kao i njihovi vršnjaci. U slučaju gluve dece, na primer, jezik znakova treba da bude priznat kao poseban jezik kom deca treba da imaju pristup i čiju važnost treba da priznaje cela društvena sredina.

H. Član 15: Pravo na učešće u kulturnom životu i uživanje u blagodatima naučnog napretka

36. Standardna pravila predviđaju da „države treba da obezbede da osobe sa invaliditetom imaju priliku da koriste svoj kreativni, umetnički i intelektualni potencijal, ne samo radi samih sebe, već i radi obogaćivanja zajednice, kako u urbanim tako i u ruralnim oblastima... Države treba da unapređuju pristupačnost i dostupnost mesta na kojima se izvode kulturne manifestacije i usluge ...“.³⁷ Isto važi i za objekte za rekreaciju, sport i turizam.

37. Pravo osoba sa invaliditetom na puno učešće u kulturnom i rekreativnom životu dodatno zahteva otklanjanje barijera u komunikaciji u najvećoj mogućoj meri. Korisne mere u tom pogledu mogu uključivati „upotrebu audio knjiga, tekstova napisanih jednostavnim jezikom i u jasnom formatu i bojama za osobe koje pate od mentalnog invaliditeta, [i] adaptiranje televizije i pozorišta za gluve osobe“.³⁸

38. Da bi se osobama sa invaliditetom omogućilo jednako učešće u kulturnom životu, vlade treba da informišu i obrazuju široku javnost o invaliditetu. Naročito treba preduzimati mere radi prevazilaženja predrasuda ili sujeverja naspram osoba sa invaliditetom, na primer, verovanje da je epilepsija oblik duhovne opsednutosti ili da je dete sa invaliditetom zaslužena kazna njegove porodice. Takođe, široka javnost treba da bude obrazovana da prihvati da osobe sa invaliditetom imaju podjednaka prava kao i druge osobe da odlaze u restorane, hotele, rekreativne i kulturne centre.

Napomene:

³³ Vidi Deklaraciju o pravima osoba sa invaliditetom (rezolucija 3447 (XXX) od 9.decembra 1975.) Generalne skupštine, st. 6, i Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 gore) st. 95-107.

³⁴ Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 3.

³⁵ Vidi A/47/415 st.73

³⁶ Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 6.

³⁷ Ibid, Pravilo 10, st.1-2.

³⁸ Vidi A/47/415, st.79.

- (1) Za sveobuhvatni pregled pitanja, vidi završni izveštaj koji je pripremio g. Leandro Despouy, Specijalni izvestilac za pitanja ljudskih prava i invaliditeta (E/CN.4/Sub.2/1991/31).
- (2) Vidi A/47/415, st 5.
- (3) Vidi st. 165 Svetskog akcionog programa za osobe sa invaliditetom, koji je usvojila Generalna Skupština rezolucijom 37/52 3.decembra 1982. (st.1).
- (4) Vidi rezolucije 1992/48, st.4 i 1993/29 st.7 Komisije za ljudska prava.
- (5) Vidi A/47/415, st.6
- (6) Standardna pravila o izjednačivanju prilika za osobe sa invaliditetom, aneks rezoluciji 48/96 od 20.decembra 1993. (Uvod st.17) Generalne skupštine.
- (7) Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 iznad) st 1.
- (8) A/C.3/46/4, aneks I takodje sadržan u Izveštaju sa Medjunarodnog sastanka o pravima i funkcijama nacionalnog koordinacionog komiteta o invaliditetu u zemljama u razvoju, Peking, 5-11. novembar 1990. 9CSDHA/DDP/NDC/40. Vidi takođe rezoluciju Ekonomskog i socijalnog saveta 1991/8 i Rezoluciju 46/96 od 16.decembra 1991. Generalne skupštine.
- (9) Rezolucija 46/119 od 17.decembra 1991 Generalne skupštine, aneks
- (10) Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Uvod, st.15.
- (11) Vidi A/47/415, *passim*
- (12) *Ibid*, stav 5.
- (13) Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 1.
- (14) Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 gore) stav 3.
- (15) Vidi notu 8 gore.
- (16) Vidi A/47/415, stav 37-38
- (17) Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 gore) stav 25.
- (18) Vidi E/CN.4/Pod.2/1991/31 (vidi notu 1 gore) stav.140.
- (19) Vidi A/47/415 st.35,46,74 i 77.
- (20) Vidi notu 9 gore
- (21) Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 7.
- (22) Vidi A/CONF.157/PC/61/dodatak 10, str.12.
- (23) Vidi takođe Preporuku br. 99 (1995.) koja se odnosi na stručnu rehabilitaciju osoba sa invaliditetom, i Preporuku br. 168 (1983.) koja se odnosi na stručnu rehabilitaciju u zapošljavanju osoba sa invaliditetom.
- (24) Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 8, st.1.
- (25) Vidi A/47/415 st 78.
- (26) Vidi E/CN.4/Pod.2/1991/31 (vidi notu 1 gore) st. 190 i 193.
- (27) Vidi Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 gore) st 74.
- (28) Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 9, st.2.
- (29) Vidi E/CN.6/1991/2 st.14 i 59-68.
- (30) Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 4.
- (31) *Ibid*, Pravilo 2, st 3.
- (32) Vidi Deklaraciju o pravima osoba sa invaliditetom (rezolucija 3447 (XXX) od 9.decembra 1975.) Generalne skupštine, st. 6, i Svetski akcioni program za osobe sa invaliditetom (vidi notu 3 gore) st. 95-107.
- (33) Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 3.
- (34) Vidi A/47/415 st.73
- (35) Standardna pravila (vidi notu 6 gore) Pravilo 6.
- (36) *Ibid*, Pravilo 10, st.1-2.
- (37) Vidi A/47/415, st.79.

Trinaesto zasjedanje (1995)¹

Opšti komentar br. 6: Ekonomska, socijalna i kulturna prava starijih ljudi

1. Uvod

1. Svetska populacija velikom brzinom postaje sve starija. Ukupan broj osoba starijih od 60 godina porastao je sa 200 miliona 1950. na 400 miliona 1982. i predviđa se da će dostići 600 miliona 2001. a 1.2 milijarde do 2025. od kojih će više od 70 procenata živeti u zemljama koje danas nazivamo zemljama u razvoju. Broj ljudi starijih od 80 godina nastavlja dramatično da raste (od 13 miliona 1950. do preko 50 miliona danas). Predviđa se da će broj ljudi starijih od 80 godina dostići 137 miliona do 2025. godine. Ovo je populacija s najvećim stopom rasta na svetu koja će dostići faktor 10 između 1950. i 2025., u poređenju s faktorom 6 za populaciju starosti preko 60 godina i faktorom nešto većim od 3 za ukupno stanovništvo.²
2. Ove cifre daju sliku jedne tihe revolucije sa dalekosežnim i nepredvidivim posledicama, koja već utiče a koja će u budućnosti još više uticati na socijalnu i ekonomsku strukturu društava i na međunarodnom i na nacionalnom nivou.
3. Većina država ugovornica Pakta, a naročito industrijske zemlje, suočava se sa zadatkom da prilagodi svoju društvenu i ekonomsku politiku starenju stanovništva, naročito u pogledu socijalnog obezbeđenja. U zemljama u razvoju, nepostojanje ili nedostaci socijalnog obezbeđenja dodatno su pogoršani emigracijom mlađih članova stanovništva što dovodi do slabljenja tradicionalne uloge porodice, koja predstavlja glavnu podršku starim ljudima.

2. Međunarodni programi za starije osobe

4. Svetska Skupština za starije osobe usvojila je 1982. godine Bečki međunarodni akcioni plan za pitanja starenja. Ovaj važan dokument, koji je odobrila Generalna skupština, predstavlja vrlo koristan priručnik jer detaljno navodi mere koje treba države ugovornice treba da preduzimaju kako bi štatile prava starijih ljudi u kontekstu prava proklamovanih u međunarodnim paktovima o ljudskim pravima. Plan sadrži 62 preporuke od kojih su mnoge od neposredne važnosti za Pakt.³
5. Generalna Skupština je 1991. usvojila Principe Ujedinjenih nacija za starije ljude koji zbog svoje programske prirode predstavljaju još jedan važan dokument u sadašnjim okolnostima.⁴ Principi su podeljeni u pet odeljaka usko povezanih s pravima koja su priznata u Paktu. „*Nezavisnost*“ uključuje pristup odgovarajućoj ishrani, vodi, skloništu, odeći i zdravstvenoj zaštiti. Ovim osnovnim pravima, dodaje se i mogućnost starijih ljudi da obavljaju plaćane poslove, kao i pravo na obrazovanje i obuku. „*Učestvovanje*“ podrazumeva da starije osobe treba aktivno da učestvuju u formulisanju i sprovođenju politike koja se odnosi na njihovo blagostanje, da dele svoje znanje i veštine s mlađim generacijama i da mogu da osnivaju pokrete i udruženja. Odeljak koji nosi naslov „*Briga*“ predviđa da starije osobe treba da uživaju blagodeti porodične zaštite, zdravstvene zaštite i da budu u mogućnosti da uživaju ljudska prava i osnovne slobode prilikom boravka u skloništu ili ustanovi za

¹ Sadržano u dokumentu E/1996/22.

² Globalni ciljevi o starenju za 2001. godinu - praktična strategija. Izveštaj Generalnog sekretara 9A/47/3390, st.5.

³ Izveštaj Svetske skupštine o starenju, Beč, 26.juli - 6.avgust 1982. (Publikacija Ujedinjenih nacija), br. E.82.1.16)

⁴ Rezolucija Generalne skupštine 46/91 od 16.decembra 1991. "Sprovođenje Međunarodnog akcionog plana koji se odnosi na starenje", aneks

negu ili lečenje. U odeljku „*Samoispunjenje*“ navode se principi po kojima bi stariji ljudi trebalo da imaju priliku za pun razvoj svojih potencijala pristupom obrazovnim, kulturnim, duhovnim i rekreativnim resursima u društvu. Najzad, odeljak pod naslovom „*Dostojanstvo*“ predviđa da stariji ljudi imaju pravo da žive dostojanstveno i bezbedno, da budu oslobođeni eksploatacije, kao i mentalnog i fizičkog zlostavljanja, da se prema njima postupa pravično, bez obzira na godine, pol, rasno ili etničko poreklo, invaliditet, finansijsku situaciju ili neki drugi status, i da ih treba poštovati nezavisno od njihovog ekonomskog doprinosa.

6. Generalna Skupština je 1992. usvojila osam globalnih ciljeva po pitanju starenja za 2001. godinu i kratak priručnik za postavljanje nacionalnih ciljeva. U velikom broju važnih pitanja, ovi globalni ciljevi služe da potkrepe obaveze država ugovornica Pakta.⁵
7. Iste godine, tokom proslave desetogodišnjice od usvajanja Bečkog međunarodnog akcionog plana od strane Konferencije o starenju, Generalna skupština je usvojila Proklamaciju o starenju u kojoj se zalaže za podršku nacionalnim inicijativama o starenju kako bi starije žene dobile adekvatnu pomoć za svoj često velik i nepriznat doprinos društvu i kako bi stariji muškarci bili podstaknuti da razvijaju društvene, kulturne i emocionalne kapacitete koje možda nisu mogli da razvijaju tokom radnog veka. Proklamacija pruža podršku porodicama da neguju starije članove i poziva sve članove porodice da sarađuju u pružanju nege. Međunarodna saradnja je Proklamacijom proširena u kontekstu strategija za ostvarenje globalnih ciljeva po pitanju starenja za 2001. godinu. Takođe, 1999. godina je proglašena za Međunarodnu godinu starijih ljudi u znak priznanja demografskog "*punoletstva*" ljudskog roda.⁶
8. Specijalizovane agencije Ujedinjenih nacija, posebno MOR, takođe posvećuju pažnju problemu starenja u okviru svojih nadležnosti.

3. Prava starijih ljudi i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

9. Terminologija koja se koristi pri opisu starijih ljudi značano se razlikuje čak i u međunarodnim dokumentima. Ona uključuje termine - `*starije osobe*`, `*vremešni*`, `*stari*`, `*treće doba*`, a u slučaju osoba koje imaju preko 80 godina `*četvrto doba*`. Komitet je izabrao `*starije osobe*` (na francuskom *personnes âgées*, na engleskom *older persons*, na španskom *personas mayores*), termin koji se upotrebljava u Rezolucijama 47/5 i 48/98 Generalne skupštine. U skladu s praksom statističkih službi Ujedinjenih nacija, ovi termini podrazumevaju osobe starije od 60 godina (EUROSTAT, statistička služba Evropske unije, smatra da su `*starije osobe*` one osobe koje imaju 65 i više godina, budući da se ljudi najčešće penzionišu sa 65, mada postoji trend pomeranja odlaska u penziju na starije godište).
10. Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ne sadrži ni jednu eksplicitnu odredbu o pravima starijih ljudi, iako član 9, koji se bavi „pravima svih na socijalnu obezbeđenje, uključujući tu i socijalno osiguranje“, implicitno garantuje pravo na naknade po osnovu starosti. Međutim, obzirom na činjenicu da odredbe Pakta u punoj meri važe za sve članove društva, jasno je da starije osobe imaju pravo da uživaju sva prava garantovana Paktom. Ovaj pristup je u punoj meri reflektovan i u

⁵ Globalni ciljevi o starenju za 2001. godinu - praktična strategija (9A/47/339), poglavlja III i IV.

⁶ Rezolucija Generalne skupštine 47/5 od 16. oktobra 1992. "Proklamacija o starenju"

Bečkom akcionom plan koji se odnosi na starenje. Obzirom da poštovanje prava starijih ljudi zahteva i preduzimanje posebnih mera, Pakt predviđa obavezu država ugovornica da učine sve što je u njihovoj moći i do maksimuma svojih raspoloživih sredstava.

11. Drugo važno pitanje je da li Pakt zabranjuje diskriminaciju po osnovu starosti. Ni Pakt ni Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima ne predviđaju eksplicitno starost kao jedan od zabranjenih osnova za diskriminaciju. Nije u pitanju namerno izostavljanje; verovatno je najbolje objašnjenje za ovaj propust činjenica da problem starenja stanovništva nije bio tako očigledan i ozbiljan u vreme kada su ovi instrumenti usvajani kao sada.
12. Međutim, ovo nije odlučujuće jer zabrana diskriminacije na osnovu „drugog statusa“ bi mogla da se tumači kao da se odnosi i na godine. Komitet konstatuje da je dijapazon u kom ovakva vrsta diskriminacije može biti dozvoljena veoma ograničen, iako možda još nije moguće zaključiti da je diskriminacija na osnovu godina zabranjena prema Paktu. Štaviše, treba istaći da je neprihvatljivost diskriminacije starijih ljudi podvučena u mnogim međunarodnim dokumentima i potvrđena zakonodavstvom velike većine država ugovornica. U retkim oblastima u kojima se i dalje toleriše diskriminacija, kao na primer u pogledu obaveznog penzionisanja po osnovu starosti ili pristupa tercijarnom obrazovanju, postoji jasan trend ka ukidanju ovakvih prepreka. Komitet smatra da države ugovornice treba da teže ubrzanju ovog trenda u najvećoj mogućoj meri.
13. Shodno tome, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava smatra da su države ugovornice Pakta obavezne da obrate posebnu pažnju na unapređenje i zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava starijih ljudi. Sama uloga Komiteta u tom smislu je još važnija jer, za razliku od drugih kategorija stanovništva kao što su žene i deca, još uvek ne postoji nijedna sveobuhvatna konvencija koja se odnosi na prava starijih ljudi, kao ni obavezujući aranžmani nadzora nad sprovođenjem principa UN u ovoj oblasti.
14. Komitet i njegova prethodnica, Radna grupa vladinih eksperata, su do kraja 13. zasedanja pregledali su ukupno 144 inicijalna izveštaja, 70 drugih po redu periodičnih izveštaja i 20 inicijalnih i periodičnih izveštaja u vezi sa članovima od 1 do 15. Ovaj pregled je omogućio identifikovanje brojnih problema koji se mogu javiti prilikom primene Pakta u velikom broju država ugovornica iz svih regiona sveta i različitih političkih, socijalno-ekonomskih i kulturnih sistema. Izveštaji pregledani do danas nisu pružili nikakve sistematične informacije koje se odnose na položaj starijih ljudi u smislu primene Pakta, osim više ili manje detaljnih informacija koje se odnose na primenu člana 9 o pravu na socijalno obezbeđenje.
15. Komitet je 1993. posvetio jedan dan opštoj raspravi o ovom pitanju kako bi isplanirao svoje buduće aktivnosti u ovoj oblasti. Štaviše, na nedavnim zasedanjima je počeo da pridaje mnogo više značaja informacijama koje se odnose na prava starijih ljudi i tokom njihovog razmatranja su u nekim slučajevima iznete veoma važne informacije. Međutim, Komitet konstatuje da velika većina država ugovornica u svojim izveštajima i dalje pridaje mali značaj ovom važnom pitanju. Komitet stoga želi da istakne da će u budućnosti insistirati na tome da se svi izveštaji adekvatno bave položajem starijih ljudi u odnosu na svako pravo garantovano Paktom. Preostali deo ovog opšteg komentara identifikuje pojedina relevantna pitanja u tom pogledu.

4. Opšte obaveze država ugovornica

16. Starije osobe su heterogena i raznolika grupa kao i ostatak stanovništva. Njihov položaj zavisi od ekonomske i društvene situacije u zemlji, od demografskih i kulturnih činilaca i situaciji u oblasti zapošljavanja, a na individualnom nivou, od porodične situacije, nivoa obrazovanja, urbanog ili ruralnog okruženja i zanimanja radnika i penzionera.
17. U poredo sa starijim osobama dobrog zdravlja i i prihvatljivih finansijskih mogućnosti, ima mnogo starijih ljudi koji nemaju adekvatne prihode čak i u razvijenim zemljama, i veliki broj njih pripada najugroženijim, marginalnim i nezaštićenim grupama. Starije osobe su posebno ugrožene u vremenima recesije i restrukturiranja privrede. Kako je Komitet već istakao (u Opštem komentaru br. 3 (1990.), stav 12), države ugovornice su dužne da štite ugrožene članove društva čak i u vremenima izuzetne organičenosti sredstava.
18. Metode koje koriste države ugovornice da bi ispunile svoje obaveze u pogledu starijih osoba koje su prihvatile u skladu sa Paktom, u osnovi su iste kao i u slučaju ispunjavanja drugih obaveza (vidi Opšti komentar br. 1 (1989.)) One uključuju potrebu utvrđivanja prirode i obima problema u državi putem redovnog nadzora, potrebu usvajanja prikladne politike i programa u cilju rešavanja problema, potrebu usvajanja potrebnih zakona i eliminisanja svih diskriminatorskih odredbi, kao i potrebu obezbeđivanja odgovarajuće budžetske podrške ili zahtevanja međunarodne saradnje kada je to prikladno. U skladu sa članovima 22 i 23 Pakta, međunarodna saradnja može značajno doprineti naporima pojedinih zemalja u razvoju da ispune svoje obaveze prema Paktu.
19. U tom kontekstu treba obratiti pažnju na Opšti cilj br. 1 koji je Generalna skupština usvojila 1992. godine i koji poziva na uspostavljanje nacionalne infrastrukture podrške radi unapređenja politike i programa u vezi sa starenjem u nacionalnim i međunarodnim razvojnim planovima i programima. U tom smislu Komitet ukazuje na jedan od Principa Ujedinjenih nacija za starije osobe - da starije osobe treba da imaju mogućnost da osnivaju pokrete ili udruženja starih - i podseća da UN ohrabruju vlade da taj Princip uključe u svoje nacionalne programe.

5. Pojedine odredbe Pakta

Član 3: Jednaka prava muškaraca i žena

20. U skladu sa članom 3 Pakta po kome države ugovornice preuzimaju obavezu „da obezbede jednaka prava muškaraca i žena u ostvarivanju svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava“, Komitet smatra da države ugovornice moraju da obrate posebnu pažnju na starije žene koje su često u kritičnoj situaciji, jer su provele ceo ili deo života brinući o svojim porodicama i nisu obavljale plaćene poslove kojim bi stekle pravo na starosnu penziju, kao i na žene koje ne ostvaruju pravo na penziju kao udovice.
21. Da bi rešavale ovakve situacije i da bi se u punoj meri pridržavale člana 9 Pakta i stava 2(h) Proklamacije o starenju, države ugovornice treba da uvedu naknade za starije ili drugu vrstu pomoći za sve muškarce i žene bez sredstava pošto napune određene godine utvrđene nacionalnim zakonima. Žene bi bile osnovni korisnici takve pomoći obzirom na njihov duži životni vek kao i na činjenicu da one mnogo češće nemaju pravo na penziju po osnovu penzionog osiguranja.

Članovi 6 do 8: Prava iz radnog odnosa

22. Član 6 Pakta nalaže državama ugovornicama da preduzimaju odgovarajuće korake kako bi štatile pravo svakoga da za život zarađuje radom koji je slobodno izabrao ili prihvatio. U tom smislu i imajući na umu da se stariji radnici, koji nisu još u godinama kada bi mogli da se penzionišu, često suočavaju sa problemom da zadrže postojeći i nađu novi posao, Komitet ističe potrebu za uvođenjem mera koje sprečavaju diskriminaciju po osnovu starosti pri zapošljavanju ili izboru zanimanja.⁷
23. Pravo na „uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada“ (Pakt, čl. 7) je od posebne važnosti za osiguranje bezbednih uslova za rad starijih radnika do penzionisanja. Naročito je poželjno da se zapošljavaju stariji radnici u okolnostima u kojima bi se njihovo iskustvo i „*know-how*“ mogli najbolje iskoristiti.⁸
24. Za radnike pred penzijom bi trebalo sprovoditi programe pripreme za penziju u saradnji sa reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika i drugim relevantnim telima kako bi se stariji radnici pripremili za suočavanje sa novonastalom situacijom. Takvi programi bi trebalo da starijim radnicima pružaju informacije, naročito o: njihovim penzionerskim pravima i obavezama, mogućnostima i uslovima da nastave da rade ili da se bave dobrovoljnim radom, sredstvima za borbu protiv negativnih posledica starenja, mogućnostima za obrazovanje odraslih, kulturnim aktivnostima i korišćenjem slobodnog vremena.⁹
25. Prava garantovana u čl. 8 Pakta, tačnije sindikalna prava, moraju biti primenjivana i na starije radnike i u periodu nakon penzionisanja.

Član 9: Pravo na socijalno obezbeđenje

26. Član 9 Pakta predviđa opštu obavezu država ugovornica da priznaju "pravo svakog na socijalno obezbeđenje", bez navođenja posebnog tipa ili nivoa zaštite koji treba da bude garantovan. Međutim, termin „socijalno obezbeđenje“ implicitno obuhvata sve rizike koji su uključeni u gubitak sredstava za život koji su van kontrole samog pojedinca.
27. U skladu sa članom 9 Pakta i odredbama koje se odnose na primenu Konvencije MOR o socijalnom obezbeđenju - Konvencija br.102 koja se odnosi na socijalno obezbeđenje (Minimalni standardi) (1952) i Konvencija Br. 128 koja se odnosi na naknade po osnovu invaliditeta, godina i preživelih članova domaćinstva (1967) - države ugovornice moraju da preuzmu odgovarajuće mere da bi ustanovile opšti režim obaveznog osiguranja starijih ljudi počev od određenog godišta utvrđenog domaćim zakonodavstvom.
28. U skladu sa preporukama koje se nalaze u pomenutim dvema Konvencijama MOR kao i sa Preporukom br. 162, Komitet poziva države ugovornice da fleksibilno utvrđuju godišta za penzionisanje, u zavisnosti od zanimanja i radne sposobnosti starijih ljudi, uz poštovanje demografskih, ekonomskih i socijalnih činilaca.

⁷ Vidi Preporuku MOR br. 162 (1980) o starijim radnicima, st.3-10

⁸ Ibid, st. 11-19

⁹ Ibid, st. 30

29. Da bi odredbe člana 9 Pakta mogle da se primenjuju, države ugovornice moraju jamčiti naknade preživcima i siročadi u slučaju smrti hranioca porodice koji je bio pokriven socijalnim osiguranjem ili je primao penziju.
30. Štaviše, kako je već navedeno u stavovima 20 i 21, da bi se u punoj meri primenile odredbe člana 9 Pakta, države ugovornice bi trebalo da, u skladu sa sredstvima koja su im na raspolaganju, dodeljuju naknade i druge vrste pomoći starijim osobama koje nisu dovoljno dugo uplaćivale doprinose i nemaju prava na starosnu penziju ili neke druge pogodnosti iz socijalnog obezbeđenja ili pomoći, a nemaju nikakve druge izvore prihoda kada napune određene godine propisane zakonom.

Član 10: Zaštita porodice

31. Na osnovu člana 10, stav 1 Pakta i preporuka 25 i 29 Bečkog međunarodnog akcionog plana koji se odnosi na starenje, države ugovornice treba da ulažu sve neophodne napore da podržavaju, štite i ojačavaju porodicu i da joj pomognu, u skladu sa svojim sistemom kulturnih vrednosti, da odgovori na potrebe starijih članova koji zavise od nje. Preporuka 29 ohrabruje vlade i nevladine organizacije da ustanove socijalne službe koje bi podržavale cele porodice sa starijim članovima domaćinstva i primenjuju mere naročito radi pomoći porodicama s niskim primanjima koje žele da stariji ljudi nastave da žive kod kuće. Takvu vrstu pomoći bi takođe trebalo pružati osobama koje žive same ili starim bračnim parovima koji žele da ostanu da žive u svojim kućama.

Član 11: Pravo na adekvatan životni standard

32. Prvi od Principa UN za starije ljude, na početku odeljka koji se odnosi na nezavisnost starijih ljudi, predviđa da „starije osobe treba da imaju pristup odgovarajućoj ishrani, vodi, skloništu, odeći i zdravstvenoj zaštiti tako što su im obezbeđena primanja, porodične i društvene podrške i samopomoći“. Komitet pridaje veliku važnost ovom principu, koji nalaže da stare osobe uživaju prava garantovana članom 11 Pakta.
33. Preporuke 19-24 Bečkog akcionog plana naglašavaju da stanovanje za starije ne trebatumačiti samo kao krov nad glavom, i da mimo fizičkog treba imati u vidu i psihološki i društveni značaj stana. U tom smislu, države svojom politikom treba da pomognu starijim osobama da nastave da žive u svojim domovima što je duže moguće, obnavljanjem, razvojem i poboljšanjem domova i njihovom adaptacijom kako bi stari mogli da im pristupe i da ih koriste (Preporuka 19). Preporuka 20 ističe potrebu da urbanistički i razvojni planovi i zakoni posvete posebnu pažnju problemima starijih kako bi se potpomogla njihova društvena integracija. Preporuka 22 skreće pažnju na potrebu uzimanja u obzir funkcionalnih sposobnosti starih kako bi im se obezbeđivanjem odgovarajućih prevoznih sredstava omogućila veća pokretljivost i komunikacija i bolje životno okruženje.

Član 12: Pravo na fizičko i mentalno zdravlje

34. U pogledu ostvarenja prava starijih osoba na uživanje zadovoljavajućih standarda fizičkog i mentalnog zdravlja, u skladu sa članom 12, stav 1 Pakta, države ugovornice treba da uzimaju u obzir sadržaj preporuka od 1 do 17 Bečkog akcionog plana, koje se u potpunosti koncentrišu na smernice zdravstvene politike radi očuvanja zdravlja starijih i sveobuhvatno razmatraju tu oblast, od prevencije i rehabilitacije do nege smrtno bolesnih osoba.

35. Očigledno je da se sve veći broj hroničnih i degenerativnih bolesti i visoki troškovi hospitalizacije onih koji boluju od takvih bolesti ne mogu rešavati samo lečenjem. U tom pogledu, države ugovornice treba da imaju na umu da očuvanje zdravlja u odmaklim godinama zahteva ulaganja tokom čitavog života, najpre usvajanjem zdravog načina života (ishrana, fizičke vežbe, eliminisanje duvana i alkohola, itd.). Prevencija u vidu redovnih pregleda koji odgovaraju potrebama starijih igra važnu ulogu, kao i rehabilitacija, kojom se održavaju funkcionalne sposobnosti starijih osoba; sve ovo rezultira smanjenjem ulaganja u zdravstvenu zaštitu i socijalne službe.

Članovi 13 do 15: Pravo na obrazovanje i kulturu

36. Član 13 stav 1 Pakta garantuje pravo svakome na obrazovanje. U slučaju starijih, to pravo se mora posmatrati sa dve različite i komplementarne tačke gledišta: (a) pravo starijih osoba da imaju koristi od obrazovnih programa, i (b) dostupnost mladima *know-how* i iskustvu starih osoba.

37. U vezi sa prvom tačkom gledišta, države ugovornice treba da uzmu u obzir: (a) preporuke 16. principa UN za starije osobe po kojim starije osobe treba da imaju pristup odgovarajućim obrazovnim programima i obuci i, na osnovu stepena pripremljenosti, mogućnosti i motivacije, pristup različitim nivoima obrazovanja – ovo se može postići usvajanjem odgovarajućih mera koje se odnose na programe opismenjavanja, obrazovanja tokom celog života, pristup univerzitetima, itd., i (b) preporuku br. 47 Bečkog međunarodnog akcionog plana, koji, u skladu sa konceptom obrazovanja tokom celog života koji preporučuje UNESCO, preporučuje neformalne društvene i rekreativne programe za stare s ciljem razvijanja njihovog osećanja da mogu sami na sebe da se oslone i osećanja odgovornosti zajednice. Ovakvi programi bi trebalo da uživaju podršku vlada država i međunarodnih organizacija.

38. Kada je reč o *know-how* i iskustvu starijih osoba, delovi preporuka Bečkog međunarodnog akcionog plana koje se bave obrazovanjem (stavovi od 74 do 76) skreću pažnju na važnu ulogu koju starije i stare osobe i dalje imaju u mnogim društvima jer mlađim generacijama prenose informacije, znanje, tradiciju i duhovnih vrednosti, kao i na činjenicu da ova značajna tradicija ne bi trebalo da nestane. Usled toga, Komitet pridaje posebnu važnost poruci sadržanoj u Preporuci 44 Plana: "Potrebno je razvijati obrazovne programe koji se odnose na starije kao učitelje i prenosiocce znanja, kulture i duhovnih vrednosti".

39. U članu 15, st. 1a i 1b Pakta, države ugovornice priznaju svakome pravo da učestvuje u kulturnom životu i uživa blagodeti naučnog napretka i njegove primene. U tom smislu, Komitet poziva države ugovornice da uzmu u obzir preporuke koje se nalaze u Principima Ujedinjenih nacija koji se odnose na starije osobe, posebno Princip 7: "Starije osobe treba da ostanu integrisane u društvu, da aktivno učestvuju u formulisanju i sprovođenju politike koja neposredno utiče na njihovo blagostanje i da podele sa mladima svoje znanje i veštine", i Princip 16: "Starije osobe bi trebalo da imaju pristup obrazovnim, kulturnim, duhovnim i rekreativnim resursima društva".

40. Slično tome, preporuka 48 Bečkog međunarodnog akcionog plana ohrabruje vlade i međunarodne organizacije da podržavaju programe koji imaju za cilj da omoguće starijim ljudima lakši fizički pristup kulturnim institucijama (muzejima, pozorištima, koncertnim dvoranama, bioskopima, itd.).

41. Preporuka 50 ističe potrebu da vlade, nevladine organizacije kao i sami stariji ljudi ulažu napore radi prevazilaženja negativnih stereotipa da stare osobe, koje pate od fizičkih ili psiholoških smetnji, nisu u mogućnosti da funkcionišu samostalno i nemaju ni društveni

status ni društvenu ulogu. Ovi napori, u koje treba da se uključe i mediji i obrazovne ustanove, neophodni su da bi se ostvarilo društvo u kom su stariji u potpunosti integrirani.

42. U skladu sa pravom na uživanje blagodeti naučnog napretka i njegove primene, države ugovornice takođe treba da uzmu u obzir preporuke 60, 61 i 62 Bečkog međunarodnog akcionog plana i da ulože napore u unapređivanje istraživanja bioloških, mentalnih i socijalnih aspekata starenja, i načina održavanja funkcionalnih sposobnosti starih, kao i prevencije i odlaganja početka hroničnih bolesti i smetnji. U tom smislu, preporučuje se da države, međuvladine i nevladine organizacije osnuju institucije specijalizovane za gerontologiju, gerijatriju i gerijatrijsku psihologiju u zemljama gde takve institucije ne postoje.

Napomene:

- 1) Globalni ciljevi o starenju za 2001. godinu - praktična strategija. Izveštaj Generalnog sekretara 9A/47/3390, st.5.
- 2) Izveštaj Svetske skupštine o starenju, Beč, 26.juli - 6.avgust 1982. (Publikacija Ujedinjenih nacija), br. E.82.I.16)
- 3) Rezolucija Generalne skupštine 46/91 od 16.decembra 1991. "Sprovođenje Međunarodnog akcionog plana koji se odnosi na starenje", aneks
- 4) Globalni ciljevi o starenju za 2001. godinu - praktična strategija (9A/47/339), poglavlja III i IV.
- 5) Rezolucija Generalne skupštine 47/5 od 16.oktobra 1992. "Proklamacija o starenju"
- 6) Vidi Preporuku MOR br. 162 (1980) o starijim radnicima, st.3-10
- 7) Ibid, st. 11-19
- 8) Ibid, st. 30

Šesnaesto zasjedanje (1997)¹

Opšti komentar br. 7: Pravo na odgovarajuće stanovanje (čl. 11 st.1 Pakta): Prinudno iseljenje

1. U svom Opštem Komentaru br. 4 (1991), Komitet je utvrdio da sve osobe treba da uživaju određeni stepen bezbednosti poseda, koji garantuje pravnu zaštitu protiv prinudnog iseljenja, maltretiranja i ostalih pretnji. Zaključio je da je prinudno iseljenje već na prvi pogled u nesaglasnosti sa zahtevima iz Pakta. Uzimajući u obzir značajan broj izveštaja o prinudnom iseljenju proteklih godina, uključujući slučajeve kada je utvrdio povrede obaveza država ugovornica, Komitet je sada u mogućnosti da pokuša da dodatno pojasni implikacije takve prakse u pogledu obaveza iz Pakta.
2. Međunarodna zajednica je odavno shvatila da je pitanje prinudnog iseljenja veoma ozbiljan problem. Na Konferenciji o ljudskim naseljima Ujedinjenih nacija 1976. godine konstatovano je da treba obratiti posebnu pažnju na to da „preduzimanje operacija obimnog raščišćavanja tla treba da se sprovodi samo kada su konzervacija i rehabilitacija nemogući i kada se preduzimaju mere izmeštanja”.² U Globalnoj strategiji za skloništa do 2000. godine koju je usvojila Generalna Skupština u svojoj rezoluciji 43/181 iz 1988. godine, prepoznata je „osnovna obaveza [vlada] da zaštiti i poboljša domove i njihovo okruženje, a ne da ih oštećuje ili uništava”.³ Agenda 21 iznosi da „ljudi treba da budu zaštićeni zakonom u slučaju nepravičnog prinudnog iseljenja iz svojih kuća ili sa svoje zemlje”.⁴ U Agendi *Habitat-a*, vlade su se obavezale da „štite sve ljude od prinudnog iseljenja u suprotnosti sa zakonom i obezbede pravnu zaštitu i naknadu, uzimajući u obzir ljudska prava; [a] kada je iseljenje neizbežno, da obezbede alternativna odgovarajuća rešenja u slučajevima u kojima je to moguće”.⁵ Komisija za ljudska prava je takođe ukazala da „prinudno iseljenje predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava”.⁶ Međutim, iako su ove izjave važne, one ne rešavaju jedno od najkritičnijih pitanja – ne utvrđuju okolnosti pod kojim je dozvoljeno prinudno iseljenje i ne navode vrste zaštite potrebne da bi se obezbedilo poštovanje relevantnih odredbi Pakta.
3. Upotreba izraza „prinudno iseljenje” je u određenom smislu, problematično. Ovaj izraz prožet je osećajem proizvoljnosti i nezakonitosti. Veliki broj posmatrača, međutim, pojam „prinudno iseljenje” smatra tautologijom, dok ostali kritikuju izraz „nezakonito iseljenje” jer se zasniva na pretpostavci da relevantni zakon omogućava adekvatnu zaštitu prava na stanovanje i da je usklađen sa Paktom, što nije uvek tačno. Slično tome, sugerisano je da je izraz „nepravično iseljenje” još subjektivniji jer se ne odnosi ni na koji određeni zakonski okvir. Međunarodna zajednica, naročito u kontekstu Komisije za ljudska prava, preferira „prinudno iseljenje” prvenstveno zato što sve sugerisane alternative takođe sadrže mnoge nedostatke. Izraz „prinudno iseljenje” koji se koristi u ovom opštem komentaru je definisan kao stalno ili privremeno izmeštanje protivno volji pojedinaca, porodica i/ili zajednica, iz domova ili sa zemlje na kojoj su nastanjeni, bez obezbeđenja i omogućavanja pristupa odgovarajućem obliku pravne ili neke druge zaštite. Zabrana prinudnog iseljenja se

¹ Sadržano u dokumentu E/1998/22, aneks IV.

