

**PRIRUČNIK  
ZA PRIMENU  
MEĐUNARODNOG  
PAKTA O  
EKONOMSKIM,  
SOCIJALNIM  
I KULTURNIM  
PRAVIMA**



# SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE	6
1. MATERIJALNE ODREDBE IZ MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA	9
Član 1. - Pravo na samoopredeljenje	10
Član 2. - Priroda obaveza, zabrana diskriminacije i stranci	13
Član 3. - Jednakost muškaraca i žena	30
Član 4. - Ograničenja ljudskih prava - fakultativna ograničenja	40
Član 5. - Pravila o tumačenju Pakta	43
Član 24 - Ograničenja u tumačenju	45
Član 6. - Pravo na rad	46
Član 7. - Pravični i povoljni uslovi rada	62
Član 8. - Sindikalna prava	72
Član 9. - Pravo na socijalno obezbeđenje i socijalno osiguranje	82
Član 10. - Zaštita porodice, majki, dece i mladih	97
Član 11. - Pravo na adekvatan životni standard, Pravo na adekvatno stanovanje	102
Član 12. - Pravo na zdravlje	122
Član 13. - Pravo na obrazovanje	129
Član 14. - Plan mera za besplatnu nastavu	136
Član 15 - Ostala kulturna prava	138
2. NADZOR NAD OBAVEZAMA IZ PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA	153

# Uvodne napomene

Tekst posvećen Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljem tekstu: Pakt) predstavlja komentar njegovih materijalnih odredbi kojima se uspostavljaju standardi u odnosu na drugu generaciju ljudskih prava. Ideja o nastanku ovih prava povezuje se sa socijalističkom tradicijom početkom 19. veka i učvršćuje u revolucionarnim borbama za bolje uslove rada i standard života radnika.<sup>1</sup> Ideja o njihovom nastanku pojavila se nakon revolucija u 17. i 18. veku u kojima je isticana potreba za priznanjem građanskih i političkih prava. Tako se ova prava prve i druge generacije paralelno razvijaju i o njima se govori u pravom smislu te reči tek nakon Drugog svetskog rata i usvajanja Povelje Ujedinjenih nacija i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. (u daljem tekstu: Univerzalna deklaracija) koja ih je objedinila. I pored velikog značaja koji ima, Univerzalna deklaracija je doneta u formi Rezolucije Generalne skupštine kao pravno neobavezujući akt, te je postojala potreba da njene odredbe budu pretočene u međunarodnu konvenciju i time postanu obavezujuće za države koje su ih prihvatile. Ovaj proces trajao je od 1949. do 1952, kada je tadašnja Komisija za ljudska prava razdvojila rad na dva posebna dokumenta.<sup>2</sup> Dakle, iako je Univerzalna deklaracija objedinila prava prve i druge generacije, duboko ukorenjena podela na negativna prava, odnosno prava koja od države za-

htevaju uzdržavanje od povrede (građanska i politička prava), i pozitivna prava koja od države zahtevaju činjenje (ekonomska, socijalna i kulturna prava), uslovlila je potrebu za donošenjem dva zasebna pakta koja danas zajedno sa Univerzalnom deklaracijom čine povelju o ljudskim pravima. Takođe, ekonomska, socijalna i kulturna prava posmatrala su se kao prava koja se progresivno realizuju i koja zavise od dostupnih resursa u državi. Međutim, kao što će komentar pojedinih odredbi Pakta pokazati, ova podela je danas napuštena, a sva ljudska prava smatraju se podjednako važnim, međuzavisnim i nedeljivim, te ih samo za potrebe ovakve analize treba posmatrati odvojeno.<sup>3</sup>

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima usvojen je 16. decembra 1966, a stupio je na snagu 3. januara 1976, nakon što je 35 država prihvatilo njegove odredbe. Pakt danas ima 171 državu ugovornicu i predstavlja pravi primer multilateralnog ugovora iz oblasti ljudskih prava. SFRJ je potpisala Pakt 1967. i ratifikovala ga već 1971, da bi nakon promena oktobra 2000. godine Savezna Republika Jugoslavija 12. marta 2001. godine dala sukcesorsku izjavu u Ujedinjenim nacijama koja se odnosila i na ponovno pristupanje Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.<sup>4</sup> Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i

1 Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2009, str. 10.

2 Isto, str. 27.

3 Bečka deklaracija i program akcije usvojena na Svetskoj konferenciji o ljudskim pravima 1993. godine.

4 Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/71.



kulturnim pravima usvojen je 10. decembra 2008. godine, a stupio je na snagu 5. maja 2013. godine. Republika Srbija je ratifikovala ovaj Opcioni protokol 6. septembra 2023. godine i tako postala 27. država koja je prihvatila njegove odredbe.<sup>5</sup>

Pakt u samoj Preambuli priznaje značaj urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svakog lica, čije priznanje i poštovanje doprinosi ostvarenju slobode, pravde i mira u međunarodnoj zajednici. Takođe, u svečanom delu Pakta ukazuje se na podjednak značaj prava prve i druge generacije koji donose ideal slobodnog ljudskog bića, koji je oslobođen od bede i straha. U članu 1. Pakta, na isti način kao i Pakt o građanskim i političkim slobodama proklamuje pravo naroda na samoopredeljenje, da bi u članovima od 2. do 5. garantovao osnovna načela i principe pod kojima se uživaju prava iz korpusa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Treći deo instrumenta, odnosno članovi od 6. do 15. predstavljaju katalog samih prava i određuju domašaj svakog od njih ponaosob. Četvrti deo, za razliku od Pakta o građanskim i političkim pravima, ne sadrži osnov za stvaranje nezavisnog tela koje bi imalo obavezu nadzora nad poštovanjem obaveza preuzetih od strane država, već nameće obavezu izveštavanja država Ekonomskom i socijalnom savetu UN, koji može da zaključi sporazum i sa specijalizovanim agencijama koje mogu takođe da podnose izveštaje o postignutom napretku u ovoj oblasti. Peti i poslednji deo Pakta sadrži prelazne i završne odredbe i način stupanja na snagu samog instrumenta.

Posebna pažnja posvećena je terminologiji, koja je kod nas poprilično neujednačena i nekonzistentna i u tome je dodatni značaj ovog priručnika. Tako, država koja je prihvatila određeni međunarodni instrument naziva se "država ugovornica" i sve obaveze koje proističu iz Pakta odnose se na države koje su se obavezale da poštuju

njene odredbe. Država koja je članica neke međunarodne organizacije, poput UN-a, zove se "država članica." Obaveze koje proističu iz Pakta mogu biti trenutne (u literaturi se često koristi izraz momentalne) i postepene. Obaveze čije je dejstvo trenutnog karaktera stupaju na snagu odmah i ne zavise od postojanja raspoloživih sredstava u jednoj zemlji. S druge strane, obaveze koje se ostvaruju postepeno podrazumevaju njihovu implementaciju u određenom vremenskom periodu, preduzimanjem odgovarajućih koraka država, do maksimuma njihovih raspoloživih sredstava. "Neposredna primena" međunarodnih obaveza podrazumeva direktnu primenu neke međunarodne odredbe, bez neophodnosti da ona bude uvedena u domaći pravni sistem, na primer, u vidu zakona. Iz međunarodnih odredbi proističu neposredne obaveze za državu ugovornicu. S druge strane, većina međunarodnih obaveza nije samoizvršiva (*self-executing*) i zahteva dodatno preciziranje obaveze na nacionalnom planu (na primer, određivanje sankcije za neko krivično delo).

Priručnik je izrađen sa ciljem unapređenja razumevanja domašaja normi iz Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i primarno je namenjen javnim tužiocima, javnim pravobranocima, državnim službenicima, sudijama, advokatima, civilnom društvu i akademskoj zajednici ali i svim drugim akterima koji primenjuju odredbe Pakta i prate i razmatraju preporuke koje Republika Srbija dobija od UN mehanizama za ljudska prava<sup>6</sup>. Priručnik se bavi analizom materijalnih odredbi Pakta, sa osvrtom na relevante izvore - opšte komentare koje je doneo Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, analize i uputstva specijalnih procedura Ujedinjenih nacija, mišljenja povodom individualnih komunikacija, zaključna zapažanja povodom izveštaja država, ali i drugih izvora donetih pod okriljem UN i nezaobilaznih akademskih razmatranja.

5 Zakon o potvrđivanju Opcionog protokola uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni glasnik RS- Međunarodni ugovori*, br. 5/23.

6 Univerzalni periodični pregled, ugovorna tela i specijalne procedure.



# Materijalne odredbe iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

---



# član 1.

## Pravo na samoopredeljenje

1. Svi narodi imaju pravo na samoopredeljenje. Na osnovu ovog prava oni slobodno određuju svoj politički položaj i slobodno sprovode svoj privredni, društveni i kulturni razvoj.
2. Radi ostvarenja svojih ciljeva, svi narodi mogu slobodno raspolagati svojim prirodnim bogatstvima i izvorima, bez uštrba po obaveze koje proizlaze iz međunarodne privredne saradnje, zasnovane na načelima uzajamne koristi i međunarodnom pravu. Ni u kom slučaju jedan narod ne može biti lišen svojih vlastitih sredstava opstanka.
3. Države ugovornice ovog Pakta, uključujući tu i one koje su odgovorne za upravljanje nesamoupravnim teritorijama i teritorijama pod starateljstvom, dužne su da olakšaju ostvarenje prava naroda na samoopredeljenje i da poštuju ovo pravo shodno odredbama Povelje Ujedinjenih nacija.

### 1. Opšti domašaj odredbe

Član 1. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadržan je samostalno u prvom delu samog instrumenta. Posebnost ovog člana ogleda se upravo u njegovoj prirodi i domašaju. U pitanju je kolektivno pravo, jer pripada "svim narodima." Odredba ima tri komponente: 1. garantuje pravo na unutrašnji vid samoopredeljenja; 2. garantuje pravo na slobodno raspolaganje prirodnim bogatstvima; i 3. nalaže obavezu državama da olakšaju ostvarenje ovog prava.

Pravo na samoopredeljenje u teoriji ima dva vida: unutrašnji i spoljašnji. Dok unutrašnji vid podrazumeva pravo naroda da slobodno odlučuju o svom političkom,

ekonomskom i društvenom sistemu, spoljašnji vid podrazumeva međunarodni status i pravo naroda na stvaranje sopstvene države, ili pripajanje već postojećoj državi.<sup>7</sup> Iz formulacije člana 1. stav 1. Pakta jasno proizlazi da se njime priznaje isključivo unutrašnji vid prava na samoopredeljenje - pravo naroda da slobodno odrede "svoj politički položaj i slobodno sprovode svoj privredni, društveni i kulturni razvoj".

<sup>7</sup> Salvatore Senese, External and Internal Self-Determination, *Human Rights and Peoples' Rights: Views from North and South*, vol. 16, no. 1, 1989, str. 19.



Pakt je nastao u vreme procesa dekolonizacije, te je i fokus u ovom članu na slobodnom raspolaganju prirodnim bogatstvima i izvorima, koje je jasno naglašeno kao princip još u Atlantskoj povelji iz 1941, u kojoj su Čerčil i Ruzvelt postavili temelje buduće međunarodne zajednice. Zato član 1. stav 2. Pakta treba posmatrati i u kontekstu člana 25. Pakta, koji nameće zabranu tumačenja njegovih odredaba na način da se nanese šteta "neotuđivom pravu svih naroda da uživaju i iskorišćavaju potpuno i slobodno svoja prirodna bogatstva i izvore." Ovo pravo, kako to zahteva član 1. stav 2. Pakta, vrši se u skladu sa obavezama koje proizlaze iz međunarodne privredne saradnje, koja je zasnovana na načelima uzajamne koristi (a ne eksploatacije) i međunarodnom pravu. Odredbom je jasno propisano da nije dopušteno da narod bude lišen svojih vlastitih sredstava opstanka, čime se garantuje ekonomska nezavisnost. Upravo iz tog razloga, stav 3. ove odredbe nameće obavezu državama, pod čijom upravom su nesamoupravne teritorije<sup>8</sup> i teritorije pod starateljstvom<sup>9</sup> da olakšaju ostvarenje prava na samoopredeljenje i da ga poštuju, u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija. Pravo na samoopredeljenje pominje se na dva mesta u Povelji UN - u članu 1. stav 2, gde se kao jedan od ciljeva naglašava "razvijanje među nacijama prijateljskih odnosa zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredeljenja

naroda i preduzimanje drugih odgovarajućih mera radi učvršćenja opšteg mira", kao i u članu 55. gde su kao vrednosti prepoznate stabilnost i blagostanje, a koje su neophodne za ostvarenje miroljubivih i prijateljskih odnosa između nacija. Dakle, princip prava na samoopredeljenje posmatra se isključivo kao princip koji doprinosi miru, stabilnosti i unutrašnjoj autonomiji naroda i pisan je u vreme procesa dekolonizacije, kada su bivše kolonije stekle svoju nezavisnost i postale svesne da politička nezavisnost nije ostvariva bez ekonomske.

U pitanju je odredba koja je identična i u članu 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ipak, s obzirom na prirodu samog instrumenta, ovde je fokus na ekonomskom, a ne na političkom aspektu prava na samoopredeljenje. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava nije se bavio analizom pomenutog člana, ali jeste Komitet za građanska i politička prava u svojim opštim komentarima. Prvo, Komitet smatra da se radi o pravu koje ima posebnu važnost jer njegova realizacija predstavlja neophodan uslov za unapređenje i jačanje svih ostalih prava.<sup>10</sup> Takođe, odricanje ovog prava protivno je predmetu i cilju Pakta, zbog čega nije moguće staviti rezervu na član 1.<sup>11</sup>

8 Pod ovim pojmom podrazumevaju se teritorije čiji narodi još nisu postigli punu meru samouprave. Videti član 73. stav 1. Povelje UN. Danas ima 17 teritorija sa ovakvim statusom, među kojima su, na primer, Zapadna Sahara i Foklandska ostrva. Videti UN, The United Nations and Decolonization, dostupno na <https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt>.

9 U pitanju su teritorije koje su stavljenje pod sistem uprave, odnosno starateljstva iz razloga učvršćivanja međunarodnog mira i bezbednosti, unapređenja napretka stanovništva, ljudskih prava i obezbeđenja podjednako postupanja u socijalnim, ekonomskim i privrednim pitanjima. U ovom statusu je bilo 11 teritorija, poput Nove Gvineje, Zapadne Samoe, ili Naurua. Videti Dag Hammarskjöld Library, UN Trusteeship Council Documentation, dostupno na <https://research.un.org/en/docs/tc/territories>.

10 Komitet za građanska i politička prava, *Opšti komentar br. 12, Pravo na samoopredeljenje naroda (član 1)*, HRI/GEN/1/Re.1, 13. mart 1984, stav 1.

11 Komitet za građanska i politička prava, *Opšti komentar br. 24, Pitanja u odnosu na rezerve stavljene nakon ratifikacije ili pristupanja Paktu ili Opcionim protokolima, ili u vezi sa deklaracijama na osnovu člana 41. Povelje*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 4. novembar 1994, stav 9.



U Opštem komentaru br. 23. Komitet naglašava da se radi o pravu koje pripada narodu i koje se nalazi u posebnom delu Pakta koje nije podložno ispitivanju pred ovim međunarodnim telom.<sup>12</sup> Komitet zaključuje i da je ovo pravo vezano za poštovanje principa suvereniteta i teritorijalnog integriteta jedne države,<sup>13</sup> što su i principi sadržani u samoj Povelji UN. Takođe, Komitet je doneo i Opšti komentar br. 12 u kojem bliže određuje prirodu ove odredbe, te tako naglašava da ovo pravo predstavlja suštinski uslov za efikasno garantovanje, poštovanje i unapređenje individualnih ljudskih prava. Zato je ono navedeno u identičnoj odredbi u oba pakta i ispred svih drugih prava i sloboda.<sup>14</sup> Komitet za građanska i politička prava naglašava da se radi o neotuđivom pravu i ukazuje na značaj člana 1. stava 3, koji nameće obaveze ne samo u odnosu na sopstveni narod, već i prema svim narodima koji nisu bili u mogućnosti da ostvare, ili su bili lišeni mogućnosti ostvarivanja prava na samoopredeljenje. Sve države imaju obavezu da preduzmu pozitivne mere kako bi olakšale ostvarivanje i poštovanje prava naroda na samoopredeljenje, ali moraju da se uzdrže od mešanja u unutrašnje stvari drugih država i na taj način negativno utiču na ostvarivanje prava na samoopredeljenje.<sup>15</sup> Jedino na taj način, ostvarivanje i poštovanje prava naroda na samoopredeljenje dopri-

si uspostavljanju prijateljskih odnosa i saradnji između država i jačanju međunarodnog mira i razumevanja.<sup>16</sup>

Samu odredbu člana 1. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima treba tumačiti u skladu sa ostalim izvorima međunarodnog prava koje se odnose na pravo na samoopredeljenje, a prvenstveno na Deklaraciju principa međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država iz 1970. Pomenuta Deklaracija priznaje sledeće principe: 1) odricanje od upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti država; 2) mirno rešavanje sporova; 3) uzdržavanje od mešanja u unutrašnje stvari država; 4) obaveza saradnje država; 5) princip jednakih prava i prava naroda na samoopredeljenje; 6) princip suverene jednakosti država; i 7) princip da će države u dobroj veri ispunjavati svoje obaveze u skladu sa Poveljom UN. Svaka država ima obavezu da promoviše pravo naroda na samoopredeljenje radi unapređenja prijateljskih odnosa i kako bi se ubrzao proces dekolonizacije, jer dominacija i eksploatacija predstavljaju odricanje od ljudskih prava. Konačno, svaka država mora da se uzdrži od bilo koje akcije koja je usmerena na delimično ili totalno remećenje nacionalnoj jedinstva i teritorijalnog integriteta druge države.

12 Komitet za građanska i politička prava, *Opšti komentar br. 23 (član 27)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 5, 26. april 1994, stav 3.1.

13 *Isto*, stav 3.1.

14 *Isto*, stav 1.

15 *Isto*, stav 6.

16 *Isto*, stav 8.

# član 2.

## Priroda obaveza, zabrana diskriminacije i položaj stranaca

1. Svaka država ugovornica ovog Pakta obavezuje se da preuzima 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, uključujući tu naročito usvajanje zakonodavnih mera.
2. Države ugovornice ovog Pakta obavezuju se da jamče da se prava koja su u njemu proglašena izvršavaju bez ikakve diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, veroispovesti, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili društvenom poreklu, imovini, rođenju ili nekom drugom položaju.
3. Zemlje u razvoju, uz dužnu pažnju prema ljudskim pravima i svojoj nacionalnoj privredi, mogu odrediti u kome će obimu garantovati ekonomska prava priznata u ovom Paktu licima koja nisu njihovi državljani.

### 1. Priroda obaveza država

Član 2. stav 1. Pakta određuje prirodu opštih pravnih obaveza koje države preuzimaju ratifikacijom Pakta. To član 2. stav 1. povezuje sa svim drugim odredbama Pakta i čini ga posebno važnim za pravilno i potpuno razumevanje ovog međunarodnog instrumenta za zaštitu ljudskih prava. Ovo tim pre što član 2. stav 1. Pakta utvrđuje i korake koje vlade država treba da preduzima-ju kako bi obezbedile ostvarivanje svih prava priznatih Paktom.

#### 1.1. Trenutna i postepena implementacija prava

U Paktu, ekonomska, socijalna i kulturna prava nisu, naime, potvrđena kao neka vrsta pravnoneobavezujućih načela, već kao prava čije delotvorno ostvarivanje pretpostavlja niz pravnih obaveza za države. Te obaveze se odnose kako na obaveze koje se tiču postepenog ostvarivanja Paktom potvrđenih prava, tako i na obaveze koje nastaju trenutno, čije ispunjenje ne zavisi od sredstava koja država ima na raspolaganju. Prva grupa obaveza omogućava da se uvažavaju teškoće s kojima se države mogu suočiti u ovoj oblasti, a zbog ograničenog pristupa finansijskim, prirodnim, ljudskim, tehnološkim

i drugim resursima (sredstvima), usled čega se obaveze država tiču postepenog ostvarivanja prava, zavisno od sredstava koje država ima na raspolaganju. Finansijskim resursima se, pritom, smatraju prihodi i zajmovi države, uključujući stranu pomoć; pod prirodnim resursima treba razumeti sredstva poput zemljišta i pristupa vodi; ljudski resursi obuhvataju radnike koji obavljaju plaćeni i neplaćeni rad, dok se tehnološki resursi ispoljavaju u tehnologijama značajnim za izgradnju stanova, poljoprivredu, komunikacije, pružanje zdravstvenih usluga i slično.<sup>17</sup>

S druge strane, ispunjavanje *obaveza koje imaju trenutno dejstvo* ne zavisi od raspoloživih sredstava. Primera radi, ako država ima neposrednu obavezu da usvoji akcioni plan za osnovno obrazovanje, ne može se smatrati da je tu obavezu ispunila, ako je samo započela izradu tog plana, već je za ispunjenje predmetne obaveze neophodno da čitav akcioni plan bude usvojen. Međutim, ako država, u pogledu usvajanja akcionog plana za visoko obrazovanje, ima obavezu koja se postepeno ostvaruje, započinjanje implementacije ovog plana na ekspeditivan način smatra se dovoljnim za ispunjenje predmetne obaveze.<sup>18</sup> Neispunjavanje trenutnih obaveza se, naime, smatra automatskom povredom Pakta, osim ukoliko za to ne postoji opravdani razlog u smislu odredbe člana 4. Pakta. Ove obaveze država se, pritom, naročito odnose na obavezu da "garantuju" da se odgovarajuća ljudska prava "vrše bez diskriminacije",<sup>19</sup> te su države obavezne da garantuju zabranu diskriminacije u vršenju svakog od Paktom zaštićenih prava, u smislu člana 2. stav 2. Pakta, kao i da obezbede jednako pravo muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava potvrđenih Paktom, u smislu člana 3. Pakta. Primera radi, države na osnovu člana 6. Pakta kojim je zaštićeno pravo na rad, pored obaveza vezanih za postepeno ostvarivanje ovog prava, imaju i trenutnu obavezu da obezbede zaštitu od diskriminacije u zapošljavanju,<sup>20</sup> kao i obavezu da ukinu i kažnjavaju korišćenje svih oblika prinudnog rada.<sup>21</sup> Države imaju određene obaveze koje nastaju trenutno i u vezi sa ostvarivanjem prava na socijalno obezbeđenje, u smislu člana 9. Pakta, počevši od obaveze da obezbede da se pravo na socijalno obezbeđenje ostvaruje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, i obaveze da obezbede jednaka prava muškaraca i žena u oblasti socijalnog obezbeđenja, budući da pravo na socijalno obezbeđenje pretpostavlja postojanje sistema socijalnog obezbeđenja koji svima pruža jednake mogućnosti za uživanje odgovarajuće zaštite od socijalnih rizika. Osim toga, države, u vezi s pravom na socijalno obezbeđenje, imaju i trenutnu obavezu da preduzimaju korake usmerene na punu primenu člana 11. stav 1. Pakta, kojim je potvrđeno pravo

na odgovarajući životni standard, kao i na punu primenu člana 12. Pakta, kojim je potvrđeno pravo na zdravlje. Navedeni primeri svedoče da sve obaveze koje nastaju trenutno država moraju biti precizno određene. To je važno jer su države dužne da u pogledu ovih obaveza, u razumno kratkom periodu, ispune sve elemente tih obaveza, dok u suprotnom čine povredu Pakta.

Obaveze država koje nemaju trenutno dejstvo podrazumevaju njihovu *obavezu da preduzimaju korake, da maksimuma raspoloživih sredstava, u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja Paktom zaštićenih prava*. Time se, naime, potvrđuje postepeno ostvarivanje ovih prava u državama i uvažavaju teškoće koje one mogu imati u pogledu ispunjavanja svojih obaveza, a zbog ograničenosti raspoloživih resursa. To je istaknuto i u samoj jezičkoj formulaciji odgovarajućih odredaba Pakta, budući da se obaveza država ugovornica u vezi s ostvarivanjem ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava sastoji u obavezi "da preduzimaju korake". Potonji izraz, naime, označava da puno ostvarivanje određenog prava može da se postepeno postigne. Međutim, koraci koje država, u tom smislu, preduzima moraju biti učinjeni u okviru razumnog perioda po stupanju Pakta na snagu za određenu državu. Ovi koraci, pritom, treba da budu promišljeni, konkretni i ciljani, ne bi li omogućili ispunjavanje obaveza iz Pakta.<sup>22</sup> Tako je, primera radi, u članu 6. stav 1. Pakta potvrđena obaveza država da "priznaju" pravo na rad. Države, dakle, nemaju obavezu da garantuju ovo pravo, već da ga priznaju, zbog čega se njihova osnovna obaveza sastoji u tome da, što je moguće pre, usvoje mere upravljene ka postizanju pune zaposlenosti i da se što brže i delotvornije kreću ka punoj primeni člana 6. Pakta.<sup>23</sup> To, dalje, znači da države treba da identifikuju prioritete, da izdvajaju odgovarajuća sredstva i da postavljaju ciljeve i merila posredstvom kojih će nadzirati primenu člana 6. Pakta.<sup>24</sup> Slično, član 9. Pakta potvrđuje da države "priznaju" pravo na socijalno obezbeđenje, zbog čega treba da koriste sva raspoloživa sredstva kako bi, kao svoj prioritet, ispunile obaveze iz ovog člana Pakta. Ovo stoga što stvaranje uslova za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje povlači sa sobom niz ekonomskih posledica po države, s tim što se, zbog suštinskog značaja socijalnog obezbeđenja za ljudsko dostojanstvo, od država zahteva da u zakonodavstvu i praksi daju prioritet ostvarivanju prava na socijalno obezbeđenje. Nadalje, odredbe člana 11. Pakta, koje se odnose na pravo na odgovarajuće stanovanje, u praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava se tumače na način da države imaju obavezu da preduzmu neposredne mere od značaja za obezbeđivanje pravne sigurnosti u pogledu korišćenja stana, u smislu obezbeđivanja pravne zaštite od prinudnog iseljenja, uznemiravanja i drugih ugrožavanja. Odgovarajuća pravna zaštita mora biti

17 Jeff King, *An activist's manual on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Law & Society Trust / Center for Economic & Social Rights, 2003, str. 50.

18 *Isto*, str. 42.

19 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3: Priroda obaveza država ugovornica (član 2, stav 1 Pakta)*, 14. decembar 1990, E/1991/23, stav 1.

20 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18: Pravo na rad (član 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/GC/18, od 6. februara 2006, stavovi 19 i 31.

21 Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, A/HRC/31/32, 21. decembar 2015, stav 21.

22 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3, stav 2.*

23 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18, stavovi 19-20.*

24 Virginia Brás Gomes, *The right to work and rights at work*, u: Jackie Dugard, Bruce Porter, Daniela Ikawa, Lilian Chenwi (ur.), *Research handbook on economic, social and cultural rights as human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2020, str. 232.

odmah priuštена pojedincima i domaćinstvima kojima ta zaštita trenutno nedostaje.<sup>25</sup>

Koncepcija postepenog ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava podrazumeva, dakle, da su predmet postepene ili trenutne implementacije – Paktom priznata prava. Zbog toga se od država zahteva da obezbede puno ostvarivanje prava bilo tokom vremena (npr. obaveza države da svakom obezbedi pristup bezbednom sanitarnom sistemu), bilo odmah (npr. obaveza države da obezbedi jednakost svih pred zakonom).<sup>26</sup> To, konačno, znači da ni u pogledu obaveza koje se postepeno ostvaruju, niti u pogledu trenutnih obaveza, država nije ovlašćena da uopšte ne preduzima bilo kakve radnje usmerene ka obezbeđivanju ostvarivanja ovih prava.<sup>27</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, stoga, smatra da države odmah treba da razviju akcioni plan ili strategiju i da preduzmu korake od značaja za njihovu implementaciju. Ovi akcioni planovi i strategije treba da sadrže ciljeve koje treba postići, vremenski okvir za njihovo postizanje, institucionalnu odgovornost za preduzimanje određenih radnji, te identifikaciju dostupnih sredstava.<sup>28</sup> Takođe, države su pozvane da zainteresovanim pojedincima i grupama priznaju pravo na učešće u odlučivanju o određenoj strategiji. Državama, pritom, može biti korisno da utvrde osobena merila ili ciljeve posredstvom kojih Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava može da procenjuje njihove aktivnosti u određenoj oblasti, poput ciljeva koji se tiču smanjenja smrtnosti novorođenčadi, vakcinacije dece, kalorijskog unosa po pojedincu ili broja stanovnika po ustanovi zdravstvene zaštite, dok se kao primeri merila mogu navesti stopa pismenosti stanovništva, procenat kuća izgrađenih od solidnog materijala, procenat domaćinstava koja imaju pristup tekućoj vodi, struji i kanalizaciji, itd.<sup>29</sup> Ovo tim pre što u pogledu mnogih Paktom priznatih prava, globalna merila imaju krajnje ograničenu primenu, te je važno da nacionalna specifična merila omogućavaju Komitetu uvid u napredak koji je država ostvarila u određenoj oblasti.<sup>30</sup> Tako je, primera radi, Državna zajednica Srbija i Crna Gora pohvaljena zbog osmišljavanja strategije posvećene pandemiji zaraženosti virusom HIV, odnosno pandemiji side, ali je konstatovano da u strategiji nedostaju nacionalna merila na osnovu kojih bi postignuća naše države u ovoj ili drugim oblastima zdravstvene zaštite mogla da budu procenjena.<sup>31</sup>

25 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 4: Pravo na odgovarajuće stanovanje (član 11, stav 1, Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/1992/23, stav 8, tačka a).

26 Malcom Langford, Jeff A. King, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Past, present, future*, u: Malcom Langford (ur.), "Social rights jurisprudence. Emerging trends in international and comparative law", Cambridge University Press, New York, 2008, str. 487.

27 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 1: Izveštavanje od strane država ugovornica*, E/1989/22, 27. jul 1981, stav 6.

28 M. Langford, J. A. King (2008), str. 488.

29 J. King (2003), str. 48.

30 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 1, stav 6*.

31 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Srbija i Crna Gora*, 23. jun 2005, E/C.12/1/Add.108, stav 35.

Obaveza država koja se tiče *preduzimanja promišljenih, konkretnih i ciljanih koraka u okviru razumnog perioda po stupanju Pakta na snagu* u određenoj državi ugovornici, preciznije, podrazumeva da je svaka država obavezna da preduzima ove korake i da samo u krajnje retkim okolnostima (npr. u slučaju izbijanja rata), može da opravda nepreduzimanje tih koraka. Ipak, biće neophodno da država preduzima neke aktivnosti čak i u potonjoj situaciji, a kako bi zaštitila Paktom priznata prava. S druge strane, država može da pokaže da je preduzimanje određene vrste koraka za nju nedostižno (npr. unapređenje preventivne zdravstvene zaštite, kao korak za obezbeđivanju punog ostvarivanja prava na zdravlje). Koraci koje države preduzimaju moraju da budu delotvorni, povezani s jasno identifikovanim ciljevima i zasnovani na razumnim i relevantnim razmatranjima. Osim toga, koraci moraju da budu i ekspeditivni, što znači da se ne mogu smatrati odgovarajućim koracima čije preduzimanje podrazumeva da se željene posledice mogu ostvariti tek posle nerazumno dugog vremenskog perioda.<sup>32</sup>

Osnovna obaveza država sastoji se, dakle, u preduzimanju koraka "u cilju postepenog postizanja punog ostvarivanja priznatih prava". *Koncepcija postepenog ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava* odražava činjenicu da, u načelu, puno ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava nije moguće postići u kraćem vremenskom periodu. U tom smislu, države ugovornice Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima nemaju trenutnu obavezu da poštuju i osiguraju sva Paktom zaštićena prava, kao što je to slučaj s državama ugovornicama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima<sup>33</sup>, od kojih se zahteva da poštuju i obezbede sva njime zaštićena prava. Ipak, činjenica da puno ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava redovno zahteva vreme, ne sme biti pogrešno protumačena na način da je obaveza postepenog ostvarivanja ovih prava lišena svakog smislenog sadržaja. Postepenost u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava je, naime, neophodna, da bi se uvažile stvarne prilike koje postoje u državama ugovornicama Pakta, odnosno da bi se uvažile teškoće na koje one nailaze kada obezbeđuju ostvarivanja ovih prava. U tom smislu, postepeno ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava predstavlja fleksibilni instrument koji omogućava da se ove okolnosti uzmu u obzir.<sup>34</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, otud, podstiče države da u svoje periodične izveštaje o primeni Pakta uključuju i informacije koje pokazuju da je tokom vremena postignut napredak u pogledu delotvornog ostvarivanja prava.<sup>35</sup> Ovo tim pre što odredbu člana 2, stav 1. Pakta treba posmatrati i u svetlu sveobuhvatnih ciljeva ovog instrumenta za zaštitu ljudskih prava. Ciljevi Pakta su, naime, vezani za jasno ustanovljavanje obaveze država koje se tiču punog ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. U tom kontekstu, države imaju obavezu da se najbrže i najdelotvornije moguće kreću ka

32 M. Langford, J. A. King (2008), p. 499.

33 Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/71.

34 *Opšti komentar br. 3, stav 9*.

35 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 1, stav 7*.



obezbeđivanju punog ostvarivanja ovih prava. Štaviše, Paktom su, u načelu, zabranjene regresivne mere, zbog čega ih države mogu uvesti krajnje izuzetno, i to samo nakon najbrižljivijeg mogućeg razmatranja i pod uslovom da su one u potpunosti opravdane, imajući u vidu čitav katalog prava zaštićenih Paktom, kao i obavezu država da preduzimaju odgovarajuće korake do maksimuma raspoloživih sredstava.<sup>36</sup> To, preciznije, znači da država koja se izuzetno odluči na primenu regresivne mere treba da dokaže da ju je uvela posle pažljivog razmatranja svih mogućih alternativnih rešenja, te da je određena mera opravdana u odnosu na sva druga Paktom zajemčena prava, kao i u smislu obaveze korišćenja maksimuma dostupnih sredstava. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, otud, prilikom procene dopuštenosti regresivnih mera, s posebnom pažnjom razmatra da li je postojalo razumno opravdanje za preduzimanje određene mere, da li su njene alternative bile celovito ispitane, da li su grupe lica koje su pogođene primenom te mere stvarno učestvovala u razmatranju predložene mere i njenih alternativa, da li se merom uspostavlja (neposredna ili posredna) diskriminacija, da li će mera uticati na ostvarivanje određenog prava, kao i to da li je na nacionalnom nivou postojala nezavisna revizija predmetne mere.<sup>37</sup> S druge strane, treba imati u vidu da se prilikom procene dostupnosti sredstava, Komitet oslanja na poređenje troškova koje država ima za socijalne službe s njenim troškovima za odbranu. Isto vredi i za identifikovanje procenta javne potrošnje koji se tiče troškova za stvaranje uslova za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i za razmatranje povećanja javne potrošnje u oblastima poput odbrane, te za poređenje stanja u državi ugovornici sa stanjem u drugim državama sličnog nivoa ekonomskog razvoja.<sup>38</sup> Takođe, treba imati u vidu da su pod okriljem nekih međunarodnih organizacija precizirani indikatori poželjnog nivoa potrošnje od značaja za stvaranje uslova za ostvarivanje ovih prava, te tako, primera radi, Svetska zdravstvena organizacija ohrabruje države da troše najmanje 5 posto od svog bruto nacionalnog proizvoda na troškove zdravstvene zaštite.<sup>39</sup>

## 1.2. Sredstva za realizaciju obaveza

Sredstva koje države treba da koriste kako bi ispunile obavezu da preduzimaju korake u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava mogu da zadbiju oblik "svakog odgovarajućeg sredstva, uključujući tu naročito usvajanje zakonodavnih mera" (član 2. stav 1. Pakta). Ovo pravilo podrazumeva da je u mnogim slučajevima, usvajanje zakona i drugih pravnih propisa koji uređuju određeno pitanje – izrazito poželjno, a u nekim slučajevima čak i neophodno za ostvarivanje Paktom priznatih prava. Tako je, primera radi, delotvorna borba protiv diskriminacije u vršenju ekonomskih, socijalnih i

kulturnih prava otežana ako ne postoji solidan zakonodavni osnov za preduzimanje neophodnih antidiskriminacionih mera. Slično, zakonodavne mere predstavljaju neophodna sredstva za obezbeđivanje punog ostvarivanja prava na rad, prava na pravične i povoljne uslove rada, prava na socijalno obezbeđenje, prava na zdravlje, prava na obrazovanje i prava na zaštitu majke i deteta.<sup>40</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je, u tom smislu, primera radi, ukazao na potrebu da se u Australiji usvoji zakonodavstvo o plaćenom porodijskom odsustvu, Austriji je preporučeno da usvoji zakonodavstvo kojim će se unaprediti zaštita lica koja rade na osnovu atipičnih ugovora o radu, u pogledu Kameruna je izraženo žaljenje zbog nepostojanja zakonodavstva koje bi obezbeđivalo besplatno osnovno obrazovanje, dok je u Irskoj uočeno nepostojanje zakonodavstva o pravima osoba s invaliditetom.<sup>41</sup>

Obaveza država da preduzimaju korake u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava ne može se, ni u kom slučaju, razumeti na način da se iscrpljuje samo kroz usvajanje zakonodavnih mera. Države su, umesto toga, obavezne da preduzimaju "sva odgovarajuća sredstva" kako bi obezbedile puno ostvarivanje određenog prava, a što može uključiti, između ostalog, i upravne, ekonomske, obrazovne i socijalne mere.<sup>42</sup> Upravne mere se, tako, mogu ticati obezbeđivanja poštovanja Paktom zajemčenih prava od strane ustanova javnih službi prilikom pružanja usluga pojedincima; ekonomske mere se mogu ogledati u usvajanju ekonomskih politika koje uvode zaštitu za slučaj privatizacije javnih usluga; obrazovne mere se mogu ispoljavati u širenju informacija o zaštiti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i u uvođenju odgovarajućih obrazovnih programa za decu i širu javnost, dok se socijalne mere mogu sastojati u pružanju podrške organizacijama civilnog društva koje pomažu ugroženim i marginalizovanim pojedincima i grupama u ostvarivanju njihovih prava.<sup>43</sup> Ove mere se, pritom, mogu preduzimati nezavisno od političkog ili ekonomskog sistema države ugovornice, budući da Pakt ne zahteva od država da ustanove ili da ukinu određeni oblik političkog uređenja ili određeni oblik ekonomskog sistema. Umesto toga, Pakt zauzima neutralan stav prema ovom pitanju, te su države slobodne da preduzimaju korake u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava u okviru bilo kog sistema, pod uslovom da se u njemu poštuju sva ljudska prava (kako građanska i politička prava, tako i ekonomska, socijalna i kulturna prava, ali i druga ljudska prava, naročito pravo na razvoj). To, konačno, znači da Paktom priznata prava treba da se ostvaruju u okviru najrazličitijih ekonomskih i političkih sistema (socijalističkog sistema, kapitalističkog sistema, kombinacije socijalističkog i kapitalističkog sistema, liberalnog sistema itd), uz jedan uslov: da država priznaje međuzavisnost građanskih i političkih prava, s jedne strane, i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, s druge strane, i da se to odražava na strukturu njenog političkog

36 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 9.

37 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19: Pravo na socijalno obezbeđenje (član 9. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/GC/19, 4. februar 2008, stav 42.

38 J. King (2003), str. 54.

39 *Isto*.

40 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 3.

41 Navedeno prema: M. Langford, J. A. King (2008), str. 488.

42 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 7.

43 J. King (2003), str. 46.

i ekonomskog sistema.<sup>44</sup> Na koncu, treba imati u vidu da obaveza postepenog postizanja punog ostvarivanja prava suočava sa značajnim teretima i bogate države. Kako se ova obaveza ispunjava preduzimanjem koraka do maksimuma raspoloživih sredstava, i razvijene države, naime, treba da troše značajne finansijske resurse za poštovanje, zaštitu i ispunjavanje prava lica koja žive na njihovoj teritoriji.<sup>45</sup>

Države su slobodne da odlučuju o *podesnosti pojedinih sredstava*, tj. da odlučuju o tome koje sredstvo se može smatrati najpodesnijim za obezbeđivanje punog ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Nadležni organi država su, naime, ovlašćeni da donose odluke o merama koje će primenjivati i da, prema tome, raspodeljuju finansijske i druge resurse za njihovu implementaciju. Odluka o podesnosti mera se donosi imajući u vidu, pre svega, sve okolnosti od značaja za ostvarivanje određenog prava, a što uvek nije očigledno. Stoga je poželjno da države u svojim periodičnim izveštajima o primeni Pakta naznače kako mere koje su preduzele, tako i razloge zbog kojih upravo te mere smatraju najprimerenijim za obezbeđivanje punog ostvarivanja prava u određenoj državi. S druge strane, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao telo koje nadzire izvršavanje Pakta, daje konačnu ocenu o tome da li je određena država preduzela sve odgovarajuće mere za obezbeđivanje punog ostvarivanja prava.<sup>46</sup> Ta ocena zasniva se, između ostalog, na sledećim merilima: na obimu u kom su mere bile promišljene, konkretne i usmerene ka ostvarivanju ekonomskih, socijalnih kulturnih prava; na oceni da li je država vršila svoja diskreciona ovlašćenja na nediskriminatorni i nearbitrarni način ili ne; na tome da li je odluka države da dodeli ili ne dodeli dostupna sredstva u skladu sa standardima međunarodnog prava ljudskih prava; na tome da li je država, među više opcija, izabrala opciju kojom se Paktom priznata prava ograničavaju u najmanjoj mogućoj meri; na vremenskom okviru u kom su određeni koraci preduzeti; na tome da li je prilikom preduzimanja određenih koraka uvažen prekarni položaj ugroženih i marginalizovanih pojedinaca i grupa, da li su ti koraci bili nediskriminatorni i da li je prioritet dat ozbiljnim i rizičnim situacijama.<sup>47</sup>

U slučaju da su određena ekonomska, socijalna i kulturna prava priznata ustavom države ugovornice, kao i u slučaju da se u određenoj državi ugovornici odredbe Pakta neposredno primenjuju, države treba da dostave Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava informaciju o obimu u kom se ova prava smatraju utuživim, tj. o meri u kojoj se mogu štititi pred sudom. S druge strane, u pogledu država u kojima su usvojeni zakoni koji omogućavaju sprovođenje politika neposredno usmerenih na ostvarivanje Paktom zaštićenih prava, Komitet očekuje i informaciju o tome da li predmetni zakoni omogućavaju trećim licima da pokrenu sudski

postupak u ime pojedinaca i grupa koje smatraju da svoja prava ne ostvaruju u celosti.<sup>48</sup> Pored zakonodavnih mera, pod odgovarajućom merom za obezbeđivanje punog ostvarivanja prava može se razumeti i obezbeđivanje pravosudnih lekova za zaštitu prava koje se smatra utuživim, u skladu s pravnim sistemom države. Za države ugovornice Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koje su ratifikovale i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, iz potonjeg pakta proizlazi obaveza da obezbede da svako lice kom je povređeno neko pravo ima delotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava. S druge strane, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadrži i više odredaba za koje izgleda da ih sud ili drug organ može neposredno primeniti, uključujući odredbe člana 3, člana 7. tačke a) i i), člana 8, člana 10. stav 3, člana 13. stav 2. alineja a) i stavovi 3 - 4, kao i člana 15. stav 3.<sup>49</sup>

### 1.3. Minimalna suštinska obaveza

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava smatra da svaka država ugovornica Pakta ima, kao *minimalnu suštinsku obavezu* - obavezu da obezbedi makar minimalni osnovni nivo svakog Paktom priznatog prava. U tom smislu se, primera radi, *prima facie* smatra da su obaveze iz Pakta povređene u državama u kojima su značajnom broju pojedinaca uskraćeni osnovna ishrana, osnovna primarna zdravstvena zaštita, osnovni smeštaj, odnosno najosnovniji oblici obrazovanja.<sup>50</sup> U suprotnom, Pakt bi u znatnoj meri bio lišen svog razloga postojanja i svog smisla, te neispunjavanje minimalne suštinske obaveze predstavlja *prima facie* povredu Pakta i stvara obavezu preduzimanja svakog napora kako bi se, kao stvar prioriteta, zadovoljila određena potreba.<sup>51</sup> Procena ispunjenosti minimalne suštinske obaveze država, pritom, pretpostavlja uvažavanje činjenica vezanih za ograničeni pristup sredstvima neophodnim za obezbeđivanje ostvarivanja prava. U skladu s članom 2. stav 1. Pakta, države su, naime, dužne da preduzimaju korake "do maksimuma svojih raspoloživih sredstava". Država koja iz opravdanih razloga nije ispunila svoju minimalnu suštinsku obavezu treba da dokaže da je učinila svaki napor da koristi sva sredstva koja ima na raspolaganju, kako bi, kao svoj prioritet, ispunila minimalnu suštinsku obavezu.<sup>52</sup> To, dalje, znači da, čak i u slučaju da se dokaže da su raspoloživa sredstva neodgovarajuća, tj. nedovoljna, država ima obavezu da teži obezbeđivanju najšireg mogućeg uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Takođe, države su obavezne i da nadziru obim ostvarivanja prava, ali i obim njihovog neostvarivanja, kao i da osmisle strategije i programe za unapređenje ovih prava. Nedovoljna sredstva nisu, dakle, razlog da se država oslobodi obaveze preduzimanja koraka u cilju postepenog obezbeđenja punog

44 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 8.

45 J. King (2003), str. 41.

46 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 4.

47 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Izjava o evaluaciji obaveze preduzimanja koraka do "maksimuma raspoloživih sredstava" po Opcionom protokolu uz Pakt*, 10. maj 2007, E/C.12/2007/1, stav 8.

48 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 8.

49 *Isto*, stav 5.

50 *Isto*, stav 10.