² Izveštaj *Habitat-a* sa Konferencije Ujedinjenih nacija o ljudskim naseljima u Vankuveru, 31.maj-11. juni 1976. (9A/CONF.70/15) poglavlje II, preporuka B. 8 st. C(ii).

³ Izveštaj Komisije za ljudska naselja o svom radu na jedanaestom zasjedanju, Dodatak (A/43/8/dodatak 1) st. 13.

⁴ Izveštaj Konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju, Rio de Žaneiro, 3-14. juni 1992. deo I 9A/CONF.151/26/pregled 1 (deo I) aneks II, Agenda 21, odeljak 7. 9 (b).

⁵ Izveštaj Konferencije Ujedinjenih nacija o naseljima (*Habitat II*) (A/CONF.165/14), aneks II, *Habitat Agenda*, st. 40 (n).

⁶ Rezolucija Komisije za ljudska prava 1993/77. st. 1.

međutim ne odnosi na iseljenje koje se sprovodi putem sile u skladu sa zakonom i u saglasnosti sa odredbama međunarodnih paktova o ljudskim pravima.

4. Praksa prinudnog iseljenja je široko rasprostranjena i utiče na osobe i u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju. Zbog međuzavisnosti i povezanosti ljudskih prava, prinudno iseljenje često dovodi do kršenja drugih ljudskih prava. Shodno tome, dok i sama predstavlja povredu prava garantovanih Paktom, praksa prinudnog iseljenja može istovremeno dovesti i do kršenja građanskih i političkih prava, kao što je pravo na život, pravo na bezbednost pojedinca, pravo na nepovredivost privatnosti, porodice i doma, kao i prava na mirno uživanje imovine.
5. Iako se praksa prinudnog iseljenja javlja prvenstveno u prenaseljenim urbanim oblastima, ona se takođe može javiti i u slučajevima prisilnog premeštanja stanovništva, internog raseljavanja, prinudnog preseljenja u kontekstu oružanih sukoba, masovnih egzodusa, kao i kretanja izbeglica. U svim ovim slučajevima, pravo na odgovarajuće stanovanje i pravo ljudi da ne budu podvrgnuti prinudnom iseljenju može biti prekršeno širokom lepezom činjenja ili nečinjenja od strane država ugovornica. Čak i u situacijama kada je neophodno uvesti ograničenja ovog prava, potrebno je u potpunosti postupati u skladu sa članom 4 Pakta, tako da bilo koja vrsta nametnutih ograničenja mora biti „utvrđena zakonom, i to jedino u meri koja je u skladu sa prirodom tih (tj. ekonomskih, socijalnih i kulturnih) prava isključivo u cilju unapređenja opšteg blagostanja u jednom demokratskom društvu”.
6. Mnoge forme prinudnog iseljenja povezane su sa nasiljem, kao što je iseljenje usled međunarodnih oružanih sukoba, internih borbi ili građanskog ili etničkog nasilja.
7. Prinudno iseljenje može se vršiti i u ime razvoja. Iseljenje se može sprovoditi u vezi sa zemljišnim sporovima, razvojnim i infrastrukturnim projektima, kao što je izgradnja brana ili izvođenje drugih velikih energetske projekata, otkupom zemljišta radi urbanizacije, renoviranjem kuća, programima ulepšavanja gradova, raščišćavanjem zemljišta za razvoj poljoprivrede, nekontrolisanim spekulisanjem sa zemljištem, ili održavanjem velikih sportskih manifestacija kao što su Olimpijske igre.
8. U suštini, obaveze država ugovornica prema Paktu koje se odnose na prinudno iseljenje zasnovane su na članu 11, st.1 koji se tumači u vezi sa drugim relevantnim odredbama. Član 2, st. 1 posebno obavezuje države ugovornice da koriste „sva pogodna sredstva” radi unapređenja prava na odgovarajuće stanovanje. Međutim, u pogledu prirode prakse prinudnog iseljenja, upućivanje u članu 2, st. 1 na postepeno ostvarenje zasnovano na raspoloživim sredstvima će retko biti relevantno. Sama država mora da se uzdrži od prinudnog iseljenja i da obezbedi primenu zakona protiv njenih organa ili trećih lica koja sprovode prinudno iseljenje (kako je definisano u stavu 3 gore). Štaviše, ovakav pristup potkrepljuje i odredba člana 17, st. 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koja dopunjuje zahtev da se ne vrši prinudno iseljenje bez adekvatne zaštite. Ta odredba priznaje, između ostalog, pravo zaštite od „proizvoljnog ili nezakonitog mešanja” u nečiji dom. Treba konstatovati da država ima obavezu da osigura poštovanje tog prava koje ne zavisi od raspoloživih sredstava.
9. Član 2 (1) Pakta nalaže državama ugovornicama da primene „sva pogodna sredstva”, uključujući usvajanje zakonskih mera, radi unapređenja svih prava koja štiti Pakt. Iako je Komitet ukazao u svom Opštem komentaru br. 3 (1990) da takve mere ne moraju biti neophodne u odnosu na sva prava, jasno je da zakon protiv prinudnog iseljenja predstavlja neophodnu osnovu za izgradnju sistema delotvorne zaštite. Takav zakon treba da uključuje mere koje (a) omogućavaju najveću moguću

bezbednost poseda nad kućama i zemljištem, (b) su u skladu sa Paktom i (c) su tako formulisane da strogo kontrolišu okolnosti u kojima je moguće vršiti iseljenje. Zakon se takođe mora odnositi na sve organe koji deluju po ovlašćenju države ili su joj odgovorni. Štaviše, imajući u vidu preovlađujući trend u nekim državama da vlasti znatno smanjuju svoje odgovornosti u sektoru stanovanja, države ugovornice moraju da obezbede zakonske i druge mere zaštite, i ukoliko je neophodno, kažnjavaju prinudno iseljenje koje bez odgovarajućih mera zaštite sprovodi privatno lice ili telo. Države ugovornice treba stoga da razmotre određene zakonske i političke mere i njihovu saglasnost sa obavezama koje proističu iz prava na odgovarajuće stanovanje i ukinu ili izmene sve zakone i politiku koji nisu u skladu sa zahtevima Pakta.

10. Praksa prinudnog iseljenja više pogađa žene, decu, mlade, starije osobe, urođeničke, etničke i druge manjine, i ostale ugrožene pojedince i grupe. Žene u svim populacijama su naročito ugrožene obzirom na zakonske i druge oblike diskriminacije u pogledu svojinskih prava (uključujući vlasništva nad domom) ili prava pristupa imovini ili smeštaju, kao i njihove posebne izloženosti nasilju i seksualnom zlostavljanju kada ostanu bez doma. Odredbe koje zabranjuju diskriminaciju u članovima 2 (2) i 3 Pakta nameću vladama dodatnu obavezu - da u slučajevima iseljenja osiguraju preduzimanje odgovarajućih mera radi sprečavanja svih oblika diskriminacije.
11. Iako iseljenje u pojedinim slučajevima može biti opravdano, napr. ako stanar uporno ne plaća kiriju ili prouzrokuje štetu na unajmljenoj imovini bez razloga, nadležne vlasti moraju da obezbede da iseljenje bude sprovedeno na način predviđen zakonom koji je u skladu sa Paktom i da lica u pitanju imaju na raspolaganju svu pravnu zaštitu i pravne lekove.
12. Prinudno iseljenje i rušenje domova kao kaznene mere takođe nisu u saglasnosti sa odredbama Pakta. Takođe, Komitet podseća na obaveze navedene u Ženevskim konvencijama iz 1949. i Protokolima uz Konvencije iz 1977. koji se odnose na zabranu raseljavanja civilnog stanovništva i uništavanja privatne svojine koji potpadaju pod prinudno iseljenje.
13. Pre iseljenja, posebno iseljenja velikih grupa, države ugovornice će razmotriti sve alternative u konsultaciji sa osobama koje se iseljavaju da bi se izbegla ili makar minimizovala potreba za primenom sile. Pravni lekovi ili procedure treba da budu na raspolaganju onima koji podležu iseljenju. Države ugovornice takođe treba da se pobrinu da svi ti pojedinci imaju pravo na adekvatnu odštetu za bilo koji oblik svojine, lične i nepokretne. U tom smislu, primereno je pozvati se na član 2 (3) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji nalaže državama ugovornicama da obezbede „delotvorne pravne lekove“ osobama čija su prava prekršena i obavežu „nadležne organe da takve pravne lekove primene u praksi kada je to moguće“.
14. U slučajevima opravdanog iseljenja, iseljenje je potrebno sprovoditi uz striktno poštovanje relevantnih odredbi međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i u skladu sa opštim principima proporcionalnosti i razumnosti. U tom smislu je naročito primereno pozvati se na Opšti komentar br. 16 Komiteta za ljudska prava u vezi sa članom 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, po kom je mešanje u nečiji stan dozvoljeno samo „u zakonom predviđenim slučajevima“. Komitet je primetio da zakon „treba da bude u skladu sa odredbama, svrhom i ciljevima Pakta i da bi, u svakom slučaju, trebalo da bude razuman u određenim okolnostima“. Komitet je takođe ukazao da „relevantan zakon mora da detaljno navede precizne uslove u kojima je takvo mešanje dozvoljeno“.

15. Odgovarajuća procesna zaštita i propisan postupak predstavljaju neophodne vidove svih ljudskih prava, ali su posebno značajni u odnosu na oblast kao što je prinudno iseljenje koje direktno povlači za sobom veliki broj prava koja su priznata u oba Pakta o ljudskim pravima. Komitet smatra da procesna zaštita koja treba da bude primenjivana u slučaju prinudnog iseljenja uključuje: (a) mogućnost za iskrene konsultacije sa onima na koje se iseljenje odnosi, (b) adekvatno i razumno obaveštavanje o iseljenju svih osoba na koje se iseljenje odnosi pre datuma određenog za iseljenje, (c) informacije o predloženom iseljenju, i tamo gde je to moguće, blagovremeno upoznavanje osoba na koje se iseljenje odnosi sa alternativnom namenom zemljišta ili stana, (d) prisustvo vladinih zvaničnika ili njihovih predstavnika tokom iseljenja, posebno u slučajevima iseljavanja grupa ljudi, (e) sve osobe koje sprovode iseljenje treba da budu propisno identifikovane, (f) iseljenje ne treba da se odvija po naročito lošem vremenu ili tokom noći, osim ukoliko osobe koje se iseljavaju nisu sa tim saglasne, (g) dostupnost pravnih lekova, (h) pružanje, tamo gde je to moguće, pravne pomoći osobama kojima je potrebna i koje traže odštetu od suda.
16. Iseljenje ne treba da dovede do beskućništva ili ugrožavanja ostalih ljudskih prava pojedinaca. Ukoliko iseljene osobe nisu u mogućnosti da se same staraju o sebi, države ugovornice moraju da preduzmu sve odgovarajuće mere, koristeći maksimum svojih raspoloživih sredstava, i iseljenima obezbede adekvatne alternativne stanove, preseljenje ili pristup obradivoj zemlji.
17. Komitet je svestan da razni razvojni projekti koje finansiraju međunarodne agencije na teritoriji država ugovornica dovode do prinudnog iseljenja. U tom smislu Komitet se poziva na Opšti komentar br. 2 (1990) koji predviđa, između ostalog, da „međunarodne agencije treba pažljivo da izbegavaju uključivanje u projekte koji, na primer... unapređuju ili pojačavaju diskriminaciju protiv pojedinaca ili grupa u suprotnosti sa odredbama Pakta, ili uključuju masovna iseljenje ili raseljavanje osoba bez obezbeđivanja odgovarajuće zaštite i odštete. Treba uložiti maksimalan napor i obezbediti da svaka faza razvojnog projekta propisno uzima u obzir prava sadržana u Paktu s dužnom pažnjom”.
18. Neke organizacije, kao što je Svetska banka ili Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) usvojile su smernice koje se odnose na preseljenje i/ili raseljavanje u cilju ograničavanja obima prinudnog iseljenja i ljudske patnje koju ono prouzrokuje. Takvi postupci često prate velike razvojne projekte, kao što je izgradnja brana ili veći poduhvati u oblasti energetike. Neophodno je i da same agencije i države ugovornice u potpunosti poštuju ove smernice, u meri u kojoj one odražavaju obaveze sadržane u Paktu. U tom smislu, Komitet podseća na izjavu u Bečkoj deklaraciji i Akcionom programu: „dok razvijenost olakšava uživanje svih ljudskih prava, nerazvijenost ne može pravdati ograničenje međunarodno priznatih ljudskih prava” (I deo, st.10).
19. U skladu sa smernicama za izveštavanje koje je usvojio Komitet, od država ugovornica se zahteva pružanje različitih vrsta informacija koje se neposredno odnose na praksu prinudnog iseljenja. To uključuje informacije u vezi sa (a) „brojem osoba koje su iseljene u proteklih pet godina, i brojem osoba koje trenutno nemaju pravnu zaštitu u slučaju samovoljnog iseljenja ili bilo koje vrste iseljenja”, (b) „zakonima o pravima stanara na sigurnost poseda i zaštitu od iseljenja” i (c) „zakonima koji zabranjuju bilo koji oblik iseljenja”.⁷
20. Takođe se zahtevaju informacije o „merama koje su preduzete tokom, između ostalog, programa urbanističke obnove, rekonstrukcije, poboljšanja kvaliteta

⁷ E/1990/23 aneks III, st. 6 i 8 (d).

lokacija, priprema za međunarodne događaje (Olimpijske igre i ostala sportska takmičenja, izložbe, konferencije, itd.), kampanja za lepši grad, itd., koje garantuju zaštitu od iseljenja ili jamče dodelu novih stanova uz uzajamnu saglasnost osoba koje žive na ili u blizini lokacija o kojima je reč".⁸ Međutim, retko koja država ugovornica je uključila ove informacije u svoje izveštaje Komitetu. Iz tog razloga, Komitet želi da istakne važnost koju pridaje prijemu takvih informacija.

21. Neke države ugovornice ukazuju da im ovakve informacije nisu dostupne. Komitet podseća da delotvoran nadzor nad pravom na odgovarajuće stanovanje, bilo da je reč o vladi ili Komitetu, nije moguć u odsustvu odgovarajućih podataka i zahteva od svih država ugovornica da obezbede prikupljanje neophodnih podataka i prikažu ih u izveštajima koje podnose po osnovu Pakta.

Sedamnaesto zasedanje (1997)⁹

Opšti komentar br. 8: Odnos između ekonomskih sankcija i poštovanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava

1. Ekonomske sankcije se sve češće jednostrano uvode na međunarodnom ili regionalnom nivou. Svrha ovog opšteg komentara je da istakne da, bez obzira na okolnosti, takve sankcije uvek treba da uzimaju u obzir odredbe Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Komitet ni na jedan način ne dovodi u pitanje potrebu za uvođenjem sankcija u odgovarajućim slučajevima u skladu sa Poglavljem VII Povelje Ujedinjenih nacija ili drugih međunarodnih odredbi. Međutim, odredbe Povelje koje se odnose na ljudska prava (čl. 1, 55 i 56) ipak moraju biti u potpunosti primenljive u takvim slučajevima.
2. Savet bezbednosti je tokom devedesetih uvodio sankcije različite vrste i trajanja Južnoj Africi, Iraku/Kuvajtu, delovima bivše Jugoslavije, Somaliji, Libiji, Liberiji, Haitiju, Angoli, Ruandi i Sudanu. Komitetu je skretana pažnja na uticaj sankcija na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u brojnim slučajevima koji su se odnosili na države ugovornice Pakta; neke od njih su Komitet izveštavale redovno, omogućivši mu tako da pažljivo analizira situaciju.
3. Mada se uticaj sankcija razlikovao od slučaja do slučaja, Komitet je svestan da sankcije skoro uvek imaju dramatičan uticaj na prava garantovana Paktom. Tako, na primer, one često uzrokuju značajne prekide u distribuciji hrane, farmaceutskih i sanitarnih proizvoda, ugrožavaju kvalitet hrane i čiste vode za piće, snažno utiču na funkcionisanje osnovnog zdravstvenog i obrazovnog sistema i podrivaju pravo na rad. Dodatno, one nehotice mogu dovesti do osnaživanja beskrupuloznih segmenata društva, u skoro svim slučajevima do pojave crnog tržišta, i generisanja velikog profita u korist privilegovane elite koja njime i upravlja, veće kontrole upravljačke elite nad stanovništvom uopšte i ograničenja mogućnosti dobijanja azila ili iskazivanja opozicionih političkih stavova. Dok su pojave opisane u prethodnoj rečenici u osnovi političke prirode, one u velikoj meri utiču i na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

⁸ Ibid.

⁹ Sadržano u dokumentu E/1998/22.

4. Prilikom razmatranja sankcija, neophodno je napraviti razliku između osnovnog cilja primene političkih i ekonomskih pritisaka na vladajuću elitu neke zemlje kako bi se ona primorala da poštuje međunarodno pravo, i kolateralnog izlaganja patnjama najugroženijih grupa u toj zemlji. Zato režimi sankcija koje uvodi Savet bezbednosti sadrže odredbe o izuzimanju humanitarne pomoći koncipirane tako da dozvoljavaju protok neophodne hrane i usluga u humanitarne svrhe. Opšta je pretpostavka da izuzimanje ovih proizvoda obezbeđuje osnovno poštovanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u tim zemljama.
5. Međutim, u velikom broju nedavnih studija Ujedinjenih nacija i drugih organizacija koje su se bavile analizom uticaja sankcija zaključeno je da izuzimanje ovih proizvoda ne proizvodi željene efekte. Štaviše, ono je veoma ograničenog dometa. Ono se ne odnosi, na primer, na pitanje pristupa osnovnom obrazovanju, niti omogućava popravku infrastrukture neophodne za obezbeđivanje čiste vode, adekvatne zdravstvene zaštite, itd. Generalni sekretar je 1995. godine sugerisao da je potrebno proceniti potencijalni uticaj sankcija pre njihovog uvođenja i da treba poboljšati aranžmane pružanja humanitarne pomoći ugroženim grupama.¹⁰ Godinu dana kasnije, u obimnoj studiji o uticaju oružanih sukoba na decu koju je za Generalnu skupštinu pripremila gđa Graça Machel, konstatovano je da "humanitarna izuzeća umeju da budu neodređena i tumače se proizvoljno i nedosledno... Kašnjenja, konfuzija i odbijanje zahteva za uvoz neophodnih humanitarnih dobara dovode do nestašice... (Posledice) neizbežno najteže pogađaju siromašne".¹¹ U nedavnom izveštaju Ujedinjenih nacija iz oktobra 1997. zaključuje se da su procedure nadzora koje su uveli razni komiteti za sankcije koje je osnovao Savet bezbednosti "i dalje komplikovane i da se agencije za pružanje pomoći i dalje suočavaju sa teškoćama u pribavljanju odobrenja za proizvode izuzete iz sankcija... Komiteti zapostavljaju veće probleme povreda od strane privrednih subjekata i vlasti u obliku crnog tržišta, ilegalne trgovine i korupcije".¹²
6. Prema tome, jasno je na osnovu impresivne zbirke opštih studija i studija koje se odnose na pojedine zemlje, da se nedovoljno pažnje posvećuje uticaju sankcija na ugrožene društvene grupe. Bez obzira na to, ove studije iz različitih razloga nisu konkretno razmatrale strašne posledice koje sankcije same po sebi imaju na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Očigledno je da u mnogim, ako ne i u svim slučajevima, ove posledice ili uošte nisu uzimane u obzir ili ne dobijaju dužnu pažnju. Stoga postoji potreba da se unese dimenzija ljudskih prava u razmatranje ovih pitanja.
7. Komitet smatra da se odredbe Pakta, koje su takođe sadržane i u čitavom nizu drugih ugovora o ljudskim pravima kao i u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, ne mogu smatrati neupotrebljivim ili na bilo koji način neprimenljivim, samo na osnovu odluke da je uvođenje sankcija neophodno zbog međunarodnog mira i bezbednosti. Baš kao što međunarodna zajednica insistira da svaka država mora da poštuje građanska i politička prava, tako i ta država i sama međunarodna zajednica moraju da preduzmu sve što je u njihovoj moći da zaštite makar suštinu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava naroda te države (vidi takođe Opšti komentar br. 3 (1999) st. 10).

¹⁰ Dopuna Agende za mir, 9A/50.60-S/1995/1, st. 66 do 76.

¹¹ Uticaj oružanih sukoba na decu - Beleška Generalnog sekretara, (A/51/305 aneks) (1996.), st. 128.

¹² L.Minear (i ostali) – U pravcu humanijeg i delotvornijeg upravljanja sankcijama - Unapređivanje kapaciteta sistema Ujedinjenih nacija. Studija pripremljena na zahtev Odeljenja za humanitarne poslove Ujedinjenih nacija u ime Stalnog međuagencijskog komiteta, 6.oktobar 1997.

8. I dok ova obaveza svake države proizlazi iz obaveze sadržane u Povelji Ujedinjenih nacija da se unapređuje poštovanje svih ljudskih prava, takođe bi trebalo podsetiti da su sve stalne članice Saveta bezbednosti potpisnice Pakta, iako dve (Kina i Sjedinjene Američke Države) tek treba da ga ratifikuju. Većina nestalnih članica Saveta bezbednosti su potpisnice. Svaka od ovih zemalja se obavezala u skladu sa čl. 2, st. 1 Pakta da preduzima "korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, kako putem vlastitog napora tako i kroz međunarodnu pomoć i saradnju, naročito na ekonomskom i tehničkom planu, u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom Paktu putem svih pogodnih sredstava..." Kada se sankcije uvode državi ugovornici, druge države imaju dvostruku obavezu da poštuju i uzimaju u obzir sve relevantne obaveze. Ovi principi treba da važe u svakom slučaju, čak i ako su sankcije uvedene državi koja nije potpisnica Pakta, obzirom na status ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ugroženih grupa u opštem međunarodnom pravu, kao što su, na primer, skoro univerzalno ratifikovana Konvencija o pravima deteta i status Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.
9. Mada Komitet nema nikakvu ulogu u odlučivanju o uvođenju ili neuvođenju sankcija, on je ipak zadužen da nadzire da li države ugovornice poštuju Pakt. Kada se preduzimaju mere koje ograničavaju sposobnost neke države ugovornice da ispuni svoje obaveze prema Paktu, uslovi za uvođenje sankcija i način na koji se one primenjuju postaju predmet interesovanja Komiteta.
10. Komitet veruje da iz toga proističu dve grupe obaveza. Prva se odnosi na ugrožene države. Uvođenje sankcija jednoj državi ugovornici ni na koji način ne poništava niti umanjuje njene relevantne obaveze. Kao u drugim sličnim situacijama, te obaveze praktično dobijaju na značaju u teškim vremenima. Od Komiteta se tada očekuje da veoma pažljivo ispituje u kojoj je meri ta država preduzela korake "do maksimuma svojih raspoloživih sredstava" kako bi obezbedila najveću moguću zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava svakog pojedinca koji se nalazi u njenoj nadležnosti. Mada sankcije svakako umanjuju kapacitet takve države da finansira ili podržava neke od neophodnih mera, država i dalje ima obavezu da obezbedi nediskriminaciju u pogledu uživanja tih prava, i da preduzme sve moguće mere, uključujući pregovore sa ostalim državama i međunarodnom zajednicom, da bi svela na minimum negativan uticaj sankcija na prava ugroženih društvenih grupa.
11. Druga grupa obaveza odnosi se na stranu ili strane koje su odgovorne za uvođenje, održavanje ili sprovođenje sankcija, bilo da je u pitanju međunarodna zajednica, međunarodna ili regionalna organizacija, država ili grupa država. U tom pogledu, Komitet smatra da tri zaključka logično slede iz priznavanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.
12. Prvo, ta prava se moraju uzimati u obzir u punoj meri pri kreiranju odgovarajućeg režima sankcija. Bez namere da podrži neke određene mere u tom pogledu, Komitet ukazuje na predloge kao što su oni koji pozivaju na stvaranje mehanizma u okviru Ujedinjenih nacija za predviđanje i praćenje uticaja sankcija, osmišljavanje transparentnijeg seta dogovorenih principa i procedura zasnovanih na poštovanju ljudskih prava, utvrđivanje šireg dijapazona roba i usluga koje podležu izuzimanju, ovlašćavanje dogovorenih tehničkih agencija koje će utvrđivati koje robe i usluge moraju biti izuzete iz sankcija, stvaranje efikasnijih komiteta za sankcije, preciznije utvrđivanje osetljivih tačaka onih čije ponašanje međunarodna zajednica želi da promeni, kao i uvođenje veće opšte fleksibilnosti.
13. Drugo, delotvoran nadzor, koji je prema odredbama Pakta uvek neophodan, treba da se sprovodi sve vreme dok traju sankcije. Kada neka druga strana preuzme na sebe makar i deo odgovornosti za situaciju u jednoj zemlji (bilo u skladu sa Poglavljem VII

Povelje ili drugim aktom), ona takođe neizbežno preuzima odgovornost da učini sve u svojoj moći da štiti ekonomska, socijalna i kulturna prava stanovništva te zemlje.

14. Treće, ta strana ima obavezu da preduzima korake "kako putem vlastitog napora tako i kroz međunarodnu pomoć i saradnju, naročito na ekonomskom i tehničkom planu" kako bi odgovorila na svu nesrazmernu patnju ugroženih grupa u određenoj zemlji.
15. Kako bi preduhitrio prigovor da sankcije moraju, skoro po definiciji, rezultirati u ozbiljnom kršenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava kako bi postigle svoj cilj, Komitet ukazuje na zaključak obimne studije Ujedinjenih nacija - da "se odluke, koje imaju za cilj umanjenje patnje dece ili svođenje drugih negativnih posledica na minimum, mogu donositi a da se time ne ugrozi cilj sankcija".¹³ To se takođe odnosi i na položaj svih ugroženih grupa.
16. Jedini cilj Komiteta prilikom usvajanja ovog Opšteg komentara bio je da skrene pažnju na činjenicu da stanovnici određene zemlje ne treba da izgube svoja osnovna ekonomska, socijalna i kulturna prava zbog odluke da su njihovi lideri prekršili norme koje se odnose se na međunarodni mir i bezbednost. Njegov cilj nije da pruži podršku ili ohrabrenje takvim vođama, niti da podriva legitimne interese međunarodne zajednice da nametne poštovanje odredbi Povelje Ujedinjenih nacija i opštih principa međunarodnog prava. Komitet, pak, ima za cilj da insistira da se na bezakonje jedne vrste ne sme odgovarati bezakonjem druge vrste, koje se ne obazire na osnovna prava koja čine temelj i daju legitimitet svim takvim kolektivnim akcijama.

Devetnaesto zasedanje (1998)¹⁴

Opšti komentar br. 9: Primena Pakta u državama ugovornicama

A. Obaveza primene Pakta u domaćem pravu

1. U svom Opštem komentaru br. 3 (1990) o prirodi obaveza država ugovornica (čl. 2, st. 1 Pakta)¹⁵ (1) Komitet je razmatrao pitanja prirode i obima obaveza država ugovornica. Ovaj Opšti komentar ima za cilj da detaljnije obradi određene već razmotrene elemente. Glavna obaveza koju Pakt uvodi je da države ugovornice omoguće primenu prava garantovanih Paktom. Zahtevom da vlasti to učine "svim raspoloživim sredstvima", Pakt usvaja širok i fleksibilan pristup koji uvažava osobenosti pravnih i administrativnih sistema svake pojedinačne države, kao i druge relevantne okolnosti.
2. Međutim, ova fleksibilnost postoji uporedo s obavezom svake države ugovornice da upotrebi sva raspoloživa sredstva kako bi primenjivala prava garantovana Paktom. Osnovni zahtevi međunarodnih normi o ljudskim pravima moraju biti uzeti u obzir u tom pogledu. Zato domaći pravni poredak svake države ugovornice mora na odgovarajući način da priznaje norme Pakta i omogućiti odgovarajuću odštetu ili pravne lekove svim ugroženim pojedincima ili grupama; takođe moraju biti uvedeni i mehanizmi kojim će vlasti odgovarati za svoj rad.

¹³ Ibid.

¹⁴ Dokument E/1999/22

¹⁵ E/1991/23 aneks III.

3. Pitanja koja se odnose na primenu Pakta u državama ugovornicama moraju biti razmotrena u svetlu dva principa međunarodnog prava. Prvi, naveden u čl. 27 Bečke konvencije o ugovornom pravu predviđa da¹⁶ (2) "(a) ugovorna strana ne sme da se poziva na odredbe domaćeg zakonodavstva kako bi opravdala nesprovođenje ugovora." Drugim rečima, države bi trebale da izmene domaći pravni poredak kako bi omogućile primenu svojih ugovornih obaveza. Drugi princip nalazi se u čl. 8 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i po njemu "svako ima pravo na delotvoran pravni lek pred nadležnim nacionalnim sudovima protiv dela kojima se krše osnovna prava koja su mu priznata ustavom ili zakonima". Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima nema neposrednog pandana članu 2, st. 3(b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji obavezuje države ugovornice da, između ostalog, "razvijaju mogućnosti pravnih lekova". Bez obzira na to, država ugovornica koja želi da se opravda što nije obezbedila domaće pravne lekove za povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava dužna je da pokaže ili da postojeći pravni lekovi ne predstavljaju `pogodna sredstva` u smislu čl. 2, st. 1 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ili da nisu neophodni obzirom da postoje druga sredstva. Ovo će biti teško dokazati i Komitet smatra da u većini slučajeva druga sredstva koja se koriste mogu biti nedelotvorna ako nisu osnažena ili dopunjena pravnim lekovima.

B. Status Pakta u domaćem pravnom poretku

4. Opšte uzev, pravno obavezujući međunarodni standardi ljudskih prava trebalo bi da se odmah i neposredno primenjuju u pravnom sistemu svake države ugovornice i tako omogućće pojedincima da traže poštovanje svojih prava pred nacionalnim sudovima i tribunalima. Pravilo po kom se moraju iscrpsti domaći pravni lekovi osnažuje primat nacionalnih pravnih lekova u tom pogledu. Postojanje i dalji razvoj međunarodnih procedura za rešavanje pojedinačnih predstavlki jesu važni, ali ovakve procedure na kraju krajeva predstavljaju samo dopunu domaćim pravnim lekovima.
5. Pakt ne navodi kojim konkretnim sredstvima treba obezbediti njegovo sprovođenje u domaćem pravnom poretku. Ne sadrži odredbu koja predviđa inkorporiranje celog Pakta ili nalaže državama da mu dodele neki određen status u domaćem pravu. Premda svaka država ugovornica odlučuje o preciznom metodu po kom će se prava garantovana Paktom primenjivati u domaćem pravu, sredstva koja ona primenjuje treba da budu odgovarajuća u smislu da daju rezultate koji su u saglasnosti s njenim potpunim ispunjavanjem obaveza koje proističu iz Pakta. Ta odabrana sredstva su takođe podložna ocenjivanju Komiteta u okviru njegove procene mere u kojoj određena država ugovornica poštuje obaveze koje proističu iz Pakta.
6. Analiza postupaka država u odnosu na obaveze iz Pakta pokazuje da države koriste različite pristupe. Pojedine države nisu preduzele nikakve konkretne mere. Od onih koje jesu, neke države su pretvorile Pakt u domaće zakonodavstvo dopunjavanjem ili menjanjem postojećeg zakonodavstva bez pozivanja na konkretne termine iz Pakta. Ostale su ili usvojile Pakt ili ga inkorporirale u domaće zakonodavstvo čime su zadržale termine iz Pakta i dale mu formalnu punovažnost u domaćem pravnom poretku. Ovo je najčešće činjeno putem ustavnih odredbi po kojima odredbe međunarodnih akata o ljudskim pravima imaju primat nad odredbama domaćih zakona koje sa njima nisu u saglasnosti. Način na koji države pristupaju Paktu u značajnoj meri zavisi od opšteg pristupa međunarodnim ugovorima u nacionalnom pravnom poretku.

¹⁶ UN, Ugovori, poglavlje 1155, str.331.

7. Međutim, bez obzira na metodologiju, nekoliko principa proističe iz dužnosti primene Pakta i stoga se moraju poštovati. Prvo, mere odabrane za sprovođenje moraju biti odgovarajuće kako bi obezbedile ispunjavanje obaveza iz Pakta. Potreba da se obezbedi primenljivost (vidi st. 10 dole) je relevantna pri utvrđivanju najboljeg načina primene nekog prava iz Pakta u domaćem zakonodavstvu. Drugo, treba uzeti u obzir sredstva koja su se pokazala najdelotvornijim u obezbeđivanju zaštite ostalih ljudskih prava u datoj zemlji. Kada se mere za primenu Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima značajno razlikuju od mera upotrebljenih u odnosu na ostale ugovore o ljudskim pravima, za to treba da postoji ubedljivo opravdanje, obzirom na činjenicu da su formulacije koje se koriste u Paktu u značajnoj meri uporedive s onima koje se koriste u ugovorima koji se odnose na građanska i politička prava.
8. Treće, premda Pakt formalno ne obavezuje države da unesu njegove odredbe u domaće zakonodavstvo, takav pristup je poželjan. Direktnim inkorporiranjem odredbi se izbegavaju problemi koji bi mogli da iskrsku pri prevođenju obaveza i stvara se osnova za neposredno pozivanje na prava Pakta od strane pojedinaca pred domaćim sudovima. Zato Komitet snažno podržava formalno usvajanje ili inkorporiranje Pakta u domaće zakonodavstvo.

C. Uloga pravnih lekova

Pravni lekovi ili druge mere?

9. Pravo na delotvoran pravni lek ne mora uvek podrazumevati pravosudni lek. Administrativne mere će u mnogim slučajevima biti dovoljne, i oni koji se nalaze u nadležnosti neke države ugovornice mogu legitimno da očekuju da će svi administrativni organi prilikom odlučivanja uzimati u obzir zahteve Pakta. Sve administrativne mere bi trebalo da budu pristupačne, priuštive, blagovremene i delotvorne. Konačno pravo na žalbu sudu na odluku u ovakvoj vrsti administrativnih postupaka bi često trebalo da bude adekvatno. Isto tako, postoje određene obaveze, naprimer one koje se odnose na nediskriminaciju (i ne samo one)¹⁷ (3), koje nalažu neki oblik pravnog leka da bi se ispunili zahtevi iz Pakta. Drugim rečima, pravni lekovi su neophodni kad god pravo iz Pakta ne može biti u potpunosti delotvorno bez neke uloge pravosuđa.