51 M. Langford, J. A. King (2008), str. 492.

52 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 10.



ostvarivanja prava.<sup>53</sup> Stoga se, primera radi, čak i u periodima ekonomske recesije i drugim periodima u kojima su resursi države ozbiljno ograničeni, mora obezbediti stvarna zaštita osetljivih članova društva, pre svega, kroz usvajanje ciljanih programa usmerenih na stvaranje uslova za zaštitu ovih lica.<sup>54</sup> S tim u vezi, od država se očekuje da pravilno i potpuno razumeju probleme s kojima se suočavaju prilikom nastojanja da postepeno obezbede puno ostvarivanje Paktom priznatih prava, i da u svojim periodičnim izveštajima o primeni Pakta detaljno prijavljuju "činiocice i teškoće" koje sputavaju ostvarivanje prava. Ovo tim pre što postupak identifikacije i priznavanja određenih teškoća obezbeđuje solidnu osnovu za razvijanje najprimerenijih mera.<sup>55</sup> Konačno, treba uočiti da je u praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, u jednom trenutku, odstupljeno od ovakvog razumevanja minimalne suštinske obaveze, ali je kasnije ponovo zauzet prikazani stav. Komitet je, naime, u Opštem komentaru br. 14, koji se odnosi na pravo na zdravlje, zaključio da država ne može, koja god da je okolnost u pitanju, da opravda neispunjavanje minimalne suštinske obaveze, jer je ona nederogabilna.<sup>56</sup> To je, preciznije, značilo da se država ne može osloboditi minimalne suštinske obaveze ni u slučaju vanrednog stanja, rata ili bilo koje druge okolnosti, jer ograničeni pristup resursima nikada ne može biti izgovor za neispunjavanje minimalne suštinske obaveze. Ovo tumačenje je, međutim, napušteno, imajući u vidu da član 2. stav 1. Pakta kategorički propisuje da su obaveze država vezane za maksimum sredstava koje one imaju na raspolaganju, te je potvrđeno ranije prikazano tumačenje sadržano u Opštem komentaru br. 3.<sup>57</sup>

#### 1.4. Međunarodna pomoć i saradnja

Obaveza država da preduzimaju korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja Paktom priznatih prava, može se ispuniti kako *vlastitim naporom svake države ugovornice*, tako i kroz *međunarodnu pomoć i saradnju*, naročito na ekonomskom i tehničkom planu. Države, stoga, treba da za ispunjenje predmetne obaveze koriste kako sredstva koja postoje u svakoj od njih, tako i sredstva koja su u okviru međunarodne zajednice dostupna kroz programe međunarodne saradnje i pomoći. Značaj ove druge grupe sredstava je izričito potvrđen u čl. 11, 15, 22. i 23. Pakta.<sup>58</sup> Međunarodna saradnja može pomoći državama da lakše stvaraju uslove za delotvorno ostvarivanje Paktom priznatih prava. To вреди, između ostalog, i za bilateralne i multilateralne pregovore, uključujući pregovore s međunarodnim finansijskim institucijama, poput Međunarodnog monetarnog fonda,

Svetske banke i regionalnih banaka za razvoj. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, tako, primera radi, upozorava države da u pregovorima s međunarodnim finansijskim institucijama posvećuju veću pažnju zaštiti prava na rad, naročito kada su predmet pregovaranja s međunarodnim institucijama zajmovi, kreditni aranžmani, programi strukturnog prilagođavanja i međunarodne mere ovih institucija. To naročito podrazumeva da strategije, politike i programi koje države usvajaju pod okriljem programa strukturnih prilagođavanja ne smeju da ometaju ispunjavanje osnovnih obaveza koje su preuzele ratifikacijom Pakta, a vezane su za pravo na rad. Takođe, odgovarajuće strategije, politike i programi ne smeju da proizvode negativne posledice po pravo na rad žena i mladih, kao i ugroženih i marginalizovanih pojedinaca i grupa.<sup>59</sup> Slično, države treba da vode računa i o tome da se, povodom aktivnosti koje preduzimaju kao članice različitih međunarodnih organizacija, odnose s dužnom pažnjom prema pravu na socijalno obezbeđenje, naročito ako su predmet pregovaranja s međunarodnim finansijskim institucijama zajmovi, kreditni aranžmani i druge međunarodne mere.<sup>60</sup> S druge strane, valja uočiti da saradnja za razvoj automatski ne doprinosi unapređenju poštovanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, budući da neke aktivnosti koje se preduzimaju u ime "razvoja" mogu biti loše osmišljene, te čak i kontraproduktivne po ostvarivanje ljudskih prava. Kako bi se sprečio nastanak tih problema, prilikom osmišljavanja i preduzimanja aktivnosti treba, uvek kada je to moguće i primereno, s posebnom pažnjom i najvećom brigom razmatrati uticaj tih aktivnosti na ostvarivanje Paktom priznatih prava.<sup>61</sup> S druge strane, treba imati u vidu i to da države članice Ujedinjenih nacija, u skladu s članovima 55 - 56. Povelje Ujedinjenih nacija, načelima međunarodnog prava i odredbama Pakta, imaju obavezu da učestvuju u saradnji usmerenoj na razvoj i ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. To naročito вреди za države koje su u mogućnosti da pomognu drugim državama u ovoj oblasti. Tako je, primera radi, u Opštem komentaru br. 19 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji se odnosi na pravo na socijalno obezbeđenje potvrđeno da države, koje za to imaju sredstava, treba da olakšavaju ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje u drugim državama, pre svega kroz obezbeđivanje ekonomske i tehničke pomoći, pri čemu ekonomski razvijene države imaju posebnu odgovornost da pomažu državama u razvoju u ovoj oblasti.<sup>62</sup> Ovi i drugi primeri obaveze saradnje su važni zbog činjenice da bi u mnogim državama sveta, puno ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ostalo samo nedostižni san, da nema programa međunarodne pomoći i saradnje i da u njima ne učestvuju države koje su u mogućnosti da pomažu drugim državama kojima je ova pomoć potrebna.<sup>63</sup>

53 Isto, stav 11.

54 Isto, stav 12.

55 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 1*, stav 8.

56 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14: Pravo na najviši dostižni standard zdravlja (član 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/2000/4, 11. avgust 2000, stav 47.

57 J. King (2003), str. 43-44.

58 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 13.

59 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 30.

60 Isto, stav 58.

61 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 2: Mere međunarodne tehničke pomoći (član 22. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/1990/23, stav 7.

62 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stavovi 53-55. i 61.

63 Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Rezolucija 41/128. Deklaracija o pravu na razvoj, 4. decembar 1986, član 4.



## 2. Zabrana diskriminacije u uživanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava

### 2.1. Opšti domašaj antidiskriminacione klauzule

Jednakost predstavlja jednu od osnovnih vrednosti savremenog društva, koja, zajedno sa zabranom diskriminacije, čini ključni element i osnovno načelo zaštite ljudskih prava. Ovo stoga što diskriminacija umanjuje mogućnosti znatnog broja pojedinaca za ostvarivanje ljudskih prava, uključujući ekonomska, socijalna i kulturna prava. Ovo tim pre što ekonomski rast, sam po sebi, ne dovodi do održivog razvoja, već se pojedinci i grupe kontinuirano suočavaju s društveno-ekonomskom nejednakošću, koja je često uzrokovana različitim oblicima diskriminacije.<sup>64</sup>

Na međunarodnom nivou, zabrana diskriminacije nije bila potvrđena sve do perioda koji je usledio posle Drugog svetskog rata, uz izuzetak manjinskih ugovora koji su zaključivani posle Prvog svetskog rata. Izuzetak predstavlja i Deklaracija o svrsi i ciljevima Međunarodne organizacije rada (tzv. Filadelfijska deklaracija), kojom je 1944. godine potvrđeno da "sva ljudska bića, nezavisno od rase, vere ili pola, imaju pravo da traže svoj materijalni napredak i svoj duhovni razvoj u uslovima slobode i dostojanstva, ekonomske sigurnosti i jednakih mogućnosti".<sup>65</sup> Danas, brojni izvori prava međunarodnog porekla potvrđuju zabranu diskriminacije i načelo jednakosti, budući da se oni u velikoj meri oslanjaju na ljudsko dostojanstvo i poštovanje pojedinca, kao vrhunske vrednosti, a da neopravdano pravljenje razlike među ljudima umanjuje posebnu i jedinstvenu vrednost koju imamo kao ljudska bića.<sup>66</sup> To je jedan od ključnih razloga što se zaštita od diskriminacije uređuje u međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Osim toga, razloge za međunarodno regulisanje zaštite od diskriminacije treba tražiti i u činjenici da loši odnosi između pripadnika različitih grupa, pre svega grupa različitih veroispovesti, rase, etničkog porekla ili kulturne i jezičke tradicije, predstavljaju ozbiljnu pretnju svetskom miru. Takođe, uređivanje zaštite od diskriminacije doprinosi i društvenoj koheziji u državama ugovornicama određenih međunarodnih instrumenata, jer delotvorna primena načela jednakosti i zabrane diskriminacije jača sposobnost društva da obezbedi dobrobit svim svojim članovima, uz svođenje posledica socijalnog raslojavanja na najmanju moguću meru.<sup>67</sup>

Međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pritom, sadrže tzv. antidiskriminacionu klauzulu, odnosno odredbe o zabrani diskriminacije i jednakosti, koje zaštitu od diskriminacije uređuju kao preduslov za delotvorno uživanje zajemčenih ili potvrđenih prava i sloboda. Ipak, postoje i međunarodni instrumenti koji garantuju pravo na zaštitu od diskriminacije kao posebno ljudsko pravo, a postoje i instrumenti koji članovima naročito osetljivih grupa garantuju posebnu zaštitu. Tako je u preambuli, članu 1. stav 2, i u članu 55. Povelje Ujedinjenih nacija zabranjena diskriminacija u uživanju ljudskih prava, jer se od država članica Ujedinjenih nacija zahteva da zajemče ljudska prava i osnovne slobode, bez diskriminacije na osnovu pola, rase, jezika ili verispovesti, dok se kolektivna prava garantuju bez diskriminacije u odnosu na narode "velike i male". Nadalje, u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima potvrđeno je da se "[s]va ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima" (član 1), što znači da, u svetlu velike ideje o urođenom dostojanstvu i jednakosti svih članova ljudske zajednice, svakom čoveku pripadaju neotuđiva i nepovrediva prava, uz obavezu države da ih svima učini dostupnim pod jednakim uslovima. Diskriminaciju u vršenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava zabranjuju i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije<sup>68</sup>, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena,<sup>69</sup> Konvencija o pravnom statusu izbeglica,<sup>70</sup> Konvencija o položaju lica bez državljanstva,<sup>71</sup> Konvencija o pravima deteta,<sup>72</sup> Međunarodna konvencija o zaštiti svih radnika migranata i članova njihovih porodica,<sup>73</sup> kao i Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom<sup>74</sup>. S druge strane, Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 111<sup>75</sup> uređuje zaštitu od diskriminacije u oblasti zaposlenja i zanimanja, dok je Konvencijom *UNESCO*-a protiv diskriminacije u vaspitanju i obrazovanju zabranjena diskriminacija u pogledu ostvarivanja prava na obrazovanje. Takođe, antidiskriminaciona klauzula je sadržana i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima,<sup>76</sup> koji, pored zabrane diskriminacije u uživanju prava potvrđenih ovim paktom (član 2), sadrži i samostalnu garantiju jednake i delotvorne zaštite pojedinaca pred zakonom, kao i njihovu jednakost u pravima (član 26). Potonji član, preciznije, potvrđuje da je pravo da se ne trpi diskriminacija, samo po sebi, građansko pravo, bez obzira na prirodu prava koje se diskriminatorski uskraćuje.<sup>77</sup>

64 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20: Zabrana diskriminacije u ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (član 2, stav 2. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/GC/20, 2. jul 2009, stav 1.

65 Deklaracija o svrsi i ciljevima Međunarodne organizacije rada, deo II, tačka a).

66 Sandra Fredman, *Discrimination law*, Oxford University Press, New York, 2011, str. 227.

67 Michael Hansenne, *Labour flexibility: the quest for competitiveness versus the need for social regulation*, u: *Reconciling labour flexibility with social cohesion – Ideas for political action*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2006, str. 28.

68 Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, *Službeni list SFRJ*, br. 31/67.

69 Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/81.

70 Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 7/60.

71 Uredba o ratifikaciji Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 9/59.

72 Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/90 i *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97.

73 Naša država je potpisala ovu konvenciju, ali je nije potvrdila.

74 Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/09.

75 Uredba o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 3/61.

76 Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/71.

77 Vojin Dimitrijević, *Odredbe o nediskriminaciji u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima*, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1-3/1991, str. 107.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima obavezuje države ugovornice da obezbede da se sva Paktom zajemčena prava vrše bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su rasa, boja, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo uverenje, nacionalno ili socijalno poreklo, imovina, rođenje ili drugi status (član 2. stav 2). Pored ove opšte antidiskriminacione klauzule, Pakt u preambuli ističe "jednaka i neotuđiva prava svih" i izričito priznaje pravo "svakog" na rad, pravične i povoljne uslove rada, slobodu sindikalnog udruživanja, socijalno obezbeđenje, odgovarajući životni standard, zdravlje, obrazovanje i učešće u kulturnom životu (članovi 6 - 15. Pakta). Nadalje, Pakt izričito potvrđuje i jednako pravo muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (član 3), budući da su Paktom zajemčena prava od suštinskog značaja za dostojanstvo svakog pojedinca i da su u vreme izrade Pakta postojale brojne predrasude koje sprečavaju punu primenu načela jednakosti muškaraca i žena.<sup>78</sup> Osim toga, garantija prava na pravične i povoljne uslove rada iz člana 7. Pakta uključuje i pravo na jednaku naknadu za rad iste vrednosti, kao i jednaku mogućnost svakog da napreduje u profesionalnoj karijeri, dok član 10. Pakta potvrđuje da majkama treba priznati posebnu zaštitu tokom razumnog perioda koji prethodi, odnosno sledi porođaju, te da u korist dece i mladih treba preduzimati posebne mere zaštite i pomoći, bez diskriminacije. Konačno, član 13. Pakta potvrđuje da osnovno obrazovanje treba da bude obavezno i besplatno dostupno svima, kao i da visoko obrazovanje treba svima učiniti jednako dostupnim. Takođe, valja imati u vidu da je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao telo koje nadzire izvršavanje Pakta, u više svojih opštih komentara razmatrao primenu načela jednakosti u pogledu ostvarivanja pojedinih Paktom zaštićenih prava (prava na odgovarajući životni standard, obrazovanje, zdravlje, rad i socijalno obezbeđenje, autorska prava),<sup>79</sup> odnosno u pogledu određenih ugroženih i marginalizovanih grupa (žene, osobe sa invaliditetom i starije osobe)<sup>80</sup>.

Pakt zabranjuje diskriminaciju u uživanju njime zaštićenih prava na osnovu otvorene liste ličnih svojstava koja predstavljaju osnov diskriminacije. Član 2. stav 2. Pakta se, otud, primenjuje na sva ekonomska, socijalna i kulturna prava potvrđena u članovima 6 - 15. Pakta, pri čemu zabrana diskriminacije predstavlja neposrednu obavezu država koja nastaje trenutno, momentom prihvatanja Pakta. Od država se, naime, zahteva da garantuju zabranu diskriminacije u vršenju svakog od prava iz Pakta.<sup>81</sup> S tim u vezi, valja se podsetiti da *diskriminacija* podrazumeva svako neopravdano pravljenje

razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje koje se ogleda u isključivanju, ograničavanju, davanju prvenstva ili drugom vidu različitog postupanja koje je neposredno ili posredno zasnovano na zabranjenim osnovama i koje ima za cilj ili posledicu poništavanje ili pogoršavanje jednakog priznavanja, uživanja ili vršenja prava.<sup>82</sup> Reč je, preciznije, o neopravdanom različitim postupanju prema određenim licima ili grupama (kao i njima bliskim licima), koje se zasniva na njihovim stvarnim ili pretpostavljenim, urođenim ili stečenim ličnim svojstvima.<sup>83</sup> Osim toga, diskriminacija uključuje i podsticanje na diskriminaciju i uznemiravanje.<sup>84</sup>

Propuštanje države ugovornice Pakta da u dobroj veri preduzima aktivnosti od značaja za ispunjavanje obaveze iz člana 2. stav 2. Pakta predstavlja povredu Pakta. Države mogu povrediti Paktom zajemčena prava kako radnjama činjenja, tako i radnjama nečinjenja, uključujući radnje koje preduzimaju njihove institucije ili agencije na nacionalnom i lokalnom nivou. Takođe, države treba da se uzdržavaju od diskriminatorskih praksi i kada učestvuju u programima međunarodne saradnje i pomoći, ali i da preduzimaju korake kako bi obezbedile da se i sva lica koja se nalaze pod jurisdikcijom određene države članice takođe uzdržavaju od diskriminacije.<sup>85</sup>

### 2.1.1. Formalna i suštinska jednakost

Budući da Pakt obavezuje države ugovornice da "garantuju" vršenje Paktom zajemčenih prava bez bilo kog oblika diskriminacije, u državama diskriminacija mora biti ukinuta, kako formalno, tako i suštinski. U tom smislu, odredbu člana 2. stav 2. Pakta treba razumeti na način da zabranjuje formalnu i stvarnu diskriminaciju. *Formalna diskriminacija*, pritom, podrazumeva diskriminaciju pojedinaca i grupa na osnovu ustava, zakona i drugih pravnih propisa, kao i na osnovu strateških dokumenata države ugovornice.<sup>86</sup> U tom smislu, formalna jednakost pretpostavlja zahtev za jednakošću ljudi pred zakonom i njihovu jednakost u pravima, zbog čega se iste ili slične situacije moraju uređivati na isti način, a različite situacije različito, pod uslovom da se pravnim normama ne stvaraju (nove) razlike, kao što bi to, primera radi, bio slučaj sa zakonom koji ženama uskraćuje jednak pristup prestacijama u okviru šema socijalnog obezbeđenja na osnovu njihovog bračnog statusa. To, preciznije, znači da se načelo jednakosti pred zakonom tiče odnosa prema zakonu, odnosno zahteva da zakon ne pravi razliku među ljudima po ličnim svojstvima. Države ugovornice Pakta, otud, moraju poštovati načelo jednakosti u pravima i jednakosti pred zakonom: od zakonodavnih organa se očekuje da pravnim propisima koje usvajaju unapređuju jednako uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, dok se od sudova, upravnih agencija i drugih nadležnih subjekata očekuje poštovanje načela jednakosti pred zakonom, u smislu jednake primene prava na sve. Kako ukidanje formalne diskrimi-

78 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16: Jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (član 3. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/2005/4, 11. avgust 2005, stav 2.

79 Opšti komentari Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava br. 4 i 7 (pravo na odgovarajuće stanovanje), 12 (pravo na odgovarajuću ishranu), 13 (pravo na obrazovanje), 14 (pravo na najviši dostižni standard zdravlja), 15 (pravo na vođu), 17 (pravo na zaštitu autorskih prava), 18 (pravo na rad) i 19 (pravo na socijalno obezbeđenje).

80 Opšti komentari Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava br. 5, 6 i 13.

81 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 7.

82 *Isto*.

83 Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018, str. 58.

84 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 7.

85 *Isto*, stav 14.

86 *Isto*, stav 8.

nacije ne može da obezbedi stvarnu jednakost, države ugovornice Pakta su obavezne i da ukinu *suštinsku (de facto) diskriminaciju*, tj. da obezbede stvarnu jednakost, koja naročito podrazumeva uvažavanje postojećih ekonomskih, socijalnih i kulturnih nejednakosti, tj. uvažavanje činjenice da na uživanje Paktom zaštićenih prava često utiče to što je određeno lice član grupe koja ima neko lično svojstvo koje je osnov diskriminacije. Ukidanje diskriminacije u praksi, otud, zahteva od država da posvećuju posebnu pažnju grupama koje se tradicionalno suočavaju s preprekama pri vršenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. U tom smislu se od država traži da odmah usvoje neophodne mere za otklanjanje uzroka suštinske diskriminacije, te, primera radi, obezbeđivanje jednakog pristupa stanovanju, vodi i sanitarnom sistemu, doprinosi borbi protiv diskriminacije pripadnika etničkih grupa koje žive u neformalnih naseljima. Osim toga, postoje i slučajevi u kojima je za ukidanje fiktivne diskriminacije neophodno preduzimanje privremenih posebnih mera, koje su usmerene na otklanjanje posledica diskriminacije s kojima se određene grupe tradicionalno suočavaju prilikom vršenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Reč je, preciznije, o merama koje organi javne vlasti mogu uvesti u korist ugroženih i marginalizovanih grupa, a koje su neophodne za brže postizanja jednakog uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Ove mere se, pritom, mogu smatrati legitimnim samo ako predstavljaju razumna, objektivna i srazmerna sredstva za ispravljanje posledica *de facto* diskriminacije, pri čemu se s njihovom primenom mora prestati čim bude postignuta stvarna jednakost. Izuzetno, posebne mere mogu biti i trajne prirode, kao što je to, primera radi, slučaj, s obezbeđivanjem stalnih prevodilačkih službi za jezičke manjine.<sup>87</sup> Posebne mere, pritom, ne treba smatrati diskriminatornim prema ostalim pojedincima i grupama, iako podrazumevaju pravljenje razlike među ljudima na osnovu određenog ličnog svojstva. Ovo stoga što ih organi javne vlasti uvode u skladu s obavezom države da eliminiše nepovoljnosti prouzrokovane ranijim ili važećim diskriminatornim zakonima, tradicijom i praksom. Naravno, trajanje i priroda posebnih mera moraju biti određeni zavisno od osobenosti oblasti na koju se mera odnosi, i od konteksta u kojem se mera primenjuje, uz obezbeđivanje nadzora nad primenom svake posebne mere, ne bi li njihova primena prestala odmah po postizanju cilja zbog kog su i uvedene.<sup>88</sup>

## 2.1.2. Oblici diskriminacije

Obaveza država ugovornica Pakta da "garantuju" vršenje Paktom zajamčenih prava bez bilo kog oblika diskriminacije, podrazumeva i ukidanje kako neposredne, tako i posredne diskriminacije. *Neposredna diskriminacija*, pritom, nastaje kada se prema pojedincu postupa nepovoljnije nego prema drugom licu u sličnoj situaciji, a zbog razloga vezanih za njegovo lično svojstvo. *Neposredna diskriminacija*, preciznije, podrazumeva da se prema pojedincima koji su u suštinski istoj situaciji postupa različito, i to bez opravdanog razloga, odnosno da se pojedinci s određenim ličnim svojstvom, upravo zbog tog ličnog svojstva, dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u sličnoj situaciji. Za kvalifikaciju neposredne diskriminacije je, pritom, potrebno postojanje uporednika ili uporedne grupe, kao lica ili grupe lica koja se nalaze u istoj ili sličnoj situaciji kao i diskriminisano lice ili grupa, pri čemu je jedina razlika između njih i uporednika ili uporedne grupe u tome što diskriminisano lice ima određeno lično svojstvo.<sup>89</sup> Takođe, neposredna diskriminacija izuzetno uključuje i štetne radnje činjenja ili nečinjenja zasnovane na određenom ličnom svojstvu i ako ne postoji uporediva slična situacija, kao što je to slučaj s nepovoljnim postupanjem prema trudnicama.<sup>90</sup> Za kvalifikaciju diskriminacije trudnica nije, naime, potreban muški uporednik, ako je žena jasno dovedena u nepovoljniji položaj korišćenjem kriterijuma koji je specifičan za određeni pol, kao što je to slučaj s trudnoćom.<sup>91</sup> S druge strane, *posredna diskriminacija* postoji u slučaju da naizgled neutralni pravni propisi, politike ili praksa proizvede neraszmeran uticaj na vršenje Paktom potvrđenih prava, a zavisno od ličnog svojstva pojedinca, odnosno grupe. Tako se, primera radi, kao posredna diskriminacija može kvalifikovati uslovljavanje upisa u škole podnošenjem izvoda iz matične knjige rođenih, budući da pripadnici određenih etničkih manjina ili stranci ne mogu priložiti taj dokaz.<sup>92</sup> Slično, posredna diskriminacija će postojati u slučaju da je određena minimalna visina radnika utvrđena kao poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa na poslu gde to nije neophodno za uspešno izvršavanje radnih zadataka, a što može imati za posledicu posrednu diskriminaciju žena, ali i maloletnika kao i radnika kojima je, po pravilu, mnogo teže da taj uslov ispune. Posrednu diskriminaciju uspostavljaju, dakle, naizgled neutralne odredbe, politike ili praksa čija primena dovodi pojedince s određenim ličnim svojstvom u nepovoljniji položaj u odnosu na ostala lica. Iako ne upućuju na određeno lično svojstvo, ove norme, politike ili prakse utvrđuju uslove koje lica s određenim ličnim svojstvom nisu u stanju da ispune ili im je mnogo teže da to učine, u poređenju s licima koji to svojstvo nemaju. Posredna diskriminacija, otud, podrazumeva to da se prema licima koja se nalaze u različitoj situaciji postupa isto, tj. postupa kao da tih razlika nema.

89 Robin Allen, *Making comparisons in equality law - within gender, age and conflicts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, str. 9.

90 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 10.

91 Catherine Barnard, *EU employment law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, str. 354.

92 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 10.

87 Isto, stav 9.

88 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16: Jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (član 3. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/2005/4, 11. avgust 2005, stav 36.



Države ugovornice Pakta moraju usvajati zakonodavne i druge mere kako bi sprečile da pojedinci i grupe ne budu diskriminirani u svim sferama društva, uključujući i mesta rada i porodično okruženje.<sup>93</sup> Tako, primera radi, neke porodice mogu odbijati da školuju ćerke, poslodavci mogu zahtevati vozačku dozvolu kao uslov za zasnivanje radnog odnosa na poslu gde to nije neophodno za uspešno obavljanje radnih zadataka (čime se posredno diskriminišu maloletnici, osobe sa invaliditetom i stariji radnici), dok vlasnici stanova i davaoci kredita mogu neposredno ili posredno uskraćivati pristup stanovima ili kreditima, na osnovu etničkog porekla, bračnog stanja, invaliditeta ili seksualne orijentacije pojedinaca. Navedene prakse ne bi bile sankcionisane ukoliko ne bi bilo zahteva Pakta da države ugovornice "garantuju" vršenje Paktom zajemčenih prava bez diskriminacije, kao i ako u državama ugovornicama ne bi bilo zakonskih normi usaglašenih sa standardima i normama Pakta.