Primenljivost

10. Uglavnom se uzima zdravo za gotovo da su za povrede građanskih i političkih prava neophodni pravni lekovi. Nažalost suprotna pretpostavka često važi u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Ni priroda ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, niti relevantne odredbe Pakta ne opravdavaju pravljenje ovakve razlike između tih i građanskih i političkih prava. Komitet je već jasno stavio do znanja da smatra da su mnoge odredbe Pakta neposredno primenljive. U tom pogledu je u Opštem komentaru br. 3 (1990) citirao naprimer, čl 3; 7, st. (a) (i); čl 8; čl 10, st. 3; čl 13, st. 2(a); čl 13, st. 3 i 4; i čl. 15, st. 3. U tom pogledu je važno razlikovati primenljivost (koja se odnosi na ona pitanja koja na odgovarajući način rešavaju sudovi) i normi koje su same po sebi primenljive (sudovi mogu da ih primene bez dodatnog obrazlaganja). Mada treba imati u vidu opšti pristup svakog pravnog sistema, ne postoji nijedno pravo u Paktu za koje bi se moglo reći da ne poseduje bar neke važne dimenzije primenljivosti u velikoj većini sistema. Ponekad se čuju

¹⁷ Prema čl. 2, para. 2 Pakta, države se 'obavezuju da jamče' da se prava iz Pakta izvršavaju 'bez ikakve diskriminacije'.

predlozi da pitanja izdvajanja sredstava treba prepustiti političkim vlastima a ne sudovima. Mada treba poštovati razgraničene nadležnosti različitih grana vlasti, potrebno je uvažiti činjenicu da su sudovi već uključeni u dobroj meri u dobar deo oblasti sa značajnim finansijskim implikacijama. Usvajanje rigidne klasifikacije ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja ih stavlja, po definiciji, van domašaja sudova bilo bi samovoljno i nesaglasno sa principom nedeljivosti i međuzavisnosti te dve grupe ljudskih prava i moglo bi značajno da umanji kapacitet sudova da štite prava najugroženijih društvenih grupa.

Samoizvršenje

11. Pakt ne negira mogućnost da se prava koja su u njemu sadržana mogu smatrati samoizvršivim u pravnim sistemima koji to dozvoljavaju. Zaista, tokom rada na njegovom nacrtu odlučno su odbačeni pokušaji da se u Pakt unese odredba kojom bi bilo predviđeno da je on "nesamoizvršiv". U mnogim državama, sudovi, a ne izvršna ili zakonodavna vlast, će utvrđivati da li je neka odredba iz ugovora samoizvršiva. Da bi delotvorno vršili tu funkciju, odgovarajući sudovi i tribunali treba da postanu svesni prirode i implikacija Pakta kao i važne uloge pravnih lekova tokom primene Pakta. Tako, na primer, kada su vlasti uključene u sudske postupke, one bi trebalo da unapređuju tumačenje domaćih zakona koji primenjuju njihove obaveze iz Pakta. Slično, obuka sudija treba da u celosti uzima u obzir primenljivost Pakta. To je naročito važno radi izbegavanja svih apriori pretpostavki da njegove norme treba smatrati nesamoizvršivim. U stvari, mnoge su formulisane podjednako jasno i konkretno kao i odredbe ostalih ugovora o ljudskim pravima, koje sudovi obično smatraju samoizvršivim.

D. Primena Pakta pred domaćim sudovima

12. U smernicama za izveštavanje Komiteta, od država se zahteva da pruže informacije o tome da li "je moguće pozivati se na odredbe Pakta i da li ih sudovi, drugi tribunali ili administrativne vlasti mogu direktno primenjivati".¹⁸(4) Pojedine države su dostavile takve informacije, ali ovom elementu treba pridavati još veći značaj u budućim izveštajima. Komitet naročito zahteva od država ugovornica da dostave detalje o važnim slučajevima u kojima su domaći sudovi u praksi primenjivali odredbe Pakta.
13. Na osnovu raspoloživih informacija, jasno je da je praksa država neujednačena. Komitet konstatuje da su neki sudovi primenili odredbe Pakta bilo neposredno bilo kao standarde za tumačenje. Ostali sudovi su spremni da u principu priznaju relevantnost Pakta u tumačenju odredbi domaćeg zakonodavstva, ali je u praksi uticaj Pakta na razmatranje ili na ishod predmeta veoma ograničen. Drugi su pak sudovi odbili da priznaju bilo kakvo pravno dejstvo Pakta u slučajevima u kojima su pojedinci želeli da se na njega pozovu. Sudovi u mnogim zemljama bi i dalje mogli da se oslanjaju na Pakt u mnogo većoj meri.
14. U okviru granica u kojima mogu odgovarajuće da vrše svoju ulogu sudskog nadzora, sudovi treba da uzimaju u obzir prava iz Pakta kada je to neophodno da bi se osiguralo da je postupanje države u skladu s obavezama iz Pakta. Zanemarivanje ove obaveze od strane sudova je u nesaglasnosti sa principima vladavine prava, koja uvek mora da uključuje poštovanje međunarodnih obaveza vezanih za ljudska prava.
15. Opšte je prihvaćeno da domaće pravo treba u što većoj meri tumačiti na način koji je usklađen sa međunarodnim pravnim obavezama države. Dakle, kada se domaći

¹⁸ Vidi E/1991/23, dodatak IV, poglavlje A. st. 1 (d) (iv).

donosilac odluka suočava sa izborom između tumačenja domaćeg zakona koji bi doveo do toga da država prekrši Pakt i tumačenja koji bi omogućio državi da poštuje Pakt, međunarodno pravo nalaže izbor drugog. Garancije jednakosti i nediskriminacije treba da se u najvećoj mogućoj meri tumače na način koji olakšava punu zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Napomene:

- (1) E/1991/23 aneks III.
- (2) UN, Ugovori, poglavlje 1155, str.331.
- (3) Prema čl. 2, para. 2 Pakta, države se `obavezuju da jamče' da se prava iz Pakta izvršavaju 'bez ikakve diskriminacije'.
- (4) Vidi E/1991/23, dodatak IV, poglavlje A. st. 1 (d) (iv).

Devetnaesto zasedanje (1998)¹⁹

Opšti komentar br. 10: Uloga nacionalnih institucija za ljudska prava u zaštiti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava

1. Čl. 2, st. 1 Pakta obavezuje države ugovornice "da preduzima korake u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava (u Paktu) putem svih pogodnih sredstava". Komitet skreće pažnju da jedno takvo sredstvo, pomoću kog se mogu preduzeti važni koraci, predstavljaju nacionalne institucije za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. Broj ovih institucija se značajno povećao poslednjih godina a taj trend snažno ohrabruju i Generalna skupština i Komisija za ljudska prava. Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava UN je ustanovila važan program kako bi pomogla i ohrabrila države u odnosu na nacionalne institucije.

2. Ove institucije se javljaju u obliku nacionalnih komisija za ljudska prava, kancelarija ombudsmana, zaštitnika javnog interesa i ljudskih prava ili `zaštitnika prava građana`. U većini slučajeva, institucija, koju je osnovala vlada i koja uživa visok stepen samostalnosti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, u punoj meri uzima u obzir sve standarde zaštite ljudskih prava koji važe u datoj državi i ovlašćena je da preduzima različite aktivnosti s ciljem unapređenja i zaštite ljudska prava. Takve institucije su osnovane u državama sa veoma različitom pravnom kulturom i ekonomske moći.

3. Komitet konstatuje da nacionalne institucije imaju potencijalno presudnu ulogu u unapređenju i obezbeđivanju nedeljivosti i međuzavisnosti svih ljudskih prava. Na žalost, takva uloga se često ne dodeljuje ovim institucijama ili biva zanemarena ili joj se pridaje nizak prioritet. S toga je neophodno posvetiti punu pažnju ekonomskim, socijalnim i kulturnim prava u svim relevantnim aktivnostima tih institucija. Spisak koji sledi naznačuje vrste aktivnosti koje nacionalne institucije mogu preduzimati ili su već u nekim slučajevima preduzele u odnosu na ta prava:

(a) Unapređenje obrazovnih i informativnih programa osmišljenih da podignu nivo svesti i razumevanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava kod opšte populacije kao i među određenim grupama kao što su javne službe, pravosuđe, privatni sektor i radnički pokreti;

¹⁹ Dokument E/1999/22

- (b) Analiza postojećih zakona i upravnih akata, kao i nacrti zakona i ostalih predloga, kako bi se osigurala njihova usaglašenost sa zahtevima Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima;
- (c) Pružanje tehničkih saveta ili sprovođenje istraživanja o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, uključujući i na zahtev vlasti ili drugih odgovarajućih agencija;
- (d) Utvrđivanje nacionalnih pokazatelja na osnovu kojih se može meriti sprovođenje obaveza iz Pakta;
- (e) Sprovođenje istraživanja i ispitivanja osmišljenih da utvrde meru u kojoj se određena ekonomska, socijalna i kulturna prava ostvaruju u okviru cele države ili u pojedinim oblastima ili u odnosu na posebno ugrožene zajednice;
- (f) Nadzor poštovanja konkretnih prava garantovanih Paktom i podnošenje izveštaja o nalazima vlastima i civilnom društvu; i
- (g) Razmatranje žalbi o navodnom kršenju primenljivih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u okviru države.

4. Komitet poziva države ugovornice da obezbede da sve nacionalne institucije za ljudska prava imaju ovlašćenje da poklanjaju dužnu pažnju ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i zahteva od država ugovornica da u izveštajima koje podnose Komitetu uključuju i detalje o ovlašćenjima i osnovnim relevantnim aktivnostima ovakvih institucija.

Dvadeseto zasedanje (1999)²⁰

Opšti komentar br. 11: Akcioni planovi za osnovnu nastavu (član 14)

1. Član 14 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima nalaže svakoj državi ugovornici, koja nije bila u mogućnosti da obezbedi besplatnu i obaveznu osnovnu nastavu, da u roku od dve godine razradi i usvoji detaljan akcioni plan postepene primene principa obavezne i besplatne osnovne nastave za sve tokom razumnog perioda utvrđenog planom. Bez obzira na obaveze preuzete u skladu sa članom 14, jedan broj država ugovornica nije ni razradio ni sproveo akcioni plan besplatne i obavezne osnovne nastave.

2. Pravo na obrazovanje, priznato u članu 13 i 14 Pakta, kao i mnogim drugim međunarodnim ugovorima kao što su Konvencija o pravima deteta i Konvencija o eliminaciji svih vrsta diskriminacije žena, od suštinskog je značaja. Ovo pravo je različito svrstavano: kao ekonomsko pravo, kao socijalno pravo ili kao kulturno pravo. Ono predstavlja sva ta tri prava. Pravo na obrazovanje je po mnogo čemu i građansko i političko pravo, pošto je neophodno radi punog i delotvornog ostvarivanja i tih prava. U tom smislu, pravo na obrazovanje predstavlja tipičan primer nedeljivosti i međuzavisnosti svih ljudskih prava.

3. U skladu sa jasnom i nedvosmislenom obavezom prema članu 14, svaka država ugovornica dužna je da predstavi Komitetu akcioni plan sastavljen u skladu sa zahtevima u dole navedenom stavu 8. Ove obaveze se treba pažljivo pridržavati obzirom na činjenicu da se procenjuje da u zemljama u razvoju 130 miliona dece školskog uzrasta, od čega dve trećine devojčice, trenutno nema pristupa osnovnoj nastavi.²¹ Komitet je u potpunosti svestan da postoji mnogo različitih faktora koji otežavaju državama ugovornicama ispunjenje njihove obaveze da formulišu akcioni plan. Na primer, programi strukturalnog prilagođavanja započeti 1970. godine, dužničke krize koje su usledile osamdesetih i finansijske krize kasnih devedesetih, kao i ostali faktori, u mnogome su pogoršali situaciju u

²⁰ Sadržano u dokumentu E/C.12/1999/4

²¹ Vidi uopšteno o ovome UNICEF, *The State of the World's Children 1999*.

ovoj oblasti. Te teškoće, međutim, ne mogu osloboditi države ugovornice obaveze da usvoje i podnesu akcione planove Komitetu, kao što nalaže član 14 Pakta.

4. Akcioni planovi koje pripremaju države ugovornice u skladu sa članom 14 Pakta posebno su važni jer je Komitet tokom rada uvideo da su deca često podložnija različitim vidovima kršenja ljudskih prava ukoliko nemaju mogućnosti da se obrazuju. Na primer, ta deca, koja verovatno žive u teškom siromaštvu i ne vode zdrav život, naročito su podložna prinudnom radu i ostalim oblicima eksploatacije. Štaviše, postoji direktna korelacija između, na primer, većeg upisa devojčica u osnovnu školu i značajnog smanjenja dečijih brakova.

5. Član 14 sadrži brojne elemente koji zaslužuju dodatno razmatranje u svetlu značajnog iskustva Komiteta stečenog razmatranjem izveštaja država ugovornica.

6. Obaveznost. Element obaveznosti služi da naglasi činjenicu da ni roditelji, ni staratelji ni država nemaju pravo da osnovnu nastavu dece smatraju neobaveznom. Štaviše, ovaj zahtev dodatno naglašava zabranu seksualne diskriminacije u pristupu obrazovanju, koju takođe predviđaju članovi 2 i 3 Pakta. Potrebno je, međutim, naglasiti da ponuđeno obrazovanje mora biti adekvatnog kvaliteta, relevantno za dete i mora unapređivati ostvarivanje drugih prava deteta.

7. Besplatnost. Priroda ovog zahteva je nedvosmislena. Pravo je jasno formulisano tako da garantuje mogućnost besplatne osnovne nastave detetu, roditeljima ili starateljima. Obaveze plaćanja koje uvodi vlada, lokalna vlast ili škola, kao i ostali neposredni troškovi, destimulišu uživanje ovog prava i mogu ugroziti njegovo ostvarivanje. Troškovi su često u suštini veoma regresivni i akcioni planovi moraju predvide njihovo ukidanje. Posredni obavezni troškovi koji padaju na teret roditelja (ponekad se predstavljaju kao dobrovoljni, a zapravo to nisu), ili obaveza da se nose relativno skupe školske uniforme, takođe mogu biti svrstani u ovu kategoriju. Komitet može dozvoliti ostale posredne troškove po razmatranju svakog pojedinačnog slučaja. Ova odredba o obaveznoj osnovnoj nastavi se ni na koji način ne sukobljava sa pravom koje član 13 (3) Pakta garantuje roditeljima i starateljima ``da izaberu za svoju decu druge prosvetne ustanove sem onih koje je osnovala javna vlast``.

8. Usvajanje detaljnog plana. Država ugovornica je obavezna da usvoji akcioni plan u roku od dve godine. Rok se može tumačiti kao dve godine od stupanja na snagu Pakta u određenoj državi ili kao dve godine od nastupanja okolnosti koje su dovele do nepoštovanja relevantnih obaveza. Ova obaveza je trajnog karaktera i države ugovornice na koje se odredba odnosi zbog trenutnih okolnosti nisu izuzete od obaveze zato što u prošlosti nisu uspele da deluju u roku od dve godine. Plan mora pokrivati sve aktivnosti koje su neophodne da bi se obezbedili svi potrebni elementi ovog prava i mora biti dovoljno detaljan da bi omogućio sveobuhvatno ostvarenje tog prava. Učešće svih segmenata građanskog društva u formulisanju plana je od vitalnog značaja i neophodno je utvrditi neki vid periodičnog nadzora napretka i pozivanja na odgovornost. Bez ovih elemenata, značaj ovog člana je umanjen.

9. Obaveze. Država ugovornica ne može izbegavati obavezu da usvoji akcioni plan zato što ne raspolaže neophodnim sredstvima. Ako bi obaveza mogla da se izbegava na taj način, ne bi bilo opravdanja za jedinstven zahtev sadržan u članu 14 koji se skoro po definiciji odnosi na situacije u kojima nema adekvatnih finansijskih sredstava. Na isti način, i iz istog razloga, upućivanje na ``međunarodnu pomoć i saradnju`` u članu 12 i "mere međunarodnog karaktera" u članu 23 Pakta su od posebne važnosti u takvim situacijama. Kada država ugovornica očigledno ne poseduje finansijska sredstva i/ili stručnost potrebnu da "izradi i usvoji" detaljni plan, međunarodna zajednica ima jasnu obavezu da joj pomogne.

10. *Postepeno ostvarivanje.* Akcioni plan mora imati za cilj da obezbedi postepeno ostvarivanje prava na obaveznu i besplatnu osnovnu nastavu shodno članu 14. Za razliku od odredbe u članu 2.1 međutim, član 14 nalaže da krajnji rok mora biti utvrđen u okviru razumnog broja godina i štaviše, da vremenski okvir mora biti "utvrđen ovim planom". Drugim rečima, plan mora tačno da izloži niz preciznih datuma do kojih će biti sprovedena svaka pojedinačna faza postepenog ostvarivanja plana, čime se podvlači i značaj i relativna fleksibilnost obaveze o kojoj je reč. Štaviše, treba istaći da druge obaveze države ugovornice, kao što je nediskriminacija, treba da bude neposredno i u potpunosti primenjivane.

11. Komitet poziva svaku državu ugovornicu na koju se član 14 odnosi da obezbedi puno poštovanje obaveza iz člana i da svoj akcioni plan podnese Komitetu kao sastavni deo izveštaja po osnovu Pakta. Takođe, u odgovarajućim slučajevima, Komitet ohrabruje države ugovornice da traže pomoć relevantnih međunarodnih agencija, uključujući Međunarodnu organizaciju rada (ILO), Program razvoja Ujedinjenih nacija (UNDP), Organizaciju Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO), Dečji fond Ujedinjenih nacija (UNICEF), Međunarodni monetarni fond (IMF), i Svetsku banku, u vezi sa pripremom akcionih planova u skladu sa članom 14 i njihovom potonjom primenom. Komitet takođe poziva relevantne međunarodne agencije da pomažu državama ugovornicama u što većoj meri kako bi one mogle što pre da ispune svoje obaveze.

Dvadeseto zasedanje (1999)²²

Opšti komentar br. 12: Pravo na adekvatnu ishranu (član 11)

Uvod i osnovne polazne pretpostavke

1. Ljudsko pravo na odgovarajuću ishranu je garantovano u nekoliko međunarodnih pravnih instrumenata. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima bavi se ovim pravom sveobuhvatnije nego ijedan drugi instrument. Shodno članu 11 (1) Pakta, države ugovornice "priznaju pravo svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovarajuću ishranu, odevanje i stanovanje, kao i stalno poboljšanje životnih uslova", dok se u članu 11 (2) ukazuje na potrebu da države odmah preduzmu što hitnije korake u pravcu obezbeđivanja osnovnog prava da bude zaštićen od gladi i neuhranjenosti. Ljudsko pravo na odgovarajuću ishranu je od suštinske važnosti za uživanje svih prava. Ono se odnosi na sve, tako da se upućivanje u članu 11(1) na njega i njegovu porodicu ne podrazumeva bilo koje ograničavanje primenljivosti ovog prava na pojedince ili žene koje su glave porodice.

2. Komitet je prikupio značajne informacije koje se odnose na pravo na odgovarajuću ishranu prilikom razmatranja izveštaja država ugovornica tokom prethodnih godina, počev od 1979. godine. Komitet konstatuje da, mada postoje smernice koje se odnose na pravo na odgovarajuću ishranu, samo nekoliko država ugovornica je dostavilo dovoljno preciznih informacija koje su omogućile Komitetu da utvrdi kakva situacija vlada u tim zemljama u pogledu ostvarivanja ovog prava i da identifikuje prepreke njegovom ostvarivanju. Ovaj opšti komentar ima za cilj da identifikuje neke od osnovnih pitanja koja Komitet smatra važnim u odnosu na pravo na odgovarajuću ishranu. Njegova izrada započeta je na zahtev država ugovornica tokom Svetskog samita o hrani 1996. godine kako bi se prava koja se odnose na ishranu u članu 11 Pakta bolje definisala, i na poseban zahtev Komitetu da obrati posebnu pažnju na Akcioni plan Samita u pogledu nadzora nad sprovođenjem konkretnih mera predviđenih članom 11 Pakta.

²² Sadržano u dokumentu E/C.12/1999/5.

3. Kao odgovor na ove zahteve, Komitet je razmatrao relevantne izveštaje i dokumentaciju Komisije za ljudska prava, Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina o pravu na odgovarajuću ishranu kao ljudskom pravu. Tokom svog sedmog zasedanja 1997. godine, Komitet je posvetio jedan dan opštoj diskusiji o ovom pitanju, uzimajući u obzir nacrt međunarodnog kodeksa ponašanja o ljudskom pravu na odgovarajuću ishranu koji su pripremile međunarodne nevladine organizacije. Komitet je takođe u dva navrata učestvovao u stručnim konsultacijama o pravu na odgovarajuću ishranu kao ljudskom pravu koje je organizovala Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava (OHCHR) u Ženevi decembra 1997. godine i u Rimu novembra 1998. godine zajedno sa Organizacijom UN za hranu i poljoprivredu (FAO) i uzeo u obzir konačne izveštaje sa konsultacija. Aprila 1999., Komitet je učestvovao na simpozijumu "Suština i politika pristupa politici i programima hrane i ishrane sa aspekta ljudskih prava", koji je organizovao Administrativni komitet za koordinaciju/Potkomitet za pitanja ishrane Ujedinjenih nacija na svom dvadeset šestom zasedanju u Ženevi a čiji je domaćin bila OHCHR.

4. Komitet potvrđuje da je pravo na odgovarajuću ishranu neraskidivo povezano sa urođenim dostojanstvom ljudi i da je neophodno za ispunjavanje drugih ljudskih prava koja su garantovana Međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima. Ono je takođe nerazdvojivo od socijalne pravde koja nalaže usvajanje odgovarajućih ekonomskih, ekoloških i socijalnih mera na državnom i na međunarodnom nivou i usmerenih na iskorenjivanje siromaštva i ostvarivanje ljudskih prava za sve.

5. Pored činjenice da je međunarodna zajednica često isticala važnost punog poštovanja prava na odgovarajuću ishranu, i dalje postoji uznemirujući jaz između standarda postavljenih u članu 11 Pakta i situacije koja preovladava u mnogim delovima sveta. Preko 840 miliona ljudi širom sveta, uglavnom u zemljama u razvoju, hronično su gladni, milioni ljudi pate od gladi prouzrokovane prirodnim katastrofama, sve većim brojem građanskih sukoba i ratova u nekim regionima, kao i korišćenjem hrane kao političkog oružja. Komitet nalazi da dok su problemi gladi i neuhranjenosti posebno akutni u zemljama u razvoju, neuhranjenost, pothranjenost i ostali problemi vezani za pravo na odgovarajuću ishranu kao i pravo ljudi da budu zaštićeni od gladi, prisutni su i u nekim ekonomski najrazvijenim zemljama. U osnovi, suština problema gladi i neuhranjenosti ne leži u nedostatku hrane, već u nemanju pristupa postojećoj hrani, između ostalog zbog siromaštva velikog dela svetske populacije.

Normativni sadržaj člana 11, stavova 1 i 2

6. Pravo na odgovarajuću ishranu je ostvareno kada svaki čovek, žena i dete sami ili u zajednici sa ostalima, u svako doba imaju fizički i ekonomski pristup odgovarajućoj ishrani ili pristup sredstvima kojima mogu da je pribavi. Stoga, *pravo na odgovarajuću ishranu* neće biti tumačeno na sužen i restriktivan način koji ga izjednačava sa unosom minimalnim nivoom kalorija, proteina i drugih konkretnih hranljivih sastojaka. *Pravo na odgovarajuću ishranu* moraće da se ostvaruje postepeno. Međutim, države imaju osnovnu obavezu da preduzmu neophodne korake kako bi ublažile i smanjile glad kako je navedeno u članu 11, stav 2, čak i u vremenima prirodnih i drugih katastrofa.

Adekvatnost i održivost raspoloživosti i pristupačnosti hrane

7. Pojam *adekvatnosti* je izuzetno značajan kada je reč o pravu na ishranu jer se njime ističu brojni faktori koji se moraju uzeti u obzir pri utrdivanju da li se određena raspoloživa hrana ili način ishrane mogu smatrati najprikladnijim u datim okolnostima shodno članu 11 Pakta. Pojam *održivosti* je suštinski povezan sa pojmom *adekvatna ishrana* ili *sigurna ishrana*, što podrazumeva da će hrana biti dostupna i sadašnjim i budućim generacijama. Tačno značenje ``adekvatnosti`` je u velikoj meri određeno preovlađujućim društvenim,

ekonomskim, klimatskim, ekološkim i ostalim uslovima, dok "održivost" uključuje pojam dugoročne raspoloživosti i pristupačnosti.

8. Komitet smatra da suština prava na odgovarajuću ishranu podrazumeva:

Raspoloživost hrane koja je po količini i kvalitetu dovoljna da zadovolji prehrambene potrebe pojedinaca, koja ne sadrži nedozvoljene supstance, i koja je prihvatljiva u određenoj kulturi,

Pristupačnost takve hrane na načine koji su održivi i koji ne utiču na uživanje drugih ljudskih prava.

9. Prehrambene potrebe podrazumevaju da celokupan način ishrane sadrži razne hranljive sastojke potrebne za fizički i mentalni rast, razvoj i održivost i fizičku aktivnost u skladu sa ljudskim fiziološkim potrebama u svim fazama životnog ciklusa i u skladu sa polom i zanimanjem. Zato će možda biti potrebno preduzeti mere za održavanje, menjanje ili poboljšanje raznovrsnosti hrane i adekvatnog konzumiranja i ishrane, uključujući dojenje, uz obezbeđivanje da promene u raspoloživosti i pristupu hrani makar ne utiču negativno na sastav hrane i njen unos.

10. Zaštita od nedozvoljenih supstanci nalaže bezbednost hrane i niz zaštitnih mera, u javnoj i privatnoj sferi, radi zaštite od zagađivanja prehrambenih proizvoda dodavanjem nezdravih aditiva i/ili usled loših higijenskih uslova ili neadekvatnog rukovanja u raznim fazama prehrambenog lanca; takođe se moraju otkrivati i izbegavati ili uništavati otrovi koji nastaju prirodnim putem.

11. Kulturna i potrošačka prihvatljivost podrazumeva potrebu koju takođe treba uzimati u obzir u što većoj meri, o preovlađajućim vrednostima koje se u određenoj zemlji pridaju hrani i konzumiranju hrane i zasnovanoj zabrinutosti kupaca u pogledu prirode dostupnih namirnica.

12. Raspoloživost se odnosi na mogućnosti ishrane namirnicama koje se dobijaju direktno proizvodnjom na obradivom zemljištu ili iz drugih prirodnih izvora, kao i na dobro razvijen sistem distribucije, obrade i prodaje kojim se hrana prevozi od mesta proizvodnje do mesta prodaje u skladu sa potražnjom.

13. Dostupnost obuhvata i ekonomsku i fizičku dostupnost hrane:

Ekonomska dostupnost podrazumeva da troškovi pojedinaca ili domaćinstava vezani za nabavku namirnica za odgovarajuću ishranu ne smeju da budu toliko visoki da bi ugrozili zadovoljavanje ostalih osnovnih potreba. Ekonomska dostupnost se odnosi na svaki način nabavke hrane ili pomoći u hrani na koju ljudi imaju pravo i predstavlja meru u kojoj je moguće uživanje prava na odgovarajuću ishranu. Možda će biti potrebno sprovoditi posebne programe za pomoć ugroženim kategorijama kao što su osobe bez zemlje i drugi naročito siromašni slojevi stanovništva.

Fizička dostupnost podrazumeva da odgovarajuća ishrana mora biti dostupna svima, uključujući fizički osetljivim pojedincima, kao što su odojčad i mala deca, stari i ljudi sa invaliditetom, teško bolesne osobe sa stalnim medicinskim problemima, uključujući i mentalno obolele osobe. Možda će biti potrebno posvetiti posebnu pažnju a ponekad i dati prioritet u pogledu dostupnosti hrane žrtvama prirodnih katastrofa, ljudima koji žive u oblastima koje često pogađaju prirodne katastrofe i ostalim grupama u izuzetno nepovoljnom položaju. Posebno su ugrožene zajednice urođenika, od kojih neke nemaju pristup zemlji svojih predaka.

Obaveze i povrede

14. Priroda zakonskih obaveza država ugovornica je izložena u članu 2 Pakta i razmotrena u Opštem komentaru br. 3 Komiteta (1990). Osnovna obaveza je da se preduzmu koraci u postizanju *postupnog* ostvarivanja punog prava na odgovarajuću ishranu. To podrazumeva obavezu što ekspeditivnijeg kretanja ka ostvarenju tog cilja. Svaka država je obavezna da osigura svakome u svojoj nadležnosti pristup minimumu osnovne hrane koja je dovoljna, nutricionistički adekvatna i sigurna, i zaštitu od gladi.

15. Pravo na odgovarajuću ishranu, kao i svaku drugo ljudsko pravo, predviđa tri tipa ili nivoa obaveza država ugovornica: *poštovanje*, *zaštita* i *ispunjenje*. Obaveza *ispunjenja*, pak, uključuje obavezu *olakšavanja*, kao i obavezu *obezbeđivanja*.²³ Obaveza *poštovanja* postojećeg pristupa odgovarajućoj hrani nalaže državama ugovornicama da ne preduzimaju bilo kakve mere koje bi rezultirale onemogućavanjem pristupa hrani. Obaveza zaštite nalaže da država preduzme mere i da obezbedi da preduzeća ili pojedinci ne lišavaju druge pojedince pristupa odgovarajućoj hrani. Obaveza *ispunjenja (olakšavanja)* podrazumeva da država mora aktivno da se uključi u aktivnosti koje imaju za cilj da povećaju pristup i korišćenje sredstava i resursa za život, uključujući i ispravnost hrane. Najzad, kada god neki pojedinac ili grupa nisu u stanju da ostvaruju pravo na odgovarajuću ishranu sredstvima koja su im na raspolaganju iz razloga koji su van njihove kontrole, država ima obavezu da neposredno ispuni (obezbedi) to pravo. Ta se obaveza takođe odnosi na lica koja su žrtve prirodnih ili nekih drugih katastrofa.

16. Neke od mera na ovim različitim nivoima obaveza država ugovornica su neodložne a druge imaju dugoročniji karakter; sve imaju za cilj postepeno puno ostvarenje prava na hranu.

17. Do povrede Pakta dolazi kada neka država ne osigura zadovoljavanje makar minimalnog neophodnog nivoa potrebnog da zaštiti stanovništvo od gladi. Pri utvrđivanju postupaka ili propusta koji se ubrajaju u povrede prava na ishranu, vrlo je važno razlikovati nesposobnost i nepostojanje želje države ugovornice da poštuje to pravo. Ako država ugovornica tvrdi da ne može da obezbedi pristup hrani onima koji nisu u stanju da sebi obezbede takav pristup, ta država treba da dokaže da je uložila maksimalan napor da iskoristi sva raspoloživa sredstva kako bi prioritetno ispunila minimum obaveza. To proizlazi iz člana 2 (1) Pakta koji obavezuje države ugovornice da preduzmu potrebne korake koristeći maksimum svojih raspoloživih sredstava, kao što je Komitet već naveo u Opštem komentaru br. 3, st. 10. Država koja tvrdi da nije u mogućnosti da ispuni svoje obaveze iz razloga koji su van njene kontrole mora da dokaže da je to zaista slučaj i da nije imala uspeha u pribavljanju međunarodne pomoći da bi osigurala dostupnost i pristupačnost neophodne hrane.

18. Dalje, povredu Pakta predstavlja i svaki vid diskriminacije u pogledu pristupa hrani, kao i sredstvima za obezbeđivanje ili pravima na hranu, na osnovu rase, boje, pola, jezika, godina, vere, političkog ili nekog drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovinskog stanja, rođenja ili drugog statusa u cilju ukidanja ili omogućavanja jednakog uživanja ili ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

19. Neposredni postupci država ili drugih subjekata čije delovanje države nisu dovoljno regulisale takođe može dovesti do kršenja prava na hranu. Ovi postupci uključuju: formalno ukidanje ili suspenziju zakonskih akata neophodnih za kontinuirano ostvarivanje prava na

²³ Na početku su predložena tri nivoa obaveza: poštovanje, zaštita i pomoć/ispunjenje (vidi "*Pravo na adekvatnu hranu kao ljudsko pravo*", Studija, serija 1, Njujork, 1989. (publikacija Ujedinjenih nacija, pr. br. E.89.XIV 2). Predloženo je da međunivoo "*olakšavanje*" bude kategorija Komiteta, ali je Komitet odlučio da zadrži tri nivoa obaveza.

ishranu; onemogućavanje pristupa ishrani određenim pojedincima ili grupama bilo da je reč o diskriminaciji zasnovanoj na pravnom aktu ili proaktivnoj diskriminaciji; zabrana pristupa humanitarnoj pomoći u obliku hrane tokom internih sukoba ili drugih hitnih situacija; usvajanje zakona ili politike u suprotnosti s prethodnim zakonskim obavezama koje se odnose na pravo na ishranu; neregulisanje aktivnosti pojedinaca ili grupa kojima se mogu kršiti prava drugih na ishranu; i neuzimanje u obzir međunarodnih zakonskih obaveza koje se odnose na pravo na ishranu prilikom sklapanja dogovora sa drugim državama ili međunarodnim organizacijama.

20. Iako samo države mogu biti ugovornice Pakta, čime su u krajnjoj liniji odgovorne za poštovanje Pakta, svi članovi društva - pojedinci, porodice, lokalne zajednice, nevladine organizacije, organizacije civilnog društva, kao i privatni sektor – su odgovorne za ostvarivanje prava na odgovarajuću ishranu. Država treba da obezbedi klimu koja olakšava ispunjenje ovih obaveza. Privatni sektor - nacionalni i transnacionalni - treba da sprovodi svoje aktivnosti u okviru kodeksa ponašanja pogodnog za poštovanje prava na odgovarajuću ishranu koji zajednički dogovore vlada i civilno društvo.

Sprovođenje na nacionalnom nivou

21. Najprikladniji načini i sredstva za ostvarivanje prava na odgovarajuću ishranu se očigledno značajno razlikuju od jedne države ugovornice do druge. Svaka država će svom nahođenju da odabere sopstveni pristup, ali Pakt jasno nalaže da svaka država ugovornica preduzme sve neophodne korake kako bi obezbedila svakome osnovno pravo da bude zaštićen od gladi i da što pre može da uživa pravo na odgovarajuću ishranu. To će zahtevati usvajanje nacionalne strategije za obezbeđivanje hrane za sve, zasnovane na principima poštovanja ljudskih prava koji definišu ciljeve, kao i formulisanje politike i odgovarajućih pokazatelja napretka. Strategija bi takođe trebalo da identifikuje raspoloživa sredstva potrebna za ostvarenje ciljeve i najrentabilniji način njihove upotrebe.

22. Strategija bi trebalo da se zasniva na sistematskom utvđivanju političkih mera i aktivnosti relevantnih u datoj situaciji i kontekstu, kao što proizlazi iz normativnog sadržaja prava na odgovarajuću ishranu i kao što je precizno navedeno u vezi sa nivoima i prirodom obaveza država ugovornica u stavu 15 ovog Opšteg komentara. To će olakšati koordinaciju između ministarstava i regionalnih i lokalnih vlasti i obezbediće usaglašenost političkih i administrativnih odluka sa obavezama prema članu 11 Pakta.

23. Formulisanje i sprovođenje nacionalne strategije za pravo na odgovarajuću ishranu nalaže punu usklađenost sa principima odgovornosti, transparentnosti, učešća, decentralizacije, zakonodavnog kapaciteta i nezavisnosti sudstva. Princip dobrog upravljanja je neophodan za ostvarivanje svih ljudskih prava, uključujući iskorenjivanje siromaštva i obezbeđivanje zadovoljavajućih sredstava za život svima.

24. Trebalo bi osmisliti odgovarajuće institucionalne mehanizme koji će obezbediti reprezentativan postupak formulisanja strategije, polazeći od celokupne dostupne domaće ekspertize relevantne za hranu i ishranu. Strategija treba da izloži obaveze i vremenski okvir za primenu neophodnih mera.

25. U strategiji treba obratiti posebnu pažnju na najvažnija pitanja i mere koje se odnose na sve vidove sistema ishrane, uključujući proizvodnju, distribuciju, prodaju i konzumiranje ispravne hrane, kao i paralelne mere u oblasti zdravlja, obrazovanja, zapošljavanja i socijalne zaštite. Potrebno je pobrinuti se da strategija obezbedi najodrživije upravljanje i korišćenje prirodnih i drugih izvora hrane na nacionalnom, regionalnom, lokalnom i porodičnom nivou.