### 2.1.3. Lično svojstvo

Za postojanje diskriminacije potrebno je da postoji različito postupanje prema licu koje ima određeno lično svojstvo, pri čemu ne postoji objektivan razlog koji opravdava takvo razlikovanje. Pored slučajeva u kojima je neopravdano različito postupanje zasnovano na stvarnom ličnom svojstvu pojedinca, diskriminacija postoji i ukoliko je različito postupanje zasnovano na njegovom pretpostavljenom ličnom svojstvu pojedinca. Reč je, preciznije, o slučajevima u kojima se pojedinac dovodi u nepovoljniji položaj zbog toga što drugi smatraju da je on član grupe koja imaju određeno lično svojstvo, npr. za lice koje ima taman ten smatra se da je određene rase, iako to stvarno nije, ili se za lice koje učestvuje u protestima za podršku zaštiti prava lica određene seksualne orijentacije smatra da je i ono takve orijentacije, ili se, pak, za lice koje je bilo učlanjeno u određenu političku partiju, ali je iz nje istupilo, smatra da je određenog političkog opredeljenja. Pored slučajeva u kojima je lice diskriminirano zbog pripadnosti grupi lica koja imaju određeno svojstvo, kao diskriminacija se može kvalifikovati i neopravdano različito postupanje prema licima koja su povezana s grupom lica koja imaju određeno lično svojstvo, kao što je to, primera radi, slučaj s roditeljima deteta s invaliditetom. U potonjem slučaju, postoji, naime, *asocijativna ili prenesena diskriminacija* na osnovu invaliditeta, budući da zabrana neposredne diskriminacije na osnovu invaliditeta nije ograničena samo na zaštitu osoba sa invaliditetom, već se prostire i na lica koja ne spadaju u grupu osoba s invaliditetom, ali su diskriminirana zbog invaliditeta bliskog lica koje neguju. Ovaj vid diskriminacije ne treba vezivati samo za invaliditet kao lično svojstvo, jer zaštita od prenesene diskriminacije podrazumeva zaštitu lica koja su u vezi s licem koje ima bilo koje od zaštićenih ličnih svojstava - upravo, na osnovu određenog svojstva tog drugog lica.<sup>94</sup>

93 Isto, stav 11.

94 Elise Muir, Lisa Wadington, *Directive 2000/78/EC*, u: *Edoardo Ales, Mark Bell, Olaf Deinert, Sophie Robin-Olivier* (ur.), *International and European labour law - a commentary*, Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, Baden-Baden - München - Oxford, Portland, 2018, str. 529.

### 2.1.4. Višestruka i sistemska diskriminacija

S druge strane, ne sme se gubiti iz vida ni to se neki pojedinci ili grupe suočavaju s *višestrukom diskriminacijom*. Reč je, preciznije, o diskriminaciji na osnovu dvaju ili više ličnih svojstava koja predstavljaju osnovu diskriminacije, pri čemu kumulativno dejstvo više različitih osnova proizvodi osobene posledice po pojedince i, posledično, zahteva posebno razmatranje i obezbeđivanje odgovarajuće zaštite. Tako se, primera radi, žene dovode u nepovoljniji položaj zbog istovremenog delovanja pola i još jednog ili više drugih osnova diskriminacije, poput etničkog porekla, invaliditeta i verispovesti. U ovom slučaju, žena se, u isto vreme, suočava s diskriminacijom po više ličnih svojstava, koja zajedno čine deo njenog identiteta i koja deluju ujedinjeno, zbog čega nastaju usložnjene negativne posledice, koje su izraženije nego da se radi o diskriminaciji po svakom od ovih osnova posebno. Tako, primera radi, osobe sa invaliditetom oba pola nailaze na mnogo zajedničkih problema prilikom nastojanja da pronađu i zadrže zaposlenje i da napreduju u profesionalnoj karijeri, ali se žene sa invaliditetom suočavaju kako s negativnim stereotipima vezanim za invaliditet, tako i s negativnim rodnim stereotipima. Ovo stoga što se muškarci sa invaliditetom češće nego žene sa invaliditetom podstiču na zapošljavanje, jer se za žene sa invaliditetom neretko vezuje stereotip o pasivnoj ulozi u društvu. Osim toga, rodni stereotipi koji prate radnice sa invaliditetom se, kao i u slučaju žena uopšte, vezuju za teškoće usklađivanja profesionalnih i porodičnih dužnosti. To u slučaju žena sa invaliditetom postaje posebno ozbiljno, ako se ima u vidu otežani pristup uslugama vezanim za brigu o deci i drugim licima zavisnim od tuđe nege i pomoći. Takođe, odgovarajuće usluge su često skupe, tako da i kada postoje, ne olakšavaju integraciju žena sa invaliditetom u tržište rada. Ovo tim pre što se majke sa invaliditetom suočavaju i s predrasudom da nisu sposobne da budu dobri roditelji, a što ih može odvrćati od korišćenja usluga asistencije. Navedeni i drugi negativni stereotipi imaju za posledicu to da žene sa invaliditetom imaju znatno manje mogućnosti da pronađu zaposlenje, kao i veće izgleda da budu ekonomski neaktivne. Pored činilaca koji utiču na opštu stopu (ne) zaposlenosti, problem nezaposlenosti žena s invaliditetom može se objasniti i njihovim nedovoljnim obrazovanjem, odnosno nedostatkom ili zastarevanjem potrebnih znanja, veština i umeća, usled diskriminacije osoba s invaliditetom u oblasti obrazovanja, kao i neusklađenosti obrazovnog sistema sa zahtevima tržišta rada. Pored nezaposlenosti, negativni stereotipi, koje poslodavci vezuju za rad žena sa invaliditetom imaju za posledicu i profesionalnu segregaciju. Reč je, preciznije, o učestalom zapošljavanju žena sa invaliditetom na nisko plaćenim i nesigurnim poslovima, kao i o izostanku ili uskraćivanju mogućnosti za njihovo napredovanje i stručno usavršavanje.<sup>95</sup>

Nadalje, države ugovornice Pakta treba da sprečavaju i ukidaju *sistemska diskriminacija*, koja je istrajno

95 Manuela Samek Lodovici et al., *Discrimination and access to employment for female workers with disabilities*, European Parliament, Brussels, 2017, str. 25. i dalje.

usmerena protiv određene grupe i duboko ukorenjena u društvenom ponašanju. Sistemsku diskriminaciju uspostavljaju, naime, pravna pravila, politike, prakse ili dominantni kulturni stavovi u javnom ili privatnom sektoru, kojima se stvaraju relativne nepovoljnosti za određene grupe, odnosno privilegije za druge grupe.<sup>96</sup>

### 2.1.5. Opravdan i objektivan razlog za različito postupanje

Primena načela jednakosti i zabrane diskriminacije ne isključuje, međutim, svako pravljenje razlike između pojedinaca i grupa na osnovu ličnih svojstava koja predstavljaju osnov diskriminacije. Izuzetno, pravljenje razlike između pojedinaca i grupa na osnovu ličnih svojstava neće uspostavljati diskriminaciju ukoliko postoji *opravdan i objektivan razlog za različito postupanje*. Ocena o dopuštenosti određenih mera, odnosno određenog činjenja ili nečinjenja će, pritom, zavisiti od toga da li su cilj i posledice tih mera, odnosno radnji, legitimni, kao i da li su u skladu s prirodom prava potvrđenih Paktom, te da li se ove mere i radnje koriste isključivo radi unapređenja opšteg blagostanja u demokratskom društvu. Osim toga, dopuštenost različitog postupanja prema pojedincima i grupama zavisi i od postojanja srazmernosti između cilja koji se određenim merama i radnjama želi postići, s jedne strane, i posledica primene tih mera i radnji, s druge strane. Tako, primera radi, ne mogu biti kvalifikovane kao diskriminatorne norme radnog zakonodavstva kojima se ženama pruža posebna zaštita od otkaza ugovora o radu za vreme trudnoće. Suprotno, nema opravdanih i objektivnih razloga za posebnu zaštitu žena, ako se ona tiče rizika koji na isti način ugrožavaju i žene i muškarce. To će, primera radi, biti slučaj s noćnim radom, koji štetno utiče na zdravlje radnika, nezavisno od njihovog pola (dakle, jednako ugrožava zdravlje i dobrobit i žena i muškaraca), tako da ograničavanje zabrane noćnog rada samo u odnosu na radnice ne predstavlja dopušteni izuzetak od zabrane diskriminacije, već povredu ovog načela. Apsolutna zabrana noćnog rada žena, kao takvih, ima, naime, za posledicu to da je ženama uskraćen pristup nizu poslova koji od radnika zahtevaju da određene radne zadatke obavljaju noću i koji su, zbog uvećane zarade za noćni rad, dobro plaćeni. Slično, zabrana različitog postupanja prema radnicima bi, u nekim slučajevima, mogla da dovede u pitanje obavljanje određenih poslova. Ovo stoga što je reč o poslovima kod kojih određeno lično svojstvo predstavlja pravi, odlučujući uslov za uspešno obavljanje radnih zadataka i izvršavanje radnih dužnosti, zbog čega se i razlikovanje radnika prema tom svojstvu ne može smatrati diskriminacijom. Tako, primera radi, neće predstavljati diskriminaciju na osnovu zdravstvenog stanja to što se naročita snaga i izdržljivost utvrđuju kao poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa na poslovima koji naročito teški, opasni i štetni po zdravlje i na kojima se štetan uticaj uslova rada na zdravlje radnika ne može otkloniti ni pored svih mera zaštite zdravlja i bezbednosti na radu koje poslodavci preduzimaju. Izuzetna mogućnost utvrđivanja ličnih svojstava kao posebnih uslova za zasnivanje radnog odnosa potvrđena je i u Konvenciji Međunarodne organizacije rada broj 111 o diskriminaciji u oblasti zapo-

sljenja i zanimanja ("svako razlikovanje, isključivanje ili davanje prednosti u pogledu određenog posla, a koje je zasnovano na njemu inherentnim zahtevima" /član (član 1. stav 2). Konačno, treba imati u vidu i to da nedostatak sredstava ne može predstavljati objektivan i opravdan razlog za različito postupanje prema pojedincima i grupama, osim ukoliko je država uložila svaki mogući napor da sva sredstva koja ima na raspolaganju koristi za ukidanje diskriminacije, uz postavljanje borbe protiv diskriminacije kao svog prioriteta.<sup>97</sup>

## 2.2. Osnovi diskriminacije

Mnogim osnovima diskriminacije zajedničko je to da predstavljaju obeležja koje pojedinac uglavnom ne stiče svojom voljom i koje ga čine pripadnikom šire grupe, kao što su urođena obeležja (rasa, boja kože, pol, nacionalno i socijalno poreklo, rođenje), odnosno obeležja koja većina ljudi nasleđuje, poput jezika (koji se posle rane mladosti teško da savršeno naučiti) i veroispovesti, koja je, po pravilu, veroispovest roditelja tog pojedinca. Takođe, osnov diskriminacije mogu biti i stečena svojstva koje čovek može da izmeni svojom slobodnom odlukom, poput političkih i drugih uverenja, kao i druge osobine koje pojedinac stiče socijalizacijom i akulturacijom, odnosno koje su izraz njegovog slobodnog izbora, kao sastavnog dela ljudskog dostojanstva.<sup>98</sup>

U članu 2. stav 2. Pakta, kao osnovi diskriminacije navedena su sledeća lična svojstva: rasa, boja, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo uverenje, nacionalno ili socijalno poreklo, imovina i rođenje. Ova lista nije, međutim, iscrpna, već su u njoj navedeni samo primeri istorijski najvažnijih osnova diskriminacije, dok se kao osnov diskriminacije izričito može pojaviti i "drugi status". U tom smislu i neka druga lična svojstva mogu biti kvalifikovana kao osnov diskriminacije. Ova klauzula Pakta je posebno važna zbog činjenice da priroda diskriminacije varira zavisno od konteksta u kom se preduzimaju određene radnje i donose određeni akti, a takođe se i razvija kroz vreme. Stoga je potreban fleksibilan pristup osnovima diskriminacije koji se mogu podvesti pod "drugi status", a kako bi se pod zabranu diskriminacije podveli i drugi oblici različitog postupanja koja nisu opravdani objektivnim razlozima i čija je priroda uporediva s diskriminacijom na osnovu svojstava koja su izričito potvrđena u članu 2. stav 2. Pakta. Novi osnovi diskriminacije, pritom, mogu biti vezani za lična svojstva u pogledu kojih je opšte priznato da su društvene grupe koje poseduju određeno lično svojstvo osetljive i da su se suočavale i nastavljaju da se suočavaju s marginalizacijom. U tom smislu su u opštim komentarima i zaključnim razmatranjima Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao drugi statusi koje treba smatrati osnovima diskriminacije kvalifikovani invaliditet, starost, nacionalnost, bračni i porodični status, seksualna orijentacija i rodni identitet, zdravstveno stanje, mesto prebivališta, te ekonomska i socijalna situacija. Ipak, ni lista ovih osnova diskriminacije nije za-

96 Isto, stav 12.

97 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 13.

98 V. Dimitrijević (1991), str. 103.

tvorena, već postoji mogućnost da u budućnosti bude proširena novim ličnim svojstvima.<sup>99</sup>

### 2.2.1. Rasa i etničko poreklo

Kada je reč o osnovima diskriminacije koji su izričito navedeni u članu 2. stav 2. Pakta, najpre, treba imati u vidu da Pakt zabranjuje diskriminaciju na osnovu "rase i boje", koje uključuje etničko poreklo pojedinca. Ovaj osnov diskriminacije zabranjuju i drugi instrumenti za zaštitu ljudskih prava, uključujući Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Upotreba izraza "rasa" u odredbi člana 2. stav 2. Pakta ne sme se, međutim, tumačiti na način da su prihvatljive teorije koje pokušavaju da odrede postojanje odvojenih ljudskih rasa. Ovo stoga što svi pojedinci čine jednu ljudsku porodicu bogatu u svojim različitostima, što se svi ljudi rađaju slobodni i jednaki u dostojanstvu i pravima, i što je neprihvatljiva bilo koja doktrina o superiornosti određene rase, kao i bilo koja teorija koja pokušava da odredi postojanje različitih ljudskih rasa.<sup>100</sup>

### 2.2.2. Pol

Pakt izričito zabranjuje i diskriminaciju na osnovu pola, s tim što u članu 3. izričito garantuje i jednako pravo muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Pol, pritom, označava nepromenljive razlike koje postoje između muškaraca i žena, u smislu bioloških karakteristika koje određuju neko lice kao muškarca ili ženu. Ipak, od usvajanja Pakta do danas, razumevanje ovog osnova diskriminacije je prošireno na način da on ne pokriva samo fizičke i fiziološke karakteristike pojedinca, već jednako uključuje i društvenu konstrukciju rodnih stereotipa, predrasude i očekivane rodne uloge koje mogu stvarati prepreke za jednako uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Misli se, preciznije, na dodeljivanje uloga koje su društveno uslovljene, odnosno na društvena svojstva i mogućnosti koje se pripisuju pripadnosti muškom i ženskom polu, a zbog čega u većini društava postoje razlike između muškaraca i žena u pogledu odgovornosti koje će im biti poverene, aktivnosti koje će preduzimati, pristupa sredstvima, i mogućnosti za učešće u donošenju odluka.<sup>101</sup> U tom smislu se diskriminacijom na osnovu pola može smatrati odbijanje poslodavca da zaposli kandidata ženskog pola, zato što radnica može da ostane u drugom stanju, a usled čega će poslodavac imati troškove vezane za zapošljavanje i obuku novog radnika koji će je zamenjivati tokom porodijskog odsustva i odsustva s rada radi nege deteta. Slično vredi i za poslodavca koji zapošljava žene s nepunim radnim vremenom, kao i na poslovima s dna hijerarhije poslova u preduzeću, a zbog stereotipa da žene nisu voljne da posvete izvršavanju svojih radnih zadataka onoliko vremena koliko to čine muškarci.<sup>102</sup>

99 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 27.

100 Outcome document of the Durban Review Conference, Geneva, 2009, stav 6.

101 Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, *Gender mainstreaming: strategy for promoting gender equality*, 2001.

102 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 20.

### 2.2.3. Jezik

U osnove diskriminacije spada i jezik. Diskriminacija po ovom ličnom svojstvu uključuje i neopravdano pravljenje razlike među pojedincima i grupama na osnovu regionalnog akcenta, a često je tesno povezana s diskriminacijom na osnovu nacionalnog ili etničkog prekla. Jezičke prepreke mogu, naime, ometati uživanje mnogih Paktom zaštićenih prava, zbog čega, primera radi, postoji potreba da informacije o javnim službama i dobrima, u najvećoj mogućoj meri, budu dostupne i na jezicima koje govore manjine. S druge strane, države ugovornice Pakta treba da obezbede da se uslovi za zasnivanje radnog odnosa, kao i uslovi za upis u škole, koji se tiču poznavanja određenog jezika, utvrđuju samo ukoliko za to postoje opravdani i objektivni razlozi.<sup>103</sup> Tako se, primera radi, može smatrati diskriminacijom utvrđivanje odličnog poznavanja srpskog jezika za poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa za posao čije uspešno obavljanje ne zahteva intenzivnu i svakodnevnu komunikaciju s ljudima, pri čemu nije jasno šta bi sve podrazumevalo odlično poznavanje određenog jezika (pravopis, gramatika, književnost i sl.).

### 2.2.4. Veroispovest

S druge strane, *veroisповest*, kao osnov diskriminacije, podrazumeva ispoljavanje vere ili uverenja po izboru pojedinca, između ostalog, i kroz učešće u verskim obredima, poštovanje, praktikovanje i podučavanje o veri na za to podesnim mestima, kao i kroz poštovanje dana odmora i proslave verskih praznika u skladu s pravilima vere ili uverenja pojedinca.<sup>104</sup> Osim toga, veroispovest uključuje i neispoljavanje bilo koje vere ili uverenja. Tako se, primera radi, kao diskriminacija na osnovu veroispovesti može kvalifikovati uskraćivanje pristupa univerzitetima, zaposlenju ili zdravstvenim ustanovama pojedincima koji su članovi manjinske ili bilo koje druge verske zajednice.<sup>105</sup>

### 2.2.5. Političko ili drugo uverenje

U osnove diskriminacije ulaze i *političko ili drugo uverenje*. I u ovom slučaju, osnov diskriminacije može predstavljati ne samo to što je pojedinac određenog uverenja, već i što nije politički opredeljen, kao i ispoljavanje političkih uverenja, te članstvo u političkim partijama ili sindikatima. U tom smislu, diskriminaciju na osnovu uverenja može uspostaviti uslovljavanje pristupa šemama za pružanje pomoći za obezbeđivanje ishrane podrškom određenoj političkoj partiji.<sup>106</sup>

103 *Isto*, stav 21.

104 Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Deklaracija o ukidanju svih oblika netolerancije i diskriminacije na osnovu vere ili uverenja. Rezolucija 36/55, 25. novembar 1981, član 6, tač. a), e) i h).

105 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 22.

106 *Isto*, stav 23.



## 2.2.6. Nacionalno ili socijalno poreklo

Listu Paktom izričito zabranjenih osnova diskriminacije nastavlja *nacionalno ili socijalno poreklo*. Nacionalno poreklo se, pritom, odnosi na državu iz koje pojedinac dolazi, na naciju kojoj pripada ili na njegovo mesto porekla. S druge strane, socijalno poreklo upućuje na socijalni položaj koji je pojedinac nasledio. Ove lične okolnosti mogu, biti razlog zbog kog se pojedinci ili grupe suočavaju sa sistematskom diskriminacijom prilikom uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kako u javnoj, tako i u privatnoj sferi.<sup>107</sup>

## 2.2.7. Imovina

*Imovina* se, kao osnov diskriminacije, vezuje za široki koncept imovine koji uključuje svojinska ovlašćenja nad nepokretnim stvarima, intelektualnu svojinu, primanja ostvarena po osnovu rada i slično, odnosno neposedovanje ovih stvari. U tom smislu, primera radi, život u neformalnom naselju ili neki drugi status koji se tiče posedovanja i korišćenja zemljišta, ne sme biti utvrđen kao uslov za pristup pijaćoj vodi ili za zaštitu od prinudne evikcije.<sup>108</sup>

## 2.2.8. Rođenje

Konačno, u članu 2. stav 2. Pakta je kao osnov diskriminacije izričito navedeno i *rođenje*, dok je u članu 10. stav 3. Pakta potvrđeno da se posebne mere u korist dece i mladih osoba moraju primenjivati bez diskriminacije na osnovu porodičnog porekla. To, dalje, znači da Pakt zabranjuje pravljenje razlike u pogledu vršenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava zavisno od toga da li je lice rođeno u braku ili su ga roditelji dobili u vanbračnoj zajednici, kao i nezavisno do toga da li su njegovi roditelji lica bez državljanstva. Isto vredi i za neopravdano pravljenje razlike prema pojedincima zbog toga što su usvojeni. Takođe, ovaj osnov diskriminacije obuhvata i poreklo, posebno u slučaju postojanja kasti ili drugog analognog sistema nasleđenog statusa.<sup>109</sup> To, preciznije, znači da je zabranjena diskriminacija članova zajednice zasnovana na različitim vidovima društvene stratifikacije, koji ukidaju ili narušavaju jednako uživanje ljudskih prava, a o čemu svedoče različiti činioci, poput nemogućnosti ili ograničene mogućnosti za promenu nasleđenog statusa, društvenog ograničenja mogućnosti stupanja u brak van određene grupe, privatne i javne segregacije članova određene grupe (npr. u pogledu stanovanja i obrazovanja, pristupa javnim površinama, pristupa vodi), ograničavanje slobode napuštanja nasleđenih zanimanja ili slobode odbijanja obavljanja ponižavajućih ili opasnih poslova, dužničko ropstvo, dehumanizujuća predavanja o zagađenosti ili nedodirljivosti određenih grupa, te generalizacija nedostataka poštovanja ljudskog dostojanstva i jednakosti određene grupe.<sup>110</sup>

## 2.2.9. Invaliditet

Kada je, pak, reč o ličnim svojstvima koja su potvrđena kao osnov diskriminacije u praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, najpre, treba navesti *invaliditet*. Pakt, naime, izričito ne navodi invaliditet kao osnov diskriminacije, niti među zaštićenim kategorijama izričito pominje osobe sa invaliditetom, budući da je tek sedamdesetih godina prošlog veka, invaliditet postao predmet uređivanja međunarodnog prava ljudskih prava. Ipak, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je u Opštem komentaru o položaju osoba sa invaliditetom od 1994. godine protumačio član 2. stav 2. Pakta na način da izraz "drugi status" uključuje i invaliditet.<sup>111</sup> Države ugovornice Pakta su, pritom, podstaknute da preduzimaju mere koje osobama sa invaliditetom mogu pomoći da prevaziđu bilo koju prepreku vezanu za njihov invaliditet, koja im otežava ili onemogućava uživanje Paktom zajemčenih prava.<sup>112</sup> Štaviše, do stupanja na snagu Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Pakt je bio jedini pravno obavezujući međunarodni instrument koji je pružao zaštitu osobama sa invaliditetom od diskriminacije (zajedno s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, čija se opšta antidiskriminaciona klauzula iz člana 2. ovog pakta, takođe, tumači na način da zabranjuje i diskriminaciju na osnovu invaliditeta).<sup>113</sup> S tim u vezi, treba imati u vidu da je u Konvenciji o pravima osoba sa invaliditetom, pojam invaliditeta određen kao dugoročno fizičko, mentalno, intelektualno ili senzorno oštećenje, koje, u dejstvu s različitim preprekama, može ometati puno i delotvorno učešće osoba sa invaliditetom u društvu, na jednakoj osnovi s drugima (član 1. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom). To, dalje, znači da se invaliditetom ne smatra (samo) medicinska ili biološka disfunkcija, već se, prilikom određivanja ovog pojma, moraju uzeti u obzir i ograničenja i prepreke za puno učešće osoba sa invaliditetom u društvu. Stoga se i polazi od potrebe integracije osoba sa invaliditetom u društvo, odnosno od potrebe da države intervenišu, kako bi se uklonile društveno konstruisane prepreke koje narušavaju jednakost i dostojanstvo osoba sa invaliditetom. Kako Paktom zajemčena prava pripadaju svakom čoveku, moraju ih uživati i sve osobe sa svim vrstama invaliditeta.<sup>114</sup> Diskriminacija osoba sa invaliditetom se, pritom, razume kao svako pravljenje razlike, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, ili uskraćivanje razumnog prilagođavanja, koje je zasnovano na invaliditetu, a koje ima za posledicu ukidanje ili nanošenje štete priznavanju, uživanju ili vršenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Osobe sa invaliditetom se, naime, veoma često sprečavaju u jednakom uživanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, pre svega kroz zanemarivanje, ignorisanje, predrasude i lažne pretpostavke, kao i kroz isključivanje ili odvajanje, a što može biti naročito ozbiljno u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja, kulturnog života i pristupa zdravstvenoj zaštiti i drugim

107 Isto, stav 24.

108 Isto, stav 25.

109 Isto, stav 26.

110 Komitet za ukidanje rasne diskriminacije, *Opšta preporuka br. 29 (2002), Diskriminacija na osnovu porekla*, U.N. Doc. A/57/18, stav 1, tačka a).