26. Strategija treba da obrati naročitu pažnju na potrebu sprečavanja diskriminacije u pristupu hrani ili sredstvima za obezbeđivanje hrane. To bi trebalo da uključuje: garancije o punom i jednakom pristupu ekonomskim resursima, naročito kada je reč o ženama, uključujući i pravo na nasleđivanje i posedovanje zemljišta i ostale imovine, kao i pristupu kreditima, prirodnim resursima i odgovarajućoj tehnologiji; mere za poštovanje i zaštitu samozapošljavanja i rada koji je dovoljno plaćen i omogućava pristojan život i radnicima i njihovim porodicama (kako je navedeno u članu 7 (a) (ii) Pakta); vođenje zemljišnih knjiga (u koje je uneto i vlasništvo nad šumama).

27. U okviru svojih obaveza da štite izvore hrane za ljude, države ugovornice treba da preduzimaju odgovarajuće korake kako bi osigurale da aktivnosti privatnog sektora i civilnog društva budu ne krše pravo na hranu.

28. Čak i kada se država suočava sa velikim ograničenjima sredstava, bilo zbog ekonomskog prilagođavanja, recesije, klimatskih uslova ili drugih činilaca, potrebno je da preduzima mere kako bi obezbedila pravo na odgovarajuću ishranu pogotovo ugroženim kategorijama stanovništva ili pojedincima.

Pokazatelji i okvirno zakonodavstvo

29. Prilikom sprovođenja gore spomenutih konkretnih nacionalnih strategija, države bi trebalo da postave precizne parametre na osnovu kojih će domaće i međunarodne agencije kasnije nadzirati napredak. U tom smislu države treba da razmotre usvajanje *okvirnog zakona* kao glavnog instrumenta za sprovođenje nacionalne strategije koja se odnosi na pravo na ishranu. Okvirni zakon treba da sadrži odredbe o svojoj svrsi; ciljeve i zadatke koje treba ostvariti kao i rokove za njihovo ostvarivanje; širi opis sredstava pomoću kojih će se ostvariti navedena svrha, posebno opis planirane saradnje sa civilnim društvom, privatnom sektorom i međunarodnim organizacijama; institucionalnu odgovornost za ceo proces; nacionalni mehanizam nadzora, kao i moguće alternativne procedure. Države ugovornice bi trebalo aktivno da uključe i organizacije civilnog društva u formulisanje pokazatelja i okvirnog zakonodavstva,.

30. Relevantni programi Ujedinjenih nacija i agencije be trebalo da pomognu pri pripremi okvirnog zakonodavstva kao i pri razmatranju relevantnih zakona na zahtev države ugovornice. Na primer, FAO poseduje značajnu stručnost i znanje o zakonodavstvu u oblasti polju hrane i poljoprivrede. Dečji fond Ujedinjenih nacija (UNICEF) poseduje podjednako značajnu stručnost koja se odnosi na zakonodavstvo u pogledu prava na odgovarajuću ishranu novorođenčadi i male dece, zaštite majke i deteta, uključujući zakonodavstvo koje treba da unapredi dojenje, i u pogledu regulisanja prodaje veštačkog mleka za odojčad.

Nadzor

31. Države ugovornice treba da razvijaju i održavaju mehanizme nadzora napretka u ostvarivanju prava na odgovarajuću ishranu za sve, da identifikuju činioce i teškoće koje utiču na stepen sprovođenja tih obaveza i da olakšaju usvajanje korektivnog zakonodavstva i administrativnih mera, uključujući mere za sprovođenje svojih obaveza iz članova 2 (1) i 23 Pakta.

Pravni lekovi i odgovornost

32. Bilo koja osoba ili grupa čije je pravo na odgovarajuću ishranu povređeno bi trebalo da ima pristup delotvornom pravnom leku ili nekoj drugoj prikladnoj meri na domaćem i na međunarodnom nivou. Sve žrtve takvih povreda imaju pravo na odgovarajuću odštetu, koja može imati oblik nadoknade, kompenzacije, zadovoljenja ili garancije da se povreda

neće ponoviti. Nacionalni ombudsmani i komisije za ljudska prava trebalo bi da se bave povredama prava na ishranu.

33. Opseg i delotvornost pravnih lekova se može značajno poboljšati inkorporiranjem međunarodnih instrumenata koji garantuju pravo na ishranu u domaći pravni poredak ili priznavanjem njihove primenljivosti i ovaj proces bi trebalo ohrabrivati u svim slučajevima. Sudovi bi tako mogli da sude za povrede suštine prava na hranu neposrednim pozivanjem na obaveze iz Pakta.

34. Sudije i ostali pravници se pozivaju da prilikom vršenja svojih funkcija obrate veću pažnju na kršenje prava na ishranu.

35. Države ugovornice treba da poštuju i štite rad pobornika ljudskih prava i ostalih članova civilnog društva koji pomažu ugroženim grupama da ostvare svoje pravo na odgovarajuću ishranu.

Međunarodne obaveze

Države ugovornice

36. U duhu člana 56 Povelje Ujedinjenih nacija, konkretnih odredbi u članovima 11, 2(1) i 23 Pakta i Rimske deklaracije Svetskog samita o hrani, države ugovornice treba da prihvate neophodnost međunarodne saradnje i da poštuju obavezu da preduzimaju zajedničke i odvojene akcije u cilju postizanja punog ostvarivanja prava na odgovarajuću ishranu. Prilikom ispunjavanja ove obaveze, države ugovornice treba da preduzmu korake u cilju poštovanja uživanja prava na ishranu u drugim zemljama, da štite to pravo, da olakšaju pristup hrani i da pružaju neophodnu pomoć kada je ona potrebna. Kad god je to primereno, države ugovornice treba da obezbede da međunarodni sporazumi pridaju dužnu pažnju pravu na odgovarajuću ishranu i da razmatraju razvoj dodatnih međunarodnih pravnih instrumenata u tom cilju.

37. Države ugovornice treba u svim okolnostima da se uzdržavaju od uvođenja embarga na hranu ili sličnih mera koje bi mogle da ugroze uslove za proizvodnju hrane kao i za pristup hrani u drugim zemljama. Hrana nikada ne bi smela da se koristi kao instrument političkog i ekonomskog pritiska. U tom smislu, Komitet se poziva na svoj stav iznet u Opštem Komentaru br. 8 o vezi između ekonomskih sankcija i poštovanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Države i međunarodne organizacije

38. Države imaju zajedničku i pojedinačnu odgovornost u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija da sarađuju u pružanju pomoći u slučaju katastrofa i humanitarnu pomoć u hitnim slučajevima, uključujući pomoć izbeglicama i interno raseljenim licima. Svaka država treba da pruži svoj doprinos ispunjenju ovog zadatka u skladu sa svojim mogućnostima. Uloga Svetskog programa hrane (WFP), Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), UNICEF i FAO je u tom pogledu od izuzetne važnosti i potrebno je da bude dodatno ojačana. Najugroženije kategorije stanovništva trebaju da imaju prednost pri raspodeli pomoći u hrani.

39. Pomoć u hrani treba što više obezbeđivati na način koji ne utiče negativno na lokalno proizvođače i tržišta, i treba da bude organizovana tako da korisnici što kraće budu zavisni od tuđe pomoći. Takva pomoć treba da bude zasnovana na potrebama korisnika. Proizvodi koji su uključeni u međunarodnu trgovinu hranom ili programe pomoći moraju biti ispravni i prihvatljivi za stanovništvo kom se upućuju.

Ujedinjene nacije i druge organizacije

40. Uloga agencija Ujedinjenih nacija, između ostalog preko Okvira za pomoć razvoju (UNDAF) na nacionalnom nivou, u unapređivanju ostvarivanja prava na hranu je od posebne važnosti. Treba nastaviti sa naporima kako bi svi zainteresovani akteri, uključujući delove civilnog društva, koherentno i koordinisano radili na ostvarivanju prava na ishranu. Organizacije za hranu, FAO, WFP i Međunarodni fond za poljoprivredni razvoj (IFAD), u saradnji sa Programom za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP), UNICEF, Svetskom bankom i regionalnim razvojnim bankama, treba da delotvornije da sarađuju i svojom stručnošću doprinose sprovođenju prava na ishranu na nacionalnom nivou ne istupajući iz okvira svojih mandata.

41. Međunarodne finansijske institucije, konkretno Međunarodni monetarni fond (IMF) i Svetska banka, treba da posvete veću pažnju zaštiti prava na ishranu prilikom formulisanja politike odobravanja zajmova, kreditnih aranžmana i međunarodnih mera koje se odnose na dužničku krizu. U skladu sa tekstom Opšteg komentara br. 2, st. 9, potrebno je voditi računa da svaki program strukturalnog prilagođavanja obezbeđuje zaštitu prava na ishranu.

Dvadeset prvo zasedanje (1999)²⁴

Opšti komentar br. 13: Pravo na obrazovanje (čl. 13)

1. Obrazovanje je istovremeno i ljudsko pravo i nezamenljivo sredstvo za ostvarivanje ostalih ljudskih prava. Ono predstavlja osnovno sredstvo pomoću kog ekonomski i društveno marginalizovane odrasle osobe i deca mogu prevazići siromaštvo i doći do sredstava pomoću kojih će u punoj meri učestvovati u svojoj zajednici. Obrazovanje ima značajnu ulogu u poboljšanju položaja žena, zaštiti dece od eksploatacije i opasnog rada, kao i seksualne eksploatacije, u unapređenju ljudskih prava i demokratije, u zaštiti okoline i u kontroli rasta stanovništva. Obrazovanje se u sve većoj meri smatra jednom od najboljih finansijskih investicija koju država može da preduzme. Ali značaj obrazovanja nije samo praktičan: dobro obrazovan, prosvetljen i aktivan um, koji ima mogućnost slobodnog i širokog delovanja, predstavlja jedan od užitaka i nagrada ljudskog postojanja.

2. Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK) posvećuje dva člana pravu na obrazovanje (članove 13 i 14). Član 13 je najduža odredba u Paktu, i najširi i najsveobuhvatniji član koji se odnosi na pravo na obrazovanje u međunarodnim dokumentima koja se odnose na ljudska prava. Komitet je već usvojio Opšti komentar br. 11 o članu 14 (akcioni planovi za osnovno obrazovanje). Opšti komentar br. 11 i ovaj Opšti komentar su komplementarni i treba da se posmatraju zajedno. Komitet je svestan da je za milione ljudi širom sveta ostvarivanje prava na obrazovanje dalek cilj. Štaviše taj cilj deluje još dalji u mnogim slučajevima. Komitet je takođe svestan velikih strukturalnih i drugih prepreka koje u mnogim državama ugovornicama ometaju puno sprovođenje člana 13.

3. Da bi pomogao državama ugovornicama u primeni Pakta kao i u ispunjavanju njihovih obaveza u pogledu izveštavanja, ovaj Opšti komentar se bavi normativnim sadržajem člana 13 (Deo I, st. 4-42), nekim od obaveza koje iz njega proizlaze (Deo II, st. 43-57), i pojedinim primerima povreda (Deo III, st. 58-59). Deo III se ukratko bavi obavezama koje imaju drugi subjekti pored država ugovornica. Opšti komentar je izrađen na osnovu višegodišnjeg iskustva Komiteta stečenog prilikom razmatranja izveštaja država ugovornica.

²⁴ Sadržano u dokumentu E/C.12/1999/10

1. Normativni sadržaj člana 13

Član 13 (1) – Opšti i konkretni ciljevi obrazovanja

4. Države ugovornice su saglasne da će obrazovanje, bilo privatno ili državno, formalno ili neformalno, biti usmereno ka opštim i konkretnim ciljevima navedenim u članu 13 (1). Komitet konstatuje da ovi ciljevi obrazovanja odražavaju osnovnu svrhu i principe Ujedinjenih nacija sadržanih u članu 1 i 2 Povelje. Većina njih se takođe nalazi u članu 26 (2) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, iako član 13 (1) dopunjava odredbe Deklaracije sa tri elementa - obrazovanje će biti usmereno ka ``osećaju dostojanstva`` ljudske ličnosti, ono će ``omogućiti svakome da igra korisnu ulogu u slobodnom društvu``, i unapređivaće razumevanje među svim ``etničkim`` grupama, nacijama, kao i među rasnim i verskim grupama. Od svih ciljeva obrazovanja koji se nalaze i u članu 26 (2) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članu 13 (1) Pakta, najvažniji je da će ``obrazovanje biti usmereno ka punom procvatu ljudske ličnosti``.

5. Komitet konstatuje da međunarodni instrumenti usvojeni posle 1966., kada je Generalna Skupština usvojila Pakt, detaljnije elaboriraju ciljeve obrazovanja. U skladu sa tim, Komitet smatra da se od država ugovornica zahteva da osiguraju da obrazovanje bude u skladu sa ciljevima utvrđenim u članu 13 (1), tumačenog u svetlu Svetske deklaracije o obrazovanju za sve (Jomtien, Tajland, 1990.), člana 1 Konvencije o pravima deteta (čl. 29 (1), Bečke deklaracije i akcionog plana (Deo I st. 33 i Deo II st. 80), i Akcionom planu UN za dekadu obrazovanja u oblasti ljudskih prava (st. 2). Mada se svi ovi tekstovi u velikoj meri podudaraju sa članom 13 (1) Pakta, oni takođe uključuju i elemente koji nisu eksplicitno navedeni u članu 13 (1), kao što je posebno upućivanje na rodnu ravnopravnost i zaštitu životne sredine. Ovi novi elementi su implicitno sadržani u članu 13 (1) i odražavaju savremeno tumačenje tog člana. Komitet smatra da se podrška za ovakvo tumačenje zasniva na široko rasprostranjenom prihvatanju gorenavedenih dokumenata u svim krajevima sveta.²⁵

Član 13 (2) - Pravo na sticanje obrazovanja - opšte napomene

6. Dok će precizna i odgovarajuća primena prava zavisiti od uslova koji preovlađuju u određenoj državi ugovornici, obrazovanje u svim svojim oblicima i na svim nivoima podrazumeva postojanje sledećih elemenata:²⁶

(a) Raspoloživost – U državama ugovornicama mora da postoji dovoljan broj obrazovnih institucija i programa koje funkcionišu. Šta je potrebno da bi oni funkcionisali zavisi od brojnih činilaca, uključujući koncept razvoja u okviru koga oni deluju; na primer, uglavnom je za sve institucije i programe potrebno obezbediti zgrade ili drugu vrstu zaštite od lošeg vremena, sanitarne prostorije za oba pola, zdravu pitku vodu, obučene nastavnike koji će

²⁵ Svetsku deklaraciju o jednakom obrazovanju za sve usvojilo je 155 državnih delegacija, Bečku deklaraciju i Akcioni program 155 državnih delegacija, Konvenciju o pravima deteta je ratifikovalo ili prihvatilo 191 država ugovornica, dok je Akcioni plan UN za Dekadu o obrazovanju u oblasti ljudskih prava usvojen je konsenzusom na osnovu rezolucije Generalne Skupštine (49/184).

²⁶ Ovakav pristup odgovara analitičkom okviru koji je Komitet usvojio u vezi sa pravima na adekvatno stanovanje i ishranu, kao i radu Specijalnog izvestioca UN o pravu na obrazovanje. U Opštem komentaru br. 4, Komitet je identifikovao brojne faktore koji se odnose na pravo na adekvatno stanovanje, uključujući "dostupnost", "priuštivost", "pristupačnost" i "kulturnu adekvatnost". U Opštem komentaru br. 12, Komitet je identifikovao elemente prava na adekvatnu ishranu, kao što su "raspoloživost", prihvatljivost i dostupnost". U svom preliminarnom izveštaju Komisiji za ljudska prava, Specijalni izvestilac za pravo na obrazovanje iznosi "četiri osnovna elementa koje bi osnovne škole trebalo da poseduju: dostupnost, pristupačnost, prihvatljivost i prilagodljivost" (9E/CN.4/199/49, st. 50).

po lokalnim standardima biti dobro plaćeni, nastavna sredstva, itd., dok će za ostvarivanje nekih programa biti potrebne i biblioteke, kompjuteri i informaciona tehnologija;

(b) Dostupnost – obrazovne ustanove i programi treba da budu dostupni svima u nadležnosti države ugovornice i to bez diskriminacije. Element dostupnosti obuhvata tri dimenzije koje se prožimaju:

Nediskriminaciju - obrazovanje mora i *de facto* i *de jure* biti dostupno svima, bez diskriminacije po bilo kom zabranenom osnovu (vidi st. 31-37 o nediskriminaciji),

Fizičku dostupnost - obrazovanje treba da bude fizički dostupno ili tako što će se nalaziti na prihvatljivoj geografskoj lokaciji (npr. škola u susedstvu) ili putem savremene tehnologije (npr. pristup programu ``učenje na daljinu``),

Ekonomsku dostupnost - obrazovanje mora biti svima svima priuštivo svima. Ova dimenzija dostupnosti se različito formuliše u odredbama člana 13 (2) koje se odnose na osnovno, srednjoškolsko i više obrazovanje: dok osnovna nastava treba da bude dostupna i besplatna za sve, države ugovornice su dužne da postepeno uvode besplatno srednjoškolsko i više obrazovanje;

(c) Prihvatljivost - Oblik i sadržina obrazovanja, uključujući nastavni plan, program i metode, moraju da budu prihvatljivi (npr. relevantni, kulturološki adekvatni i kvalitetni) za učenike, a u odgovarajućim slučajevima, i za roditelje. Ovo je podložno ciljevima obrazovanja sadržanim u članu 13(1) i minimalnim standardima obrazovanja koje odobri država ugovornica (vidi čl.13 (3) i (4));

(d) Prilagodljivost – obrazovanje mora biti fleksibilno tako da može da se prilagodi društvenim potrebama i promenama i da odgovara potrebama učenika u različitim društvenim i kulturnim sredinama.

7. Ono što je u najboljem interesu učenika će biti primarno pri razmatranju odgovarajuće primene ovih ``međusobno povezanih i suštinskih osobina``.

Član 13 (2) (a) – Pravo na osnovnoškolsko obrazovanje

8. Osnovnoškolsko obrazovanje uključuje elemente dostupnosti, pristupačnosti, prihvatljivosti i prilagodljivosti koji su zajednički za sve oblike obrazovanja na svim nivoima.²⁷

9. Komitet usvaja uputstvo o pravilnom tumačenju termina ``osnovno obrazovanje`` iz Svetske deklaracije o obrazovanju za sve koje predviđa da: ``Osnovno obrazovanje predstavlja glavni sistem pružanja obrazovanja deci izvan porodice``. Osnovnoškolsko obrazovanje mora biti univerzalno, mora da obezbeđuje zadovoljenje osnovnih potreba za učenjem sve dece i da uzima u obzir kulturu, potrebe i okolnosti u zemlji`` (čl. 5). ``Osnovne potrebe za učenjem`` definisane su u članu 1 Svetske deklaracije.²⁸ Dok osnovnoškolsko obrazovanje nije sinonim za osnovno obrazovanje, ona su u velikoj meri

²⁷ Vidi st.6.

²⁸ Deklaracija definiše "osnovne potrebe za učenjem" kao "neophodna sredstva za učenje" (kao što je pismenost, usmeno izražavanje, račun i sposobnost rešavanja problema), i osnovni sadržinu učenja (kao što su znanje, veštine, vrednosti i stavovi) - koje su potrebne čoveku da bi opstao, da u punoj meri razvija svoje sposobnosti, da živi i radi dostojanstveno, da u punoj meri učestvuje u razvoju, da unapređuje kvalitet svog života, da donosi odluke i da nastavi sa učenjem." (čl. 1).

podudaraju. U tom smislu, Komitet podržava sledeći stav UNICEF-a: "Osnovnoškolsko obrazovanje je najvažnija komponenta osnovnog obrazovanja".²⁹

10. Kako je formulisano u članu 13 (2) (a), osnovnoškolsko obrazovanje ima dve specifične osobine - ono je "obavezno" i "na raspolaganju svima bez ikakve naknade". Za tumačenje oba termina od strane Komiteta vidi stavove 6 i 7 Opšteg komentara br. 11 o članu 14 Pakta.

Član 13 (2) (b) – Pravo na srednje obrazovanje

11. Srednje obrazovanje uključuje elemente raspoloživosti, pristupačnosti, prihvatljivosti i prilagodljivosti koji su zajednički svim oblicima obrazovanja na svim nivoima.³⁰
12. Mada se sadržina srednjeg obrazovanja razlikuje od jedne do druge države ugovornice i od jednog razdoblja do drugog, ona uključuje završetak osnovnog obrazovanja i konsolidaciju osnova za doživotno učenje i ljudski razvoj. Srednje obrazovanje priprema učenike za određena zanimanja i više obrazovanje.³¹ Član 13 (2) (b) se odnosi na srednje obrazovanje "u svojim raznim oblicima", čime priznaje da srednjoškolsko obrazovanje nalaže fleksibilne planove i programe i različite sisteme predavanja koji odgovaraju potrebama učenika u različitim društvenim i kulturnim sredinama. Komitet ohrabruje "alternativne" obrazovne programe koji postoje uporedo sa redovnim srednjoškolskim sistemima.
13. U skladu sa članom 13 (2), srednje obrazovanje se mora učiniti "opštim i dostupnim svakome putem svih odgovarajućih sredstava, a posebno postepenim uvođenjem besplatnog obrazovanja". Izraz "opšte i dostupno" prvenstveno znači da srednje obrazovanje ne zavisi od kapaciteta učenika ili njegovih mogućnosti, i drugo, da će srednje obrazovanje biti obezbeđeno širom države na takav način da će biti dostupno svima pod istim uslovima. Za tumačenje "dostupno" od strane Komiteta, vidi st. 6 gore. Izraz "svim odgovarajućim sredstvima" potvrđuje stanovište da države ugovornice treba da usvoje različite i inovativne pristupe pružanju srednjoškolskog obrazovanja u različitim društvenim i kulturnim kontekstima.
14. "(P)ostepeno uvođenje besplatnog obrazovanja" znači da države moraju da daju prioritet obezbeđivanju besplatnog osnovnog obrazovanja i da imaju obavezu preduzimanja konkretnih koraka ka postizanju besplatnog srednjeg i višeg obrazovanja. Uopšteni komentari Komiteta o značenju reči "besplatan" nalaze se u st. 7 Opšteg komentara br. 11 o članu 14.

Tehničko i stručno obrazovanje

15. Tehničko i stručno obrazovanje (TSO) čini kako deo prava na obrazovanje tako i deo prava na rad. Čl. 6(2) (b) definiše TSO kao deo srednjeg obrazovanja, čime pridaje posebnu važnost TSO na ovom nivou obrazovanja. Član 6(2), međutim, ne govori o TSO u vezi sa nekim određenim nivoom obrazovanja; po njemu, TSO ima širu ulogu i doprinosi "postizanju stalnog privrednog, društvenog i kulturnog razvoja i punog zaposlenja i proizvodnosti". Takođe, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima navodi da će "(t)ehničko i stručno obrazovanje biti dostupno svima" (čl.26(1)). U tom smislu, Komitet je stanovišta da TSO čini sastavni deo svih nivoa obrazovanja.³²

²⁹ Sredstva za zastupanje, Osnovno obrazovanje 1999 (UNICEF), odeljak 1, str. 1.

³⁰ Vidi st. 6.

³¹ Vidi Međunarodnu standardnu klasifikaciju obrazovanja 1997. (UNESCO), st. 52.

³² Isti stav je sadržan u Konvenciji o razvoju ljudskih resursa iz 1975. (Konvencija br. 142) i Konvenciji o socijalnoj politici (Osnovni ciljevi i standardi) iz 1962. (Konvencija br. 117) Međunarodne organizacije rada.

16. Uvod u tehnologiju i svet rada ne bi trebalo da bude ograničen samo na konkretne TSO programe, ali bi ga svakako trebalo shvatati kao komponentu opšteg obrazovanja. U skladu sa Konvencijom o tehničkom i stručnom obrazovanju UNESCO (1989), TSO čine "svi oblici i nivoi obrazovnog procesa koji osim opšteg obrazovanja uključuju i izučavanje tehnologije i srodnih nauka i ovladavanje praktičnim veštinama, *know-how*, mišljenja i razumevanje zanimanja u raznim sektorima privrednog i društvenog života" (čl. 1 (a)). Ovakav stav je takođe izražen i u određenim Konvencijama MOR.³³ Kada se tumači na ovaj način, pravo na TSO uključuje sledeće vidove:
- a. Omogućava đacima i studentima da steknu znanja i ovladaju veštinama koji doprinose njihovom ličnom razvoju, nezavisnosti i mogućnostima za zaposlenje i omogućava produktivnost njihovih porodica i zajednice, uključujući privredni i društveni razvoj država ugovornica,
 - b. Uzima u obzir obrazovno, kulturno i društveno poreklo stanovništva određene države; veštine, znanja i nivoje kvalifikacija potrebnih u raznim sektorima privrede; zdravlje i zaštitu na radu, kao i dobrobit;
 - c. Omogućava prekvalifikaciju odraslih čije trenutno znanje i veštine ne odgovaraju zahtevima u oblasti tehnologije, privrede, zapošljavanja, društvenih i ostalih promena,
 - d. Sadrži programe koji omogućavaju učenicima, naročito onim iz zemalja u razvoju, da stiču TSO u drugim državama u cilju odgovarajućeg procesa transfera i prilagođavanja tehnologije.
 - e. U kontekstu odredbi Pakta o nediskriminaciji i jednakosti, sadrži i programe koji promovišu TSO žena, devojaka, omladine koja ne pohađa školu, nezaposlenu omladinu, decu radnika migranata, izbeglice, osobe sa invaliditetom i ostale ugrožene grupe.

Član 13 (2) (c): Pravo na više obrazovanje

17. Više obrazovanje uključuje elemente raspoloživosti, pristupačnosti, prihvatljivosti i prilagodljivosti koji su zajednički svim oblicima obrazovanja na svim nivoima.³⁴
18. Dok je član 13 (2)(c) formulisan na isti način kao i član 13 (2) (b), postoje tri razlike između ove dve odredbe. Član 13 (2) (c) ne uključuje upućivanje na obrazovanje "u svojim raznim oblicima" ili posebno na TSO obrazovanje. Po mišljenju Komiteta ova dva propusta odražavaju samo razliku u naglasku tačaka a, b i c člana 13(2). Da bi više obrazovanje odgovaralo potrebama učenika u različitim društvenim i kulturnim okruženjima, ono mora imati fleksibilne nastavne planove i programe i različite nastavne sisteme, kao što je učenje na daljinu, tako da u praksi i srednje i više obrazovanje treba da bude omogućeno "u raznim oblicima". Što se tiče nespominjanja TSO u članu 13 (2) (c), obzirom na član 6 (2) Pakta i član 26 (1) Univerzalne deklaracije, TSO čini sastavni deo svih nivoa obrazovanja, uključujući i više obrazovanje.³⁵

³³ Vidi fusnotu 8.

³⁴ Vidi st. 6.

³⁵ Vidi st. 15.

19. Treća i najznačajnija razlika između tačaka a, b i c stava 2 člana 13 je u tome da dok će srednje obrazovanje biti "opšte i dostupno svakom", više obrazovanje "se ima učiniti podjednako dostupnim svakome, prema njegovima sposobnostima". U skladu sa članom 13 (2) (c), više obrazovanje ne treba da bude "opšte dostupno", već samo dostupno "prema sposobnostima". "Sposobnost" pojedinaca treba utvrđivati na osnovu sve njihove relevantne stručnosti i iskustva.
20. Za istovetne formulacije u tačkama a, b i c člana 13 (2) (npr. "postepenim uvođenjem besplatne nastave"), videti prethodni komentar o članu 13 (2) (b).

Član 13 (2) (d): Pravo na osnovno obrazovanje

21. Osnovno obrazovanje uključuje elemente raspoloživosti, pristupačnosti, prihvatljivosti i prilagodljivosti koji su zajednički svim oblicima obrazovanju na svim nivoima.³⁶
22. Osnovno obrazovanje u suštini definiciji osnovnog obrazovanja u Svetske deklaracije o obrazovanju za sve.³⁷ Shodno članu 13 (2), lica "koja nisu uopšte dobila osnovno obrazovanje ili ga nisu u potpunosti dovršila" imaju pravo na osnovno obrazovanje u skladu sa njegovom definicijom u Svetskoj deklaraciji o obrazovanju za sve.
23. Pošto svako ima pravo na zadovoljenje svojih "osnovnih potreba za učenjem" kako je predviđeno u Svetskoj deklaraciji, pravo na osnovno obrazovanje nije ograničeno samo na ona lica "koja nisu uopšte dobila osnovnoškolsko obrazovanje ili ga nisu u potpunosti dovršila". Pravo na osnovno obrazovanje odnosi se i na one koji još nisu zadovoljili "osnovne potrebe za učenjem".
24. Treba istaći da uživanje u pravu na osnovno obrazovanje nije ograničeno godinama ili polom; ono se odnosi na decu, omladinu i odrasle, kao i starije osobe. Osnovno obrazovanje je stoga sastavni deo obrazovanja odraslih i doživotnog učenja. Pošto je osnovno obrazovanje pravo svih starosnih grupa, moraju se osmisliti programi i sistem obrazovanja koji bi odgovarali učenicima svih uzrasta.

Član 13 (2) (e): Školski sistem; podesan sistem stipendija; materijalni uslovi nastavnog osoblja

25. Obaveza aktivnog nastojanja na "razvoju školske mreže na svim nivoima" znači da su države ugovornice obavezne da imaju opštu strategiju razvoja školstva. Strategija mora da obuhvata školovanje na svim nivoima, ali Pakt nalaže državama ugovornicama da daju prednost osnovnoškolskom obrazovanju (vidi st. 51). "(A)ktivno nastojati" nalaže vlastima da pridaju prioritet sveobuhvatnoj strategiji i da je u svakom slučaju odlučno primenjuju.
26. Obavezu "ustanovljavanja podesnog sistema stipendija" treba tumačiti u svetlu odredbi Pakta koje se odnose na nediskriminaciju i jednakost; sistem stipendiranja treba da osnaži jednak pristup obrazovanju ugroženih grupa.
27. Mada Pakt nalaže "stalno poboljšanje materijalnih uslova nastavnog osoblja", opšti uslovi rada nastavnika su u praksi poslednjih godina nazadovali i dostigli neprihvatljivo nizak nivo u mnogim državama ugovornicama. Ne samo da je to u

³⁶ Vidi st. 6.

³⁷ Vidi st. 9.

nesaglasnosti sa članom 13 (2) (e), već predstavlja i značajnu prepreku punom ostvarivanju prava učenika na obrazovanje. Komitet takođe ukazuje na povezanost članova 13 (2)(e), 2 (2), 3 i 6-8 Pakta, uključujući pravo nastavnika na udruživanje i kolektivno pregovaranje o platama; skreće pažnju državama ugovornicama na zajednički stav izražen u zajedničkoj Preporuci UNESCO-MOR o statusu nastavnika (1966) i na Preporuku UNESCO koja se odnosi na status nastavnog kadra u visokoškolskim ustanovama (1997), i ohrabruje države ugovornice da ga izveste o merama koje preduzimaju kako bi osigurale da sav nastavni kadar uživa uslove i status primerene njihovoj ulozi.

Član 13 (3) i (4): Pravo na slobodno obrazovanje

28. Član 13 (3) čine dva elementa: jedan od njih obavezuje države ugovornice da poštuju slobodu roditelja i staratelja da svojoj deci obezbede versko i moralno vaspitanje saobrazno vlastitom ubeđenju.³⁸ Komitet je mišljenja da ovaj element člana 13 (3) dozvoljava predavanje predmeta, kao što je opšta istorija religije i etike, u državnim školama ukoliko se takvi predmeti predaju na objektivnan način i ukoliko se poštuje sloboda mišljenja, svesti i izražavanja. On ukazuje da državno obrazovanje koje uključuje nastavu o određenoj veri ili ubeđenju nije u saglasnosti sa članom 13 (3), osim ukoliko nije predviđena mogućnost pohađanja alternativnog predmeta ili nepohađanja predmeta na nediskriminatoran način i na način kojim se izlazi u susret željama roditelja i staratelja.
29. Drugi element člana 13(3) je sloboda roditelja i staratelja da za svoju decu izaberu druge škole osim državnih, pod uslovom da su te škole u skladu "s najnužnijim propisima koji mogu biti doneti ili odobreni od strane države". Ovo je potrebno tumačiti zajedno s komplementarnom odredbom u članu 13 (4), koja afirmiše slobodu pojedinaca "da osnivaju i upravljaju prosvetnim ustanovama" pod uslovom da te ustanove ispunjavaju obrazovne ciljeve iznete u članu 13(1) i određeni minimum standarda. Ti minimumi standarda mogu da se odnose na pitanja kao što je upis, nastavni plan i program i priznavanje svedočanstava. Ovi standardi, pak, moraju biti usaglašeni sa obrazovnim ciljevima iznetim u članu 13(1).
30. Shodno članu 13(4), svako, uključujući nedržavljanu, ima pravo da osniva i upravlja obrazovnim ustanovama. Ta sloboda se takođe odnosi i na "tela", tj. pravna lica ili subjekte. Ona uključuje pravo na osnivanje i upravljanje svim vrstama obrazovnih ustanova, uključujući obdaništa, univerzitete i institucije za obrazovanje odraslih. Shodno principima nediskriminacije, jednakih mogućnosti i delotvornog učešća u društvu za sve, država ima obavezu da osigura da sloboda predviđena članom 13 (4) ne dovede do ekstremnog dispariteta između obrazovnih mogućnosti pojedinih društvenih grupa.

Član 13: Posebna pitanja od opšteg značaja

Nediskriminacija i jednak tretman

³⁸ Ovo se podudara sa čl. 18(4) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (CPC) i takođe se odnosi na slobodu nastave veroispovesti ili ubeđenja kako je navedeno u članu 18 (1) ICCPR. (vidi Komitet za ljudska prava, opšti komentar br. 22 o članu 18 ICCPR, četrdeset osmo zasjedanje, 1993) Komitet za ljudska prava konstatuje da se osnovni karakter člana 18 ICCPR odražava u činjenici da ta odredba ne podleže ograničenju čak ni u vreme opšte opasnosti, kako je navedeno u članu 4 (2) Pakta.

31. Zabrana diskriminacije zagarantovana članom 2 (2) Pakta ne podleže postepenom ostvarivanju niti zavisi od raspoloživosti sredstava; ona se primenjuje u punoj meri i neposredno na vidove aspekte obrazovanja i obuhvata sve osnove po kojim je diskriminacija zabranjena po međunarodnim sporazumima. Komitet tumači članove 2(2) i 3 u svetlu Konvencije UNESCO protiv diskriminacije u obrazovanju, relevantnim odredbama Pakta o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Konvencije o pravima deteta i Konvencije MOR o domorodačkim i plemenskim narodima iz 1989. (Konvencija br. 169), i želi da skrene posebnu pažnju na sledeća pitanja.
32. Usvajanje privremenih posebnih mera koje imaju za cilj da omoguće faktičku jednakost muškarcima i ženama i ugroženim grupama ne predstavlja kršenje prava na nediskriminaciju u pogledu obrazovanja, dok god te mere ne vode ka održavanju nejednakih ili različitih standarda prema različitim grupama i pod uslovom da se ne preduzimaju po ostvarenju ciljeva radi kojih su uvedene.
33. Odvojeni obrazovni sistemi ili ustanove za grupe navedene u članu 2(2) u nekim okolnostima neće predstavljati povredu Pakta. U tom smislu, Komitet potvrđuje član 2 Konvencije UNESCO protiv diskriminacije u obrazovanju (1960).³⁹
34. Komitet upućuje na član 2 Konvencije o pravima deteta i član 3 (e) Konvencije UNESCO protiv diskriminacije u obrazovanju i potvrđuje da se princip nediskriminacije odnosi na sva lica školskog uzrasta koja žive na teritoriji države ugovornice bez obzira na njihov pravni status, uključujući i nedržavljanke.
35. Prema Paktu, velike razlike među sredstvima koja se odvajaju za školstvo i koje rezultiraju u različitom kvalitetu obrazovanja lica koja žive na različitim geografskim područjima može predstavljati diskriminaciju.
36. Komitet potvrđuje stav 35 svog Opšteg komentara br. 5, koji se odnosi na pitanja osoba sa invaliditetom u kontekstu prava na obrazovanje, i stavove 36-42 svog Opšteg komentara br. 6, koji se odnose na pitanja starijih osoba u pogledu članova 13-15 Pakta.
37. Države ugovornice moraju pažljivo da nadziru obrazovanje - uključujući svu relevantnu politiku, institucije, programe potrošnje i ostale segmente – kako bi identifikovale i preduzele mere da otklone svaku *de facto* diskriminaciju. Podaci o obrazovanju treba da budu zasebno navođeni po zabranjenim osnovama diskriminacije.

Akademski sloboda i institucionalna autonomija⁴⁰

³⁹ Prema članu 2: "Kada su dozvoljene u državi, sledeće situacije neće se smatrati diskriminacijom u smislu člana 1 ovog Pakta:

(a) Stvaranje i održavanje posebnog obrazovnog sistema ili institucija za učenike oba pola, ako ti sistemi ili institucije nude jednak pristup obrazovanju, imaju nastavni kadar sa kvalifikacijama koje su istog standarda, kao i škole i oprema istog kvaliteta, i pružaju mogućnost za pohađanje istih ili ekvivalentnih predmeta;

(b) Stvaranje i održavanje, iz verskih ili jezičkih razloga, posebnih obrazovnih sistema ili institucija koji nude obrazovanje koje je u skladu sa željama roditelja učenika ili njihovih zakonskih staratelja, ukoliko je učešće u takvim sistemima ili pohađanje takvih institucija izborno i ukoliko je obrazovanje koje se pruža u skladu sa standardima koje su utvrdile ili odobrile nadležne vlasti, posebno kada je u pitanju obrazovanje na istom nivou.

(c) Stvaranje i održavanje privatnih obrazovnih institucija, ukoliko je cilj institucija da ne isključe ni jednu grupu, već da omoguće obrazovne olakšice uz one koje nude od državne vlasti, ukoliko se institucije vode u skladu sa tim ciljem, i ukoliko je obrazovanje koje im je pruženo u skladu sa standardima koji mogu biti utvrđeni ili odobreni od strane kompetentnih vlasti, posebno za obrazovanje na istom nivou".

⁴⁰ Vidi Preporuku UNESCO o statusu nastavnog kadra u višem obrazovanju iz 1997.

38. U svetlu razmatranja brojnih izveštaja država ugovornica, Komitet je stao na stanovište da se pravo na obrazovanje može uživati jedino ako ga prati akademska sloboda profesora i studenata. Dakle, iako ovo pitanje nije eksplicitno pomenuto u članu 13, Komitet nalazi da je prikladno i neophodno da određene primedbe o akademskoj slobodi. Zapažanja koja slede pridaju posebnu pažnju institucijama višeg obrazovanja budući da su, iz iskustva Komiteta, profesori i studenti u višim školama posebno osetljivi na političke i ostale pritiske koji ugrožavaju akademsku slobodu. Komitet želi da istakne, međutim, da đaci, studenti i profesori tokom celog školovanja imaju pravo na akademsku slobodu i mnoge od primedbi koje slede imaju opštu namenu.
39. Članovi akademske zajednice, pojedinačno ili kolektivno, su slobodni da streme ka, razvijaju i prenose znanje i ideje, putem istraživanja, predavanja, učenja, diskusija, dokumentovanja, proizvodnje, kreiranja ili pisanja. Akademska sloboda uključuje slobodu pojedinaca da slobodno izražavaju svoje mišljenje o ustanovi ili sistemu u kom rade, da obavljaju svoje funkcije bez diskriminacije ili straha od represije koju sprovodi društvo ili bilo koji drugi akter, da učestvuju u profesionalnim ili predstavničkim akademskim telima i da uživaju sva ljudska prava koja su međunarodno priznata i koja drugi pojedinci u okviru iste države mogu da uživaju. Uživanje akademske slobode podrazumeva i obaveze, kao što je dužnost poštovanja akademske slobode drugih, obezbeđivanja poštene rasprave o različitim mišljenjima i postupanja prema svima bez diskriminacije po bilo kom zabranjenom osnovu.
40. Uživanje akademske slobode nalaže autonomiju visokoškolskih ustanova. Autonomija predstavlja onaj stepen samouprave koji je potreban visokoškolskoj ustanovi da bi mogla da delotvorno donosi odluke o svom akademskom radu, standardima, upravljanju i srodnim aktivnostima. Samouprava, međutim, mora biti u saglasnosti sa sistemima javne odgovornosti, naročito u pogledu finansijskih sredstava koje obezbeđuje država. Obzirom na značajne javne investicije u više obrazovanje, treba uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između institucionalne autonomije i odgovornosti. Iako nema jednog opšteg modela, institucionalni aranžmani treba da budu fer, pravedni i jednaki, što transparentniji i da obezbeđuju što viši stepen učešća zainteresovanih strana.

Disciplina u školama⁴¹

41. Po mišljenju Komiteta, telesno kažnjavanje je u suprotnosti sa osnovnim principom ljudskih prava koji garantuju preambule Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i oba Pakta: sa dostojanstvom pojedinca.⁴² Ostali vidovi školske discipline, kao što je javno ponižavanje, takođe mogu biti nesaglasni sa ljudskim dostojanstvom. Nijedna disciplinska mera ne sme da ugrozi ostvarivanje drugih prava garantovanih Paktom, kao što je pravo na ishranu. Država ugovornica je dužna da preduzme mere da obezbedi da se disciplinovanje koje nije u saglasnosti sa Paktom ne sprovodi u državnim ili privatnim obrazovnim ustanovama u njenoj nadležnosti. Komitet pozdravlja inicijative koje su preduzele neke države ugovornice koje aktivno ohrabruju škole da uvedu "pozitivan" nenasilan pristup školskoj disciplini.

Ograničenja člana 13

⁴¹ Prilikom formulisanja ovog stava, Komitet je uzeo u obzir praksu drugih delova međunarodnog sistema za zaštitu ljudskih prava, kao što je, na primer, tumačenje Komiteta za prava deteta člana 28(2) Konvencije o pravima deteta, kao i tumačenje Komiteta za ljudska prava člana 7 PGP.

⁴² Komitet konstatuje da su, mada to nije predviđeno članom 26 (2) Deklaracije, autori PESK jasno uključili dostojanstvo ljudskog bića u obavezne ciljeve prema kojim svako obrazovanje mora biti usmereno (čl.13(1)).

42. Komitet želi da istakne da odredba o ograničenjima Pakta, član 4, prvenstveno ima za cilj da omogući zaštitu prava pojedinaca a ne da dozvoli uvođenje ograničenja od strane države. Usled toga, država ugovornica koja zatvori univerzitet ili neku drugu obrazovnu ustanovu iz razloga kao što je nacionalna bezbednost ili zaštita javnog reda i mira ima obavezu da opravda uvođenje ovako ozbiljne mere u odnosu na svaki element naveden u članu 4.

5. Obaveze i povrede prava država ugovornica

Opšte pravne obaveze

43. Mada Pakt omogućava postepeno ostvarivanje prava i prihvata da mogu postojati prepreke usled ograničenih raspoloživih sredstava, on takođe nalaže državama ugovornicama obaveze koje moraju neposredno da primenjuju.⁴³ Države ugovornice imaju takve obaveze i po pitanju prava na obrazovanje, kao što je garancija da će prava biti izvršavana "bez diskriminacije" po bilo kom osnovu (čl. 2 (2)) i obaveza da se "preduzimaju koraci"(čl..2(1)) ka punom ostvarivanju člana 13.⁴⁴ Takvi koraci moraju biti "promišljeni, konkretni i usmereni" na puno ostvarivanje prava na obrazovanje.
44. Ostvarivanje prava na obrazovanje u određenom vremenskom periodu, koje je "postepeno", ne treba da se tumači kao obesmišljavanje suštine obaveza država ugovornica. Postepeno ostvarivanje znači da države ugovornice imaju konkretnu i trajnu obavezu da se "što ekspeditivnije i delotvornije kreću" ka punom ostvarivanju člana 13.⁴⁵
45. Postoji snažna pretpostavka o nedozvoljenosti svih retrogradnih mera koje se odnose na obrazovanje, kao i na ostala prava garantovana Paktom. Ukoliko država ugovornica namerno preduzme ijednu retrogradnu meru, ona će morati da dokaže da ju je preduzela posle veoma pažljivog razmatranja svih alternativa i da je u punoj meri opravdana uz upućivanje na sva prava koja su garantovana u Paktu i u kontekstu pune upotrebe svih raspoloživih sredstava države ugovornice.⁴⁶
46. Pravo na obrazovanje, kao i sva ljudska prava, nameće tri tipa ili nivoa obaveza državama ugovornicama - obaveze poštovanja, zaštite i ispunjenja. Obaveza ispunjenja, pak, obuhvata obavezu olakšavanja i obezbeđivanja.
47. Obaveza poštovanja nalaže državama ugovornicama izbegavanje mera koje ometaju ili sprečavaju uživanje prava na obrazovanje. Obaveza zaštite nalaže državama ugovornicama da preduzmu mere kako bi sprečile treća lica da ometaju uživanje prava na obrazovanje. Obaveza ispunjenja (olakšavanja) nalaže državi da preduzme pozitivne mere kojima će omogućiti i pomagati pojedincima i zajednicama da uživaju pravo na obrazovanje. Najzad, države ugovornice imaju obavezu ispunjavanja (obezbeđivanja) prava na obrazovanje. Opšte je pravilo da su države ugovornice da ispune (obezbede) konkretno pravo u Paktu kada pojedinci ili grupe nisu u mogućnosti da ostvare svoje pravo sredstvima koja su im na raspolaganju iz razloga koji su van njihove kontrole. Međutim, obim ove obaveze uvek zavisi od teksta Pakta.
48. U tom pogledu je potrebno istaknuti dve osobine člana 13. Prvo, jasno je da član 13 predviđa da države imaju osnovnu obavezu da neposredno omogućuju obrazovanje

⁴³ Vidi Opšti komentar br. 3, st.1 Komiteta.

⁴⁴ Vidi Opšti komentar br. 3, st. 2 Komiteta.

⁴⁵ Vidi Opšti komentar br. 3, st. 9 Komiteta.

⁴⁶ Vidi Opšti komentar br. 3, st. 9 Komiteta.

u većini slučajeva; države ugovornice prihvataju, na primer, da će "aktivno nastojati na razvoju školske mreže na svim nivoima" (čl.13 (2)(e)). Drugo, obzirom na različite formulacije u članu 13 (2) kada je reč o osnovnoškolskom, srednjem, višem i osnovnom obrazovanju, parametri obaveze ispunjavanja (obezbeđivanja) država ugovornica nisu isti na svim nivoima obrazovanja. U skladu sa tim i u svetlu teksta Pakta, države ugovornice imaju veću obavezu da ispune (obezbede) pravo na obrazovanje, ali obim ove obaveze nije jednak za sve nivoe obrazovanja. Komitet smatra da je ovakvo tumačenje obaveze ispunjavanja (obezbeđivanja) u vezi sa članom 13 u saglasnosti sa zakonima i praksom brojnih država ugovornica.

Konkretna pravna obaveza

49. Državama ugovornicama se nalaže da osiguraju da školski programi na svim nivoima obrazovnog sistema budu usmereni ka ciljevima koji su navedeni u članu 13(1).⁴⁷ One su takođe obavezne da uvedu i da održavaju transparentan i delotvoran sistem kojim će nadzirati da li je obrazovanje, zapravo, usmereno ka obrazovnim ciljevima predviđenim članom 13(1).
50. U pogledu člana 13 (2), države imaju obavezu da poštuju, štite i ispunjavaju svaku od "važnih osobina" (raspoloživost, pristupačnost, prihvatljivost i prilagodljivost) prava na obrazovanje. Ilustracije radi, država mora poštovati raspoloživost prava na obrazovanje tako što neće zatvarati privatne škole; ona će štiti pristupačnost obrazovanja tako što će osigurati da treća lica, uključujući roditelje i poslodavce, ne sprečavaju devojčice da idu u školu; ispuniće (obezbediće) prihvatljivost obrazovanja tako što će preduzimati pozitivne mere kako bi obezbedila da prihvatljivost obrazovanja u pogledu kulture manjina i urođeničkih naroda i kvalitetno obrazovanje za sve; ispuniće (obezbediće) prilagodljivost obrazovanja tako što će obezbediti sredstva za nastavne planove i programe koji ispunjavaju savremene potrebe učenika u svetu koji se menja; i ispuniće (obezbediće) raspoloživost obrazovanja aktivnim razvijanjem školskog sistema, uključujući izgradnju učionica, kreiranje programa, nabavku nastavnih sredstava i obuku nastavnika, i davanjem nastavniciima dobrih plata po domaćim standardima.
51. Kako je već uočeno, obaveze država ugovornica koje se odnose na osnovnoškolsko, srednje, više i osnovno obrazovanje nisu identične. Kako je navedeno u članu 13 (2), države ugovornice su obavezne da daju prioritet uvođenju obaveznog i besplatnog osnovnoškolskog obrazovanja.⁴⁸ Ovakvo tumačenje člana 13(2) je uvedeno zbog prioriteta koje osnovnoškolskom obrazovanju daje član 14. Obaveza pružanja osnovnoškolskog obrazovanja svima je neposredna dužnost svih država ugovornica.
52. U vezi sa članom 13 (2) (b)-(d), država ugovornica ima neposrednu obavezu da "preduzme korake" (čl. 2(1)) u pravcu ostvarivanja srednjeg, višeg i osnovnog obrazovanja za sve one koji potpadaju pod njenu nadležnost. Država ugovornica je u najmanju ruku obavezna da usvoji i primenjuje nacionalnu strategiju obrazovanja koja uključuje odredbe o srednjem, višem i osnovnom obrazovanju u skladu sa Paktom. Ova strategija treba da uključi mehanizme, kao što su pokazatelji i

⁴⁷ Postoje brojna sredstva koja pomažu državama ugovornicama u ovom smislu, kao što su Smernice UNESCO za razvoj nastavnih planova i programa i udžbenika u međunarodnom obrazovanju (9ED/ECS/HCI). Jedan od ciljeva člana 13 (1) je da "jača poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda"; u ovom konkretnom kontekstu, države ugovornice treba da prouče inicijative razvijene u okviru Dekade UN o obrazovanju u oblasti ljudskih prava; posebno je poučan Akcioni plan za Dekadu, koji je Generalna Skupština usvojila 1996., kao i Smernice za nacionalne akcione planove za obrazovanje u oblasti ljudskih prava Kancelarije Visokog komesara za ljudska prava sa ciljem da pomogne državama u Dekadi UN za obrazovanje u oblasti ljudskih prava.

⁴⁸ O značenju "obavezno" i "besplatno" vidi stavove 6 i 7 Opšteg komentara br. 11 o članu 14.

parametri, putem kojih može neposredno da nadzire napredak u ostvarivanju prava na obrazovanje.

53. Prema članu 13 (2) (e), države ugovornice su obavezne da osiguraju postojanje sistema stipendiranja i pomoći ugroženim grupama.⁴⁹ Obaveza aktivnog nastojanja da se "razvija školska mreža na svim nivoima" pojačava osnovnu odgovornost država ugovornica da osiguraju direktnu primenu prava na obrazovanje u većini slučajeva.⁵⁰
54. Države ugovornice su obavezne da utvrde "minimum obrazovnih standarda" kojima moraju da se povinuju sve obrazovne ustanove osnovane u skladu sa članom 13 (3) i (4). One takođe moraju da primenjuju transparentan i delotvoran sistem nadzora tih standarda. Država ugovornica nije obavezna da finansira institucije koje su osnovane u skladu sa članom 13 (3) i (4). Međutim, ako država izabere da finansijski pomaže privatne obrazovne institucije, ona to mora činiti bez diskriminacije po bilo kom od zabranjenih osnova.
55. Države ugovornice imaju obavezu da osiguraju da zajednice i porodice ne zavise od rada deteta. Komitet naročito potvrđuje važnost obrazovanja radi iskorenjivanja rada dece i obaveza u članu 7 (2) Konvencije MOR br. 182 o najgorim oblicima dečijeg rada, 1999.⁵¹ Takođe, obzirom na član 2 (2), države ugovornice su obavezne da otklone sve polne i ostale stereotipe koji utiču na pristup devojčica, žena i ostalih grupa u nepovoljnom položaju obrazovanju.
56. U svom Opštem komentaru br. 3, Komitet skreće pažnju na obavezu svih država ugovornica da preduzmu korake "samostalno i uz međunarodnu pomoć i saradnju, posebno na ekonomskom i tehničkom planu", ka punom ostvarivanju prava priznatih u Paktu, kao što je pravo na obrazovanje.⁵² Članovi 2 (1) i 23 Pakta, član 56 Povelje Ujedinjenih nacija, član 10 Svetske deklaracije o obrazovanju za sve, i I deo, st. 34 Bečke deklaracije i Akcionog programa dodatno ojačavaju obavezu država ugovornica da pružaju međunarodnu pomoć i saradnju radi punog ostvarivanja prava na obrazovanje. Kada je reč o ugovaranju i ratifikaciji međunarodnih sporazuma, države ugovornice treba da preduzmu korake kako bi osigurale da ti instrumenti ne utiču negativno na ostvarivanje prava na obrazovanje. Takođe, države ugovornice imaju obavezu da obezbede da njihovi postupci u svojstvu članova međunarodnih organizacija, uključujući i međunarodne finansijske institucije, uzimaju u obzir pravo na obrazovanje.
57. U svom Opštem komentaru br. 3, Komitet potvrđuje da države ugovornice imaju "minimalnu osnovnu obavezu da osiguraju zadovoljenje bar minimuma neophodnog nivoa" svakog prava utvrđenog u Paktu, uključujući najosnovnije oblike obrazovanja. U kontekstu člana 13, ta osnovna obaveza uključuje - osiguravanje prava pristupa državnim obrazovnim institucijama i programima na nediskriminatorskoj osnovi; osiguravanje usklađenosti obrazovanja sa ciljevima postavljenim u članu 13 (1); obezbeđivanje osnovnoškolskog obrazovanja za sve u

⁴⁹ U odgovarajućim slučajevima, ovakav sistem stipendiranja bi bio naročito prikladan cilj u kontekstu međunarodne pomoći i saradnje koje predviđa član 2 (1).

⁵⁰ U pogledu osnovnog obrazovanja UNICEF smatra da "samo država... može da uklopi sve komponente u koherentan, ali fleksibilan obrazovni sistem". UNICEF, *The State of the World's Children*, 1999., "Revolucija u obrazovanju", str. 77.

⁵¹ Shodno članu 7 (2), "svaka država ugovornica će uzimati u obzir važnost obrazovanja za ukidanje dečijeg rada, preduzimati delotvorne i vremenski ograničene mere da: (c)- osigura pristup besplatnom osnovnom obrazovanju, i gde god je to moguće i prikladno, stručnu obuku za svu decu koja su obavljala najgore oblike teškog rada" (MOR Konvencija 182, Najgori oblici dečijeg rada, 1999.).

⁵² Vidi Opšti komentar br. 3, st. 13-14 Komiteta.

skladu sa članom 13 (2) (a); usvajanje i primenu nacionalne strategije obrazovanja koja uključuje obezbeđivanje srednjeg, višeg i osnovnog obrazovanja, i osiguravanje slobodnog izbora obrazovanja bez upliva strane države ili trećih lica pod uslovom da je ono saglasno sa "minimumom standarda obrazovanja" (čl.13 (3) i (4)).

Povrede

58. Kada se normativni sadržaj člana 13 (1 deo) primeni na opšte i konkretne obaveze država ugovornica (II deo), otpočinje dinamičan proces koji olakšava utvrđivanje povreda prava na obrazovanje. Povrede člana 13 mogu nastati neposrednim delovanjem država ugovornica (činjenjem) ili njihovim propustom da preduzmu korake koje nalaže Pakt (nečinjenjem).
59. Ilustracije radi, povrede člana 13 uključuju – uvođenje ili neukidanje zakonodavstva koje diskriminiše pojedince ili grupe po bilo kom zabranjenom osnovu na polju obrazovanja; nepreduzimanje mera koje faktički eliminišu diskriminaciju u obrazovanju; upotrebu nastavnih planova i programa koji nisu u skladu sa obrazovnim ciljevima utvrđenim u članu 13 (1); neprimenjivanje transparentnog i delotvornog sistema nadzora poštovanja člana 13 (1); neuvođenje prioritarnog obaveznog i besplatnog osnovnoškolskog obrazovanja za sve; nepreduzimanje "promišljenih, konkretnih i usmerenih" mera radi postepenog ostvarivanja srednjeg, višeg i osnovnog obrazovanja u skladu sa članom 13 (2) (b)-(d); zabranu privatnih obrazovnih ustanova; neobezbeđivanje usklađenosti privatnih obrazovnih ustanova sa "minimumom obrazovnih standarda" koju nalaže član 13 (3) i (4); uskraćivanje akademske slobode nastavnom kadru i đacima/studentima; zatvaranje obrazovnih institucija u vremenima političkih tenzija koje nije u skladu sa članom 14.

6. Obaveze ostalih aktera

42. Obzirom na član 22 Pakta, uloga agencija Ujedinjenih nacija, uključujući i na državnom nivou preko UNDAF, je od naročite važnosti za ostvarivanje člana 13. Treba nastaviti sa naporima kako bi svi zainteresovani akteri, uključujući razne delove civilnog društva, koherentno i koordinisano radili na ostvarivanju prava na obrazovanje. UNESCO, Program UN za razvoj (UNDP), UNICEF, MOR, Svetska banka, regionalne razvojne banke, Međunarodni monetarni fond i ostala relevantna tela u okviru Ujedinjenih nacija treba da delotvornije da sarađuju i svojom stručnošću doprinose sprovođenju prava na obrazovanje na nacionalnom nivou ne istupajući iz okvira svojih mandata. Međunarodne finansijske institucije, pogotovo Međunarodni monetarni fond (MMF) i Svetska banka, treba da posvete veću pažnju zaštiti prava na obrazovanje prilikom formulisanja politike odobravanja zajmova, kreditnih aranžmana i međunarodnih mera koje se odnose na dužničku krizu.⁵³ Prilikom razmatranja izveštaja država ugovornica, Komitet će uzimati u obzir efekte pomoći koju su pružili i drugi akteri kako bi omogućili državi ugovornici da ispuni svoje obaveze prema članu 13. Ostvarivanje prava na obrazovanje biće u velikoj meri olakšano ako specijalizovane agencije, programi i tela Ujedinjenih nacija usvoje programe zasnovane na obavezi poštovanja ljudskih prava.

Dvadeset drugo zasedanje (2000)

Opšti komentar br. 14: Pravo na najviši mogući standard zdravlja (član 12)

1. Zdravlje je osnovno ljudsko pravo neophodno za uživanje ostalih ljudskih prava. Svako ljudsko biće ima pravo na uživanje najvišeg mogućeg standarda zdravlja

⁵³Vidi Opšti komentar br. 2, st. 9 Komiteta.

pogodnog za dostojanstven život. Uživanje prava na zdravlje je moguće ostvarivati putem brojnih, komplementarnih pristupa, kao što je formulisanje zdravstvene politike, primena zdravstvenih programa koje je razvila Svetska zdravstvena organizacija (SZO), ili usvajanje konkretnih pravnih instrumenata. Štaviše, pravo na zdravlje uključuje određene komponente koje su pravno primenljive.⁵⁴

2. Ljudsko pravo na zdravlje priznaju brojni međunarodni instrumenti. Član 25(1) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima predviđa da: ``Svako ima pravo na životni standard koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje, njegovo i njegove porodice, uključujući hranu, odeću, stan i lekarsku negu i neophodne socijalne službe...``. Među međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadrži najobimniji član o pravu na zdravlje. U skladu sa članom 12(1) Pakta, države ugovornice priznaju ``pravo svakog lica da uživa najviši mogući standard fizičkog i mentalnog zdravlja``, dok član 12(2) predviđa, na ilustrativan način, određen broj "mera koje će države ugovornice...preduzeti u cilju postizanja ovog prava". Pravo na zdravlje je takođe priznato i u članu 5 (e) (iv) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965., u članovima 11(1) (f) i 12 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1979. i članom 24 Konvencije o pravima deteta iz 1989. Nekoliko regionalnih instrumenata o ljudskim pravima takođe priznaje pravo na zdravlje, kao što je revidirana Evropska socijalna povelja iz 1961. (čl.11), Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda iz 1981. (čl.16) i dodatni Protokol uz Američku konvenciju o ljudskim pravima u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava iz 1988. (čl.10). Pravo na zdravlje takođe proklamuju i Komisija za ljudska prava,⁵⁵ Bečka deklaracija i Akcioni program iz 1993. kao i ostali međunarodni instrumenti.⁵⁶
3. Pravo na zdravlje je u bliskoj vezi i zavisno od ostvarivanja ostalih ljudskih prava, kako je predviđeno međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, uključujući prava na ishranu, stanovanje, rad, obrazovanje, ljudsko dostojanstvo, život, nediskriminaciju, jednakost, zabranu torture, privatnost, pristup informacijama, slobodu udruživanja, okupljanja i kretanja. Ova i ostala prava i slobode predstavljaju sastavne delove prava na zdravlje.
4. Prilikom formulisanja člana 12 Pakta, Treći komitet Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija nije usvojio definiciju zdravlja sadržanu u preambuli Ustava Svetske zdravstvene organizacije, koja koncept zdravlja definiše kao ``stanje potpunog fizičkog, mentalnog i socijalnog blagostanja, a ne samo kao odsustvo bolesti ili nemoći``. Međutim, upućivanje u članu 12(1) Pakta na ``najviši moguć standard fizičkog i mentalnog zdravlja`` ne ograničava se na pravo na zdravstvenu zaštitu. Naprotiv, rad na formulisanju i jasan jezik člana 12(2) priznaju da pravo na zdravlje obuhvata široku lepezu socio-ekonomskih faktora koji unapređuju uslove u kojima ljudi mogu voditi zdrav život, i da uključuje i druge elemente zdravlja, kao što su hrana i zdrava ishrana, stanovanje, pristup bezbednoj vodi za piće i adekvatnim sanitarnim uslovima, sigurne i zdrave uslove rada i zdravu okolinu.

⁵⁴ Na primer, brojne države zakonski regulišu princip zabrane diskriminacije u pogledu pristupa zdravstvenim ustanovama, sredstvima i uslugama.

⁵⁵ U Rezoluciji 1989/11.

⁵⁶ Principi za zaštitu mentalno obolelih osoba i za unapređenje mentalne zdravstvene zaštite koje je usvojila Generalna skupština UN 1991. (Rezolucija 46/119) i Opšti komentar br. 5 Komiteta o osobama s invaliditetom odnose se na mentalno bolesne osobe; Akcioni program Međunarodne konferencije o stanovništvu i razvoju održane u Kairu 1994. godine, kao i Deklaracija i Akcioni program Četvrte svetske konferencije o ženama održane u Pekingu 1995. godine, sadrže definicije reproduktivnog zdravlja i zdravlja žena.

5. Komitet je svestan da je za milione ljudi širom sveta puno ostvarivanje prava na zdravlje još uvek dalek cilj. Štaviše, taj cilj deluje sve dalji u mnogim slučajevima, posebno onima koji žive u siromaštvu. Komitet prihvata da postoje strukturalne i druge prepreke prouzrokovane delovanjem međunarodnih i drugih činilaca van kontrole države koje onemogućavaju puno ostvarivanje člana 12 u mnogim državama ugovornicama.
6. U cilju pomoći državama ugovornicama u primeni Pakta i ispunjavanju njihovih obaveza u sastavljanju izveštaja, ovaj Opšti komentar se usredsređuje na normativni sadržaj člana 12 (I deo), obaveze država ugovornica (II deo), povrede (III deo) i primenu na nacionalnom nivou (IV deo), dok se V deo bavi obavezama ostalih aktera. Ovaj Opšti komentar se zasniva na višegodišnjem iskustvu Komiteta stečenog tokom razmatranja izveštaja država ugovornica..

1. Normativni sadržaj člana 12

7. Član 12(1) definiše pravo na zdravlje, dok član 12(2) navodi neke primere obaveza država ugovornica.
8. Pravo na zdravlje treba shvatiti kao pravo *da se bude zdrav*. Pravo na zdravlje sadrži i slobode i prava. Slobode obuhvataju pravo na kontrolu sopstvenog zdravlja i tela, uključujući seksualnu i reproduktivnu slobodu, i pravo na slobodu od nedozvoljenog mešanja, kao što je pravo čoveka da ne bude podvrgnut torturi kao i medicinskim tretmanima i eksperimentima za koje ne da saglasnost. Nasuprot tome, prava uključuju pravo na sistem zdravstvene zaštite koji omogućava jednake mogućnosti ljudima da uživaju najviši mogući nivo zdravlja.
9. Pojam "najviši mogući standard zdravlja" u članu 12(1) uzima u obzir biološke i socio-ekonomske preduslove pojedinca i sredstva koje država ima na raspolaganju. Postoje brojni aspekti koji se ne mogu rešavati samo u okviru veze između države i pojedinca; na primer, država ne može garantovati dobro zdravlje niti pružiti zaštitu od svakog mogućeg uzroka bolesti. Prema tome, genetski činioci, podložnost nekoj bolesti, kao i vođenje nezdravog i rizičnog života mogu igrati važnu ulogu u pogledu zdravlja pojedinca. Zato pravo na zdravlje mora biti tumačeno kao pravo na uživanje raznih vidova pomoći, proizvoda, usluga i uslova neophodnih za ostvarivanje najvišeg mogućeg standarda zdravlja.
10. Zdravstvena situacija u svetu se dramatično promenila od vremena kad su usvojena dva Međunarodna pakta 1966. godine, a pojam zdravlja se proširio i pretrpeo značajne promene. Sada se uzima u obzir više determinanti zdravlja, kao napr. način obezbeđivanja sredstava i rodne razlike. Šira definicija zdravlja takođe uzima u obzir društvene činioce kao što su nasilje i oružani sukobi.⁵⁷ Povrh toga, ranije nepoznate bolesti, kao što je sindrom humane imunodeficijencije (HIV/SIDA) i druge bolesti koje su, poput raka, postale široko rasprostranjene, kao i ubrzani rast svetske populacije, stvorili su nove prepreke ostvarivanju prava na zdravlje, koje treba uzimati u obzir prilikom tumačenja člana 12.
11. Komitet tumači pravo na zdravlje, kako je definisano u članu 12(1), kao pravo koje uključuje i obuhvata ne samo blagovremenu i odgovarajuću zdravstvenu zaštitu već i

⁵⁷ Zajednički član 3 Ženevske konvencije za zaštitu žrtava rata (1949), Dodatni protokol (1977) koji se odnosi na zaštitu žrtava u međunarodnim oružanim sukobima, čl. 75(2)(a), Dodatni protokol II (1977) koji se odnosi na zaštitu žrtava u internim oružanim sukobima, čl. 4(a).

determinante zdravlja, kao što su pristup bezbednoj vodi za piće iz vodovoda i adekvatnim sanitarijama, odgovarajuće obezbeđivanje ispravne hrane, pravilne ishrane i stana, zdravu životnu okolinu i uslove rada i pristup obrazovanju i infomacijama o zdravlju, uključujući onima o seksualnom i reproduktivnom zdravlju. Sledeći važan aspekt je učešće populacije u donošenju svih odluka koje se odnose na zdravlje na nivou zajednice i na nacionalnom i na međunarodnom nivou.

12. Pravo na zdravlje u svim svojim oblicima i na svim nivoima sadrži sledeće neophodne i međusobno povezane elemente, čija će precizna primena zavisiti od preovlađujućih okolnosti u određenoj državi ugovornici:

(a) Dostupnost. Zdravstvene ustanove, medicinski proizvodi, usluge i programi koji funkcionišu moraju biti dostupni u dovoljnoj meri u državama ugovornicama. Priroda tih ustanova, proizvoda i usluga će se razlikovati u zavisnosti od brojnih činilaca, uključujući i od nivo razvijenosti države ugovornice. Oni će uključivati, međutim, određene determinante zdravlja, kao što je zdrava voda za piće i adekvatne sanitarije, bolnice, klinike i ostale zdravstvene ustanove, obučeno medicinsko i stručno osoblje koje dobija dobre plate po domaćim standardima, i potrebne lekove, kako je definisano u Akcionom programu o neophodnim lekovima Svetske zdravstvene organizacije.⁵⁸

(b) Pristupačnost. Zdravstvene ustanove, proizvodi i usluge⁵⁹ moraju biti pristupačni svakome bez diskriminacije, u okviru nadležnosti države ugovornice. Pristupačnost ima četiri dimenzije koje se preklapaju:

Nediskriminacija: zdravstvene ustanove, proizvodi i usluge moraju biti pristupačni svima, posebno najugroženijim ili marginalizovanim kategorijama stanovništva, i *de facto* i *de jure*, bez diskriminacije po bilo kom zabranjenom osnovu;⁶⁰

Fizička pristupačnost: zdravstvene ustanove, proizvodi i usluge moraju biti na raspolaganju u smislu fizičke pristupačnosti svim kategorijama stanovništva, posebno ugroženim ili marginalizovanim grupama, kao što su manjine i urođenički narodi, žene, deca, adolescenti, starije osobe, osobe sa invaliditetom i osobe obolele od HIV/SIDA. Pristupačnost takođe podrazumeva da medicinske usluge i determinante zdravlja, kao što je bezbedna voda za piće i adekvatne sanitarije, budu svuda dostupne, uključujući i u ruralnim oblastima. Pristupačnost takođe uključuje adekvatan pristup zgradama za osobe sa invaliditetom;

Ekonomska pristupačnost (priuštivost): zdravstvene ustanove, proizvodi i usluge moraju biti priuštive. Plaćanje zdravstvenih usluga, kao i usluga vezanih za determinante zdravlja, treba da bude zasnovano na principu jednakosti i da osigura da svi, uključujući i socijalno ugrožene kategorije stanovništva, mogu sebi da priušte usluge, bilo privatne ili državne. Jednakost nalaže da siromašnija domaćinstva ne budu neproporcionalno opterećena zdravstvenim troškovima u poređenju sa bogatijim domaćinstvima;

⁵⁸ Vidi Model spiska najvažnijih lekova SZO, revidiranu decembra 1999., Informacije o lekovima SZO, tom 13, br. 4, 1999.

⁵⁹ Ukoliko nije izričito predviđeno drugačije, svako pominjanje zdravstvenih ustanova, proizvoda i usluga u ovom Opštem komentaru uključuje determinante zdravlja iznete u st. 11 i 12 (a) ovog Opšteg komentara.

⁶⁰ Vidi st. 18 i 19 ovog Opšteg komentara.

Pristupačnost informacija: uključuje pravo na traženje, dobijanje i pružanje informacija i ideja⁶¹ koje se odnose na zdravlje. Međutim, pristupačnost informacija ne treba da ugrožava pravo na tajnost ličnih zdravstvenih podataka;

(c) Prihvatljivost. Sve zdravstvene ustanove, proizvodi i usluge moraju poštovati medicinsku etiku i biti kulturološki prihvatljivi, tj. da poštuju kulturu pojedinaca, manjina, ljudi i zajednica, da budu osjetljivi na zahteve u pogledu rodne ravnopravnosti i životnog ciklusa, kao i da poštuju tajnost i unapređuju zdravstveno stanje ljudi.

(c) Kvalitet. Pored kulturološke prihvatljivosti, zdravstvene ustanove, proizvodi i usluge moraju biti prihvatljivi s naučnog i medicinskog stanovišta i odgovarajućeg kvaliteta. To nalaže, između ostalog, obučeno medicinsko osoblje, naučno odobrene lekove kojima nije istekao rok trajanja, bolničku opremu, bezbednu vodu za piće i adekvatne sanitarije.