111 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5: Osobe sa invaliditetom*, 9. decembar 1994, E/1995/22, stav 5.

112 Isto, st. 5 i 19.

113 Gauthier de Beco, *Disability in International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, str. 18.

114 *World report on disability* (2011), str. 27.

uslugama javnih službi.<sup>115</sup> Države otud treba da se posvete borbi protiv oblika diskriminacije kakvi su zabrana pristupa obrazovanju, uskraćivanje razumnog prilagođavanja uslova rada i mesta rada potrebama radnika sa invaliditetom ili uskraćivanje razumnog prilagođavanja javnih zdravstvenih ustanova potrebama pacijenata sa invaliditetom.<sup>116</sup>

## 2.2.10. Starost

U praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao osnov diskriminacije izdvojena je i *starost*. S tim u vezi, treba imati u vidu da u Paktu, ali i u drugim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, starosna diskriminacija nije neposredno zabranjena. Ovo stoga što u vreme usvajanja tih instrumenata, starenje stanovništva i tendencija produženja životnog veka nisu predstavljali značajniji izazov, tako da nije bilo moguće govoriti ni o namernom isključivanju životnog doba iz kataloga nedopuštenih osnova razlikovanja ljudi.<sup>117</sup> Jedini izuzetak od ovog pravila predstavlja Međunarodna konvencija o pravima svih radnika migranata i članova njihovih porodica (član 7) u kojoj je životno doba neposredno zabranjeno kao osnov razlikovanja ljudi. Pritom je moguće uočiti razliku između starosne diskriminacije u širem i u užem smislu, tako da se starosna diskriminacija u širem smislu može odnositi na različite starosne grupe (mladi, odrasli, starija lica), dok se pod starosnom diskriminacijom u užem smislu podrazumeva diskriminacija prema starijim osobama. U potonjem slučaju, starosna diskriminacija se, po pravilu, ne vezuje za biološko starenje, već za socijalna ograničenja koja ono sa sobom nosi, što je, primera radi, potvrđeno i u Preporuci Međunarodne organizacije rada broj 162 o starijim radnicima, kojom je pojam stariji radnik određen na način da obuhvata „sve radnike koji su, zbog starenja, podložni da se suoče s teškoćama u zapošljavanju i zanimanju“ (stav 1. Preporuke broj 162). Kada je, pak, reč o praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, ukazano je na potrebu borbe država ugovornica Pakta protiv diskriminacije nezaposlenih starijih osoba prilikom pronalaženja zaposlenja, kao i u pogledu njihovog pristupa profesionalnoj obuci ili prekvalifikaciji. Osim toga, potcrtna je i potreba borbe protiv diskriminacije starih osoba koje žive u siromaštvu, posebno u vidu nejednakog pristupa univerzalnim starosnim penzijama zbog njihovog mesta prebivališta. Pored diskriminacije u užem smislu, zabrana starosne diskriminacije podrazumeva i zabranu diskriminacije mladih osoba, koja se, primera radi, ispoljava u nejednakom pristupu adolescenata informacijama o reproduktivnom zdravlju i odgovarajućim zdravstvenim uslugama.<sup>118</sup>

115 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stav 15.

116 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 28.

117 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6: Ekonomska, socijalna i kulturna prava starijih osoba*, E/1996/22, od 8. decembra 1995, stav 11.

118 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 29.

## 2.2.11. Državljanstvo

Po stavu Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, otvorena lista osnova diskriminacije obuhvata i *državljanstvo*. Smatra se, naime, da državljanstvo ne sme predstavljati prepreku za pristup Paktom zajemčenih prava, zbog čega ova prava pripadaju svakom, uključujući strane državljane, lica bez državljanstva, izbeglice, radnike migrante i žrtve međunarodne trgovine ljudima. Navedena lica treba da vrše ekonomska, socijalna i kulturna prava, nezavisno od njihovog pravnog položaja, s tim da države u razvoju, u skladu s članom 2, stav 3. Pakta, mogu da, imajući u vidu nacionalnu ekonomiju, odrede u kom obimu će strancima garantovati Paktom priznata ekonomska prava. Države su, primera radi, dužne da svoj deci koja se nalaze na njihovoj teritoriji, uključujući i decu koja su subjekti neregularnih migracija, omoguće da se obrazuju, kao i da imaju pristup odgovarajućoj ishrani i priuštvioj zdravstvenoj zaštiti.<sup>119</sup> Potonja obaveza potvrđena je i u praksi Komiteta za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, u kojoj je ukazano i na potrebu izbegavanja obrazovne segregacije i različitih standarda postupanja prema domaćim državljanima i strancima u pogledu pristupa visokom obrazovanju. Za tim sledi i potreba jednakog uživanja prava na odgovarajuće stanovanje, posebno u smislu izbegavanja segregacije u pogledu stanovanja, kao i ukidanje diskriminacije stranaca u pogledu uslova za zasnivanje radnog odnosa i uslova rada, uz sprečavanje ozbiljnih problema koji se javljaju u vezi s radom stranaca, naročito u vidu dužničkog ropstva, zadržavanja pasoša i zlostavljanja stranih radnika, posebno onih koji obavljaju plaćeni rad u domaćinstvu poslodavca (tzv. pomoćno kućno osoblje). Takođe, u praksi Komiteta za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije potvrđeno je da, i pored prava svake države da uslovi zasnivanje radnog odnosa sa strancem posedovanjem radne dozvole, svi pojedinci imaju pravo na rad, pravo na pravične i povoljne uslove rada i slobodu sindikalnog udruživanja, od zasnivanja radnog odnosa do njegovog prestanka. Nadalje, države treba da poštuju i pravo stranaca na odgovarajući standard fizičkog i mentalnog zdravlja, kao i da preduzimaju mere neophodne za sprečavanje prakse uskraćivanja kulturnog identiteta strancima, poput pravnih ili faktičkih zahteva da promene svoje ime, kako bi dobili državljanstvo u državi prijema. Konačno, strancima treba omogućiti jednak pristup svakom mestu ili usluzi namenjenoj za opštu javnu upotrebu (saobraćaj, hoteli, restorani, pozorišta, parkovi i sl.).<sup>120</sup>

## 2.2.12. Bračni i porodični status

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava smatra osnovom diskriminacije i *bračni i porodični status*. Ovo stoga što na vršenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava može uticati, između ostalog, i to da li je pojedinac zasnovao brak ili ne, a ako je zasnovao brak, da li to učinjeno po posebnom pravnom režimu. Takođe, osnov razlikovanja pojedinaca može predstavljati i to što žive u vanbračnoj zajednici ili u zajednici koju pravo

119 *Isto*, stav 30.

120 Komitet za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, *Opšta preporuka br. 30 (2004). Diskriminacija stranaca*, CERD/C/64/Misc.11/rev.3, stavovi 29-39.



ne priznaje, kao i to što su razvedeni, ili im je supružnik preminuo, ili žive s članovima šire porodice, odnosno u srodničkim grupama, ili pak imaju različite vrste porodičnih dužnosti (npr. prema deci, odnosno prema većem broju dece, ili prema odraslim članovima porodice zavisnim od tuđe nege i pomoći). Takođe, diskriminacija po ovom osnovu postoji i ako pojedinac nije u stanju da vrši neko Paktom zaštićeno pravo zbog svog porodičnog statusa ili to može da čini samo uz saglasnost supružnika (npr. uslovljavanje zapošljavanja žena dozvolom koju njihovi supružnici mogu dati pre nego što žene počnu da traže plaćeno zaposlenje<sup>121</sup>), odnosno uz garantiju određenog člana porodice.<sup>122</sup> S druge strane, Komitet za ljudska prava, kao telo koje nadzire izvršenje Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, je zaključio da je holandsko zakonodavstvo o zaštiti za slučaj nezaposlenosti suprotno članu 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, budući da je koncipirano po modelu muškarca, kao izdržavaoca porodice. Zaključak je donet povodom odbijanja zahteva za ostvarivanje prestacije za slučaj nezaposlenosti, s obrazloženjem da je podnositeljka udata i da nije izdržavalac porodice. Iako Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima ne garantuje pravo na socijalnu sigurnost, niti s njim povezana socijalna prava, Komitet je našao povredu člana 26. Pakta, jer se holandsko socijalno zakonodavstvo zasniva na neopravdanom pravljenju razlike između oženjenih muškaraca i udatih žena, u smislu zahteva da samo nezaposlene žene treba da dokažu da izdržavaju porodicu, da bi mogle da ostvare odgovarajuće pravo, dok takva obaveza nije postojala za nezaposlene koji su oženjeni, odnosno za nezaposlene koje nisu udate.<sup>123</sup>

## 2.2.13. Seksualna orijentacija i rodni identitet

Kao drugi status koji može biti osnov diskriminacije Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava kvalifikuje i *seksualnu orijentaciju i rodni identitet*. U skladu s Principima za primenu međunarodnog prava ljudskih prava na seksualnu orijentaciju i rodni identitet iz Džogdžakarte, seksualna orijentacija i rodni identitet svake osobe predstavljaju sastavni deo njene ličnosti i pripadaju jednom od osnovnih aspekata samoodređenja, dostojanstva i slobode, zbog čega niko ne sme biti prisiljen da se podvrgne medicinskim procedurama, uključujući hiruršku promenu pola, sterilizaciju ili hormonsku terapiju, kao uslov za zakonsko priznavanje svog rodnog identiteta, niti sme biti izložen pritisku da sakrije, suzbije ili porekne svoju seksualnu orijentaciju i rodni identitet.<sup>124</sup> U tom smislu, države treba da obezbede da seksualna orijentacija pojedinca ne predstavlja prepreku za ostvarivanje Paktom zajemčenih prava, poput prava na rad ili prava na socijalno obezbeđenje (npr. prepreka za ostvarivanje prava na porodičnu pen-

ziju u okviru sistema socijalnog obezbeđenja). Takođe, rodni identitet ne sme biti prepreka za uživanje Paktom zajemčenih prava, poput prava na rad i prava na obrazovanje, iako se transrodne, transseksualne i interseksualne osobe neretko suočavaju s ozbiljnim povredama ovih i drugih ljudskih prava.<sup>125</sup>

## 2.2.14. Zdravstveno stanje

Nadalje, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava kvalifikuje kao osnov diskriminacije i *zdravstveno stanje*. Ovo lično svojstvo vezuje se kako za fizičko, tako i za mentalno zdravlje pojedinca, zbog čega su države ugovornice Pakta dužne da osiguraju da stvarno ili pretpostavljeno zdravstveno stanje pojedinca ne predstavlja prepreku za ostvarivanje prava zaštićenih Paktom. To, naročito, podrazumeva uzdržavanje ograničavanja ljudskih prava zbog zdravstvenog stanja pojedinca. Iako države neretko kao razlog za uvođenje ograničenja navode potrebu da zaštite javno zdravlje, neka od tih ograničenja mogu biti diskriminatorna. Tako se, primera radi, kao diskriminacija može kvalifikovati različito postupanje prema pojedincima zaraženim virusom *HIV* u pogledu pristupa obrazovanju, zaposlenju, zdravstvenoj zaštiti, socijalnom obezbeđenju i stanovanju. Slično, obaveza testiranja i obelodanjivanja zaraženosti ovim virusom, koja postoji u nekim pravnim sistemima, predstavlja i ograničenje prava na privatnost, dok se segregacija zaraženih lica pojavljuje kao vid njihove diskriminacije. Ovo stoga što navedene mere nisu delotvorne, jer se *HIV* ne prenosi redovnim kontaktima, a odvrtaču pojedince od korišćenja zdravstvenih usluga, što onemogućava postizanje ciljeva vezanih za zaštitu javnog zdravlja.<sup>126</sup> Takođe, države članice Pakta treba da usvoje mere za borbu protiv stigmatizacije ljudi na osnovu njihovog zdravstvenog stanja, kao što je to, primera radi, neretko slučaj s licima obolelim od mentalnih bolesti. Uskraćivanje pristupa zdravstvenom osiguranju na osnovu zdravstvenog stanja pojedinca ima za posledicu njegovu diskriminaciju, osim ukoliko ne postoje objektivni razlozi koji mogu da opravdaju ovo razlikovanje.<sup>127</sup> Ovo stoga što pristupačnost, kao bitan element prava na zdravlje, podrazumeva, između ostalog, i formalnu i stvarnu dostupnost zdravstvenih ustanova, proizvoda i usluga svima, a posebno najosetljivijim i najosetljivijim delovima stanovništva, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Države su, pritom, dužne da, čak i u periodima ozbiljnog ograničenja ekonomskih sredstava, zaštite osetljive članove društva, npr. kroz relativno jeftine ciljne programe zdravstvene zaštite.<sup>128</sup>

121 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Iran, E/C.12/1993/7*, 9. jun 1993, stav 6.

122 *Opšti komentar br. 20*, stav 31.

123 Komitet za ljudska prava, *F. H. Zwaan-de Vries v. the Netherlands*, Communication No. 182/1984 (9 April 1987), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/42/40).

124 Principi za primenu međunarodnog prava ljudskih prava na seksualnu orijentaciju i rodni identitet iz Džogdžakarte, princip br. 3.

125 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 32.

126 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, *International guidelines on HIV/AIDS and human rights*, Consolidated version, 2006, stav 105.

127 *Opšti komentar br. 20*, stav 33.

128 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14*, stav 14, alineja b), i stav 18.

## 2.2.15. Prebivalište

Po stavovima Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, države ugovornice Pakta treba da spreče i eliminišu diskriminaciju na osnovu *prebivališta*. Vršenje Paktom zaštićenih prava ne sme, naime, biti uslovljeno ili određeno trenutnim ili prethodnim prebivalištem pojedinca, tj. ne sme zavisiti od toga da li pojedinac živi ili je prijavljen u urbanom ili seoskom području, ili pak u formalnom ili neformalnom naselju. Takođe, vršenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ne sme zavisiti ni od toga li je pojedinac interno raseljeno lice ili živi nomadskim stilom života. Tako, primera radi, borba protiv diskriminacije na osnovu prebivališta u pogledu ostvarivanja prava na zdravlje podrazumeva obavezu država da ravnomerno omogućе dostupnost kvalitetnoj primarnoj, sekundarnoj i palijativnoj zdravstvenoj zaštiti, nezavisno od razlika koje postoje između određenih regiona i lokaliteta.<sup>129</sup>

## 2.2.16. Ekonomski i socijalni status

Na koncu, Komitet smatra osnovom diskriminacije i *ekonomski i socijalni status*. Prema pojedincima i grupama, otud, ne sme biti postupano arbitrarno, zavisno od toga da li pripadaju određenoj ekonomskoj ili socijalnoj grupi. Ovo tim pre što ekonomska i socijalna situacija lica koje živi u siromaštvu ili je beskućnik, može imati za posledicu diskriminaciju, stigmatizaciju i negativne stereotipe koji utiču na uskraćivanje ili nejednak pristup kvalitetnom obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti.<sup>130</sup>

## 2.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

U skladu s članom 2. stav 2. Pakta, države ugovornice treba da se uzdrže od diskriminacije pojedinaca i grupa u pogledu vršenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Osim toga, države treba da preduzimaju i konkretne, promišljene i ciljane mere, kako bi obezbedile ukidanje diskriminacije u vršenju Paktom zaštićenih prava. Prilikom izbora tih mera, potrebno je obezbediti da pojedinci i grupe koje se suočavaju s rizikom diskriminacije na osnovu jednog ili više ličnih svojstava učestvuju u odlučivanju o uvođenju tih mera. Takođe, države ugovornice Pakta su obavezne da redovno ocenjuju delotvornost preduzetih mera u praksi.<sup>131</sup>

Ispunjavanje naznačenih obaveza neizbežno podrazumeva i *usvajanje zakona i drugih pravnih propisa za borbu protiv diskriminacije*. Države ugovornice Pakta su, otud, ohrabrene na usvajanje posebnih pravnih propisa koji zabranjuju diskriminaciju u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Primena ovih propisa, pritom, treba da bude usmerena na ukidanje kako for-

malne, tako i stvarne diskriminacije po osnovima koji su izričito navedeni u članu 2. stav 2. Pakta, kao i po ličnim svojstvima koja su u praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava kvalifikovani kao osnovi diskriminacije. S druge strane, države imaju i obavezu da sve ostale pravne propise redovno procenjuju iz ugla usklađenosti s članom 2, stav 2. Pakta, kao i obavezu da ih noveliraju, ako je to neophodno da bi se osiguralo da ne uspostavlja ili ne vode formalnoj ili stvarnoj diskriminaciji u vršenju i uživanju Paktom zaštićenih prava.<sup>132</sup>

Pored zakonodavnih mera, države su obavezne da usvajaju i primenjuju i *strategije, politike i akcione planove usmerene na borbu protiv formalne i stvarne diskriminacije*, bilo da diskriminatorne radnje preduzimaju subjekti javnog prava ili subjekti privatnog prava. Predmetne politike, strategije i planovi treba da se odnose na sve grupe koje imaju zaštićena lična svojstva, s tim što su države ohrabrene i na usvajanje privremenih posebnih mera u korist ugroženih lica, ne bi li se na taj način ubrzalo postizanje stvarne jednakosti. Na to se nadovezuje i zahtev da države ugovornice Pakta vode računa o tome da svojim ekonomskim politikama obezbeđuju delotvorno uživanje Paktom zaštićenih prava, bez diskriminacije, naročito u pogledu raspodele budžetskih sredstava i mera za podsticanje ekonomskog rasta. S druge strane, od privatnih subjekata i javnih ustanova treba zahtevati usvajanje akcionih planova za borbu protiv diskriminacije, dok državnim službenicima, sudijama i kandidatima za izbor za sudije treba omogućiti obuke o ljudskim pravima. Takođe, postoji potreba i da predavanja o načelima jednakosti i zabrane diskriminacije budu uključena u formalno i neformalno inkluzivno i multikulturalno obrazovanje, posebno da bi se iskorenili stereotipi o superiornosti, odnosno inferiornosti pojedinca i grupa s određenim ličnim svojstvom, kao i da bi se unapredio dijalog između različitih društvenih grupa. Konačno, od država se zahteva usvajanje preventivnih mera, kako bi se sprečila pojava novih marginalizovanih grupa.<sup>133</sup>

Države ugovornice Pakta imaju i posebnu obavezu vezanu za sprečavanje i ukidanje sistematske diskriminacije. Od njih se, naime, zahteva aktivan pristup ukidanju diskriminacije i segregacije u praksi, zbog čega treba da usvajaju i primenjuju odgovarajuće pravne propise, politike i programe, ali i privremene posebne mere. Osim toga, države treba da razmotre mogućnost korišćenja različitih podsticaja kako bi se subjekti javnog i privatnog prava ohrabрили na promenu stavova i ponašanja prema pojedincima i grupama koje se suočavaju sa sistematskom diskriminacijom, s tim da je obaveza države da kažnjava ove subjekte ako povređuju zabranu sistematske diskriminacije. Takođe, često će biti neophodno i sprovođenje programa za podizanje svesti o štetnosti sistematske diskriminacije, ali i uvođenje strogih mera za slučaj podstrekavanja na diskriminaciju. Ukidanje sistematske diskriminacije, nadalje, često pretpostavlja i izdvajanje značajnih sredstava za grupe koje su tradicionalne ugrožene i

129 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 34.

130 *Isto*, stav 35.

131 *Isto*, stav 36.

132 *Isto*, stav 37.

133 *Isto*, stav 38.

suočene s neprijateljskim ponašanjem, kao i obezbeđivanje delotvorne primene merodavnih pravnih propisa i politika od strane državnih službenika i drugih lica na koja se odnose.<sup>134</sup>

Nacionalnim zakonodavstvom i strateškim aktima svake države obavezno treba predvideti i mehanizme i institucije za zaštitu od diskriminacije u vršenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Pomenuti institucionalni okvir bi trebalo da uključi sudove, organe državne uprave, nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i/ili ombudsmana i druge nezavisne kontrolne institucije, koje treba da budu dostupne svakom, bez diskriminacije. Navedeni subjekti treba da postupaju hitno, samostalno i nezavisno po podnescima lica koja smatraju da su diskriminisana. Istovremeno, trebalo bi obezbediti prebacivanje tereta dokazivanja na tuženog, ukoliko tuženi ima isključiva saznanja o svim ili delu činjenica i događaja na koje se predmet odnosi. Nadležni subjekti treba da imaju na raspolaganju delotvorna pravna sredstva za zaštitu diskriminiranih lica, poput mogućnosti dosuđivanja naknade štete, povraćaja u pređašnje stanje, rehabilitacije, zabrane ponavljanja određene radnje i javnog izvinjenja, pri čemu su države dužne da osiguraju delotvornu primenu ovih mera. Konačno, postoji i potreba da nadležne institucije tumače domaće pravne garantije jednakosti i zabrane diskriminacije na način kojim se olakšava i unapređuje zaštita ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.<sup>135</sup>

Dopunu i garantiju ispunjenju navedenih obaveza čini obaveza država ugovornica Pakta da efikasno nadziru implementaciju mera koje se preduzimaju u cilju primene člana 2, stav 2. Pakta. Nadzorom bi, pritom, trebalo obuhvatiti kako preduzete korake, tako i rezultate koji su ostvareni. U tom smislu, postoji potreba da se u nacionalnim strategijama, politikama i planovima koriste odgovarajući indikatori i merila, i to razvrstani po zaštićenim ličnim svojstvima.<sup>136</sup>

### 3. Obim garantovanja ekonomskih prava u korist stranaca

Paktom priznata prava pripadaju svakom ko se nalazi pod jurisdikcijom određene države ugovornice, dakle, i domaćim državljanima i strancima.<sup>137</sup> Države ugovornice Pakta su, stoga, dužne da svakom čoveku obezbede uživanje ekonomskih, socijalnih prava i kulturnih prava, u celosti i bez diskriminacije: "prava iz Pakta primenjuju se na sve, uključujući strance, kao što su izbeglice, tražioci azila, lica bez državljanstva, radnici migranti i žrtve međunarodne trgovine [ljudima], nezavisno od pravnog položaja i dokumentacije".<sup>138</sup> Uprkos tome, državljanstvo može predstavljati pravnu činjenicu koja bitno utiče na vršenje Paktom zaštićenih prava, budući da se u praksi, stranci često suočavaju s ograničenjima vezanim za ostvarivanje ekonomskih prava, zavisno od toga da li imaju odobrenje za stalno nastanjenje ili samo odobrenje za privremeni boravak na teritoriji određene države, da li su izbeglice i tražioci azila, i da li je reč o subjektima regularnih ili neregularnih migracija. Ovo stoga što stranci mogu biti suočeni s rizikom da im u državi prijema bude uskraćeno vršenje ekonomskih prava, bilo zato što postoji neposredna diskriminacija na osnovu državljanstva ili migrantskog statusa, bilo zato što je strancima zaštita dostupna pod strožim uslovima, uključujući uslov reciprociteta.<sup>139</sup> S tim u vezi, treba imati u vidu da, po stavu Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, otvorena lista osnova diskriminacije iz člana 2. stav 2. Pakta, obuhvata i državljanstvo. Državljanstvo, otud, ne sme predstavljati prepreku za pristup Paktom zajemčnim pravima, već ova prava pripadaju svakom, uključujući strane državljanke, lica bez državljanstva, izbeglice, radnike migrante i žrtve međunarodne trgovine ljudima. Navedena lica treba da vrše ekonomska, socijalna i kulturna prava, nezavisno od njihovog pravnog položaja. Ipak, države u razvoju, u skladu s članom 2. stav 3. Pakta, mogu da odrede u kom obimu će strancima garantovati Paktom priznata ekonomska prava. Ova mogućnost ograničavanja obima ekonomskih prava stranaca je, pritom, rezervisana samo za situacije u kojima je to opravdano potrebama nacionalne ekonomije. To, konačno, znači da diskriminacija na osnovu državljanstva postoji ukoliko je različito postupanje prema domaćim državljanima i strancima zasnovano na predrasudama. Suprotno, različito postupanje prema strancima ne može smatrati diskriminacijom ako je uzrokovano objektivnim ekonomskim razlozima država u razvoju.<sup>140</sup>

134 *Isto*, stav 39.

135 *Isto*, stav 40.

136 *Isto*, stav 41.

137 Manisuli Ssenyonjo, *Economic, social and cultural rights in International Law*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2009, str. 288.

138 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 30.

139 Bernard Hanotiau, *Les problèmes de sécurité sociale des travailleurs migrants*, Centre de droit international de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, 1973, str. 45.

140 M. Langford, J. A. King (2008), str. 491.

# Član 3.

## Jednakost muškaraca i žena

Države članice ovog pakta obavezuju se da obezbede jednako pravo muškarcima i ženama da uživaju sva ekonomska, socijalna i kulturna prava koja su nabrojana u ovom paktu.

30

### 1. Odredba o jednakim pravima muškaraca i žena

#### 1.1. Opšti domašaj odredbe

Pored opšte antidiskriminacione klauzule iz člana 2. stav 2. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u članu 3. izričito potvrđuje i jednako pravo muškaraca i žena na uživanje prava potvrđenih Paktom. Pakt, naime, štiti ljudska prava koja su od suštinskog značaja za dostojanstvo svakog pojedinca, zbog čega su muškarcima i ženama izričito priznata ista ekonomska, socijalna i kulturna prava, dok se od država ugovornica zahteva preduzimanje mera čija primena ženama osigurava mogućnost da ostvaruju svoja prava.

Iako se, naime, odredba člana 2. stav 2. i odredba člana 3. Pakta preklapaju, pisci Pakta su smatrali da je neophodno izričito potvrđivanje jednakih prava muškaraca i žena, budući da su u vreme izrade Pakta postojale brojne predrasude koje sprečavaju punu primenu načela jednakosti muškaraca i žena.<sup>141</sup> Ipak, Pakt sadrži i odredbe koje odražavaju patrijarhalnu koncepciju porodice, koja je bila dominantna u vreme njegovog usvajanja. To je, primera radi, slučaj s odredbom člana 11. stav 1.

Pakta, kojom je potvrđeno pravo svakog na odgovarajući standard života "za njega i njegovu porodicu". Danas se, međutim, ova odredba ne razume tako da uključuje samo domaćinstva koja izdržavaju muškarci. Umesto toga, afirmisano je široko razumevanje koncepta porodice, zbog čega se smatra da svi pojedinci i sve porodice imaju pravo na odgovarajuće stanovanje, nezavisno od pola, uzrasta, ekonomskog položaja i drugih činilaca koji predstavljaju osnov diskriminacije.<sup>142</sup> Nadalje, Komitet smatra da obaveza usvajanja i primene nacionalne strategije za pravo na odgovarajuću hranu, u smislu člana 11. Pakta, uključuje i zahtev da države ugovornice posvete posebnu pažnju sprečavanju diskriminacije žena u pogledu pristupa hrani i sredstvima za obezbeđivanje hrane, a što naročito podrazumeva priznavanje njihovog prava na nasleđivanje, svojinu nad zemljištem i druga imovinska prava, kao i poštovanje i zaštitu samozapošljavanja i rada za naknadu koja obezbeđuje dostojanstven život radnicama i njihovim porodicama.<sup>143</sup> S druge strane, u opštem komentaru koji se odnosi na akcioni plan za osnovno obrazovanje (u smislu člana 14.

<sup>141</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 2.

<sup>142</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 4*, stav 6.

<sup>143</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 12: Pravo na odgovarajuću hranu (član 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/1999/5, 12. maj 1999, stav 26.



Pakta), Komitet upozorava da 130 miliona dece školskog uzrasta u državama u razvoju nema pristup osnovnom obrazovanju, pri čemu 2/3 njih čine devojčice.<sup>144</sup> Nadalje, u vezi s ostvarivanjem prava na zdravlje (član 12. Pakta), priznato je da biološki i društveno-kulturni činioci znatno utiču na zdravlje muškaraca i žena, zbog čega je državama preporučeno integrisanje rodne perspektive u nacionalne zdravstvene politike, planove, programe i istraživanja.<sup>145</sup> Osim toga, potcrtna je i potreba usvajanja i implementacije sveobuhvatne nacionalne strategije za unapređenje prava žena na zdravlje tokom čitavog životnog veka, a naročito u pogledu snižavanja stope smrtnosti majki i zaštite žena od štetnih tradicionalnih i kulturnih praksi i normi koje im uskraćuju puna reproduktivna prava.<sup>146</sup>

Mnoge od pomenutih predrasuda nisu, međutim, iskorjenjene ni u XXI veku, iako su ljudska prava univerzalna, međuzavisna, neotuđiva i nedeljiva, dok je načelo jednakog prava muškaraca i žena na uživanje svih ljudskih prava potvrđeno u međunarodnom pravu i svim važnijim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Žene se, naime, i dalje suočavaju s diskriminacijom, zbog koje im je otežano ili onemogućeno uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. O tome svedoči, između ostalog, i činjenica da one čine 70 posto siromašnih i 2/3 nepismenih stanovnika planete i da im se istrajno uskraćuje pristup zdravstvenoj zaštiti, stanovanju, socijalnoj sigurnosti, obrazovanju i radu.<sup>147</sup> Kada je pak reč o potonjem pravu, ne

smo se gubiti iz vida da žene češće nego muškarci rade u najprekarnijim uslovima rada, a što neretko uključuje i rad bez ikakve pravne zaštite, niže zarade, obavljanje privremenih poslova i poslova s nepunim radnim vremenom, te nasilje i rodno zasnovanu diskriminaciju na radu, dok se trudnoća pojavljuje kao smetnja za zasnivanje i očuvanje radnog odnosa.<sup>148</sup> Ženama se, pritom, jednako uživanje ljudskih prava često uskraćuje zbog pripisivanje nižeg ili podređenog položaja ženama u tradiciji i običajima, ili kroz radnje neposredne ili posredne diskriminacije.

Odredba člana 3. Pakta se primenjuje u vezi sa svakim od prava zajemčenih Paktom. To, preciznije, znači da Pakt ne potvrđuje pravo na zaštitu od diskriminacije na osnovu pola kao zasebno ljudsko pravo, već jednakost muškaraca i žena posmatra kao preduslov za delotvorno uživanje svakog od Paktom zajemčenih prava. Član 3. Pakta se, otud, primenjuje na sva prava zajemčena u članovima 6 - 15. Pakta. S druge strane, odredba člana 3. je i tesno povezana s odredbom člana 2. stav 2. Pakta, kojom je zajemčena zaštita od diskriminacije, uz izričito navođenje pola kao ličnog svojstva koje predstavlja nedopušteni osnov razlikovanja ljudi. Ove dve odredbe čine jedinstvenu celinu, budući da je ukidanje diskriminacije od presudnog značaja za uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.<sup>149</sup>

144 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 11: Akcioni planovi za osnovno obrazovanje (član 14. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/1999/4, 10 maj 1999, stav 3.

145 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14*, stav 20.

146 *Isto*, stav 21.

147 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A handbook*, Programme on Women's Economic, Social and Cultural Rights, New Delhi, 2015, str. 8.

148 *Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava*, A/HRC/31/32, 21. decembar 2015, stav 31.

149 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 3.

### 1.1.1. Intersekcionalna diskriminacija

Mnoge žene se suočavaju i s rizikom *intersekcionalne diskriminacije*, koja nastaje zbog istovremenog delovanja dvaju ili više osnova diskriminacije, dakle, pola i nekih drugih ličnih svojstava, poput rase, boje, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja, starosti, etničkog porekla, invaliditeta, bračnog stanja, te statusa izbeglice ili migranta.<sup>150</sup> Intersekcionalna diskriminacija žena predstavlja, naime, vid njihove višestruke diskriminacije, koji se pojavljuje iz više različitih pravaca, tako da se žena, u isto vreme, suočava s diskriminacijom po više ličnih svojstava, koja zajedno čine deo njenog identita i koja deluju ujedinjeno i bez mogućnosti njihovog matematički preciznog razgraničenja. Ukrštanje pola i drugih osnova diskriminacije, pritom, može da stvori uslođnjene negativne posledice, koje su izraženije nego da se radi o dejstvu prostog zbira različitih osnova diskriminacije. Ovo stoga što njihovo ukrštanje rezultira predrasudama čiji je nivo viši nego da su različiti osnovi diskriminacije odvojeno uzeti u obzir.<sup>151</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je tako, primera radi, ukazao na praksu da se prema osobama s invaliditetom ponekad postupa kao da su "bespolna ljudska bića", a što ima za posledicu zanemarivanje dvostruke diskriminacije žena s invaliditetom.<sup>152</sup> Države ugovornice Pakta su, otud, pozvane da se bave pitanjem položaja žena s invaliditetom i da kao jedan od svojih prioriteta postave sprovođenje programa za delotvorno ostvarivanje njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Slično, rizik višestruke diskriminacije postoji i u pogledu starijih žena, zbog čega su države ugovornice Pakta pozvane da posvete posebnu pažnju njihovoj zaštiti. Ovo naročito ako se ima u vidu da je nemali broj starijih žena lišen ekonomskih sredstava i da kontinuirano besplatno obavlja kućne poslove, uključujući poslove brige o članovima porodice zavisnim od tuđe nege i pomoći.<sup>153</sup>

### 1.1.2. Formalna i suštinska jednakost

Osnovu člana 3. Pakta čini, dakle, načelo jednakosti muškaraca i žena. S tim u vezi, treba imati u vidu da je formalna (*de iure*) jednakost ljudi redovno potvrđena u ustavima, zakonodavstvima i politikama država ugovornica. Pakt, takođe, podrazumeva potrebu za obezbeđivanjem formalne jednakosti, ali jednako uživanje ljudskih prava od strane muškaraca i žena razume sveobuhvatnije. Jednakost muškaraca i žena, u smislu člana 3. Pakta, ne obuhvata, naime, samo formalnu, već i stvarnu (*de facto*) jednakost.

Formalna i stvarna jednakost predstavljaju različite, ali međusobno tesno povezane koncepcije. Formalna jednakost, tako, pretpostavlja postizanje jednakosti kroz tretiranje muškaraca i žena u pravu i politikama

na neutralan način. To naročito podrazumeva zahtev za jednakošću ljudi pred zakonom i njihovu jednakost u pravima, zbog čega se iste ili slične situacije uređuju na isti način, a različite situacije različito, pod uslovom da se pravnim normama ne stvaraju (nove) razlike. To, preciznije, znači da se načelo jednakosti pred zakonom tiče odnosa prema zakonu, odnosno zahteva da zakon ne pravi razliku među ljudima prema urođenim i stečenim ličnim svojstvima. Države ugovornice Pakta, otud, moraju poštovati načelo jednakosti u pravima i jednakosti pred zakonom. Od zakonodavnih organa se očekuje da propisima koje usvajaju unapređuju jednako uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, dok se od sudova, upravnih agencija i drugih nadležnih subjekata očekuje poštovanje načela jednakosti pred zakonom, u smislu jednake primene prava na muškarce i žene.<sup>154</sup> S druge strane, *stvarna jednakost* je usmerena na posledice primene pravnih normi, politika i praksi, kako bi se obezbedilo da one ne održavaju, već ublažavaju nepovoljnosti s kojima se određene grupe ljudi suočavaju.<sup>155</sup> U tom smislu, stvarna jednakost muškaraca i žena ne može biti postignuta prostim usvajanjem zakona i drugih propisa, niti samo usvajanjem rodno neutralnih politika, već se od država ugovornica Pakta zahteva da vode računa o tome da odgovarajući pravni propisi i strateški akti ne propuštaju da uvažavaju postojeće ekonomske, socijalne i kulturne nejednakosti, posebno one s kojima se suočavaju žene.<sup>156</sup>

Konačno, treba se osvrnuti i na odnos načela jednakosti i načela zabrane diskriminacije. Reč je o dva korelativna načela, pri čemu se *načelo zabrane diskriminacije* vezuje za zabranu neopravdanog različitog postupanja prema licu ili grupi lica na osnovu njihovog ličnog svojstva. Zabrana diskriminacije žena se, u tom smislu, može odrediti kao svako pravljenje razlike, isključivanje ili ograničavanje koje se čini na osnovu pola, a koje ima za posledicu ili cilj narušavanje ili ukidanje priznavanja ili uživanja ljudskih prava i sloboda od strane žena u bilo kojoj oblasti, i to nezavisno od njihovog bračnog stanja. Ovo neopravdano različito postupanje prema ženama, pritom, može biti vezano za biološke razlike između muškaraca i žena, kao što je to, primera radi, slučaj s nezapošljavanjem žena fertile dobi zato što mogu da ostanu u drugom stanju. Osim toga, neopravdano različito postupanje prema ženama može biti zasnovano i na stereotipima, poput stereotipa da žene rade na poslovima s dna dela hijerarhije poslova, zato što ne žele da poslu posvete onoliko vremena koliko to čine muškarci. Slično vredi i za stereotip da je zapošljavanje žena skuplje, jer nisu dostupne za rad tokom porodijskog odsustva i češće odsustvuju s rada zbog porodičnih dužnosti, zbog čega poslodavac ima troškove zapošljavanja i obuke novih radnika koji će zamenjivati odsutne radnice.

### 1.1.3. Oblici diskriminacije

Diskriminacija se, pritom, može ispoljiti u dva oblika: kao neposredna i posredna diskriminacija. *Neposredna diskriminacija žena* podrazumeva neopravdano različito postupanje koje je zasnovano isključivo na polu, tj.

150 Isto, stav 5.

151 Gauthier de Beco, *Disability in International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, str. 22.

152 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stav 19.

153 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stav 20.

154 Isto, stav 9.

155 Isto, stav 7.

156 Isto, stav 8.

dovođenje pojedinca u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica koja se nalaze u istoj ili sličnoj situaciji, i to zbog njegovog pola. S druge strane, *posredna diskriminacija* postoji kada primena naizgled neutralnog pravnog propisa, politike ili programa proizvodi diskriminatorne posledice. Ovu vrstu diskriminacije uspostavljaju, naime, naizgled neutralne norme, politike i programi čija primena dovodi jednu grupu lica u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica. U ovom slučaju, određene norme, politike i programi se, dakle, primenjuju na sve, ali je njihova dispozicija samo prividno neutralna. Iako ne upućuju na pol, ove norme, politike i programi utvrđuju uslove koje lica određenog pola nisu u stanju da ispune ili im je teže da to učine, u poređenju s licima suprotnog pola. Posredna diskriminacija podrazumeva, dakle, da se prema licima koja se nalaze u različitoj situaciji postupa kao da tih razlika nema. Tako, primera radi, posrednu diskriminaciju mogu uspostaviti uslovi za zasnivanje radnog odnosa koji se tiču specifičnih fizičkih sposobnosti, snage i izdržljivosti, budući da se njihovim utvrđivanjem za poslove na kojima takve sposobnosti nisu neophodne za uspešno izvršavanje radnih zadataka – ženama (ali i osobama s invaliditetom, maloletnicima i starijim radnicima) neopravdano ograničava pristup zaposlenju.

### 1.1.4. Pol i rod

Nadalje, treba se osvrnuti i na pol i rod, kao osnove diskriminacije. Najopštije posmatrano, *pol* označava nepromenljive razlike koje postoje između muškaraca i žena, u smislu bioloških (tj. fizičkih i fizioloških) karakteristika koje određuju neko lice kao muškarca ili ženu. Nasuprot tome, *pojma roda* je deo šireg društveno-kulturnog konteksta i tiče se uloga koje se u društvenom životu vezuju za muškarce, odnosno za žene, imajuću u vidu njihove biološke karakteristike. To вреди prevažno za dodeljivanje uloga koje su društveno uslovljene, odnosno za društvena svojstva i mogućnosti koje se pripisuju pripadnosti muškom i ženskom polu, zbog čega u većini društava postoje razlike između muškaraca i žena u pogledu odgovornosti koje će im biti poverene, aktivnosti koje će preduzimati, pristupa sredstvima, i mogućnosti za učešće u donošenju odluka.<sup>157</sup> To, konačno, znači da rod upućuje na „kulturna očekivanja i pretpostavke vezane za ponašanje, stavove, osobine ličnosti i fizičke i intelektualne sposobnosti muškaraca i žena, koji se zasnivaju isključivo na identitetu koji imaju kao muškarci ili kao žene“.<sup>158</sup> Rodno zasnovana očekivanja i pretpostavke, pritom, redovno stavljaju žene u nepovoljniji položaj u pogledu stvarnog uživanja prava, a to se, dalje, odražava na slobodu rada, priznavanje autonomije, učešće u ekonomskom, društvenom i političkom životu, odlučivanje. Ovo stoga što rodno zasnovane pretpostavke o ekonomskim, društvenim i kulturnim ulogama sprečavaju podelu odgovornosti između muškaraca i žena u svim oblastima u kojima je neophodna njihova jednakost.<sup>159</sup> To, preciznije, znači da rodne uloge utiču na raspodelu resursa, bogatstvo, rad,

odlučivanje i političku moć pojedinaca, kao i na uživanje prava u okviru porodice i u javnom životu. Uprkos razlikama koje postoje od jedne do druge epohe i od jedne do druge kulture, rodne odnose širom sveta odlikuje, naime, asimetrija ovlašćenja muškaraca i žena. Pojam roda, otud, pomaže da se razume nejednaka struktura moći koja obeležava odnose između polova.<sup>160</sup>

### 1.1.5. Privremene posebne mere

Na koncu, treba istaći da primena načela zabrane diskriminacije nije dovoljna da se eliminišu svi slučajevi nejednakosti, tj. nije dovoljna da se obezbedi stvarna jednakost. Postizanje stvarne jednakosti u pogledu ugroženih i marginalizovanih grupa pretpostavlja preduzimanje *privremenih posebnih mera*, u cilju uspostavljanja faktičke jednakosti ovih lica. Posebne mere se, otud, sastoje u davanju prednosti grupama koje su tradicionalno suočene s nepovoljnim postupanjem, odnosno s teškoćama da ostvaruju svoja prava. Ove mere podrazumevaju posebnu zaštitu, pomoć ili neki drugi vid povlašćenog postupanja usmerenog na to da se u praksi uspostavi potpuna i stvarna jednakost lica koja su zbog određenog ličnog svojstva dovedena u nepovoljan položaj ili na bilo koji način snose posledice prošle ili aktuelne diskriminacije. Posebne mere su, pritom, privremenog karaktera, što znači da se primenjuju dok se ugrožene ili marginalizovane grupe u proseku ne izjednače s opštom populacijom. U tom smislu, pravljenje razlika prema pojedincima i grupama zbog primene posebnih mera ne predstavlja diskriminaciju, budući da je razlikovanje u pitanju motivisano legitimnim razlozima.<sup>161</sup> Posebne mere usmerene na postizanje stvarne jednakosti muškaraca i žena, stoga, treba da se usvajaju s ciljem postizanja stvarnog preobražaja mogućnosti, institucija i sistema, kako oni više ne bi bili utemeljeni na istorijski određenim paradigmatama i životnim obrascima, po kojima su sredstva i moć nejednako podeljeni između muškaraca i žena. U tom smislu, primena posebnih mera treba da doprinese i napuštanju predrasuda i običaja koji zadržavaju ideju o inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog pola i njihovim stereotipnim ulogama.<sup>162</sup> Posebne mere su, otud, usmerene ka diskriminatornim dimenzijama (prethodnog i sadašnjeg) društvenog i kulturnog konteksta, koji ženama otežava uživanje njihovih ljudskih prava, a zbog čega posebne mere i teže uklanjanju uzroka i posledica *de facto* nejednakosti. To je i razlog što se posebne mere pre smatraju sredstvom za postizanje stvarne jednakosti žena, nego izuzetkom od normi o zabrani diskriminacije i jednakosti.<sup>163</sup>

157 Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, *Gender mainstreaming: strategy for promoting gender equality*, 2001.

158 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 14.

159 *Isto*.

160 1999 *World survey on the role of women in development: Globalization, gender and work. Report of the Secretary-General*, United Nations, New York, 1999, A/54/227, stav 16.

161 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 15.

162 Paraskevi Naskou-Perraki, *Le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et le contrôle de son application*, u: Nikitas Aliprantis (ur.), *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale*, Bruyant, Bruxelles, 2008, str. 184.

163 Komitet za eliminisanje diskriminacije žena, *Opšta preporuka 25 na član 4. stav 1. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena na privremene posebne mere*, 2004, stavovi 10. i 14.

## 1.2. Obaveze država

### 1.2.1. Opšte obaveze država

Opšta obaveza država ugovornica Pakta tiče se ostvarivanja jednakog prava muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Jednako pravo muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava potvrđenih u članovima 6 - 15. Pakta, pritom, predstavlja neposrednu obavezu država ugovornica Pakta. Predmetna obaveza se, najopštije posmatrano, tiče iskorenjivanja rodno zasnovanih društvenih i kulturnih predrasuda, vođenja računa o načelu jednakosti muškaraca i žena prilikom dodeljivanja ekonomskih sredstava i drugih resursa, kao i promovisanja podele odgovornosti između muškaraca i žena u porodici, zajednici i javnom životu.<sup>164</sup>

Kako je načelo jednakosti muškaraca i žena od suštinskog značaja za uživanje svakog Paktom zajemčenog prava, propuštanje države ugovornice Pakta da obezbedi formalnu i stvarnu jednakost u pogledu uživanja bilo kog od ovih prava predstavlja povredu tog prava. Takođe, ukidanje formalne i stvarne diskriminacije predstavlja preduslov za jednako uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Propuštanje države da usvoji, primenjuje i nadzire primenu zakona i drugih pravnih propisa, politika i programa za ukidanje formalne i stvarne diskriminacije u pogledu ostvarivanja svakog od prava zajemčenih članovima 6 - 15. Pakta mora se kvalifikovati kao povreda tog prava.<sup>165</sup> S druge strane, povredom člana 3. Pakta treba smatrati usvajanje i primenu bilo koje regresivne mere koja utiče na jednako pravo muškaraca i žena da uživaju sva Paktom zajemčena prava.<sup>166</sup>

Budući da se član 3. Pakta primenjuje na sva prava zajemčena u članovima 6 - 15. Pakta, opštu obavezu država ugovornica treba sagledati i u svetlu pojedinih od ovih prava. Član 6. Pakta, tako, potvrđuje *pravo svakog da zarađuje za život na osnovu slobodno izabranog ili prihvaćenog rada*, zbog čega je, između ostalog, potrebno da države ugovornice, u svom zakonodavstvu i u praksi, muškarcima i ženama obezbeđuju jednak pristup poslovima na svim nivoima i u svim zanimanjima, kao i jednak pristup stručnoj obuci i programima profesionalne orijentacije, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru.<sup>167</sup> Takođe, potrebno je da države obezbeđuju muškarcima i ženama veštine, znanja i informacije neophodne za jednako uživanje koristi od ostvarivanja prava na rad. Ovo stoga što se u mnogim državama, žene susreću s brojnim izazovima u pogledu pristupa dostojanstvenom i bezbednom radu, uključujući rizik njihovog isključivanja iz tržišta rada, i to iz tradicional-

nih, kulturnih ili pravnih razloga.<sup>168</sup> Na to se nadovezuju dva široko rasprostranjena problema u svetu rada – razlika u zaradama muškaraca i žena, i profesionalna segregacija. Pritom se kao uzroci takvog stanja mogu navesti zapošljavanje, odnosno angažovanje velikog broja žena u okviru nestandardnih oblika zaposlenja, duboko ukorenjeni razlozi nejednakog postupanja prema muškarcima i ženama (i posledično koncipiranje radnog i socijalnog zakonodavstva po modelu radnika muškog pola zaposlenog na osnovu standardnog ugovora o radu), te pojava višestruke diskriminacije. U svetlu ovih činjenica, izuzetno je važno da se uslovi za ostvarivanje prava na rad posmatraju u svetlu člana 3. Pakta, i obaveza koje iz ovog člana proizlaze za države ugovornice. Ovo posebno važi za obezbeđivanje sistema za borbu protiv i zaštitu od polno i rodno zasnovane diskriminacije u pogledu ostvarivanja prava na rad, ali i njegovih bitnih elemenata, poput prava na iste mogućnosti za zapošljavanje, primene istih kriterijuma za izbor kandidata za zaposlenje, prava na slobodan izbor zanimanja i zaposlenja, te prava na sigurnost posla i zaštitu od nezakonitog prestanka radnog odnosa. Garantija prava žena da imaju iste mogućnosti za zaposlenje kao muškarci, pritom, ne podrazumeva da žene (i muškarci) imaju pravo na zaposlenje, kao takvo, već da država mora obezbediti svim građanima, nezavisno od njihovog pola, iste mogućnosti za pronalaženje zaposlenja i zasnivanje radnog odnosa ili radno angažovanje van radnog odnosa.<sup>169</sup>

Slično, član 7. Pakta, koji potvrđuje *pravo svakog da uživa pravične i povoljne uslove rada*, uključujući i pravične zarade i jednakost plaćanja za rad iste vrednosti, u svetlu člana 3. Pakta, podrazumeva obavezu država ugovornica da identifikuju i uklone osnovne razloge nejednakog plaćanja radnika za rad iste vrednosti, poput diskriminatornog vrednovanja posla ili stereotipa o različitoj produktivnosti muškaraca i žena.<sup>170</sup> To, preciznije, znači da različita stručna kvalifikacija predstavlja opravdani razlog za razliku u zaradama na koje imaju pravo radnici na određenim poslovima. I suprotno, kao mogući uzroci diskriminacije žena u vezi s ostvarivanjem prava na pravične i povoljne uslove rada mogu se navesti segregacija tzv. muških i ženskih zanimanja, i s njom povezani zahtevi poslova na kojima se pretežno zapošljavaju žene. Zahtevi potonjih poslova se, naime, neretko ne vrednuju i ne plaćaju, kao što je to, primeira radi, slučaj s poslovima u oblasti sistema vaspitanja dece ili negovanja starih lica i drugih lica zavisnih od tuđe nege i pomoći. Ove poslove neretko obavljaju žene, a zbog stereotipa da je reč o "ženskim" poslovima nege, zbog čega ih i ne treba posebno nagrađivati. Isto vredi i za nevrednovanje telesnih opterećenja zaposlenih na ovim poslovima, te se podizanje korisnika usluga

164 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 22.