13. Katalog nekih primera navedenih u članu 12(2) daje smernice za definisanje postupaka koje države treba da preduzimaju. Reč je o specifičnim opštim primerima mera koje proističu iz široke definicije prava na zdravlje sadržane u članu 12(1); one ilustruju sadržinu prava, kao što će pokazati stavovi koji slede.⁶²

Član 12(2) (a): Pravo na zdravlje majke i deteta i reproduktivno zdravlje

14. `` Smanjenje broja mrtvorodenčadi i dečje smrtnosti, kao i zdrav razvoj deteta" (čl.12 (2) (a)),⁶³ može se shvatiti kao naganje mera za poboljšanje zdravlja majke i deteta, seksualnih i reproduktivnih zdravstvenih usluga, uključujući i pristup planiranju porodice, prenatalnu i postnatalnu negu,⁶⁴ hitne akušerske usluge i pristup informacijama, kao i sredstva neophodna za delovanje na osnovu tih informacija.⁶⁵

Član 12(2) (b): Pravo na zdravu i prirodnu radnu sredinu

15. ``Poboljšanje svih vidova industrijske higijene i higijene okoline`` (čl.12.(2)(b)) obuhvata, između ostalog, preventivne mere koje se odnose na nezgode na radu i

⁶¹ Vidi član 19(2) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ovaj Opšti komentar posebno pridaje značaj pristupu informacijama usled izuzetnog značaja ovog pitanja u vezi sa zdravljem.

⁶² Literatura i praksa koja se odnosi na zdravlje obično navodi tri nivoa zdravstvene zaštite: primarna zdravstvena zaštita se odnosi na uobičajene i relativno minorne bolesti i pružaju je zdravstveni radnici/ili lekari opšte prakse u zajednici za relativno malu naknadu; sekundarna zdravstvena zaštita je dostupna u zdravstvenim centrima, obično bolnicama, i uglavnom se odnosi na relativno uobičajene minorne ili ozbiljne bolesti koje se ne mogu lečiti na nivou zajednice, već uz pomoć specijalizovanog medicinskog osoblja i lekara specijalista, posebne opreme, i koje povremeno nalažu hospitalizaciju pacijenata, a lekari primaju veće nadoknade; tercijarna zdravstvena zaštita se pruža u relativno malom broju centara, obično se bavi malim brojem minornih ili ozbiljnih bolesti, koje zahtevaju medicinske stručnjake i lekare specijaliste i specijalnu opremu, i često je vrlo skupa. Pošto se oblici primarne, sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite često preklapaju i neretko deluju interaktivno, upotreba ove kategorizacije ne pruža uvek dovoljno precizne kriterijume za procenjivanje nivoa zdravstvene zaštite koju države ugovornice moraju da pružaju, te je prema tome od ograničenog značaja za razumevanje normativnog sadržaja člana 12.

⁶³ Prema SZO, države sada retko vode evidenciju o stopi mrtvorodenih, već vode evidenciju o smrtnosti novorođenčadi i dece mlađe od pet godina.

⁶⁴ Prenatalni se odnosi na period pre rođenja; perinatalni se odnosi na kratak period pre i posle rođenja (u medicinskoj statistici taj period počinje po navršenoj 28 nedelji gestacije i definisan je na razne načine, a završava se od jedne do četiri nedelje posle rođenja); neonatalni pokriva period od prve četiri nedelje po rođenju, dok postnatalni označava period posle rođenja. U ovom Opštem komentaru se isključivo koriste termini prenatalni i postnatalni.

⁶⁵ Reproduktivno zdravlje podrazumeva da žene i muškarci imaju slobodu da odluče da li će i kada žena rađati i pravo da budu informisani i da imaju pristup sigurnim, delotvornim, pristupačnim i prihvatljivim metodama planiranja porodice po svom izboru kao i pravo pristupa odgovarajućim uslugama zdravstvene zaštite koja će, na primer omogućiti ženama bezbednu trudnoću i porođaj.

profesionalne bolesti, potrebu obezbeđivanja adekvatnih količina vode za piće i osnovnih sanitarija, prevenciju i smanjenje izloženosti štetnim supstancama kao što su radioaktivne i štetne hemikalije ili drugim štetnim ekološkim uslovima koji posredno ili neposredno utiču na zdravlje čoveka.⁶⁶ Štaviše, industrijska higijena se odnosi na minimizovanje uzroka opasnosti po zdravlje na radnom mestu.⁶⁷ Član 12(2) (b) takođe obuhvata odgovarajuće stanovanje i bezbedne i higijenske uslove rada, adekvatno obezbeđivanje hrane i pravilne ishrane, i obeshrabruje upotrebu alkohola, duvana, droge i ostalih štetnih supstanci.

Član 12(2) (c): Pravo na prevenciju, lečenje i kontrolu bolesti

16. `` Sprečavanje i lečenje zaraznih, endemičnih, profesionalnih i drugih oboljenja`` (čl. 12(2) (c)) nalaže utvrđivanje preventivnih i obrazovnih zdravstvenih programa u pogledu bolesti koje se prenose seksualnim putem, naročito HIV/SIDA, onih koje utiču na seksualno i reproduktivno zdravlje, kao i unapređivanje društvenih determinanti dobrog zdravlja, kao što je zaštita okoline, obrazovanje, privredni razvoj i rodna ravnopravnost. Pravo na lečenje uključuje stvaranje sistema hitne medicinske pomoći u slučajevima nesreća, epidemija i sličnih opasnosti po zdravlje, kao i pružanje pomoći u slučaju nesreća i humanitarne pomoći u hitnim situacijama. Kontrola bolesti se odnosi na pojedinačne i zajedničke napore država ugovornica da, između ostalog, stavljaju na raspolaganje relevantne tehnologije, koriste i unapređuju epidemiološku kontrolu, prikupljaju podatke i vrše njihovu dezagregaciju, primenjuju i poboljšavaju programe vakcinacije i druge strategije kontrole zaraznih bolesti.

Član 12(2) (d): Pravo na zdravstvene ustanove, medicinske proizvode i usluge⁶⁸

17. `` Stvaranje pogodnih uslova za obezbeđenje svima lekarskih usluga i lekarske nege u slučaju bolesti`` (član 12(2)(d)), kako psihičke tako i mentalne, uključuje obezbeđivanje jednakog i blagovremenog pristupa osnovnim zdravstvenim uslugama prevencije, lečenja i rehabilitacije i zdravstvenom obrazovanju, redovne programe pregleda, odgovarajuće lečenje najčešćih bolesti, povreda i smetnji, po mogućstvu na lokalnom nivou; mogućnost nabavke osnovnih lekova i adekvatnu zaštitu mentalnog zdravlja i lečenje. Još jedan važan aspekt ovog stava predstavlja bolje i veće učešće stanovništva u pružanju zdravstvenih usluga prevencije i lečenja, kao što je organizacija zdravstvenog sektora, sistema osiguranja a naročito učešće u donošenju političkih odluka u vezi sa pravom na zdravlje kako na nivou zajednice tako i na nacionalnom nivou.

Član 12: Posebne teme od opšteg značaja

Zabrana diskriminacije i jednak tretman

18. Shodno članu 2(2) i članu 3, Pakt zabranjuje bilo koju diskriminaciju u pristupu zdravstvenoj zaštiti i determinantama zdravlja, kao i sredstvima za i pravima na njihovo obezbeđivanje, po osnovu rase, boje, pola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, rođenja, mentalnog ili fizičkog invaliditeta, zdravstvenog statusa (uključujući HIV/SIDA), seksualne orijentacije i

⁶⁶ Komitet u tom smislu ukazuje na princip I Deklaracije iz Stokholma (1972) koja predviđa da: `` Čovek ima osnovno pravo na slobodu, jednakost i adekvatne uslove života, u zdravoj okolini koja dozvoljava dostojanstven život i blagostanje``, kao i nedavne promene u međunarodnom pravu uključujući Rezoluciju 45/94 Generalne skupštine o potrebi da se osigura zdrava sredina za dobrobit pojedinaca, princip I Deklaracije iz Rija, i regionalne instrumente ljudskih prava kao što je član 10 Protokola iz San Salvadora uz Američku konvenciju za ljudska prava.

⁶⁷ Konvencija MOR br. 155. čl. 4.2

⁶⁸ Vidi st.12 (b) i fusnotu 95.

građanskog, političkog, društvenog ili nekog drugog statusa, koji ima za cilj ili posledicu poništavanje ili povredu jednakog uživanja ili ostvarivanja prava na zdravlje. Komitet ističe da mnoge mere, kao što su mnoge strategije i programi kreirani da bi eliminisali diskriminaciju koja se odnosi na zdravlje, mogu biti sprovedene uz minimum sredstava putem usvajanja, izmene ili ukidanja zakona ili širenjem informacija. Komitet upućuje na Opšti komentar br. 3 koji predviđa da čak i u vremenima kada se država suočava sa ozbiljnim nedostatkom sredstava, ugroženi članovi društva moraju biti zaštićeni usvajanjem konkretnih programa koji su relativno jeftini.

19. U pogledu prava na zdravlje, važno je naglasiti potrebu za jednakim pristupom zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenim uslugama. Države imaju posebnu obavezu da obezbede neophodno zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu onima koji nemaju dovoljno sredstava, i da spreče bilo kakvu diskriminaciju na međunarodno zabranjenim osnovama prilikom pružanja zdravstvene nege i usluga, naročito u pogledu suštinskih obaveza prava na zdravlje.⁶⁹ Neodgovarajuća raspodela sredstava namenjenih zdravstvu može dovesti do prikrivene diskriminacije. Na primer, ne treba neproporcionalno usmeravati ulaganja na skupe zdravstvene usluge koje su često pristupačne samo malom, privilegovanom delu stanovništva nauštrb primarne i preventivne zdravstvene zaštite od koje korist ima mnogo veći deo stanovništva.

Rodna ravnopravnost

20. Komitet predlaže da država uključi činilac rodne ravnopravnosti u svoju zdravstvenu politiku, planiranje, programe i istraživanja kako bi unapredila bolje zdravlje i žena i muškaraca. Takvim pristupom se prihvata da biološki, društveni i kulturološki činioci značajno utiču na zdravlje muškaraca i žena. Dezagregacija zdravstvenih i socio-ekonomskih podataka po polu je neophodna za identifikovanje i eliminacije nejednakosti u oblasti zdravlja.

Žene i pravo na zdravlje

21. Radi eliminacije diskriminacije žena, potrebno je razviti i sprovesti opsežnu nacionalnu strategiju unapređivanja prava žena na zdravlje tokom celog života. Takva strategija treba da uključuje intervencije s ciljem prevencije i lečenja bolesti koje pogađaju žene, kao i politiku koja omogućava pristup punom opsegu kvalitetne i pristupačne zdravstvene zaštite, uključujući i u oblasti polnog i reproduktivnog zdravlja. Glavni cilj treba da bude smanjenje rizika po zdravlje žena, pogotovo smanjenje stope smrtnosti porodilja i zaštita žena od nasilja u porodici. Ostvarivanje prava žena na zdravlje nalaže otklanjanje svih barijera koje utiču na pristup zdravstvenim uslugama, obrazovanju i informacijama, uključujući i u oblasti polnog i reproduktivnog zdravlja. Takođe je važno preduzimati mere prevencije, podizanja svesti i pomoći radi zaštite žena od uticaja štetnih tradicionalnih kulturoloških običaja i normi koje ih lišavaju njihovih punih reproduktivnih prava.

Deca i adolescenti

22. Član 12(2) (a) ističe potrebu za preduzimanjem mera radi smanjenja smrtnosti novorođenčadi i unapređenja zdravog razvoja novorođenčadi i dece. Instrumenti ljudskih prava doneti posle Pakta priznaju da deca i adolescenti imaju pravo na uživanje najvišeg standarda zdravlja kao i na pristup i mogućnost adekvatnog

⁶⁹ Vidi st. 43 i 44 ovih Opšteg komentara.

lečenja.⁷⁰ Konvencija o pravima deteta nalaže državama da obezbede pristup neophodnim zdravstvenim uslugama detetu i njegovoj porodici, uključujući prenatalnu i postnatalnu negu majki. Konvencija vezuje ove ciljeve za obezbeđivanje pristupa usmerenog na dete informacijama o preventivnom i zdravom ponašanju i podršku porodicama i zajednicama u primeni ove prakse. Primena principa nediskriminacije nalaže da i devojčice, podjednako kao i dečaci, da imaju jednak pristup adekvatnoj ishrani, bezbednoj okolini i medicinskim uslugama vezanim za njihovo kako fizičko tako i mentalno zdravlje. Postoji potreba za usvajanjem delotvornih i odgovarajućih mera da se ukinu štetni običaji koji utiču na zdravlje dece, naročito devojčica, uključujući rano sklapanje brakova, oštećenje ženskih genitalija, davanje prednosti muškoj deci u ishrani i nezi.⁷¹ Deca sa invaliditetom treba da imaju priliku da uživaju ispunjen i dostojanstven život i da aktivno učestvuju u svojoj zajednici.

23. Države ugovornice treba da omoguće bezbedno okruženje koje adolescentima pruža podršku, koje im daje priliku da učestvuju u donošenju odluka koje se odnose na njihovo zdravlje, da razvijaju životne veštine, da pribavljaju odgovarajuće informacije, da dobijaju savete i razmatraju pitanja vezana za svoje zdravlje i izbore pred njima. Ostvarivanje prava na zdravlje adolescenata zavisi od razvoja zdravstvene zaštite usmerene na mlade, koja uvažava tajnost i privatnost i uključuje medicinske usluge u oblasti seksualnog i reproduktivnog zdravlja.
24. Interesi dece i adolescenata će biti najvažnija osnova svake politike i svih programa koji imaju za cilj garantovanje njihovog prava na zdravlje.

Starije osobe

25. U pogledu ostvarivanja prava na zdravlje starijih osoba, Komitet u skladu sa stavovima 34 i 35 Opšteg komentara br. 6 (1995) reafirmiše važnost integralnog pristupa koji kombinuje elemente prevencije, lečenja i rehabilitacije. Takve mere treba da su zasnovane na periodičnim pregledima osoba oba pola; na merama fizičke i psihološke rehabilitacije koje imaju za cilj održavanje funkcionalnosti i samostalnosti starijih ljudi; pažnji i nezi hronično bolesnih i neizlečivih osoba, oslobađajući ih nepotrebne patnje i omogućavajući im dostojanstvenu smrt.

Osobe s invaliditetom

26. Komitet potvrđuje st. 34 svog Opšteg komentara br. 5 koji se bavi pitanjem osoba sa invaliditetom u kontekstu prava na fizičko i mentalno zdravlje. Štaviše, Komitet ističe potrebu da se osigura da i državne i privatne zdravstvene ustanove poštuju princip nediskriminacije osoba sa invaliditetom.

Domorodački narodi

27. Shodno međunarodnom pravu i praksi i nedavnim merama koje su preduzele države prema domorodačkim narodima,⁷² Komitet smatra da bi bilo korisno utvrditi elemente

⁷⁰ Član 24 Konvencije o pravima deteta.

⁷¹ Vidi Rezoluciju Svetske zdravstvene skupštine WHA 47.10, 1994. "Zdravlje majke i deteta i planiranje porodice: običaji štetni po zdravlje žena i dece".

⁷² Nedavno usvojene međunarodne norme koje se odnose na domorodačke narode uključuju: Konvenciju MOR br. 169 koja se odnosi na domorodačke i plemenske narode u nezavisnim zemljama (1989); članove 29 (c) i (d) i 30 Konvencije o pravima deteta (1989); član 8 (j) Konvencije o biološkom diverzitetu (1992), koji preporučuje da države poštuju, štite i održavaju znanje, inovacije i običaje urođeničkih zajednica; Agendu 21 Konferencije o životnoj sredini i razvoju Ujedinjenih nacija (1992), pogotovo poglavlje 26; deo I, st. 20, Bečke Deklaracije i Akcionog programa (1993) koji predviđa da države treba zajedno da preduzmu konkretne pozitivne korake da bi osigurale poštovanje svih ljudskih prava domorodačkih naroda bez diskriminacije. Vidi takođe preambulu i član 3

koji bi pomogli definisanju prava na zdravlje domorodačkih naroda, kako bi države sa urođeničkim narodima bolje primenjivale odredbe iz člana 12 Pakta. Komitet smatra da domorodački narodi imaju pravo na specifične mere koje poboljšavaju njihov pristup zdravstvenim uslugama i nezi. Te zdravstvene usluge bi trebalo da budu prilagođene njihovoj kulturi i uzimaju u obzir tradicionalnu preventivnu zaštitu, lečenje i lekove. Države treba urođeničkim narodima da obezbede sredstva da kreiraju, pružaju i kontrolišu takve usluge kako bi mogli da uživaju najviši standard fizičkog i mentalnog zdravlja. Takođe treba štiti biljke, životinje i minerale korišćene u medicinske svrhe i neophodne da bi domorodački narodi u punoj meri uživali pravo na zdravlje. Komitet konstatuje da se u urođeničkim zajednicama zdravlje pojedinca često vezuje za zdravlje društva u celini i da ima kolektivnu dimenziju. U tom pogledu, Komitet smatra da aktivnosti sa ciljem razvoja, koje dovode do izmeštanja urođeničkih naroda protiv njihove volje sa njihovih tradicionalnih teritorija i područja, lišavaju ih izvora hrane i narušavaju njihov simbiotički odnos sa zemljom, kao i da imaju pogubne posledice po njihovo zdravlje.

Ograničenja

28. Države ponekad koriste pitanja javnog zdravlja kao osnov za ograničenje uživanja ostalih osnovnih prava. Komitet želi da istakne da je osnovna svrha odredbe o ograničenju Pakta iz člana 4 da zaštiti prava pojedinaca, a ne da dozvoli državama da nameću ograničenja. Otuda država ugovornica koja, na primer, ograničava kretanje ili zatvara lica sa zaraznim bolestima, kao što je HIV/SIDA, odbija da dozvoli doktorima da leče lica za koje veruje da su opozicija vladi, ili ne sprovodi vakcinaciju protiv najčešćih zaraznih bolesti u cilju zaštite nacionalne bezbednosti ili zaštite javnog reda, mora da opravda uvođenje takvih ozbiljnih mera u pogledu svakog elementa navedenog u članu 4. Takva ograničenja moraju biti u skladu sa zakonom, kao i međunarodne standardima ljudskih prava, u skladu sa prirodom prava zaštićenih Paktom, u interesu ostvarenja legitimnih ciljeva, i neophodna za unapređenje opšteg blagostanja u demokratskom društvu.
29. U skladu sa članom 5(1), takva ograničenja moraju biti proporcionalna, tj. mora se primeniti najmanje restriktivno raspoloživo ograničenje. Čak i kada su ograničenja radi zaštite javnog zdravlja u osnovi dozvoljena, ona treba da budu ograničenog trajanja i podložna promeni.

2. Obaveze država ugovornica

Opšte pravne obaveze

30. Dok Pakt predviđa postepeno ostvarivanje i prihvata ograničenja usled limitiranosti raspoloživih sredstava, on takođe državama ugovornicama nalaže različite neposredno primenjive obaveze. Države ugovornice imaju neposredne obaveze koje se odnose na zdravlje, kao što je garancija da će pravo biti ostvarivano bez diskriminacije bilo koje vrste (čl. 2(2)), i obavezu preduzimanja koraka (čl.2(1)) ka punom ostvarivanju člana 12. Takvi koraci moraju biti promišljeni, konkretni i usmereni ka punom ostvarivanju prava na zdravlje.⁷³
31. Postepeno ostvarivanje prava na zdravlje ne treba tumačiti kao potpuno obesmišljavanje obaveza država ugovornica. Naprotiv, postepeno ostvarivanje znači da

Okvirne konvencije o klimatskim promenama Ujedinjenih nacija (1992), i član 10 (2) (e) Konvencije Ujedinjenih nacija o suzbijanju desertifikacije u zemljama koje su pogođene ozbiljnim sušama i/ili desertifikacijom, posebno u Africi (1994). Poslednjih godina sve veći broj država je promenio svoje ustave i usvojio zakonodavstvo koje domorodačkim narodima priznaje specifična prava.

⁷³ Vidi Opšti komentar br.13, st. 43.

država ugovornica ima konkretnu i stalnu obavezu da se što ekspeditivnije i delotvornije kreće ka punom ostvarenju člana 12.⁷⁴

32. Kao i kod svih ostalih prava u Paktu, postoji čvrsta pretpostavka da su retrogradne mere u vezi sa pravom na zdravlje nedozvoljene. Ukoliko država ugovornica namerno preduzme ijednu takvu meru, ona mora da dokaže da ih je uvela posle veoma pažljivog razmatranja svih alternativa i da je takva mera u punoj meri opravdana uz upućivanje na sva prava koja su garantovana u Paktu i u kontekstu pune upotrebe svih raspoloživih sredstava države ugovornice.⁷⁵
33. Pravo na zdravlje, kao i sva ljudska prava, nameće tri tipa ili nivoa obaveza državam ugovornicama, obavezu *poštovanja, zaštite i ispunjavanja*. Obaveza ispunjavanja pak sadrži obavezu da olakšavanja, pružanja i unapređenja.⁷⁶ Obaveza *poštovanja* nalaže državam da se uzdrže od posrednog i neposrednog ometanja uživanja prava na zdravlje. Obaveza *zaštite* nalaže državi da preduzima mere kako bi sprečila treća lica da ometaju nečije uživanje prava garantovanih članom 12. Najzad, obaveza *ispunjavanja* nalaže državi da usvoji prikladne zakonske, administrativne, budžetske, pravne, promotivne i druge mere ka punom ostvarivanju prava na zdravlje.

Konkretne pravne obaveze

34. Države su naročito obavezne da *poštuju* pravo na zdravlje, između ostalog, uzdržavajući se od nepriznavanja ili ograničavanja jednakog pristupa prevenciji, lečenju i ublažavanju bolesti svim licima, uključujući zatvorenice ili pritvorenim licima, manjinama, azilantima i ilegalnim imigrantima; uzdržavajući se od uvođenja i podržavanja diskriminatorne prakse kao državne politike i diskriminatorne prakse u vezi sa zdravstvenom stanjem i potrebama žena. Dalje, obaveze poštovanja uključuju obavezu države da se uzdrži od zabrane ili ograničavanja tradicionalne preventivne zaštite, lečenja i lekova, od reklamiranja i prodaje lekova koji nisu bezbedni i od primene prinudnog medicinskog lečenja, osim u slučaju mentalnih bolesti ili prilikom prevencije i kontrole opštih bolesti. Takvi izuzetni slučajevi treba da budu dozvoljeni samo u specifičnim i ograničenim uslovima, u skladu sa najboljom praksom i važećim međunarodnim standardima, uključujući Principe o zaštiti mentalno obolelih lica i poboljšanje mentalne zdravstvene zaštite.⁷⁷ Takođe, države treba da se uzdrže od ograničavanja pristupa kontraceptivnim i drugim sredstvima za održavanje seksualnog i reproduktivnog zdravlja, od cenzurisanja, zadržavanja ili namernog pogrešnog plasiranja informacija o zdravlju, uključujući seksualno obrazovanje i informisanje, kao i od sprečavanja ljudi da učestvuju u aktivnostima vezanim za zdravlje. Države takođe treba da se uzdrže od protivzakonitog zagađenja vazduha, vode i zemljišta, npr. industrijskim otpadom iz državnih fabrika, od upotrebe ili testiranja nuklearnog, biološkog ili hemijskog naoružanja ako se prilikom takvog testiranja oslobađaju supstance štetne po ljudsko zdravlje i od ograničavanja pristupa zdravstvenim uslugama kao kaznene mere, npr. tokom oružanih sukoba što predstavlja povredu međunarodnog humanitarnog prava.
35. Obaveza *zaštite* uključuje, između ostalog, dužnost države da usvoji zakone ili preduzme druge mere koje će omogućiti jednak pristup zdravstvenoj zaštiti i uslugama vezanim za zdravlje koje pružaju treća lica; da osigura da privatizacija zdravstvenog sektora ne podriava raspoloživost, pristupačnost, prihvatljivost i kvalitet zdravstvenih

⁷⁴ Vidi Opšti komentar br. 3, st. 9 i Opšti komentar br.13, st. 44.

⁷⁵ Vidi Opšti komentar br.3, st. 9 i Opšti komentar br.13, st. 45.

⁷⁶ Prema Opštim komentarima br. 12 i 13, obaveza *ispunjavanja* uključuje obavezu *olakšavanja* i obavezu *obebeđivanja*. U ovom Opštem komentaru, obaveza ispunjavanja takođe uključuje i obavezu *unapređivanja* usled ogromne važnosti unapređivanja zdravlja u radu SZO i drugde.

⁷⁷ Rezolucija Generalne skupštine 46/119 (1991).

ustanova, proizvoda i usluga; da kontroliše prodaju medicinske opreme od strane trećeg lica; i da osigura da zdravstveni radnici usvoje odgovarajuće standarde obrazovanja, veštine i etičkog kodeksa ponašanja. Države su takođe obavezne da osiguraju da štetni društveni ili tradicionalni običaji ne utiču na pristup prenatalnoj i postnatalnoj zaštiti i planiranju porodice; da spreče treća lica da prisiljavaju žena da se podvrgnu običajima kao što je oštećivanje ženskih genitalija, i da preduzmu mere zaštite svih ugroženih i marginalizovanih grupa, posebno žena, dece, adolescenata i starijih osoba u svetlu nasilja po osnovu pola. Države takođe treba da osiguraju da treća lica ne ograničavaju pristup ljudi informacijama i uslugama koje se odnose na zdravlje.

36. Obaveza *ispunjavanja* nalaže da države ugovornice, između ostalog, u dovoljnoj meri priznaju pravo na zdravlje u svojim političkim i pravnim sistemima, po mogućstvu sprovođenjem pravnih propisa, i da usvoje nacionalnu zdravstvenu politiku uz detaljni plan ostvarivanja prava na zdravlje. Države moraju da obezbede zdravstvenu zaštitu, uključujući programe imunizacije protiv glavnih infektivnih bolesti, i da obezbede jednak pristup svim determinantama zdravlja, kao što su bezbedna hrana i voda za piće, osnovne sanitarije i adekvatno stanovanje i uslove života. Javna zdravstvena infrastruktura treba da obezbedi zaštitu u oblasti seksualnog i reproduktivnog zdravlja, uključujući bezbedno materinstvo, pogotovo u ruralnim oblastima. Države moraju da obezbede odgovarajuću obuku lekara i ostalog medicinskog osoblja, dovoljan broj bolnica, klinika i drugih zdravstvenih objekata, da unapređuju i podržavaju otvaranje institucija koje će se baviti savetovanjem i uslugama koje se odnose na mentalno zdravlje, vodeći pri tom računa o jednakoj geografskoj raspoređenosti takvih ustanova. Dodatne obaveze uključuju obezbeđivanje javnog, privatnog ili kombinovanog sistema zdravstvenog osiguranja koje je svima priuštivo, unapređenje medicinskih istraživanja i zdravstvenog obrazovanja, kao i informativnih kampanja, naročito onih koje se odnose na HIV/SIDA, seksualno i reproduktivno zdravlje, tradicionalnu praksu, nasilje u porodici, upotrebu alkohola i cigareta, droga i drugih štetnih supstanci. Državama se takođe nalaže da usvoje mere protiv rizika po čovekovu okolinu i zaštite na radu, kao i drugih pretnji na koje ukazuju epidemiološki podaci. U tom cilju, države treba da formulišu i primenjuju nacionalnu politiku koja ima za cilj smanjenje i otklanjanje zagađenosti vazduha, vode i zemljišta, uključujući zagađenje teškim metalima kao što su olovo i benzin. Dalje, države ugovornice su obavezne da formulišu, primenjuju i periodično nadziru koherentnu nacionalnu politiku u cilju smanjenja rizika od nezgoda na poslu i profesionalnih bolesti, kao i da formulišu koherentnu nacionalnu politiku zaštite na radu i odgovarajuće zdravstvene usluge.⁷⁸

37. Obaveza *ispunjavanja* (olakšavanja) između ostalog nalaže državama ugovornicama da preduzmu pozitivne mere koje omogućavaju i pomažu pojedincima i zajednici da ostvaruju pravo na zdravlje. Države ugovornice su takođe obavezne da *ispune* (olakšaju) konkretno pravo predviđeno Paktom u slučaju da pojedinci ili grupe nisu u stanju da ostvaruju to pravo pomoću sredstava koja su im na raspolaganju iz razloga koji su van njihove kontrole. Obaveza *ispunjavanja* (olakšavanja) prava na zdravlje nalaže državama ugovornicama da preduzmu akcije u smislu održavanja i poboljšanja zdravlja stanovništva. Takva obaveze uključuju: (i) podsticanje prihvatanja činilaca koji doprinose pozitivnim zdravstvenim rezultatima, npr. istraživanje i obezbeđivanje

⁷⁸ Elemente ovakve politike čine utvrđivanje, određivanje, dozvoljavanje i kontrolisanje opasnih materija, opreme, supstanci, agensa i procesa rada; pružanje informacija o zdravlju radnicima i, po potrebi, obezbeđivanje adekvatnih zaštitnih odela i opreme i primenu zakona i propisa adekvatnom inspekcijom; neophodnost obaveštavanja o nezgodama na radu i profesionalnim bolestima, sprovođenje istraga o ozbiljnim nesrećama i bolestima i izrada godišnje statistike; zaštita radnika i njihovih predstavnika od disciplinskih mera zbog pravih postupaka u skladu sa takvom politikom; i pružanje zdravstvenih usluga uglavnom sa ciljem prevencije profesionalnih bolesti. Vidi Konvenciju MOR o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, 1981(br.155) i Konvenciju o službi medicine rada, 1985 (br.161).

informacija, (ii) obezbeđivanje da zdravstvene usluge budu kulturološki prihvatljive i da je zdravstveno osoblje obučeno da prepozna i odgovara na specifične potrebe ugroženih ili marginalizovanih grupa, (iii) obezbeđivanje da država ispunjava svoje obaveze u pogledu širenja odgovarajućih informacija koje se odnose na zdrav način života i pravilnu ishranu, štetne narodne običaje i raspoloživost zdravstvenih usluga, (iv) pomaganje ljudima da donose odluke u vezi sa svojim zdravljem na osnovu informacija.

Međunarodne obaveze

38. U svom Opštem komentaru br. 3 Komitet skreće pažnju na obavezu svih država ugovornica da preduzimaju korake pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, posebno na ekonomskom i tehničkom planu, ka punom ostvarivanju prava priznatih Paktom, kao što je pravo na zdravlje. U duhu člana 56 Povelje Ujedinjenih nacija, određenih odredbi Pakta (članovi 12, 2(1), 22 i 23) i Deklaracije o primarnoj zdravstvenoj zaštiti iz Alma Ate, države ugovornice treba da priznaju važnu ulogu međunarodne saradnje i da se pridržavaju obaveze da preduzimaju zajedničke i odvojene akcije radi postizanja punog ostvarivanja prava na zdravlje. U tom pogledu, državama ugovornicama se skreće pažnja na Deklaraciju iz Alma Ate koja proklamuje da je postojanje velike nejednakosti u zdravstvenom statusu ljudi, naročito između razvijenih i zemalja u razvoju, kao i unutar samih zemalja politički, društveno i ekonomski neprihvatljivo, i stoga zajednička briga svih zemalja.⁷⁹
39. Da bi poštovale međunarodne obaveze u vezi sa članom 12, države ugovornice moraju da poštuju uživanje prava na zdravlje u drugim zemljama, i da sprečavaju treća lica da krše prava u drugim zemljama, ukoliko su u mogućnosti da utiču na treća lica pravnim i političkim sredstvima, u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija i važećim međunarodnim pravom. U zavisnosti od raspoloživih sredstava, države treba da olakšaju pristup osnovnim zdravstvenim ustanovama, proizvodima i uslugama u drugim zemljama gde god je to moguće, i da po potrebi pružaju neophodnu pomoć.⁸⁰ Države ugovornice treba da osiguraju da se pravu na zdravlje poklanja odgovarajuća pažnja u međunarodnim ugovorima, i da u tom cilju razmotre formulisanje dodatnih pravnih instrumenata. Prilikom zaključivanja drugih međunarodnih sporazuma, države ugovornice treba da preduzmu korake i osiguraju da ti instrumenti ne utiču negativno na pravo na zdravlje. Takođe, države ugovornice imaju obavezu da osiguraju da u svojim postupcima u svojstvu članica međunarodnih organizacija pridaju dužnu pažnju pravu na zdravlje. U skladu sa tim, države ugovornice koje su članice međunarodnih finansijskih institucija, posebno Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke i regionalnih razvojnih banaka, treba da obrate veću pažnju na zaštitu prava na zdravlje i da utiču na politiku odobravanja zajmova, kreditnih aranžmana i međunarodnih mera koje preduzimaju ove institucije.
40. U skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija i relevantnim rezolucijama Generalne skupštine Ujedinjenih nacija i Svetske zdravstvene skupštine, države ugovornice imaju zajedničku i individualnu odgovornost da sarađuju u pružanju pomoći prilikom katastrofa i humanitarne pomoći u urgentnim situacijama, uključujući pomoć izbeglicama i interno raseljenim licima. Svaka država treba maksimalno da doprinese ovom zadatku u skladu sa svojim mogućnostima. Pri pružanju međunarodne medicinske pomoći, distribuciji i upravljanju sredstvima, kao što je zdrava pitka voda, hrana i medicinska sredstva, i finansijske pomoći, prioritet treba dati najugroženijim ili

⁷⁹ Član II, Deklaracija iz Alma Ate, Izveštaj Međunarodne konferencije o primarnoj zdravstvenoj zaštiti, Alma Ata 6: 12. septembar 1978, u: Svetska zdravstvena organizacija, "Zdravlje za Sve", Serija Br.1 SZO, Ženeva 1978.

⁸⁰ Vidi st. 45 ovog Opšteg komentara.

marginalizovanim grupama. Štaviše, obzirom da se neke bolesti lako šire preko granica države, međunarodna zajednica ima kolektivnu odgovornost da rešava ovaj problem. Ekonomski razvijene države ugovornice imaju posebnu odgovornost i interes da pomažu siromašnijim državama u tom pogledu.

41. Države ugovornice treba uvek da se uzdržavaju od nametanja embarga ili sličnih mera koje ograničavaju dostavu lekova i medicinske opreme drugim zemljama. Ograničavanje ovih proizvoda nikada ne treba koristiti kao instrument političkog i ekonomskog pritiska. U tom pogledu, Komitet podseća na svoj zaključak iznet u Opštem komentaru br. 8 koji se odnosi na vezu između ekonomskih sankcija i poštovanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.
42. Mada su države jedine ugovornice Pakta i stoga prvenstveno odgovorne za poštovanje Pakta, svi članovi društva - pojedinci, uključujući zdravstvene radnike, porodice, lokalne zajednice, međuvladine i nevladine organizacije, organizacije civilnog društva, kao i privatni sector – odgovorni su za ostvarivanje prava na zdravlje. Države ugovornice stoga treba da obezbede klimu koja olakšava ispunjavanje ovih obaveza.

Osnovne obaveze

43. U Opštem komentaru br. 3, Komitet potvrđuje da države ugovornice imaju osnovnu obavezu da osiguraju zadovoljenje makar minimuma neophodnog nivoa svakog pojedinačnog prava navedenog u Paktu, uključujući i neophodnu osnovnu zdravstvenu zaštitu. Tumačenje u saglasnosti sa drugim savremenijim instrumentima, kao što je Akcioni program Međunarodne konferencije o stanovništvu i razvoju,⁸¹ Deklaracija iz Alma Ate, pruža smernice o osnovnim obavezama koje proizlaze iz člana 12. U skladu sa tim, prema mišljenju Komiteta, te osnovne obaveze u najmanju ruku uključuju:
 - a. Da se osigura pravo pristupa zdravstvenim ustanovama, proizvodima i uslugama na nediskriminatorskoj osnovi, posebno ugroženim i marginalizovanim grupama,
 - b. Da se osigura pristup minimumu neophodne hrane koja je odgovarajućeg kvaliteta i ispravnosti i da se svakome osigura da ne bude gladan,
 - c. Da se osigura pristup osnovnom smeštaju, stanovanju i sanitarijama i adekvatno snabdevanje zdravom i pitkom vodom,
 - d. Da se obezbede neophodni lekovi definisani u Akcionom programu SZO o neophodnim lekovima,
 - e. Da se osigura jednaka geografska raspoređenost svih zdravstvenih ustanova, proizvoda i usluga,
 - f. Da se usvoji i sprovede nacionalna javna zdravstvena strategija i akcioni plan, na osnovu epidemioloških dokaza, koja će se odnositi na stanje zdravlja celokupnog stanovništva; strategija i akcioni plan će biti sprovedeni i periodično nadzirani na osnovu pokazatelja o učešću i transparentnosti procesa; oni će uključivati metode, kao što je pravo na pokazatelje i parametre zdravlja, uz pomoć kojih se neposredno može pratiti napredak; autori će tokom kreiranja

⁸¹ *Izveštaj Međunarodne konferencije o stanovništvu i razvoju, Kairo, 5-13. septembar 1994.* (publikacija Ujedinjenih nacija, prodajni br. E.95.XIII 18) poglavlje I, rezolucija I, aneks, poglavlja VII i VIII.

strategije i akcionog plana, kao i njihovog sadržaja, posvetiti posebnu pažnju svim ugroženim i marginalizovanim grupama.