165 *Isto*, stav 41.

166 *Isto*, stav 42.

167 *Isto*, stav 23.

168 David Fennelly, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Articles 1, 2, 3, 4 and 11 (CEDAW)*, u: Edoardo Ales, Mark Bell, Olaf Deinert, Sophie Robin-Olivier (ur.), *International and European labour law – a commentary*, Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, Baden-Baden - München - Oxford, Portland, 2018, str. 454.

169 Anja Wiesbrock, *Equal employment opportunities and equal pay: Measuring EU law against the standards of the Women's Convention*, u: Ingrid Westendorp (ur.), *The Women's Convention turned 30: Achievements, setbacks, and prospects*, Intersentia, Cambridge - Antwerp - Portland, 2012, str. 230.

170 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 24.



u ustanovama zdravstvene i socijalne zaštite ne koristi kao kriterijum za kvalifikaciju teških poslova, za razliku od podizanja i nošenja teških predmeta (torbi, džakova, gajbi i sl.) i materijala, koja se na tipično muškim poslovima redovno uzimaju u obzir prilikom vrednovanja poslova.<sup>171</sup> Slično, kao primer potcenjivanja ili previda težine tipično "ženskih" poslova može se navesti i to što se, za razliku od podizanja teških predmeta, ponavljano podizanje lakih predmeta tokom čitavog radnog dana ne smatra zahtevnim poslom. S druge strane, zahtevi posla koji se tiču fizičkog opterećenja koje pretpostavlja rad na određenom poslu se redovno tumače isključivo kao dinamično opterećenje mišića, iako značajno fizičko opterećenje može predstavljati i dugotrajno stajanje, koje je svojstveno nemalom broju poslova za čije se obavljanje češće angažuju žene, poput poslova prodavca, frizera, vaspitača. Pored prava na pravičnu zaradu, veza članova 3. i 7. Pakta ogleđa se i kroz ostale elemente prava na pravične i povoljne uslove rada, zbog čega je neophodno da države ugovornice Pakta, posredstvom delotvorne inspekcije rada, nadziru primenu merodavnih pravnih propisa.<sup>172</sup> Ovo stoga što inspekcija rada predstavlja garanta pravilne i dosledne primene radnog zakonodavstva, a to je posebno značajno za radne sredine u privatnom sektoru, naročito ako u njima radnici nisu sindikalno organizovani ili sindikati i drugi radnički predstavnici nemaju snage da utiču na poslodavce da poštuju merodavne pravne propise. Nadalje, države ugovornice Pakta treba i da nacionalnim zakonodavstvom propišu jednake mogućnosti muškaraca i žena za napredovanje u profesionalnoj karijeri i za njihov stručan i profesionalni razvoj na mestu rada, kao i da smanje prepreke s kojima se muškarci i žene suočavaju u vezi s pomirenjem profesionalnih i porodičnih dužnosti (npr. unapređivanjem politike brige o deci i brige o članovima porodice zavisnim od tuđe nege i pomoći).<sup>173</sup>

Države ugovornice su, u smislu člana 8. Pakta, obavezne i da obezbede ostvarivanje *jednakog prava muškaraca i žena na osnivanje sindikata i pristupanje sindikatima*, a što u vezi s članom 3. Pakta podrazumeva zahtev da se muškarcima i ženama omogući da se organizuju u profesionalne organizacije koje će uvažavati, predstavljati i štiti i njihove osobene interese. Posebna pažnja, u tom smislu, treba da bude posvećena radnicima koji su često lišeni ovog prava, poput radnica koje rade kod kuće, žena u ruralnim područjima, žena koje rade u sektorima u kojima dominiraju radnice i žena koje obavljaju pomoćne kućne poslove (plaćeni rad u domaćinstvu poslodavca).<sup>174</sup> Ovo je posebno važno zbog podzastupljenosti žena u sindikatima, iako je i Paktom i Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava<sup>175</sup> (član 2) priznato pravo na osnivanje sindikata bez dis-

kriminacije. Premda nemali broj nacionalnih konfederacija sindikata u evropskim državama ima sekcije žena, radnice su, naime, u skromnom broju zastupljene kao članovi sindikata, ali i kao članovi sindikalnih odbora koji učestvuju u pregovorima s poslodavcima, te kao članovi organa sindikata koji donose važne odluke. Razlozi za to mogu biti različiti, od opterećenosti žena porodičnim dužnostima, zbog kojih nemaju dovoljno vremena za učešće u sindikalnim aktivnostima, preko profesionalne segregacije i nedovoljne rešenosti i obučenosti žena za učešće u sindikalnim aktivnostima, do rodni stereotipa i činjenice da su sindikati, zbog dominacije muškaraca u članstvu i rukovodstvu, često nedovoljno osetljivi za potrebe svojih članica.<sup>176</sup> Delotvorna primena načela jednakosti, otud, pretpostavlja ravnomerno učešće muškaraca i žena u sindikatima i u njihovim organima i telima, jer u postizanju društvenih promena koje se tiču jednakosti muškaraca i žena moraju učestvovati svi pojedinci, a posebna odgovornost, pored države, leži na socijalnim partnerima. Osim toga, sindikati mogu imati značajnu ulogu za razvijanje kulture tolerancije u radnim sredinama, kao i za senzibilizaciju radnika i poslodavaca za probleme koji se vezuju za obezbeđivanje jednakosti muškaraca i žena. Takođe, sindikati imaju i presudnu ulogu (i odgovornost) u identifikaciji i borbi protiv polno i rodno zasnovane diskriminacije na radu.

S druge strane, primena člana 3. Pakta u vezi s članom 9. Pakta, kojim je potvrđeno *pravo na socijalno obezbeđenje*, pretpostavlja obavezu država ugovornica da, između ostalog, izjednače uslov za ostvarivanje prava na starosnu penziju koji se tiče godina života za muškarce i žene, da obezbede ženama jednake socijalne prestacije kako u javnim, tako i u privatnim šemama socijalnog obezbeđenja, kao i da pružaju pomoć radnicima s porodičnim dužnostima, naročito putem obezbeđivanja prava na porodično odsustvo odgovarajućeg trajanja za žene, odsustva s rada radi nege deteta odgovarajućeg trajanja za muškarce, i roditeljsko odsustvo odgovarajućeg trajanja za muškarce i žene.<sup>177</sup> Ove obaveze su važne ako se ima u vidu činjenica da su u mnogim državama, sistemi socijalnog obezbeđenja zasnovani na tradicionalnoj koncepciji porodice, u kojoj je muškarac izdržavalac porodice, dok žena nije integrisana u tržište rada. Kako je, u međuvremenu, promenjen odnos zastupljenosti muškaraca i žena na tržištu rada, nastala je potreba da i prilikom obezbeđivanja zaštite od socijalnih rizika bude uvažena činjenica da žene sve više zasnivaju radni odnos i da je njihov položaj na tržištu rada, po pravilu, nepovoljniji od položaja radnika muškog pola, što se odražava i na zaštitu od socijalnih rizika, pre svega kroz kraći staž osiguranja zbog prekida karijere usled porodičnih dužnosti i kroz skromnije socijalne prestacije zbog nižih primanja. Istovremeno, postoji i potreba da se zaštite žene čiji se životni put zasniva na tradicionalnom modelu porodice.<sup>178</sup>

Primena člana 3. u vezi s članom 10. stav 1. Pakta, koji potvrđuje *pravo porodice na najširu moguću zaštitu i*

171 Diane Pardon, Yves Vergeylen, Johan Van Eeghem, Carla Rijmenams, *Gender neutrality in job evaluation and classification – Checklist*, Institute for the Equality of Men and Women, Brussels, 2010, str. 16.

172 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 24.

173 *Isto*.

174 *Isto*, stav 25.

175 Uredba o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Međunarodni ugovori FNRJ, br. 8/1958.

176 Linda Briskin, Angelika Muller, *Promoting gender equality through social dialogue: Global trends and persistent obstacles*, International Labour Office, Geneva, 2011, str. 14–15.

177 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 26.

178 International Labour Conference, 89th Session, *Social security: Issues, challenges and prospects*, Geneva, 2001, str. 46.

*pomoć*, pretpostavlja da se od država ugovornica zahteva, između ostalog, i da žrtvama porodičnog nasilja, među kojima su najbrojnije žene, obezbede pristup sigurnom stanovanju, kao i pravna sredstva za zaštitu od nasilja. Budući da član 10. Pakta potvrđuje i pravo na slobodu zasnivanja braka, u svetlu člana 3. Pakta, države ugovornice su obavezne da osiguraju da muškarci i žene imaju jednako pravo da izaberu da li će, kada i s kim stupiti u brak. Potonja obaveza naročito podrazumeva zakonsko propisivanje istog minimalnog uzrasta za stupanje u brak za muškarce i žene, kao i jednaku zaštitu dečaka i devojčica od praksi kojima se promovira dečiji brakovi, te jednako pravo žena na imovinu i na nasleđivanje po smrti supruga. Konačno, države ugovornice su obavezne da preduzimaju odgovarajuće mere kako bi ukinule rodno zasnovano nasilje, kao oblik diskriminacije koji sputava mogućnosti pojedinca da jednako s drugima uživa svoja prava i slobode. Od država se, otud, zahteva da s dužnom pažnjom sprečavaju, istražuju, kažnjavaju i obezbeđuju obeštećenje adresatima nasilja.<sup>179</sup>

Jednakost muškaraca i žena treba obezbediti i u pogledu ostvarivanja *prava na odgovarajuću životni standard* (član 11. Pakta). Primena člana 3. u vezi s članom 11. Pakta, najpre, podrazumeva zahtev da se ženama prizna pravo da, jednako kao muškarci, budu vlasnici ili korisnici stana i zemljišta, odnosno pravo da na drugi način kontrolišu odgovarajuće stvari i da za to imaju pristup neophodnim sredstvima. Kako se članom 11. Pakta uređuje i pravo na odgovarajuću ishranu, primena člana 3. u vezi s članom 11. Pakta podrazumeva i obavezu država ugovornica da ženama obezbede pristup i kontrolu sredstava za proizvodnju hrane, kao i da suzbijaju običaje po kojima ženama nije dopušteno da jedu dok se muškarci potpuno ne nahrane ili im je dopušteno da jedu samo hranu manje nutritivne vrednosti.<sup>180</sup>

Nadalje, primena člana 3. u vezi s članom 12. Pakta, koji zahteva od država ugovornica da preduzimaju korake usmerene ka punom ostvarivanju *prava svakog na uživanje najvišeg dostižnog standarda zdravlja*, pretpostavlja i uklanjanje pravnih i drugih prepreka koje sprečavaju muškarce i žene da jednako pristupaju i koriste usluge u okviru sistema zdravstvene zaštite. Potonja obaveza obuhvata, između ostalog, i posvećivanje pažnje načinima na koje rodne uloge utiču na pristup vodi, hrani i drugim činiocima zdravlja. Takođe, države ugovornice Pakta imaju i obavezu da uklanjaju pravna ograničenja vezana za pružanje usluga zaštite reproduktivnog zdravlja, da zabrane sakaćenje ženskih genitalnih organa, i da zdravstvenim radnicima obezbeđuju odgovarajuću obuku o pitanjima od značaja za zdravlje žena.<sup>181</sup>

Načelo jednakosti muškaraca i žena primenjuje se i u pogledu ostvarivanja *prava na obrazovanje* (član 13. Pakta). U tom smislu, države ugovornice su obavezne da usvajaju pravne propise i politike usmerene na obezbeđivanje istih kriterijuma za upis dečaka i devojčica u obrazovne ustanove, i to u pogledu svih nivoa obrazo-

vanja. Osim toga, države treba da, kroz informisanje javnosti i kampanje za podizanje svesti, obezbede napuštanje prakse po kojoj porodice, prilikom odlučivanja o školovanju dece, daju prednost školovanju dečaka. Konačno, države treba da osiguraju da se u obrazovnim programima promovira jednakost i zabrana diskriminacije, kao i da stvaraju povoljne uslove za obezbeđivanje sigurnosti dece, posebno devojčica, na putu od kuće do škole i obratno.<sup>182</sup>

Konačno, primena člana 3. Pakta u vezi s ostvarivanjem *prava svakog na učešće u kulturnom životu i uživanje koristi od naučnog napretka* (član 15. Pakta) pretpostavlja obavezu država ugovornica da uklanjaju institucionalne prepreke, prepreke zasnovane na kulturnoj i verskoj tradiciji i druge prepreke koje sprečavaju puno učešće žena u kulturnom životu i naučnim istraživanjima. Takođe, od država se očekuje da za naučna istraživanja koja se odnose na zdravstvene i ekonomske potrebe žena izdvajaju jednaka sredstva kao i za istraživanja odgovarajućih potreba muškaraca.<sup>183</sup>

## 1.2.2. Posebne obaveze država

Iz opšte obaveze država ugovornica Pakta, koja se tiče ostvarivanja jednakog prava muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, proizlaze i njihove posebne obaveze. Posebne obaveze država ugovornica Pakta su, pritom, trojake, tj. tiču se obaveza poštovanja, zaštite i ispunjavanja.<sup>184</sup>

Prva grupa posebnih obaveza odnosi se na *obaveze država ugovornica da poštuju jednako pravo muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava*. U tom smislu, države su obavezne da se uzdržavaju od diskriminatornih radnji koje neposredno ili posredno dovode do uskraćivanja jednakog prava muškaraca i žena na uživanje prava zajmčenih u članovima 6 - 15. Pakta. U tom svetlu, državama je zabranjeno da usvajaju pravne propise, politike, administrativne mere i programe koji su suprotni članu 3. Pakta, a ako su takvi pravni propisi, strateški akti, mere i programi usvojeni – države su dužne da ih stave van snage. Potonja obaveza naročito podrazumeva obavezu država da uzimaju u obzir posledice primene pravnih propisa, politika i mera koje su samo naizgled rodno neutralne, tj. da ispituju da li njihova primena negativno utiče na sposobnost muškaraca i žena da jednako uživaju svoja ljudska prava.<sup>185</sup> Ovo tim pre što zakonodavstvo, politike i programi mogu da nenamerno proizvode posledice ranije diskriminacije, tj. mogu nenamerno biti osmišljeni po modelu muškog životnog stila i, posledično, propuštati da uzimaju u obzir životna iskustva koja su tipična za žene. Te razlike mogu postojati zbog stereotipnih očekivanja, stavova i ponašanja prema ženama, zasnovanim na biološkim razlikama između muškaraca i žena, a mogu postojati i zbog prisustva opšte podređenosti žena muškarcima.<sup>186</sup>

<sup>182</sup> Isto, stav 30.

<sup>183</sup> Isto, stav 31.

<sup>184</sup> Isto, stavovi 16-17.

<sup>185</sup> Isto, stav 18.

<sup>186</sup> Komitet za eliminisanje diskriminacije žena, *Opšta preporuka br. 25*, stav 7, fusnota 1.

<sup>179</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 27.

<sup>180</sup> Isto, stav 28.

<sup>181</sup> Isto, stav 29.

Narednu grupu obaveza čine *obaveze poštovanja*. One su skopčane sa zahtevom da države ugovornice Pakta preduzimaju korake usmerene na uklanjanje predrasuda, običaja i svih drugih praksi, kojima se istrajno afirmiše superiornost jednog pola, odnosno inferiornost drugog pola, kao i stereotipa vezanih za uloge muškaraca i žena. Države su, otud, dužne da u svojim ustavima i zakonima potvrde jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih ljudskih prava, kao i zabranu svakog oblika diskriminacije. Osim toga, države imaju i obavezu da usvajaju zakone o eliminisanju diskriminacije i da sprečavaju treća lica da neposredno ili posredno omeću uživanje ovih prava. Na to se nadovezuje i obaveza država da usvajaju upravne mere i programe, kao i da osnivaju javne ustanove i agencije za zaštitu žena od diskriminacije. Konačno, države su dužne da uređuju i nadziru ponašanje nedržavnih subjekata, uključujući subjekte koji su u celosti ili samo delom privatizovani, kako bi obezbedile da oni ne povređuju jednako pravo muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.<sup>187</sup>

Treća grupa obaveza tiče se *obaveza ispunjavanja*, koja se, dalje, vezuje za obaveze obezbeđivanja, unapređivanja i olakšavanja ostvarivanja jednakog prava muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Države ugovornice Pakta su, naime, obavezne da obezbeđuju da muškarci i žene u praksi ostvaruju svoja ekonomska, socijalna i kulturna prava u skladu sa načelom jednakosti. To, najpre, uključuje obezbeđivanje pristupa odgovarajućim pravnim sredstvima za zaštitu od polno i rodno zasnovane diskriminacije, poput naknade štete, povraćaja u predašnje stanje, rehabilitacije, zabrane ponavljanja diskriminatorne radnje, javnih izvinjenja. Nadalje, države ugovornice imaju i obavezu da na svojoj teritoriji, svakom obezbede svaku potrebnu zaštitu u slučaju diskriminacije, kako bi pravo na jednakost uistinu bilo delotvorno ostvarivano. Stoga je potrebno da države ustanove odgovarajuće mehanizme za ostvarivanje sudske i upravne zaštite. Ti mehanizmi treba da budu svima biti jednako dostupni, uključujući i najsiromašnije, najugroženije i najmarginalizovanije muškarce i žene. Za tim sledi obaveza država da razviju nadzorne mehanizme kako bi obezbedile da primena pravnih propisa i politika usmerenih ka promovisanju jednakog uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava – ne proizvodi negativne posledice po ugrožene ili marginalizovane pojedince i grupe, posebno po žene i devojčice. Takođe, države ugovornice Pakta imaju obavezu da osmisle i primenjuju politike i programe koji muškarcima i ženama dugoročno obezbeđuju jednako uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, a što može uključiti, između ostalog, i primenu privremenih posebnih mera za brže stvaranje uslova za jednako uživanje ovih prava od strane žena, kao i rodno osetljivo dodeljivanje ekonomskih sredstava u ovoj oblasti. Nadalje, potrebno je i organizovanje programa usavršavanja i obuke sudija i državnih službenika u oblasti ljudskih prava, kao i organizovanje programa za podizanje svesti i obuka svih drugih lica koja su uključena u ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, dok bi u programe formalnog i neformalnog obrazovanja trebalo integrisati načelo jednakog prava muškaraca i

žena na uživanje ovih prava, uz podsticanje jednakog učešća muškaraca i žena, odnosno dečaka i devojčica, u obrazovnim programima. Potreba za podsticanjem jednake zastupljenosti muškaraca i žena postoji i u pogledu strukture zaposlenih u državnim organima, kao i u telima koja donose odluke. Konačno, potrebno je unapređivati jednako učešće muškaraca i žena u donošenju planova i odluka od značaja za razvoj, kao i u ostvarivanju koristi od svih programa koji se odnose na ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.<sup>188</sup>

### 1.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Države ugovornice Pakta su ovlašćene da izaberu način i sredstva posredstvom kojih će obezbediti jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. To obuhvata, između ostalog, i uključivanje odgovarajućih strategija za obezbeđivanje jednakog prava muškaraca i žena na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u nacionalne akcione planove za zaštitu i unapređenje ljudskih prava. Pomenute strategije treba da se zasnivaju na sistematičnoj izradi politika, programa i aktivnosti relevantnih za određenu državu, a imajući u vidu specifične nacionalne prilike, situaciju i kontekst, i naročito treba da budu usmerene ka uklanjanju diskriminacije u uživanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.<sup>189</sup> U nacionalnim politikama i strategijama, pritom, treba identifikovati odgovarajuće indikatore i merila od značaja za ostvarivanje prava na jednako uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava od strane muškaraca i žena, a kako bi se delotvorno nadziralo ispunjavanje obaveza iz člana 3. Pakta. Merenje postepenog ostvarivanja ovih prava od strane muškaraca i žena nužno podrazumeva i vođenje polno osetljive statistike, i to u odgovarajućim vremenskim okvirima.<sup>190</sup>

Od država ugovornica se zahteva i da periodično preispituju postojeće zakonodavstvo, politike, strategije i programe u ovoj oblasti, kao i da usvajaju njihovih neophodne izmene, kako bi odgovarajući pravni propisi, strateški akti i programi bili u skladu sa obavezama koje za države proizlaze iz člana 3. Pakta.<sup>191</sup> Od politika i strategija za postizanje jednakosti muškaraca i žena, pritom, treba razlikovati privremene posebne mere koje organi javne vlasti mogu uvesti u korist ugroženih grupa. To vredi i za privremene posebne mere koje su neophodne za brže postizanje jednakog uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava od strane žena, odnosno za posebne mere koje se preduzimaju radi stvarnog unapređenja položaja žena u ovoj oblasti.<sup>192</sup> To, preciznije, znači da sve mere koje su potencijalno povoljne za žene nisu i privremene posebne mere. Posebnim merama ne može se, naime, smatrati obezbeđivanje opštih uslova za delotvorno ostvarivanje ljudskih prava od strane žena i devojčica, kao ni stvaranje uslova

188 Isto, stav 21.

189 Isto, stavovi 32–33.

190 Isto, stav 39.

191 Isto, stav 34.

192 Isto, stav 35.

187 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stavovi 19–20.

za obezbeđivanje njihovog dostojantvenog života i za-  
brane njihove diskriminacije.<sup>193</sup> Posebne mere, pritom,  
ne treba smatrati diskriminatornim prema muškarcima,  
iako podrazumevaju pravljenje razlike među ljudima na  
osnovu pola, kao ličnog svojstva. Ovo stoga što ih orga-  
ni javne vlasti privremeno uvode u skladu s obavezom  
države da eliminiše nepovoljnosti prouzrokovane rani-  
jim ili važećim diskriminatornim zakonima, tradicijom  
i praksom. Naravno, trajanje i priroda posebnih mera  
moraju biti određeni za svaki slučaj ponaosob, tj. zavi-  
sno od osobenosti pitanja na koje se mera odnosi i od  
konteksta u kojem se mera primenjuje, uz obezbeđiva-  
nje nadzora nad primenom svake posebne mere, ne bi li  
njihova primena prestala odmah po postizanju cilj zbog  
kog su i uvedene.<sup>194</sup>

Kako je uloga politika, programa i aktivnosti koje države  
preduzimaju u cilju ispunjenja obaveza iz člana 3. Pak-  
ta, kao instrumenta za postizanje društvenih promena,  
posebno promene koja se tiče dosledne implementaci-  
je načela jednakosti muškaraca i žena - prilično ograni-  
čena, izuzetno je važno pravo pojedinaca i grupa da  
učestvuju u postupku donošenja odluka od značaja za  
njihov razvoj. Bez ovog vida participacije nije, naime,  
moguća ni društvena solidarnost, zajednička akcija i  
razvijanje kulture tolerancije.<sup>195</sup>

Konačno, potrebno je da države ugovornice ustanove  
delotvorne mehanizme i institucije (sudovi, ombudsman  
i druge nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava)  
za istragu i postupanje u slučaju povreda člana 3. Pak-  
ta, uz obezbeđivanje dostupnosti i delotvorne primene  
pravnih sredstava za zaštitu od ovih povreda.<sup>196</sup>

## 2. Povezanost sa pravima iz drugih konvencija UN

Brojni akti Ujedinjenih nacija, počevši od Povelje Ujedi-  
njenih nacija (član 1. stav 3), Univerzalne deklaracije o  
ljudskim pravima (član 2) i Međunarodnog pakta o gra-  
đanskim i političkim pravima (član 3), zahtevaju ukidanje  
diskriminacije žena proistekle iz društvenih, kulturnih,  
verskih i drugih činilaca, posebno što u prošlosti, žene  
nisu uživale mnoga ljudska prava. Odredbe tih akata se,  
pritom, moraju razumeti u svetlu standarda jednakosti  
za žene koji je izgrađen na osnovu Konvencije o elimi-  
nisanju svih oblika diskriminacije žena. Ova konvencija  
nije, naime, usmerena prevashodno na ukidanje dis-  
kriminacije na osnovu pola, već na ukidanje (formalne i  
stvarne, neposredne i posredne) diskriminacije žena.<sup>197</sup>  
Ipak, politika ukidanja diskriminacije žena, po članu 2.  
tačka a) Konvencije za eliminisanje svih oblika diskrimi-  
nacije žena, pretpostavlja i obavezu država ugovornica  
ove konvencije da, «ako to još nisu učinile, uključe načelo  
jednakosti muškaraca i žena u nacionalne ustave ili dru-  
go odgovarajuće zakonodavstvo, i da, kroz pravna i dru-  
ga primerena sredstva, osiguraju praktično ostvarenje  
ovog načela». Pritom se polu, kao osnovu diskriminacije,  
pridružuju i brak i materinstvo, te se od država ugovornica  
zahteva da, u cilju stvaranja uslova za delotvorno uživa-  
nje prava na rad, pod pretnjom sankcije, zabrane otkaz  
ugovora o radu zbog trudnoće ili korišćenja porodijskog  
odsustva, kao i zbog bračnog stanja radnika [član 11. stav  
2. tač. b) i d), i stav 3]. Konvencije o eliminisanju svih obli-  
ka diskriminacije žena). Komitet za eliminisanje diskrimi-  
nacije žena, pritom, stoji na stanovištu da je Konvencija  
usmerena na ukidanje svih oblika diskriminacije žena,  
uključujući i rodno zasnovanu diskriminaciju, iako se u  
Konvenciji kao osnov diskriminacije pominje samo pol,  
ne i rod.<sup>198</sup> S tim u vezi, valja istaći da ovde imamo u vidu  
pre svega one osnove diskriminacije zbog kojih žene, kao  
takve, mogu biti lišene priznavanja i uživanja ljudskih  
prava, a to su pol, odnosno rod, trudnoća, materinstvo,  
bračno stanje, porodično stanje, i porodične dužnosti i  
odgovornosti.<sup>199</sup> S druge strane, iz Konvencije izostaju  
odredbe kojima bi bila uvažena osetljivost položaja žena  
iz marginalizovanih grupa, kao što su migrantkinje, žene  
određenog etničkog porekla ili rase, starije žene i žene  
iz drugih grupa koje su, takođe, diskriminisane iz rodnih  
razloga, a što Komitet za eliminisanje diskriminacije žena  
nastoji da nadomesti svojom praksom.<sup>200</sup>

193 Komitet za eliminisanje diskriminacije žena, *Opšta preporuka br. 25*, stav 19.

194 *Opšti komentar br. 16*, stav 36.