44. Komitet takođe potvrđuje da će sledeće obaveze biti podjednako prioritetne:
- a. Obezbeđivanje reproduktivne, porodijske (prenatalne i postnatalne) zdravstvene zaštite i zdravstvene zaštite dece,
 - b. Obezbeđivanje vakcinacije protiv većine zaraznih bolesti koje se javljaju u zajednici,
 - c. Preduzimanje mera zaštite, lečenja i kontrole epidemija i endemskih bolesti,
 - d. Obezbeđivanje obrazovanja i pristupa informacijama koje se odnose na glavne zdravstvene probleme zajednice, uključujući metode njihove prevencije i kontrole,
 - e. Obezbeđivanje adekvatne obuke zdravstvenih radnika, uključujući obrazovanje o zdravlju i ljudskim pravima
45. Da bi se otklonile sve sumnje, Komitet želi da istakne da su države ugovornice i drugi akteri koji su u poziciji da pomognu, prvenstveno obavezni da obezbede međunarodnu pomoć i saradnju, posebno na ekonomskom i tehničkom planu,⁸² koje će omogućiti zemljama u razvoju da ispune svoje osnovne i ostale obaveze navedene u prethodnim stavovima 43 i 44.

3. Povrede člana 12

46. Primenom normativnog sadržaja člana 12 (I deo) na obaveze država ugovornica (II deo) pokreće se dinamični proces koji olakšava utvrđivanje povreda prava na zdravlje. Sledeći stavovi ilustruju primere povreda člana 12.
47. Pri utvrđivanju koji postupci ili propusti dovode do kršenja prava na zdravlje, važno je utvrditi da li je u pitanju nesposobnost ili nespremnost države ugovornice da poštuje svoje obaveze iz člana 12. To proizlazi iz člana 12(1), koji govori o najvišem mogućem standardu zdravlja, kao i iz člana 2(1) Pakta, koji obavezuje svaku državu ugovornicu da preduzme potrebne korake u skladu sa maksimumom raspoloživih sredstava. Država koja nije voljna da iskoristi sva raspoloživa sredstva radi ostvarivanja prava na zdravlje krši obaveze iz člana 12. Ukoliko država ne može u punoj meri da poštuje svoje obaveze iz Pakta zbog ograničenih sredstava, ona će morati da dokaže da je bez obzira na to uložila maksimalan napor da iskoristi sva raspoloživa sredstva da bi zadovoljila, kao stvar prioriteta, gorenavedene obaveze. Treba međutim istaći da države ugovornice ne mogu ni pod kojim okolnostima da pravdaju nepoštovanje osnovnih obaveza navedenih u gorenavedenom stavu 43, koje ne podležu derogaciji.
48. Povrede prava na zdravlje moguće su direktnim delovanjem države ili drugih subjekata čije je delovanje nedovoljno regulisano od strane države. Usvajanje retrogradnih mera koje nisu u skladu sa osnovnim obavezama prava na zdravlje navedenim u članu 43 predstavlja kršenje prava na zdravlje. Povrede nastale *činjenjem* uključuju formalno ukidanje ili suspenziju zakonodavstva neophodnog za kontinuirano uživanje prava na zdravlje ili usvajanje zakonodavstva ili politike koja je očigledno neusklađena sa postojećim domaćim ili međunarodnim pravnim obavezama u pogledu prava na zdravlje.
49. Povrede prava na zdravlje moguće su i kad država propusti da preduzme ili ne preduzme neophodne mere koje proizlaze iz pravnih obaveza. Povrede *nečinjenjem* uključuju nepreduzimanje odgovarajućih koraka ka punom ostvarivanju prava na

⁸² Čl. 2.1. Pakta.

uživanje najvišeg mogućeg standarda fizičkog i mentalnog zdravlja, nedonošenje nacionalne politike o zdravstvenoj i ostaloj zaštiti na radu i zdravstvenim uslugama na radnom mestu, i nedonošenje relevantnih zakona.

Povrede obaveze poštovanja

50. Kršenje obaveze poštovanja podrazumeva postupke, politiku ili zakone jedne države koji su u suprotnosti sa standardima u članu 12 Pakta i koji će rezultirati u telesnom oštećenju, nepotrebnoj bolesti i smrti koja je mogla biti sprečena. Primeri uključuju onemogućavanje pristupa zdravstvenim ustanovama, proizvodima i uslugama pojedincima ili grupama koje je rezultat *de facto* ili *de jure* diskriminacije; namerno neobjavljivanje ili pogrešno plasiranje informacija neophodnih za zaštitu zdravlja ili lečenje; suspenziju zakona ili usvajanje zakona ili politike koje ugrožavaju uživanje bilo koje komponente prava na zdravlje, kao i neuzimanje u obzir pravnih obaveza koje se odnose na pravo na zdravlje prilikom zaključivanja bilateralnih ili multilateralnih sporazuma sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima, kao što su multinacionalne korporacije.

Povrede obaveze zaštite

51. Do povreda obaveze zaštite dolazi kad države ne preduzimaju sve neophodne mere da bi zaštitile osobe u svojoj nadležnosti od kršenja prava na zdravlje od strane trećih lica. Ova kategorija uključuje propuste kao što je neregulisanje aktivnosti pojedinaca, grupa ili korporacija u cilju sprečavanja povreda prava na zdravlje drugih; nepreduzimanje mera radi zaštite potrošača i radnika od postupaka koji utiču na njihovo zdravlje, npr. postupaka poslodavaca i proizvođača lekova ili hrane; nesprečavanje proizvodnje, prodaje i upotrebe duvana, narkotika i ostalih štetnih supstanci; nepreduzimanje mera radi zaštite žena od nasilja ili radi krivičnog gonjenja počinilaca; nepreduzimanje mera radi obeshrabrivanja štetnih medicinskih ili kulturnih običaja; nedonošenje i neprimenjivanje zakona za zaštitu od industrijskog zagađenja vode, vazduha i zemljišta.

Povrede obaveze ispunjenja

52. Do povreda obaveze ispunjenja dolazi kada država ne preduzima sve neophodne korake da bi obezbedila ostvarivanje prava na zdravlje. Primeri uključuju neusvajanje ili neprimenjivanje nacionalne zdravstvene politike kreirane da svima obezbedi pravo na zdravlje; nedovoljna ili pogrešna izdvajanja javnih sredstava koja dovodi do toga da pojedinci ili grupe, naročito ugrožene i marginalizovane kategorije stanovništva, ne uživaju pravo na zdravlje; nenadziranje ostvarivanja prava na zdravlje na nacionalnom nivou, nepreduzimanje mera za smanjenje neadekvatne geografske raspoređenosti zdravstvenih objekata, proizvoda i usluga, neusvajanje pristupa zdravlju zasnovanom na rodnoj ravnopravnosti i neuspeh u smanjenju smrtnosti novorođenčadi i porodilja.

4. Primena na nacionalnom nivou

Okvirno zakonodavstvo

53. Najprikladnije mere za sprovođenje prava na zdravlje će se značajno razlikovati od države do države. Svaka država ima određenu dozu diskrecije prilikom procenjivanja najpogodnijih mera u datim specifičnim okolnostima. Pakt međutim jasno nameće svim državama dužnost da preduzmu sve neophodne korake da osiguraju da svi imaju pristup zdravstvenim ustanovama, proizvodima i uslugama kako bi mogli da uživaju

najviši mogući standard fizičkog i mentalnog zdravlja. To nalaže usvajanje nacionalne strategije koja će svima obezbediti uživanje prava na zdravlje, zasnovanom na principima ljudskih prava koji definišu ciljeve strategije, i formulisanje politike i odgovarajućeg prava na zdravstvene pokazatelje i parametre. Nacionalna zdravstvena strategija treba takođe da identifikuje raspoloživa sredstva potrebna za postizanje definisanih ciljeva, kao i najefikasniji način upotrebe tih sredstava.

54. Formulisanje i sprovođenje nacionalne zdravstvene strategije i akcionih planova treba između ostalog da se zasnivaju na principima participacije i zabrane diskriminacije. Pravo pojedinaca i grupa da učestvuju u procesu donošenja odluka, koje mogu uticati na njihov razvoj, mora biti sastavni deo svake politike, programa ili strategije razvijene kako bi vlada ispunila svoje obaveze iz člana 12. Unapređenje zdravlja mora da uključi delotvorno angažovanje zajednice u utvrđivanju prioriteta, odlučivanju, planiranju, sprovođenju i ocenjivanju strategija za poboljšanje zdravlja. Zdravstvene usluge mogu biti delotvorne samo ukoliko država obezbedi učešće ljudi.
55. Nacionalna zdravstvena strategija i akcioni plan treba da bude zasnovani na principima odgovornosti, transparentnosti i nezavisnosti sudstva, pošto je standard "dobre uprave" neophodan za delotvorno sprovođenje svih ljudskih prava, uključujući ostvarivanje prava na zdravlje. Da bi kreirale povoljnu klimu za ostvarivanje tog prava, države ugovornice treba da preduzmu odgovarajuće korake da osiguraju da su privatni sektor i civilno društvo svesni važnosti prava na zdravlje i da ga uzimaju u obzir u svom radu.
56. Države treba da razmotre usvajanje okvirnog zakona da bi sprovele u delo nacionalnu strategiju o pravu na zdravlje. Okvirni zakon treba da ustanovi nacionalne mehanizme za nadzor sprovođenja nacionalnih zdravstvenih strategija i akcionih planova. On treba da uključuje odredbe o ciljevima koje treba ostvariti i rokove u kojima ih treba ostvariti; sredstva pomoću kojih će biti postignuto pravo na zdravstvene parametre; buduću saradnju sa civilnim društvom, uključujući stručnjake za zdravlje, privatni sektor i međunarodne organizacije; institucionalnu odgovornost za primenu prava na nacionalnu strategiju zdravstvene zaštite i akcioni plan, i moguće alternative. Prilikom nadzora napretka u ostvarivanju prava na zdravlje, države ugovornice treba da identifikuju činioce i teškoće koji utiču na sprovođenje obaveza.

Pravo na zdravstvene pokazatelje i parametre

57. Nacionalna zdravstvena strategija treba da identifikuje odgovarajuće pravo na zdravstvene pokazatelje i parametre. Pokazatelje bi trebalo kreirati tako da je njima moguće nadzirati kako države ugovornice nadziru obaveze prema članu 12 na nacionalnom i međunarodnom nivou. Države mogu dobiti od SZO i UNICEF-a smernice o odgovarajućem pravu na pokazatelje zdravlja za različite vidove prava na zdravlje u ovoj oblasti. Pravo na zdravstvene pokazatelje ne sme da se zasniva na zabranjenim osnovama diskriminacije.
58. Po identifikaciji odgovarajućeg prava na pokazatelje zdravlja, države ugovornice se pozivaju da utvrde prikladne nacionalne parametre za svaki pokazatelj. Tokom procedure periodičnog izveštavanja, Komitet i država ugovornica će zajedno razmotriti pokazatelje i parametre kojim će utvrditi ciljeve koje treba postići tokom sledećeg perioda izveštavanja. Tokom narednih pet godina, država ugovornica će koristiti te nacionalne parametre radi nadzora primene člana 12. Nakon toga, u narednom procesu izveštavanja, država ugovornica i Komitet će razmotriti da li su parametri postignuti i uzroke bilo kojih teškoća.

Pravni lekovi i odgovornost

59. bilo koja osoba ili grupa koja je žrtva povrede prava na zdravlje treba da ima pristup odgovarajućim delotvornim pravnim lekovima na domaćem i međunarodnom nivou.⁸³ Sve žrtve ovakvih povreda treba da imaju pravo na odgovarajuću odštetu, koja može imati oblik nadoknade, kompenzacije, zadovoljenja ili garancije da se povreda neće ponoviti. Nacionalni ombudsmani, komisije za ljudska prava, potrošačka udruženja, udruženja za prava pacijenata ili slične institucije treba da se bave povredama prava na zdravlje.
60. Uvek treba podržati inkorporiranje u domaći pravni poredak međunarodnih instrumenata koji priznaju pravo na zdravlje i koji mogu značajno da povećaju obim i delotvornost pravnih lekova.⁸⁴ Inkorporiranje takvih instrumenata omogućava sudovima da sude za povrede prava na zdravlje, ili bar osnovnih obaveza, neposrednim upućivanjem na Pakt.
61. Države ugovornice treba da ohrabruju sudije i pravnike da u svom radu obraćaju veću pažnju na povrede prava na zdravlje.
62. Države ugovornice treba da poštuju, štite, olakšavaju i unapređuju rad boraca za ljudska prava i ostalih članova civilnog društva sa ciljem pomaganja ugroženim i marginalizovanim grupama da ostvaruju svoje pravo na zdravlje.

5. Obaveze ostalih aktera

63. Uloga agencija i programa Ujedinjenih nacija, a pogotovo ključna funkcija koja je dodeljena SZO u ostvarivanju prava na zdravlje na međunarodnom, regionalnom i nacionalnim nivoima, je od posebne važnosti, kao što je i funkcija UNICEF-a u pogledu zaštite prava dece na zdravlje. Prilikom formulisanja i sprovođenja prava na nacionalne strategije za zdravlje, države ugovornice treba da koriste tehničku pomoć i saradnju SZO. Dalje, prilikom pripreme svojih izveštaja, države ugovornice treba da koriste sveobuhvatne informacije i savetodavne usluge SZO u pogledu prikupljanja podataka, njihove dezagregacije, i razvoja prava na zdravstvene pokazatelje i parametre.
64. Štaviše, treba ulagati koordinirane napore u ostvarivanje prava na zdravlje kako bi se saradnja među akterima, uključujući razne komponente civilnog društva, podigla na viši nivo. U skladu sa članovima 22 i 23 Pakta, SZO, MOR, UNDP, UNICEF, Fond za stanovništvo UN, Svetska banka, regionalne razvojne banke, Međunarodni monetarni fond, Svetska trgovinska organizacija i ostala relevantna tela u okviru sistema Ujedinjenih nacija, treba delotvorno da sarađuju sa državama ugovornicama, dograđujući svoju stručnost u oblastima kojima se bave u vezi sa primenom prava na zdravlje na nacionalnom nivou uz dužno poštovanje svojih mandata. Međunarodne finansijske institucije, naročito Svetska banka i Međunarodni monetarni fond, treba da obrate veću pažnju na zaštitu prava na zdravlje prilikom formulisanja politike odobravanja zajmova, kreditnih aranžmana i programa strukturalnog prilagođavanja. Prilikom razmatranja izveštaja država ugovornica i njihove sposobnosti da ostvare svoje obaveze po članu 12, Komitet će uzimati u obzir efekte pomoći koju su pružili ostali akteri. Usvajanje pristupa koji se zasnivaju na poštovanju ljudskih prava od strane specijalizovanih agencija, programa i tela Ujedinjenih nacija će u mnogome

⁸³ Bez obzira da li grupe kao takve mogu imati pravo na pravne lekove kao posebni nosioci prava, države ugovornice su obavezane kolektivnom i individualnom dimenzijom čl.12. Kolektivna prava su od presudne važnosti u oblasti zdravlja; savremena zdravstvena politika se u velikoj meri oslanja na prevenciju i unapređenje, pristupe uglavnom usmerene na grupe.

⁸⁴ Vidi Opšti komentar br.2, st. 9.

olakšati primenu prava na zdravlje. Tokom razmatranja izveštaja država ugovornica Komitet će takođe uzimati u obzir ulogu stručnih zdravstvenih udruženja i drugih nevladinih organizacija u vezi sa obavezama države prema članu 12.

65. Uloga SZO, kancelarije Visokog komesara UN za izbeglice, Međunarodnog komiteta crvenog krsta i crvenog polumeseca i UNICEF-a, kao i nevladinih organizacija i nacionalnih lekarskih udruženja, je od posebne važnosti prilikom pružanja humanitarne pomoći u vanrednim situacijama, uključujući pomoć izbeglicama i interno raseljenim licima. Najugroženije ili marginalizovane društvene grupe treba da imaju prioritet prilikom pružanja međunarodne medicinske pomoći, distribuciji i upravljanju sredstvima, kao što su zdrava voda za piće, hrana, medicinske zalihe i finansijska pomoć.

Usvojeno 11. maja 2000.

Dvadeset deveto zasedanje (2002)
Opšti komentar br. 15: Pravo na vodu
(Čl.11 i 12 Pakta)

I. Uvod

1. Voda je ograničeni prirodni resurs i osnovno javno dobro za život i zdravlje. Ljudsko pravo na vodu je neophodno za vođenje života vrednog ljudskog dostojanstva. Ono je preduslov uživanja drugih ljudskih prava. Komitet je kontinuirano suočen sa raširenim negiranjem prava na vodu u zemljama u razvoju ali i u razvijenim zemljama. Više od milijardu ljudi nema osnovni pristup vodi dok nekoliko milijardi ljudi nema pristup adekvatnoj higijeni što je glavni uzrok zagađenosti vode i izazivanja bolesti povezanih sa zagađenom vodom.¹ Nastavak zagađivanja, ispražnjivanje i nejednaka distribucija vode povećavaju postojeće siromaštvo. Države ugovornice moraju da usvoje efikasne mere da priznaju, bez diskriminacije, pravo na vodu, kao što je ono definisano ovim opštim komentarom.

Pravni osnov prava na vodu

2. Ljudsko pravo na vodu ovlašćuje svakoga na dovoljnu, ispravnu, prihvatljivu i fizički dostupnu i poželjnu vodu za ličnu i domaću upotrebu. Odgovarajuća količina ispravne vode je neophodna za sprečavanje smrti usled dehidracije, za smanjenje rizika od bolesti izazvanih vodom, za korišćenje, spremanje i kao uslov za ličnu i kućnu higijenu.

Član 11, stav 1 Pakta određuje nekoliko prava koja potiču i neizbežno su povezana sa uživanjem prava na životni standard koji «uključuje ishranu, odevanje i stanovanje,». Upotreba reči «uključuje» ukazuje da ovaj katalog prava nema nameru da bude zatvoren. Pravo na vodu jasno spada u kategoriju garancija koje su osnovne za obezbeđivanje odgovarajućih standarda života, naročito zbog toga što je ono osnovni uslov opstanka. Takođe, Komitet je prethodno utvrdio da je voda ljudsko pravo sadržano u članu 11, stav 1 (vidi Opšte komentare br 6.(1995)).² Pravo na vodu je takođe usko povezano sa pravom na najbolji mogući standard zdravlja koji je moguće postići (čl. 12, stav. 1)³ i sa pravom na odgovarajuće stanovanje i ishranu (čl. 11, stav.1).⁴ Ovo pravo takođe treba posmatrati u vezi sa drugim pravima obezbeđenim Međunarodnom poveljom o ljudskim pravima, pre svega pravom na život i ljudsko dostojanstvo.

Pravo na vodu je priznato u velikom broju međunarodnih dokumenata, uključujući konvencije, deklaracije i druge standarde.⁵ Na primer, član 14, stav 2,

¹ U 2000, Svetska zdravstvena organizacija precizirala je da 1.1 milijarda ljudi nije imala dostup adekvatnoj vodi (80% ruralnog stanovništva) koji su u mogućnosti da sebi obezbede bar 20 litara vode dnevno; procenjeno je da 2.4 milijarde ljudi nema dekvatne sanitarije. (Vidi, SZO, Globalno snabdevanje vodom i procena sanacije, 2000, Ženeva, 2000, str.1.). Dalje, 2.3 milijarde ljudi pati od bolesti koje se dobijaju preko vode: vidi Komisija UN za održivi razvoj, Opšta procena količine sveže vode u svetu, Njujork, 1997, str.39.

² Vidi paragrafe 5 i 32 Opštih komentara Komiteta br. 6 (1995) koji se odnose na ekonomska, socijalna i kulturna prava starijih lica.

³ Vidi Opšti komentar br. 14 (2000) o najvišim ostvarivim standardima koji se tiču zdravlja, paragrafi 11, 12 (a), (b) i (d), 15, 34, 36, 40, 43 i 51.

⁴ Vidi paragraf 8 (b) Opšteg komentara br. 4 (1991). Takodje vidi izveštaj specijalnog izvestioca Komisije za ljudska prava koji se odnosi na adekvatno stanovanje, Mr. Miloon Kothari (E/CN.4/2002/59), podnet u skladu sa Rezolucijom Komisije 2001/28, 20 aprila 2001. U vezi sa pravom na adekvatnu ishranu, vidi izveštaj Specijalnog izvestioca Komisije o pravu na hranu, Mr. Jean Ziegler (E/CN.4/2002/58), podnet u skladu sa Rezolucijom Komisije 2001/25, 20 aprila 2001.

⁵ Vidi član 14, stav 2 *Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena*, član 24, stav 2 (c), *Konvencije o pravima deteta*; članove 20, 26, 29 i 46 *Ženevske konvencije o postupanju sa ratnim zarobljenicima* iz 1949; članove 85, 89 i 127 *Ženevske konvencija o zaštiti građanskih lica za vreme rata* iz 1949; članove 54 i 55 *Dopunskog protokola I* iz 1977; članove 5 i 14 *Dopunskog protokola II* iz 1977;

Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama predviđa da će Države ugovornice obezbediti da žene «uživaju odgovarajuće uslove života, naročito u vezi sa(...)snabdevanjem vodom». Član 24, stav 2, Konvencije o pravima deteta zahteva da se Države ugovornice bore protiv bolesti i nedovoljne ishrane «putem odredbi o odgovarajućim hranljivim namernicama i čistoj pijaćoj vodi.»

Pravo na vodu Komitet je stalno adresovao tokom razmatranja izveštaja država ugovornica u skladu sa revidiranim opštim uputstvima o formi i sadržaju izveštaja koji treba da bude podnet od strane država članica u vezi sa članovima 16 i 17 Međunarodnog pakta o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, i opštim komentarima.

Voda je potrebna za različite svrhe, pored lične i domaće upotrebe, za uživanje mnogih prava iz Pakta. Na primer, voda je neophodna za proizvodnju hrane (pravo na odgovarajuću ishranu) za obezbeđivanje zaštite životne okoline (pravo na zdravlje). Voda je osnova za obezbeđivanje sredstava za život (pravo na obezbeđivanje sredstava za život radom). Ipak, prioritet u alokaciji vode mora biti dat pravu na vodu za lične i kućne potrebe. Prioritet takođe treba da bude dat izvorima vode potrebnim za sprečavanje gladi i bolesti, kao i vode koja se tiče glavnih obaveza iz svakog pojedinačnog prava iz Pakta⁶

Voda i prava iz Pakta

7. Komitet naglašava važnost obezbeđivanja održivog pristupa izvorima vode za poljoprivredu radi uživanja prava odgovarajuću ishranu (vidi opšti komentar br.12(1999)).⁷ Pažnju treba usmeriti na obezbeđivanje jednakog pristupa vodi i vodnim sistemima, uključujući tehnologiju očuvanje vode i sistema za navodnjavanje, zemljoradnicima kojima je nedostupna, koji nisu u mogućnosti da je koriste, uključujući i žene –zemljoradnice. Imajući u vidu obavezu u članu 1, stav 2 Pakta, koji obezbeđuje da ljudima ne mogu biti «oduzeta sredstva za život», države ugovornice treba da obezbede postojanje jednakog pristupa vodi za održavanje zemljoradnje i za obezbeđenje sredstava za život urođenika.⁸

8. Higijena životne sredine, kao jedna od aspekata prava na zdravlje člana 12, stav 2(b), podrazumeva preduzimanje koraka bez diskriminacije u sprečavanju opasnosti po zdravlje iz nesigurnih i otrovnih izvora vode.⁹ Na primer, Države ugovornice treba da omoguće da prirodni izvori vode budu zaštićeni od zagađivanja štetnim materijama i patogenim bakterijama. Takođe, Države ugovornice, treba da

*preambula, Mar Del Plata Akcioni plan konferencije za vodu Ujedinjenih nacija; vidi paragraf 18.47 Agende 21 Izveštaja konferencije Ujedinjenih nacija za razvoj i okolinu, Rio de Žaneiro, 3-14 jun 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I and Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III and Vol. III/Corr.1)) (Publikacija UN, br. E.93.I.8), vol. I: Rezolucije usvojene na Konferenciji, rezolucija 1, annex II; Princip br. 3, Dablinska izjava o vodi i održivom razvoju, Međunarodna konferencija o vodi i prirodnoj sredini (A/CONF.151/PC/112); Princip br. 2, Akcioni program Izveštaj međunarodne konferencije Ujedinjenih Nacija o stanovništvu i razvoju, Kairo, 5-13 septembar 1994 (Publikacija Ujedinjenih Nacija br. E.95.XIII.18), poglavlje 1, rezolucija 1, aneks, stavovi 5 i 19, preporuka (2001) 14 Komiteta Ministara država potpisnica Evropske povelje vodenim resursima, rezolucija 2002/6 podkomisije Ujedinjenih Nacija za promociju i zaštitu ljudskih prava i promociju ostvarenja prava na pijaću vodu. Vidi takođe, *izveštaj o odnosu između uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i unapređenje ostvarivanja prava na snabdevanje vodom za piće i higijenu (E/CN.4/Sub.2/2002/10)* podnet od strane specijalnog *pod-izvestioca Komisije o pravu na snabdevanje vodom za piće i higijenu.**

⁶ Vidi takođe *Svetski Samit za održivi razvoj, Plan implementacije 2002*, stav 25 (c).

⁷ Ovo se odnosi na dostupnost količinsku i fizičku prava na adekvatnu ishranu (vidi Opšti komentar br.12 (1999), paragraf 12 i 13).

⁸ Takođe vidi *Izjavu o razumevanju priloženu uz Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravu neplovidbene upotrebi vodotokova (A/51/869 of 11 April 1997)*, koja određuje vitalne ljudske potrebe u trenutku konflikta, a odnose se na vodu. "posebna pažnja treba da bude data namirenju bazičnih potreba čoveka koji se tiče vode, uključujući kako pijaću tako i vodu potrebnu za proizvodnju hrane kako bi se sprečilo izgladnjavanje".

⁹ Vidi takođe paragraf 15, opšti komentar br.14.

prate i sprečavaju situacije gde vodeni ekosistemi služe kao staništa za izvore zaraze kadgod oni predstavljaju rizik za čovekovu životnu sredinu.¹⁰

9. U nameri da pomognu Državama članicama u primeni Pakta i ispunjavanju njihovih obaveza, ovaj opšti komentar se usredsređuje u II delu na normativnom sadržaju prava na vodu u članovima 11, stav 1 i 12, na obavezama država članica (III deo), na kršenja(IV deo) i primenu na nacionalnom nivou, dok se obaveze subjekata koji nisu države nalaze u V delu.

II. Normativni sadržaj prava na vodu

10. Pravo na vodu sadrži i slobode i ovlašćenja. Slobode uključuju pravo da se održava pristup postojećim izvorima vode neophodnim za pravo na vodu, i na pravo da se bude slobodno od ometanja, kao što je pravo na uzdržavanje od arbiternog isključivanja ili zagađivanja vodenih izvora. Nasuprot ovome, ovlašćenja podrazumevaju pravo na vodovod i korišćenje koji omogućava jedanke mogućnosti za ljude da uživaju pravo na vodu.

11. Sadržajni elementi prava na vodu moraju odgovorati ljudskom dostojanstvu, pravu na život i zdravlje, u skladu sa članovima 11, stav 1 i članom 12. Srazmernost prava na vodu ne bi trebalo usko tumačiti, samo putem usklađenosti sa zapreminskom količinom i tehnologijom. Voda bi trebalo da bude posmatrana kao socijalno i kuturno, a ne kao prventsveno kao ekonomsko pravo. Način uživanja prava na vodu mora biti održiv, obezbeđujući da ovo pravo može biti korišćeno za današnje ali i buduće generacije.¹¹

12. Dok zahtev srazmernosti prava na vodu može zavisti od različitih uslova, sledeći faktori se primenjuju u svim situacijama:

(a) *Dostupnost.* Zalihe vode za svaku osobu moraju biti dovoljne i trajne za lične i potrebe domaćinstva.¹² Ove potrebe redovno uključuju pijenje, održavanje sanitarija, pranje odeće, pripremanje hrane, ličnu i higijenu domaćinstva.¹³ Količina vode dostupna svakoj osobi treba da odgovara pravilima Svetske zdravstvene organizacije.¹⁴ Nekim pojedincima i grupama su potrebne dodatne količine vode zbog zdravlja, klime i radnih uslova;

(b) *Kvalitet.* Voda koja je potrebna za ličnu ili upotrebu za domaćinstva mora da bude sigurna, što znači bez bakterija, hemijskih materija i radioloških otrova koje mogu biti pretnja zdravlju ljudi.¹⁵ Takođe, voda treba da ima prihvatljivu boju, miris i ukus za ličnu i upotrebu u domaćinstvu;

¹⁰ Prema definiciji SZO, vektorski prenosive bolesti obuhvataju bolesti prenosive preko insekata (malaria, filariasis, denga, japanski encefalitis i žute groznice), vodene bolesti, za koje su puževi posrednički domaćini (schistosomiasis) i Zoonoze kičmenjaka kao domaćina inkubacije.

¹¹ Za definisanje održivosti, vidi Izveštaj Konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju, Rio de Janeiro 3-14 jun, Deklaracija o životnoj sredini i razvoju, principi 1,8,9, 10, 12 i 15 ; i agenda 21, u posebnim principima 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 i 18.68.

¹² "Kontinuirano " znači da je pravilnost vodosnabdevanja dovoljna za ličnu upotrebu i domaćinstvo

¹³ U ovom kontekstu, "pijenje"; odnosi se na vodu za konzumiranje kroz piće i hranu. "Lična kanalizacija"; podrazumeva odstranjivanje ljudskih izlučevina. Voda je neophodna za ličnu higijenu gde voda koristi u higijenske svrhe. "Pripremanje hrane" obuhvata higijenu hrane i pripremu namirnica, bez obzira da li je voda sastavni deo ili dolazi u kontakt sa hranom.' Lična i higijena domaćinstva " znači ličnu čistoću i higijenu domaćinstva.

¹⁴ Vidi J. Bartram i G. Howard, "Domaća količina vode, nivo usluga i zdravlje: ono što bi trebalo da bude cilj sektora za vodu i zdravlje " SZO, 2002. Takođe vidi P.H Gleick (1996) "Osnovni zahtevi za vodom ljudskih aktivnosti: u susret osnovnim potrebama ", *Water International*, 21, str.. 83-92.

¹⁵ Komitet upućuje države potpisnice na SZO, *Smernice za kvalitet pijaće vode*, 2. izdanje, Bols. 1-3 (Ženeva, 1993) koje su "namenjene da se koriste kao osnova za razvoj nacionalnih standarda koji će, ukoliko se pravilno sprovode, obezbediti sigurnost snabdevanja pijaćom vodom kroz eliminisanje ili smanjenje na minimum, koncentracije sastojaka u vodi za koje se zna da mogu biti opasane po zdravlje.

(c) *Dostupnost.* Voda i vodeni izvori i postrojenja moraju da budu dostupni svima bez diskriminacije u nadležnosti Države članice. Dostupnost vode ima 4 aspekta koji se međusobno preklapaju:

Fizička dostupnost: Voda i odgovarajući izvori vode i vodna postrojenja moraju biti u okviru sigurne fizičke dostupnosti svim kategorijama stanovništva. Odgovarajuća, sigurna i upotrebljiva voda mora biti dostupna svakom domaćinstvu, obrazovnoj instituciji i na radnim mestima, ako ne na samom mestu onda bar u najbližoj okolini.¹⁶ Svi servisi za vodu moraju imati odgovarajući kvalitet, biti kulturološki prihvatljivi, imati u vidu polnu jednakost, životni ciklus i pružatost. Fizička sigurnost ne treba da bude ugrožena prilikom korišćenja i nabavke vode.;

Ekonomska dostupnost: Voda, vodna postrojenja i servisi, moraju biti ekonomski dostupni svima. Direktni i indirektni troškovi povezani sa obezbeđivanjem vode moraju biti dostupni svima, i nesmeju biti prepreka ostvarenju prava predviđenih Paktom;

Nediskriminacije: Voda, vodna postrojenja i servisi moraju biti dostupni svima, uključujući najugroženije ili marginalizovane kategorije lica, kako u zakonu tako i u praksi, isključujući diskriminaciju zasnovanu na bilo kojoj osnovi;

Dostupnost informacija: dostupnost podrazumeva pravo da se traže, primaju i daju informacije koje se odnose na pitanje vode.¹⁷

Posebne teme koje se tiču šire primene

Nediskriminacija i jednakost

13. Obaveza država da obezbede da se pravo na vodu poštuje bez diskriminacije (čl.2, st. 2) i jednako za žene i muškarce(čl. 3), jeste najvažnija obaveza koja proizlazi iz Pakta. Iz tog razloga Pakt predviđa zabranu diskriminacije zasnovanu na rasi, boji kože, polu, godinama, jeziku, religiji, političkom ili drugom ubedjenju, nacionalnom ili socijalnom poreklu, imovinskom stanju, rodjenju, fizičkoj i mentalnoj sposobnosti, zdravstvenom stanju (uključujući HIV/SIDU), seksualnu orijentaciju i građanski, politički ili drugi status, putem kojih bi se onemogućilo uživanje prava na vodu predviđeno Paktom. Komitet se poziva na paragraf 12 Opštih komentara br. 3 (1990), koji navodi da čak i u vreme ozbiljnih nestašica, posebno ugrožene grupe ljudi moraju biti obuhvaćene posebnim programima koji bi predviđjali olakšice pri plaćanju.

14. Države treba da preduzmu neophodne mere kako bi se diskriminatorna praksa prekinula i kako bi se pojedincima i grupama omogućilo da koriste pravo na vodu koje im je garantovano. Države treba da osiguraju da alokacija resursa koji se koriste za vodu, budu tako iskorišćeni i investirani da se obezbedi svim članovima društva voda. Neprikladno korišćenje sredstava može voditi diskriminaciji. Na primer, investicije ne treba koristiti tako da disproportiono favorizuju skupu vodu i vodna postrojenja koja će kasnije biti dostupna malom, privilegovanom krugu ljudi, umesto onih projekata koji će omogućiti dostupnost vode široj populaciji.

15. Što se tiče prava na vodu, države članice dužne su da obezbede svima koji nemaju mogućnosti da obezbede vodu i da spreče diskriminaciju poštujući međunarodno priznate principe pri obezbeđenju vode i vodnih postrojenja.

16. Kako se pravo na vodu odnosi na sve, države članice moraju da obrate posebnu pažnju na pojedince i grupe ljudi koji tradicionalno imaju problem sa uživanjem ovog prava, uključujući žene, decu, manjinske grupe, urođjenike, izbeglice, tražioce azila, interno raseljena lica, inostrane radnike, zatvorenike i

¹⁶ Takođe videti Opšti komentar br 4 (1991), stav 8 (b) Opšti komentar br 13 (1999), stav 6 (a) i Opšti komentar broj 14 (2000), stav 8 (a) i (b). Termin "domaćinstvo" obuhvata stalno ili delimično prebivalište, odnosno privremeno mesto boravka.

¹⁷ Vidi paragraf 48 Opšteg komentara

prtvorenike. Posebno, države članice treba da preduzmu sledeće korake kako bi osigurale da:

(a) Žene nisu isključene iz procesa donošenja odluka koje se odnose na vodu i prava vezanih za vodu. Disproporcionalnost u nabavci vode koje žene imaju na sebi treba smanjiti;

(b) Deca ne budu sprečena u uživanju ljudskih prava zbog nedostatka vode u školama i domaćinstvima i njihove obaveze da obezbeduju vodu. Odredbe koje se odnose na obavezno uvodjenje pijaće vode u obrazovne institucije treba urgenton razmotriti;

(c) Ruralna i ugrožena gradska naselja imaju adekvatno održavanje vodnih postrojenja. Pristup tradicionalnim izvorima vode treba da bude obezbedjen od nezakonite upotrebe i zagadjenja. Ugrožena gradska naselja, uključujući i divlja naselja kao i beskućnici treba da imaju pristup dobro održavanim vodnim postrojenjima. Nijedno domaćinstvo ne može biti uskraćeno za vodu na osnovu mesta stanovanja i statusa zemljišta na kom se nepokretnost nalazi;

(d) Urodjenicima treba zaštititi izvore vode od nezakonite upotrebe i zagadjenja. Države treba da obezbede sredstva putem kojih će se urodjenicima omogućiti da izgrade, obezbede i kontrolišu pristup vodi;

(e) Nomadske zajednice i putnici treba da imaju pristup adekvatno kontrolisanoj vodi na odredjenim stajalištima;

(f) Izbeglice, raseljena lica, azilanti i povratnici moraju imati obezbedjenu vodu bez obzira da li se nalazili u kolektivnom smeštaju, gradskoj ili ruralnoj sredini. Izbeglice i azilanti moraju imati jednako pravo na vodu kao i domaći državljani;

(g) Zatvorenici i prtvorenici moraju imati dovoljno vode za zadovoljenje svakodnevnih potreba, pri tom uzimajući u obzior odredbe medjunarodnog humanitarnog prava i UN minimalnih standardnih pravila za tretman zatvorenika;¹⁸

(h) Grupe ljudi koje se suočavaju sa fizičkim poteškoćama u obezbedjenju vode, kao što su starija lica, osobe sa invaliditetom, žrtve prirodnih nepogoda, osobe koje žive u ugroženim zonama, osobe koje žive u sušnim zonama, na malim ostrvima moraju biti snabdeveni kvalitetnom vodom.

III. Obaveze država članica

Opšte zakonske obaveze

17. Pakt poziva na progresivnu implementaciju, imajući u vidu ograničenja povezana sa resursima, takodje postavlja pred države članice različite obaveze koje treba odmah ispuniti. Države članice imaju trenutne obaveze koje se tiču prava na vodu, kao što su garancije da će pravo na vodu biti poštovano bez ikakve diskriminacije (čl. 2, stav. 2) i obaveze da preduzme neophodne korake (čl. 2, stav. 1) radi potpune realizacije članova 11, stav 1 i 12. Ti koraci moraju biti konkretni, smišljeni i da za svoj cilj imaju potpunu primenu prava na vodu.

18. Po Paktu države imaju trajnu i konstantnu obavezu da se što je moguće brže kreću ka potpunom ostvarenju prava na vodu. Ostvarivanje prava treba da bude moguće, imajući na umu da skoro sve zemlje članice imaju efektivnu kontrolu nad širokim spektrom resursa, uključujući vodu, tehnologiju kojom raspolažu, finansijska sredstva i medjunarodnu pomoć, u skladu sa svim ostalim pravima koja proističu iz Pakta.

¹⁸ Pogledaj članove 20, 26, 29 i 46 treće Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949; članke 85, 89 i 127 četvrte Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949; članaka 15 i 20, stav 2, Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za postupanje sa zatvorenicima, *Ljudska prava: Kompilacija međunarodnih instrumenata* (publikacija Ujedinjenih nacija, prodajni br E.88.KSIB.1).

19. Postoji jaka pretpostavka da regresivne mere preduzete u odnosu na ostvarenje prava na vodu smatra se da postoji kršenje prava predviđenih Paktom.¹⁹ U slučaju namernog preduzimanja regresivnih mera, države članice imaju obavezu da dokažu da su takve mere preduzete posle detaljnog ispitivanja svih alternativa i da su kao takve opravdane u odnosu na sva prava predviđena Paktom, a u cilju maksimalnog iskorišćavanja resursa kojima država članica raspolaže.

Specijalne zakonske obaveze

20. Pravo na vodu, kao i svako drugo ljudsko pravo, nameće tri obaveze pred države članice: obavezu *poštovanja*, *zaštite* i *ispunjenja*.

(a) Obaveza poštovanja

21. Obaveza *poštovanja* podrazumeva da države članice budu uzdržane od bilo direktnog ili indirektnog mešanja kod uživanja prava na vodu. Između ostalog ova obaveza podrazumeva, uzdržavanje od prakse ili aktivnosti koje na bilo koji način onemogućavaju ili limitiraju jednak pristup adekvatnoj vodi; arbitrarno se meša u običajno ili tradicionalno uredjenje korišćenja vode; nezakonito umanjivati količinu vode ili je zagadivati, na primer kroz otpad postrojenja koje su u državnom vlasništvu ili testiranjem oružja; limitiraju pristup, ili uništavaju, servise i infrastrukturu za obezbedjenje vode kao disciplinskih mera, na primer, kao kršenje međunarodnog humanitarnog prava tokom oružanih sukoba.

22. Komitet zauzima stav da u toku oružanih sukoba, vanrednih stanja i priranih katastrofa, pravo na vodu je uključeno u spektar prava kojima su države obavezane međunarodnim humanitarnim pravom.²⁰ Ovo uključuje i zaštitu objekata neophodnih za preživljavanje civilnog stanovništva, uključujući postrojenja pijaće vode, i sistema za navodnjavanje, zaštitu prirode od prostranjene i dugotrajne zagadjenosti, ujedno obezbedjujući civilima, pritvorenicima i zatvorenicima pristup adekvatnoj vodi.²¹

(b) Obaveza zaštite

23. Obaveza države da *zaštiti* podrazumeva da države članice spreče treću stranu u mešanje uživanja prava na vodu. Pod trćom stranom podrazumevaju se pojedinci, grupe, korporacije i druga tela kao i osobe koje rade u ime njih. Između ostalog ova obaveza podrazumeva, usvajanje neophodnih i efektivnih zakona i ostalih mera za uzdržavanje, od na primer, treće strane da onemogući pristup adekvatnoj vodi; i zagadjenja i nesrazmernog crpljenja izvora vode, uključujući prirodne izvore, bunare i ostale sisteme za snabdevanje vodom.

24. U slučajevima kada su servisi za obezbedjenje vode (kao što su vodovod, cisterne, pristup rekama i bunarima) rukovodjeni od strane trećih lica, države moraju sprečiti ugrožavanje jednakog, finansijski nepristupačnog i fizički nedostupnog sistema putem koga se obezbedjuje dovoljno sigurne vode za upotrebu. Da bi se sprečila zloupotreba mora postojati efektivni regulativni sistem, u skladu sa Paktom i ovim Opštim komentarima, što podrazumeva i nezavisni monitoring, iskreno javno učešće i kažnjavanje prekršioca.

(c) Obaveza ispunjenja

25. Obaveza *ispunjenja* može biti razložena na obeveze, da olakša, promovise i obezbedi. Obaveza olakšavanja podrazumeva da države preduzme pozitivne mere

¹⁹ Vidi Opšti komentar No. 3 (1990), paragraf 9

²⁰ Za međusobni odnos ljudskih prava i humanitarnog prava, Komitet konstatuje zaključke Međunarodnog suda pravde u *Zakonitost pretnje ili upotrebe nuklearnog oružja (Zahtev od strane Generalne skupštine)*, *Izveštaji MSP (1996)*, str 226, stav 25.

²¹ Vidi članove 54 i 56, Dopunskog protokola I Ženevskih konvencija (1977), član 54, Dopunskii Protokol II (1977), članova 20. i 46. treće Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949, i zajednički član 3. Ženevskih konvencija od 12. avgust 1949.

kako bi se pojedincima i zajednicama omogućilo da uživaju pravo na vodu. Obaveza promovisanja podrazumeva da država članica preduzme neophodne korake kako bi postojala edukaciji o korišćenju vode u higijenskim uslovima, zaštite izvora vode i o metodama putem kojih se minimizira bespotrebna potrošnja vode. Države članice su dužne da ispune (obezbede) pravo kada su pojedinci ili grupe u nemogućnosti, iz razloga van njihove kontrole, da sprovedu same to pravo sredstvima koja su im raspoloživa.

26. Obaveza ispunjenja nameće državama članicama da usvoje neophodne mere usmerene na potpuno ostvarenje prava na vodu. Ova obaveza obuhvata, izmedju ostalog, priznanje ovog prava u okviru domaćeg zakonodavnog i političkog sistema, po mogućstvu implementacije kroz domaće zakonodavstvo, usvajajući nacionalnu strategiju i akcioni plan za ostvarenje ovog prava; obezbediti da je voda finasijski dostupna svima; i da su sistemi za vodu održivi i unapredjeni, posebno u ruralnim i ugroženim urbanim sredinama.

27. Pri osiguraju finasijski dostupne vode svima, države članice moraju da usvoje mere koje pored ostalog uključuju: (a) korišćenje širokog spektra prikladnih tehnika i tehnologija sa nižom cenom; (b) prikladne mere odredjivanja cene vode, kao što su niske cene ili besplatna voda; i (c) da vode računa o prihodu. Svako odredjivanje cena za usluge putem kojih se obezbedjuje voda mora biti bazirano na principu jednakosti, osiguravajući, da te usluge, bez obzira da li su u javne ili privatne, moraju biti dostupne svima, uključujući socijalno ugrožene grupe. Jednakost podrazumeva da siromašnija domaćinstva ne treba da budu disproportionalno opterećena troškovima za vodu u odnosu na bogatija domaćinstva.

28. Države članice treba da usvoje sveobuhvatne strategije i programe kako bi osigurale da dovoljno, sigurne za upotrebu vode, bude dostupno kako sadašnjim tako i budućim generacijama.²² Te strategije i programi treba da uključe sledeće: (a) smanjiti korišćenje vode kroz neodržive sisteme iskorišćavanja; (b) redukovanje i eliminisanje zagadivača vode i ekosistema povezanih sa vodom od radijacije, štetnih hemikalija i fekalija; (c) nadgledanje rezervoara za čuvanje vode; (d) obezbedjujući da razvojni projekti ne krše pravo na pristup adekvatnoj vodi; (e) ispitivanje uticaja akcija koje mogu da prouzrokuju štetu izazivajući nedostupnost vode i ugrožavaju ekosistem, kao što su klimatske promene, isušivanje i povećani salinitet zemljišta, nestanak šuma i gubitak različitosti bioloških vrsta;²³ (f) povećati efikasnost korišćenja vode krajnjih korisnika; (g) redukovati gubitak vode pri distribuciji; (h) razviti mehanizme reagovanja u urgentnim situacijama; (i) osnovati kompetentne institucije i institucionalne mehanizme koji će sprovesti strategije.

29. Osigurati da svako ima pristup odgovarajućim sanitarijama, ne samo kao preduslov ljudskom dostojanstvu i privatnosti, već kao osnovni preduslov za zaštitu korišćenja kvalitetne vode i izvora.²⁴ U skladu sa pravom na zdravo i adekvatno stanovanje (vidi Opšte komentare br. 4 (1991) i 14 (2000)) države članice imaju obavezu da progresivno šire bezbedan sistem sanitarija, posebno u ruralnim i ugroženim gradskim delovima, uzimajući u obzir potrebe žena i dece.

²² Vidi fusnotu 5 gore, agenda 21, deo 5,7 i 18; i Svetski samit za održivi razvoj, Plan implementacije (2002), stav 6 (a), (l) i (m), 7, 36 and 38.

²³ Vidi Konvenciju o biološkoj raznolikosti, Konvencije za borbu protiv pustošenja, Okvirne konvencije Ujedinjenih Nacija o promeni klime, kao i dodatne protokole.

²⁴ Član 14, stav 2, Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, države potpisnice će obezbediti ženama pravo na "adekvatne životne uslove, posebno u odnosu na [...] higijenu ". Član 24, stav 2, Konvencije o pravima deteta zahteva od države ugovornice da obezbede da svi segmenti društva [...] imaju pristup obrazovanju i podršku u korišćenju osnovnih znanja o [...] prednosti [...] higijene i čistoće okoline.

Medjunarodne obaveze

30. Član 2, stav 1, i članovi 11, stav 1, i 23 Pakta nameću državama članicama da priznaju obevezu medjunarodne saradnje i pomoći i da preuzmu zajedničke i pojedinačne akcije kako bi se u potpunosti realizovalo pravo na vodu.

31. Da bi postupale u skladu sa medjunarodnim obavezama koje se tiču prava na vodu, države članice treba da poštuju uživanje ovog prava i u drugim državama. Medjunarodna saradnja nameće obavezu državama članicama da se suzdrže od akcija kojima se mešaju, direktno ili indirektno, u uživanje prava na vodu u drugim zemljama. Akcije preduzete u okviru jedne države netreba ni na koji način da ugroze pravo na vodu osoba u drugim državama.²⁵

32. Države članice treba, u svakom trenutku, da se uzdrže od uvođenja embarga i sličnih mera, koje bi sprečile snabdevanje vodom i koje bi uticale na neophodna sredstva i servise putem kojih se obezbeđuje pravo na vodu.²⁶ Voda ne treba da bude korišćena kao instrument političkog ili ekonomskog pritiska. U vezi sa ovim, Komitet se ponovo poziva na stav, prihvaćen u Opštem komentaru br. 8 (1997), koji se odnosi na vezu između ekonomskih sankcija i poštovanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

33. Države članice treba da preuzmu neophodne korake kako bi sprečile svoje građane i pravna lica pri kršenju prava na vodu građana i zajednica drugih država. U slučajevima kada države članice imaju mogućnost uticanja na treće države povodom uživanja ovog prava, putem zakonodavnih ili političkih mera, koraci preduzeti treba da budu u skladu sa Poveljom Ujedinjenih Nacija i merodavnim medjunarodnim pravom.

34. U zavosnosti od raspoloživih sredstava, države članice treba da omoguće ostvarenje prava na vodu u drugim državama, na primer, kroz odredbe koje se odnose na raspolaganje raspoloživom vodom, finansijske i tehničke pomoći i da pruže neophodnu pomoć kada za tim postoji potreba. Pri pružanju pomoći u slučaju katastrofe i urgentne pomoći, uključujući i pomoć izbeglim i interno raseljenim licima, prioritet treba dati pravima predviđenim Paktom, uključujući odredbu o adekvatnoj vodi. Medjunarodna pomoć treba da bude organizovana u skladu sa odredbama Pakta i standardima koji se odnose na ljudska prava, pri tom treba da budu održivi i kulturološki prihvatljivi. U skladu sa ovim, ekonomski razvijene države članice moraju imati posebnu odgovornost i interes pri pružanju pomoći siromašnijim zemljama.

35. Države članice treba uvek da imaju u vidu pravo na vodu pri zaključivanju medjunarodnih ugovora i u skladu sa tim treba da doprinesu poboljšanju budućih pravnih instrumenata. Što se tiče zaključaka i implementacije drugih medjunarodnih i regionalnih ugovora, države članice treba da preuzmu neophodne mere kako ti ugovori ne bi imali kontra efekat po pravo na vodu. Ugovori koji se odnose na liberalizaciju trgovine ne treba da limitiraju ili ugroze kapacitete zemlje putem kojih se ostvaruje potpuno pravo na vodu.

36. Države članice treba da osiguraju da njihove akcije, kao članice medjunarodnih organizacija, treba uvek da budu vodjene tako da se vodi računa o pravu na vodu. Prema tome, države članice koje su članice medjunarodnih finansijskih

²⁵ Komitet konstatuje da Konvencija Ujedinjenih nacija o pravu neplovidbene upotrebe vodotokova zahteva da socijalne i ljudske potrebe treba da se uzimaju u obzir u određivanju pravičnog korišćenja vodotokova, da države potpisnice treba da preuzmu mere za sprečavanje velikih šteta i, u slučaju sukoba, posebna pažnja mora se usmeriti na osnovne ljudske potrebe: vidite članove 5, 7 i 10 Konvencije.

²⁶ U Opštem komentaru br 8 (1997), Komitet je primetio destruktivan efekat sankcija na sanitarni pribor i čistu vodu za piće, i da oblici sankcija treba da obezbede popravku infrastrukture neophodne za obezbeđivanje čiste vode.

institucija, posebno Medjunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke, i regionalnih razvojnih banaka, treba da osiguraju da uživanje prava na vodu ne bude ugroženo njihovom politikom koja se odnosi na pozajmice, kreditne ugovore i ostale medjunaordne mere.

Esencijalna obaveza

37. U Opštem komentaru br. 3(1990), Komitet potvrđuje da države članice imaju esencijalnu obavezu da osiguraju bar minimum uživanje svakog prava predviđenog Paktom. Prema stavu Komiteta, postoji određeni broj prava koji je povezan sa pravom na vodu, i koji imaju trenutni efekat:

(a) Da osiguraju pristup vodi za osnovne potreba, u dovoljnim količinama, a da je pri tom sigurna za upotrebu;

(b) Da osiguraju pristup vodi i vodnim postrojenjima i servisima, bez diskriminacije, sa posebnim osvrtom na ugoržene i marginalizovane grupe;

(c) Da obezbede fizički pristup vodnim postrojenjima i servisima koji obezbeđuju dovoljnu količinu, sigurne vode za upotrebu; koji imaju dovoljan broj slavina kako bi se sprečilo, zabranjeno, preterano čekanje; i koja su u razumnoj udaljenosti od domaćinstava;

(d) Da se obezbedi sigurnost licima kojima pretila opasnost pri nabavci vode;

(e) Da se obezbedi jednaka raspodela raspoložive vode;

(f) Da usvoji i implementira nacionalnu strategiju koja se odnosi na vodu i akcioni plan koji će se odnositi na celokupnu populaciju; strategija i plan akcije kreirani i periodično evaluirani, na osnovu participativnog i transparentnog procesa; treba da sadrži metode, kao što su indikatori i standardi koji se odnose na pravo na vodu, putem kojih se proces može lako pratiti; proces definisanja strategije i plana akcije, kao i sam sadržaj, treba posebnu pažnju da daju ugroženim i marginalizovanim grupama;

(g) Da vrši monitoring realizacije, ili ne realizacije, prava na vodu;

(h) Da usvoji jeftine programe koji se odnose na vodu kako bi zaštitile ugrožene i marginalizovane grupe ljudi;

(i) Da preduzme mere kako bi unapredile, tretman i kontrolu bolesti povezanih sa upotrebom vode, posebno da obezbede pristup adekvatnim sanitarijama.

38. Radi isključenja svake sumnje, Komitet želi da naglasi da države članice imaju posebnu dužnost, kao i ostali akteri koji su u mogućnosti da pruže pomoć, da pruže medjunarodnu pomoć i saradnju, posebno ekonomsku i tehničku koje će omogućiti zemljama u razvoju da ispune svoje esencijalne obaveze prethodno navedene u paragrafu 37.

IV. Kršenja

39. Kada se noramativni sadržaj prava na vodu (vidi deo II) primeni na obaveze država članica (deo III), proces je pokrenut, omogućava identifikaciju kršenja prava na vodu. Sledeći pasos ilustrativno prikazuje kršenje prava na vodu.

40. Da bi pokazale da postoji usaglašenost sa opštim i posebnim obavezama, države članice moraju da pokažu da su preduzele sve nephodne i ostvarive korake ka ostvarenju prava na vodu. U skladu sa medjunarodnim pravom, ne preduzimanje ovakvih koraka u dobroj veri predstavlja u određenoj meri kršenje medjunarodnih obaveza. Treba napomenuti da države članice ne mogu pravdati neispunjenje esencijalnih obaveza ranije navedenim u paragrafugraph 37, koje su opšte obavezujuće.

41. Pri odredjivanju radnji ili nečinjenja koja predstavljaju kršenje prava na vodu, važno je napraviti razliku stvarne nemogućnosti od namernog ne činjenja država

članica, kada se govori o ostvarenju prava na vodu. Ovo sledi iz članova 11, stav 1, i 12, koji se odnosi na pravo na adekvatno stanovanje i pravo na zdravlje, kao i iz člana 2, stav 1, Pakta, koji obavezuje države članice da preduzmu neophodne mere kako bi maksimizirale upotrebu raspoloživih sredstava. Država koja ne želi da maksimalno iskoristi sredstva kojima raspolaže, radi realizacije prava na vodu krši obaveze koje proizlaze iz Pakta. Ako ograničeni resursi onemogućavaju državu da u potpunosti poštuje prava garantovana Paktom, država ima obavezu da opravda da je svaki napor imao za cilj upotrebu svih raspoloživih sredstava kako bi se putem prioriteta ostvarila obaveze gore navedene.

42. Kršenje prava na vodu može nastati putem *činjenja*, direktne radnje država članica ili entiteta nedovoljno uređenih od strane države. Na primer, kršenje predstavlja, usvajanje retrogradnih mera koje nisu u skladu sa esencijalnim obavezama (navedenih u paragrafu 37), formalna suspenzija zakona koje je neophodno za dalje, nesmetano, uživanje prava na vodu, ili usvajanje zakona ili politika koji su očigledno suprotni postojećim zakonima i međunarodnim obavezama koje se odnose na pravo na vodu.

43. Kršenja kroz akt nečinjenja podrazumeva nepreduzimanje neophodnih koraka putem kojih bi se svima obezbedilo uživanje prava na vodu, neispunjenje obaveze koja se odnosi na izradu nacionalne strategije za vodu, i nedonošenje domaćih zakona putem kojih bi se implemetirale obaveze preduzete Paktom.

44. Kako ne postoji mogućnost da se unapred sačini lista svih oblika kršenja, brojni tipični primeri koji se odnose na različite obaveze mogu se identifikovati, a sve na osnovu predjašnje prakse Komiteta:

(a) Kršenje obaveze poštovanja, proizlazi iz mešanja države članice kada je u pitanju pravo na vodu. Između ostalog, to podrazumeva: (i) arbitrarno i nepravedno isključivanje sa servisa koji služe za dopremanje vode; (ii) diskriminatorsko ili finansijski nepristupačno povećanje cena vode; i (iii) zagađivanje i količinsko smanjenje vode koje ima uticaj na ljudske živote;

(b) Kršenje obaveze zaštite proističe iz neispunjenja obaveze država članica da zaštite sve one koji su pod njihovom jurisdikcijom, a opasnost im preti od treće strane.²⁷ Između ostalog, ovo podrazumeva: (i) neispunjenje obaveze da se donesu zakoni koji bi sprečili dalje zagađivanje i nenamensku upotrebu vode; (ii) neispunjenje obaveze da se na adekvatan način vrši kontrola servisa koji obezbeđuju vodu; (iii) neispunjenje obaveze da se na adekvatan način obezbede sistemi za dostavu i održavanje vode (između ostalog, bunari i vodovod) od mešanja, ošteđenja i destrukcije; i

(c) Kršenje obaveze ispunjenja nastaje neispunjenjem država članica da preduzmu sve neophodne korake za potpuno uživanje prava na vodu. Primeri podrazumevaju, između ostalog: (i) neispunjenje obaveze usvajanja i implementacije nacionalne politike koja za svoj cilj ima obezbeđenje vode za sve; (ii) nepotrebno trošenje ili neadekvatna relokacija sredstava koja uzrokuje u nemogućnosti uživanja prava na vodu za sve pojedince i grupe, posebno kada su u pitanju ugrožene ili marginalizovane grupe; (iii) neispunjenje obaveze monitoringa realizacije prava na vodu, na nacionalnom nivou, npr. neidentifikovanje indikatora i ciljeva kada je u pitanju pravo na vodu; (iv) neispunjenje obaveze da se preduzmu mere koje bi sprečile nejednaku distribuciju vode; (v) neispunjene obaveze da se usvoje mehanizmi za urgentnu pomoć; (vi) neispunjenje obaveze da se obezbedi minimum uživanja prava na vodu za sve; (vii) neispunjenje obaveze država članica da uzmu u razmatranje njihove međunarodne obaveze koje se tiču prava na vodu pri preuzimanju drugih međunarodnih obaveza.

²⁷ Videti stav 23 za definiciju " treće strane " .

V. Implementacija na nacionalnom nivou

45. U skladu sa članom 2, stav 1, Pakta, države članice su dužne da se koriste "svim raspoloživim sredstvima, posebno usvajanje neophodnih zakonskih normi" pri implementaciji obaveza preuzetih iz Pakta. Svaka država raspolaže ovlašćenjima da proceni koje su mere najprikladnije u datom trenutku. Pakt, međutim jasno postavlja obaveze državama članicama da preduzmu sve neophodne mere kako bi se svima omogućilo uživanje prava na vodu, što pre je moguće. Bilo koja od nacionalnih mera koja se odnosi na realizaciju prava na vodu ne treba da bude u suprotnosti sa drugim ljudskim pravima.

Zakonodavstvo, strategije i politika

46. Postojeći zakoni, strategije i politike treba da budu revidirani kako bi bili usaglašeni sa obavezama koje se odnose na ispunjenje prava na vodu i treba da budu stavljeni van snage, dodati im amandmane ili promeniti nesaglasnosti sa obavezama koje proističu iz Pakta.

47. Obaveza preduzimanja neophodnih mera nameće državama članicama obavezu usvajanja nacionalnih strategija ili plana akcije za realizaciju prava na vodu. Strategija mora: (a) da bude zasnovana na principima i pravu ljudskih prava; (b) da pokrije sve aspekte prava na vodu i obaveza koje su povezane sa ovim pravom; (c) definiše jasne ciljeve;

(d) da odredi ciljeve koji treba da budu ostvareni i vremenski okvir za njihovu realizaciju; (e) formuliše adekvatnu politiku, ciljeve i indikatore. Strategija treba, takodje, da definiše institucionalnu odgovornost za čitav proces; identifikuje sredstva za realizaciju projekta; da predvidi alokaciju resursa u skladu sa institucionalnim obavezama; i osnuje sistem odgovornosti za implementaciju strategije. Pri formulisanju i implementaciji prava na vodu, nacionalne strategije, države članice treba da računaju na pomoć i saradnju specijalizovanih agencija Ujedinjenih Nacija (vidi dole, deo VI).

48. Formulacija i implementacija nacionalnih strategija za vodu i akcionih planova treba poštovati, između ostalog, principe ne diskriminacije i sveobuhvatne participacije. Pravo pojedinaca i grupa da učestvuju u procesu donošenja odluka koje imaju uticaja na njihovo uživanje prava na vodu, mora biti integralni deo svake strategije ili programa koji se odnosi na vodu. Pojedincima i grupama treba da budu dostupne sve informacije koje se tiču ostvarenja prava na vodu, servise za obezbeđivanje vode, od strane vlasti ili trećih lica.

49. Nacionalne strategije i akcioni planovi treba, takodje, da budu utemeljeni na principu odgovornosti, transparentnosti i nezavisnosti pravosuđa, imajući u vidu da je dobro rukovodjenje jedna od bitnih karakteristika pri implementaciji ljudskih prava, uključujući i realizaciju prava na vodu. U cilju kreiranja pozitivne sredine za ostvarenje prava, države članice treba da preduzmu sve neophodne mere kako bi osigurale dotok informacija civilnom društvu i privatnom sektoru, i da razmotre važnost ovog prava pri realizaciji svojih aktivnosti.

50. Države članice mogu da razmotre kao korisnu opciju donošenja okvirnog zakona kako bi se operacionalizovalo njihovo pravo na strategiju za vodu. Takva zakonodavna regulativa treba da uključi sledeće: (a) ciljeve koje treba postići i vremenski okvir za njihovo ostvarenje; (b) načine putem kojih se mogu ostvariti; (c) planirana saradnja sa civilnim društvom, privatnim sektorom i međunarodnim organizacijama; (d) institucionalna odgovornost za proces; (e) nacionalni monitoring mehanizmi; i (f) pravni lekovi.

51. Treba preduzeti sve mere kako bi se uspostavila koordinacija između ministarstava, regionalnih i lokalnih vlasti u cilju uskladjivanja politika koje se tiču vode. Kada je implementacija prava na vodu delegirana regionalnim ili lokalnim vlastima, države članice i dalje imaju odgovornost za izvršenje preuzetih obaveza iz

Pakta, iz tog razloga države treba da obezbede neophodne resurse nadležnim vlastima, kako bi bile u mogućnosti da u potpunosti ispoštuju obavezu održavanja i razvoja servisa za dostavu vode. Države članice ujedno moraju da spreče, ukoliko postoji, diskriminatorско ponašanje nadležnih vlasti.

52. Države članice su dužne da nadgledaju efektivno ostvarivanje prava na vodu. Pri monitoringu realizacije prava na vodu, države članice treba da identifikuju faktore smetnje i poteškoće koje mogu uticati na realizaciju ovog prava.

Indikatori i standardi

53. Kako bi se potpomogao proces monitoringa, standardi i indikatori koji se odnose na pravo na vodu treba da budu definisani u nacionalnim strategijama koje se odnose na vodu ili akcionim planovima. Indikatori treba da budu odredjeni, na nacionalnom i međunarodnom nivou, u skladu sa obavezama država članica iz članova 11, stav 1, i 12. Indikatori treba da se odnose na različite komponente adekvatne vode (kao što su, dovoljna količina, sigurna upotreba, finansijska dostupnost i fizička dostupnost), da obuhvati različite osnove koji mogu dovesti do diskriminacije i da se odnosi na celokupnu populaciju koja se nalazi pod efektivnom kontrolom države. Države članice mogu da dobiju uputstva o adekvatnim indikatorima od WHO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), the International Labour Organization (ILO), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the United Nations Environment Programme (UNEP), the United Nations Development Programme (UNDP) and the United Nations Commission on Human Rights.

54. Po identifikovanju odgovarajućih indikatora države članice treba da ustanove standarde koji će se odnositi na svaki od indikatora.²⁸ U toku periodičnog izveštavanja, Komitet će biti uključen u proces odredjivanja okvira sa državama članicama. Odredjivanje okvira podrazumeva zajedničko razmatranje, kako države članice tako i Komiteta, indikatora i nacionalnih standarda koji će kao takvi omogućiti identifikaciju ciljeva koji treba da budu ostvareni u narednom periodu izveštavanja. U narednih pet godina, države članice će se koristiti tim nacionalnim standardima kako bi na adekvatan način sprovele monitoring procesa ostvarenja prava na vodu. Posle toga, država članica će u narednom periodu za izveštavanje zajedno sa komitetom ispitati da li su odredjeni standardi postignuti, i identifikovati razloge zbog kojih su nastale određene poteškoće (vidi Opšti komentar br. 14 (2000), paragraf 58). Dalje, pri odredjivanju standarda i pripremi izveštaja, države članice treba da se koriste širokim spektrom informacija i da mobilizuju partnerske organizacije upri kolekciji informacija i njihovoj analizi.

Pravni lekovi i odgovornost

55. Osoba ili grupa kojima je ograničeno pravo na vodu moraju imati na raspolaganju efektivnu sudsku ili drugu vrstu zaštite, kako na domaćem tako i na međunarodnom terenu (vidi Opšti komentar br. 9 (1998), stav 4, i Princip 10 Deklaracije iz Ria o zaštiti okoliša i razvoju).²⁹ Komitet zapaža da je pravo zaštićeno

²⁸ Pogledajte E. Riedel, "Novi stavovi povodom procedure državnog izveštavanja: praktični načini operacionalizacije ekonomskih socijalnih i kulturnih prava - primer prava na zdravlje", u S. von Schorlemer (ur.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, str. 345-358. Komitet konstatuje, na primer, obaveza u 2002 Svetskog samita o održivom razvoju, plan za implementaciju je da treba prepoloviti, do 2015 godine, procenat ljudi koji nisu u stanju da pristupe ili da priušte bezbednu vodu za piće (kako je navedeno u Milenijumskoj deklaraciji), i procenat ljudi koji nemaju pristup osnovnim sanitarijama.

²⁹ Princip 10. Rio Deklaracije o životnoj sredini i razvoju (*Izveštaj Konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju*, videti fusnotu 5 gore), države u odnosu na pitanja zaštite životne sredine da "efektivan pristup sudskim i administrativnim postupcima, uključujući pravni lek i obeštećenje, biće obezbeđeni"

ustavnim odredbama mnogih država i kao takvo bilo je pred spora pred domaćim organima. Sve žrtve kršenja prava na vodu treba da budu na adekvatan način zadovoljene, uključujući restituciju, zadovoljenje, kompenzaciju ili putem garantija o neponovljivosti kršenja. Ombudsman, komisije za ljudska prava, i slične institucije treba da prihvataju predstavke koje se tiču kršenja ovog prava.

56. Pre svake akcije kojom se dira u pravo na vodu, a pokrenute od države, ili bilo kog trećeg tela, nadležne vlasti treba da osiguraju da su u skladu sa zakonom, u skladu sa Paktom i da uključuju: (a) mogućnost iskrenog savetovanja sa svima onima na koje se odluke odnose; (b) potpuna transparentnost, vodeći računa o vremenu, predloženih mera; (c) na vreme obaveštavanje o predloženim akcijama; (d) pravna sredstva i lekove koji su na raspolaganju onima na koje odluke imaju uticaja; i (e) pružanje pravne pomoći pri pravnoj zaštiti (vidi takodje Opšte komentare br. 4 (1991) i br. 7 (1997)). Kada je takva akcija preduzeta usled propusta osobe da plati naknadu za vodu mora biti uzeta u obzir. Ni pod kojim uslovima osoba ne može biti uskraćena, za minimalnu količinu vode koja je potrebna za život.

57. Inkorporacija međunarodnih mehanizama zaštite u domaće zakonodavstvo, koji priznaju pravo na vodu, mogu doprineti efektivnosti pravnih sredstava. Inkorporacija omogućava sudove i druge nadležne institucije da rešavaju sporove oko prava na vodu direktnim pozivanjem na Pakt.

58. Sudije i druge osobe nadležne za rešavanje ovih sporova, kao i pripadnici pravne struke treba da budu ohrabivani od strane države članice, da povećaju pažnju kada je u pitanju pravo na vodu u toku svog rada.

59. Države članice treba da poštuju, zaštite, koordiniraju i promovišu rad advokata koji se bave zaštitom ljudskih prava i ostalih predstavnika civilnog društva posebno u zaštiti ugroženih i marginalizovanih grupa ljudi pri njihovom ostvarenju prava na vodu.

VI. Obaveze ostalih aktera koji nisu države

60. Agencije Ujedinjenih Nacija i druge međunarodne organizacije koje imaju interesa kada je voda u pitanju, kao što su WHO, FAO, UNICEF, UNEP, UN-Habitat, ILO, UNDP, the International Fund for Agricultural Development (IFAD), kao i međunarodne organizacije kojima je trgovina od interesa, kao što su World Trade Organization (WTO), treba efektivno da saradjuju sa državama članicama, u skladu sa njihovom ekspertizom, pri ostvarenju prava na vodu na nacionalnom nivou. Međunarodne finansijske ustanove, posebno Međunarodni monetarni fond, i svetska banka, treba da imaju u vidu pravo na vodu u njihovim politikama koje se tiču davanja zajmova, kredita i drugih programa usaglašavanja razvojnih projekata (vidi opšti komentar br. 2 (1990)), tako da se promoviše uživanje prava na vodu. Pri čitanju izveštaja država članica i njihovih mogućnosti da ispune obaveze i realizuju uživanje prava na vodu, Komitet će analizirati i podršku svih ostalih relevantnih aktera. Inkorporacija prava ljudskih prava i principa u programe i politiku međunarodnih organizacija doprineće lakšoj realizaciji uživanja prava na vodu. Uloga međunarodne federacije crvenog krsta i Udrženja crvenog polu meseca, Međunarodnog komiteta crvenog krsta, Kancelarije visokog komesara za izbeglice UN (UNHCR), WHO i UNICEF, kao i nevladinih organizacija i ostalih asocijacija, je od posebne važnosti u pitanjima pomoći u urgentnim situacijama. Prioritet pri davanju pomoći, distribuciji i donošenju odluke o raspolaganju raspoloživom vodom, treba dati ugroženim kategorijama stanovništva i marginalizovanim grupama populacije.