195 Bob Hepple, The key to greater gender equality, *The Equal Rights Review*, vol. 12, 2014, str. 59.

196 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 38.

197 Csilla Kollonay-Lehoczky, *Article 20 – The right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation without discrimination on the ground of sex*, u: Niklas Bruun, Klaus Lörcher, Isabelle Schömann, Stefan Clauwaert (ur.), *The European Social Charter and the employment relation*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2017, str. 362.

198 Komitet za eliminisanje diskriminacije žena, *Opšta preporuka br. 28 o ključnim obavezama država ugovornica na osnovu člana 2. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena*, CEDAW/C/GC/28, stav 5.

199 Manisuli Ssenyonjo, *Economic, social and cultural rights in International Law*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2009, str. 90.

200 Leilani Farha, *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Women claiming economic, social and cultural rights – the CEDAW potential*, u: Malcom Langford (ur.), *Social rights jurisprudence: Emerging trends in international and comparative law*, Cambridge University Press, New York, 2008, str. 560.



Konačno, treba ukazati i na standarde Međunarodne organizacije rada od značaja za primenu načela jednakosti muškaraca i žena, počevši od Konvencije broj 100 o jednakom nagrađivanju muškaraca i žena.<sup>201</sup> Za njom sledi Konvencija broj 111, koja uređuje zaštitu od diskriminacije, između ostalog, i na osnovu pola, u oblastima zaposlenja i zanimanja, tj. u pogledu pristupa stručnoj obuci, zaposlenju i određenim zanimanjima, kao i u pogledu uslova zaposlenja, dostupnosti profesionalne orijentacije i usluga službi za zapošljavanje, dostupnosti obuka i zaposlenja po sopstvenom izboru, napredovanja u skladu s ličnosti, iskustvom, sposobnostima i marljivošću, te sigurnosti zaposlenja. U praksi nadzornih tela Međunarodne organizacije rada, odredbe Konvencije broj 111 tumače se na način da zabranjuju i diskriminaciju u pogledu pristupa visokom obrazovanju, ako je ono neophodno za dobijanje pristupa određenom zaposlenju.<sup>202</sup> Ovaj niz nastavlja konvencije br. 168 (o unapređenju zaposlenosti i zaštiti od nezaposlenosti)<sup>203</sup> i 183 (o zaštiti materinstva),<sup>204</sup> koje izričito potvrđuju načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama. Pored navedenih instrumenata, delotvornoj primeni ovog načela doprinose i standardi sadržani u

nizu drugih konvencija Međunarodne organizacije rada, poput Konvencije broj 122 o politici zapošljavanja i Konvencije broj 156 o radnicima s porodičnim dužnostima. Konačno, valja pomenuti i konvencije o fleksibilnim oblicima rada (Konvencija broj 175 o radu s nepunim radnim vremenom, Konvencija broj 177 o radu kod kuće i Konvencija broj 189 o plaćenom radu u domaćinstvu poslodavca).<sup>205</sup> Ove konvencije skromno prepoznaju vezu između pola i fleksibilnog, odnosno prekarnog rada, dok zaokret uspostavlja koncepcija dostojanstvenog rada, koju je Međunarodna organizacija rada osmislila, upravo, u cilju unapređenja "mogućnosti muškaraca i žena da dobiju dostojanstven i produktivan posao, u uslovima slobode, jednakosti, sigurnosti i ljudskog dostojanstva".<sup>206</sup> Jednakost je, dakle, potvrđena kao jedan od elemenata dostojanstvenog rada, koji treba obezbediti svim radnicima, bilo da rade u formalnoj ili neformalnoj ekonomiji. Time je posebno uvažena potreba za zaštitom radnika s periferije formalnog sistema radnih odnosa i socijalnog obezbeđenja, a, što, pored fleksibilnih oblika radnog odnosa, uključuje i neplaćeni rad žena u domaćinstvu.<sup>207</sup>

201 Konvencija broj 100 o jednakom nagrađivanju, Službeni vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, br. 12/52.

202 Henrik Karl Nielsen, The concept of discrimination in ILO Convention No. 111, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, br. 4/1994, str. 832.

203 Republika Srbija nije ratifikovala ovu konvenciju.

204 Zakon o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 1/2010.

205 Republika Srbija nije ratifikovala nijednu od ovih konvencija.

206 Decent work, Report of the Director-General of the ILO to the 87th Session of the International Labour Conference, Geneva, 1999.

207 Leah F. Vosko, Gender, precarious work, and the International Labour Code: The ghost in the ILO closet, u: Judy Fudge, Rosemary Owens (ur.), *Precarious work, women, and the new economy – The challenge to legal norms*, Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2006, str. 58.

# član 4.

## Ograničenja ljudskih prava - fakultativna ograničenja

Države ugovornice ovog Pakta priznaju da, u uživanju onih prava koja država obezbeđuje u skladu s ovim Paktom, država može podvrgnuti ova prava samo ograničenjima utvrđenim zakonom, i to jedino u meri koja je u skladu sa prirodom tih prava isključivo u cilju unapređenja opšteg blagostanja u jednom demokratskom društvu.

### 1. Opšti domašaj odredbe

Već je više puta naglašeno da su sva ljudska prava univerzalna, neotuđiva, nedeljiva, međuzavisna i međusobno povezana. Bez obzira na značaj koji ljudska prava imaju za ličnost i dostojanstvo, postoje okolnosti koje mogu dovesti do ograničenja u njihovom uživanju.

Izdvajaju se tri vrste ograničenja ljudskih prava. Prvo, postoji derogacija (stavljanje van snage) pojedinog ljudskog prava ili slobode, kada zbog nekog stanja opasnosti država privremeno ukida pojedino ljudsko pravo ili slobodu (na primer, tokom vanrednog stanja izazvanog pandemijom, država uvede policijski čas i time potpuno ukine slobodu kretanja u određenom vremenskom periodu). Drugo, inherentna (ugrađena) ograničenja sadržana su u samoj formulaciji pojedine odredbe i podrazumevaju izuzetke kada se neko postupanje neće smatrati kršenjem određenog prava (na primer, društveno koristan rad ne može se smatrati prinudnim radom). Treći i najčešći vid ograničenja su tzv. fakultativna ograničenja, kada država putem fakultativnih klauzula može pribeći ograničenju obima uživanja nekog prava, a radi ostvarenja nekog legitimnog cilja (na

primer, država može legitimno opravdati veća izdvajanja za saniranje posledica velike poplave, zemljotresa ili neke druge prirodne katastrofe na uštrb izdvajanja za socijalnu pomoć, ili ograniči slobodu kretanja osobama obolelim od neke prenosive bolesti).

Član 4. Pakta predstavlja opštu ograničavajuću klauzulu koja se odnosi na sva prava iz Pakta i predstavlja primer tzv. fakultativnih ograničenja, odnosno ograničenja kojima država može, ali i ne mora pribeći. Cilj odredbe je da onemogući arbitrarno ograničenje prava iz Pakta.<sup>208</sup> Kada država ograničava prava, ona mora da ispuni određene uslove koji su striktno postavljeni: 1) ograničenje mora biti zakonito, odnosno u skladu sa zakonom; 2) ograničenje mora biti u skladu sa prirodom samog prava; i 3) mora težiti ostvarenju nekog legitimnog cilja; jedini cilj koji Pakt priznaje za ograničenje prava jeste unapređenje opšteg blagostanja u demokratskom društvu.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava insistira na tome da se radi o odredbi čija je implementacija

208 Ben Saul, David Kinley, Jaqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2015, str. 307.

trenutna.<sup>209</sup> Međutim, treba naglasiti da nema drugih komentara kojima bi se bliže odredio domašaj same odredbe. Takođe, slične odredbe nema u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, tako da ni tumačenje Komiteta za građanska i politička prava ne može biti od veće koristi. To drugim rečima znači da Pakt o građanskim i političkim pravima nema odredbu kojom se sva prava mogu ograničiti, ali sadrži odredbu o derogaciji (ukidanju) pojedinih ljudskih prava, koje nema u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Ovakvo stanovište je interesantno jer to drugim rečima znači da nema garantovanog prava ili slobode u Paktu (članovi 6-15) koja ima apsolutni karakter, odnosno koja se ne može ograničiti ni pod kojim uslovima. Dakle, iz formulacije člana 4. proizlazi da nema prava u Paktu koja ne mogu biti podvrgnuta ograničenjima pod gore navedenim uslovima. Međutim, postoje neki drugi izvori koji mogu pomoći u tumačenju člana 4.<sup>210</sup> Po njima, primarni cilj člana 4. jeste da zaštiti prava pojedinca garantovana Paktom, pre nego da dozvoli nametanje ograničenja od strane države. Takođe, odredba nema za cilj nametanje ograničenja pravima koja utiču na izdržavanje ili opstanak i integritet pojedinca, što bi ujedno bila i granica u njegovoj primeni.

Što se samih uslova tiče, ograničenje mora biti zakonito, kako je to propisano članom 4. Pakta. Međutim, traži se i određeni kvalitet samog zakona koji ograničava prava iz Pakta. Tako se smatra da zakon mora imati opštu prime-

nu, biti u skladu sa Paktom i mora biti na snazi u vreme kada se ograničenje primenjuje. Posebno se naglašava da zakoni koji nameću ograničenja u ostvarivanju prava iz Pakta ne smeju biti proizvoljni, nerazumni i diskriminatorni, jer bi to bilo suprotno drugim odredbama ovog instrumenta. Takođe, pravila kojima se ograničava ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava moraju biti jasna i dostupna svima. Kako uvek postoji mogućnost nezakonitog ograničenja koje može predstavljati i zloupotrebu ovog prava, zakon mora propisati i odgovarajuće mere zaštite i delotvoran pravni lek.<sup>211</sup>

Uslov da ograničenje mora biti "u skladu sa prirodnim samog prava" podrazumeva da se ograničenje ne tumači niti primenjuje tako da ugrozi suštinu samog prava.<sup>212</sup> Drugim rečima, minimalan nivo prava mora biti zadovoljen i nije podložan ograničenju jer to zahteva i princip proporcionalnosti. Kako to Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava pronalazi u jednom predmetu, zabrana povlačenja pristanka na prenos embriona dovodi do povrede prava na zdravlje jer može usloviti prinudne medicinske intervencije, ili čak i prisilne trudnoće, i onemogućava pristup proceduri vantelesne oplodnje. Tako ova zabrana utiče na samu suštinu prava na zdravlje i prevazilazi dozvoljena ograničenja koja bi bila opravdana članom 4. Pakta.<sup>213</sup>

Konačno, traži se da ograničenje bude isključivo u cilju unapređenja opšteg blagostanja u jednom demokratskom društvu. Izraz "unapređenje opšteg blagostanja" tumači se kao unapređenje blagostanje naroda uzeto

209 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 5.

210 Na primer, grupa uglednih međunarodnih eksperata sastala se 1986. na Univerzitetu Limburg u Mastrohtu i usvojila set principa koji su poznati kao Limburški principi. Videti the Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

211 *Isto*, stavovi 46-51.

212 *Isto*, stav 56.

213 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *S. C. and G. P. v. Italy*, Communication No. 22/2017 (7 March 2019), U.N. Doc. Supp. No. E/C.12/65/D/22/2017, stav 11.2.

u celini, a ne pojedinačno.<sup>214</sup> Ostaje nejasno da li je ovo jedini dozvoljeni opšti osnov, ili ustanovljava viši prag za ograničenje koje je dovoljno široko postavljeno da uključuje u sebe specifične ciljeve, poput morala ili javnog poretka.<sup>215</sup> Ipak, treba napomenuti da se u Paktu izričito koriste i neki drugi legitimni ciljevi za ograničenje izvesnog prava ili slobode, a ne samo "radi unapređenja opšteg blagostanja." Tako član 8. koji se bavi sindikalnim pravima dozvoljava ograničenja iz sledećih razloga: "nacionalne bezbednosti", "javnog poretka" i radi "zaštite prava i sloboda drugih." Izraz nacionalna bezbednost implicira zaštitu opstanka nacije, njen teritorijalni integritet ili političku nezavisnost.<sup>216</sup> Termin "javni poredak" odnosi se na pravila koja obezbeđuju funkcionisanje društva ili set fundamentalnih principa na kojima je društvo zasnovano.<sup>217</sup> Poštovanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava je deo javnog poretka. "Zaštita prava i sloboda drugih" predstavlja legitiman cilj i ide iznad prava i sloboda garantovanih u Paktu.<sup>218</sup> Druga prava koja su podložna ograničenjima jesu član

2. stav 3, član 12. stav 3. c) i član 13. stavovi 3 i 4. Kada neka od ovih odredbi ne navodi legitimne ciljeve zbog kojih može doći do ograničenja prava, uzimaju se samo uslovi iz člana 4.

Takođe, izraz "demokratsko društvo" tumači se kao još jedna restrikcija u primeni ograničenja od strane države, na kojoj je teret dokazivanja da pokaže kako njeno postupanje ne narušava demokratsko funkcionisanje društva. Iako nema jedinstvene definicije "demokratskog društva", pod ovim pojmom se podrazumeva društvo koje poštuje ljudska prava sadržana u Povelji UN i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima.<sup>219</sup> Tako ovaj uslov nameće dodatno ograničenje državama koje treba da pokažu da njihovo postupanje nije suprotno demokratskom društvu. Zanimljivo je da član 8. koji garantuje sindikalna prava nameće nešto veće ograničenje upotrebom reči "neophodno u demokratskom društvu". Izraz "neophodno" implicira društvenu potrebu, odnosno teži legitimnom cilju koji mora biti srazmeran upotrebljenim sredstvima.<sup>220</sup>

214 *Isto*, stav 52.

215 Ben Saul, David Kinley, Jaqueline Mowbray (2015), str. 313.

216 *Isto*, stav 62.

217 *Isto*, stav 66.

218 *Isto*, stav 69.

219 *Isto*, stavovi 52-54.

220 *Isto*, stav 60.



# član 5.

## Pravila o tumačenju Pakta

1. Nijedna odredba ovog Pakta ne može se tumačiti tako kao da prećutno pridaje bilo kojoj državi, grupi ili pojedincu ma kakvo pravo da se upušta u bilo koju delatnost ili da vrši bilo koji čin kome je svrha rušenje prava ili sloboda priznatih u ovom Paktu, ili na ograničenja šireg obima nego što su ona predviđena u ovom Paktu.
2. Neće biti dopušteno nikakvo ograničenje ili ukidanje osnovnih ljudskih prava, priznatih ili koja su na snazi u nekoj zemlji na osnovu zakona, konvencija, propisa ili običaja, pod izgovorom da ih ovaj Pakt ne priznaje ili ih priznaje u užem obimu.

### 1. Opšti domašaj odredbe

Član 5. nameće dvostruku obavezu državama: 1) zabranjuje zloupotrebu prava kojima se "ruše" prava iz Pakta; i 2) zabranjuje državama da se pozivaju na Pakt kako bi smanjile dostignuti nivo zaštite u nacionalnim sistemima.

Član 5. Pakta nadovezuje se na član 4. i jasno nalaže zabranu tumačenja svih prava i sloboda sadržanih u samom instrumentu, a kojim bi došlo do ukidanja ili ograničenja prava koje je veće od onog sadržanog u prethodnoj odredbi i narednim odredbama (članovi 6-15. Pakta). Drugim rečima, nema pravila koje državi dozvoljava da nametne ograničenja izvan onih koja su posebno predviđena zakonom, niti tumačenje zakona može biti takvo da se njime ukida bilo koje garantovano pravo. Dodatno, ništa u samom Paktu se ne može tumačiti na način da ugrožava ili narušava inherentno pravo svih naroda da uživaju i koriste u potpunosti i slo-

bodno svoja prirodna bogatstva i resurse.<sup>221</sup> Međutim, malo je okolnosti u kojima je moguće zamisliti da bi prava iz Pakta mogla dovesti do zloupotrebe prava drugih, kao što to može biti slučaj sa, na primer, političkim delovanjem iz Pakta o građanskim i političkim pravima.<sup>222</sup> Prvi stav preuzet je iz člana 30. Univerzalne deklaracije, a istoimeni član sadržan je i u Paktu o građanskim i političkim pravima. Međutim, Komitet se u malom broju slučajeva bavio kršenjem člana 5. Tako je u jednom predmetu protiv Italije pronašao da se član 5. može primeniti na situaciju u kojoj podnosilac predstavke kažnjen jer je reorganizovao raspuštenu nacističku partiju.<sup>223</sup> Takođe, u jednom predmetu protiv Tadžikistana, podnosioci predstavke, članovi Socijalističke partije, tvrdili su da su se vlasti mešale u njihov privatni i porodični život

<sup>221</sup> *Isto*, stavovi 56-57.

<sup>222</sup> Ben Saul, David Kinley, Jaqueline Mowbray (2015), str. 326.

<sup>223</sup> Komitet za građanska i politička prava, *M.A. v. Italy*, Communication No. 117/1981 (10 April 1984).

jer su objavljivale članke u kojima su narušavali njihovu reputaciju, ali i da su lišeni prava da imaju mišljenje, da su diskriminirani na osnovu svog političkog mišljenja i da nisu zaštićeni od nasilja. Komitet se nije upuštao u ocenu člana 5. jer je smatrao da su navodi suviše generalni i da nisu potkrepljeni dokazima.<sup>224</sup> Svakako, Komitet jasno ističe da član 5. stav 1. Pakta ne uvodi nikakvo posebno individualno pravo.<sup>225</sup>

U drugom stavu ovog člana nameće se dodatna obaveza državama, koja nalaže da ne može doći do ukidanja ili ograničenja osnovnih ljudskih prava, priznatih na osnovu "zakona, konvencija, propisa ili običaja", s pozivom na to da ih Pakt ne priznaje ili ih priznaje u užem obimu. Dakle, cilj člana 5. stav 2. je da obezbedi adekvatnu primenu Pakta, koja podrazumeva da su ovim instrumentom predviđena minimalna pravila, te da nema prepreke da se primeni bilo koji domaći zakon, bilateralni ili multilateralni međunarodni ugovor, ili drugi propisi i običaji, koji pružaju povoljniji tretman u uživanju prava i sloboda iz Pakta.<sup>226</sup> S druge strane, Paktom se zabranjuje i primena drugih propisa ili konvencija koje bi bile na uštrb prava garantovanih Paktom, odnosno ona koja na restriktivniji način uređuju neko pitanje (videti na primer član 8. stav 3. Pakta).

Pakt propisuje minimalne standarde, ali ne zahteva od država da promene svoje zakone kako bi smanjile veće obaveze, ili kako bi umanjile njihov dalji razvoj.<sup>227</sup> Da se radi o minimalnim obavezama države, potvrđuje i Opšti komentar br. 3 Komiteta, koji ukazuje na to da države treba da obezbede osnovni nivo uživanja u ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.<sup>228</sup> Postavlja se pitanje da li se ove minimalne obaveze odnose na individualno uživanje u pravima, ili na njihovo uživanje na nivou društva? Tumačenja su različita i idu od individualne perspektive, do procenta procenta populacije kom nije obezbeđen minimalan nivo uživanja u pravima.

Treba naglasiti i da se minimalne obaveze posmatraju samo kao prvi korak, a ne i kao konačan proces realizacije ovih prava. S druge strane, primena domaćih zakona uvek mora biti zasnovana na tri principa međunarodnog prava. Prvo, prema članu 27. Bečke konvencije o ugovornom pravu, država se "ne može pozivati na odredbe svog unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje ugovora", što znači da u slučaju da je na drugačiji način uredila neko pravo, ona mora da izmeni domaće propise kako bi implementirala svoje obaveze iz Pakta. Drugo, država mora da obezbedi delotvorne pravne lekove svakom licu koje je pretrpelo kršenje neke odredbe iz Pakta. Konačno, države u svakom trenutku moraju delovati u dobroj veri kako bi ispunile obaveze koje su preuzele prihvatanjem Pakta.

224 Komitet za građanska i politička prava, *M.N. v. Tajikistan*, Communication No. 1500/2006 (27 November 2012), U.N. Doc. Supp. No. CCPR/C/106/1500/2006, stav 6.5.

225 Komitet za građanska i politička prava, *Rayos v. Philippines*, Communication No. 1167/2003 (27 July 2004), stav 6.8; Komitet za građanska i politička prava, *Vladimir Romanovsky v. Belarus*, Communication No. 2011/2010 (7 December 2015), stav 6.5.

226 *Isto*, stav 58.

227 Ben Saul, David Kinley, Jaqueline Mowbray (2015), str. 327.

228 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 10.

# Član 24.

## Ograničenja u tumačenju

Nijedna odredba ovog Pakta ne može se tumačiti na štetu odredaba Povelje Ujedinjenih nacija i ustava specijalizovanih ustanova, koje određuju odnose odgovornosti raznih organa Organizacije Ujedinjenih nacija i specijalizovanih ustanova u pogledu pitanja kojima se bavi ovaj Pakt.

### 1. Opšti domašaj odredbe

Ova odredba identična je članu 46. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Prvobitni stav je bio da tumačenje Pakta mora biti takvo da ne omogućava punu primenu drugih instrumenata koja se bave pravima garantovanim Paktom, posebno specijalizovanih agencija, ali je ova ideja napuštena zbog mogućih problema u tumačenju. Zato je njena uloga ograničena na tumačenje koje podrazumeva da se ništa u samom Paktu ne može tumačiti tako da zamenjuje obaveze preuzete iz drugih instrumenata iz iste oblasti. Ipak, treba naglasiti da se u pogledu tumačenja ugovora primenjuju odredbe Bečke konvencije o ugovornom pravu.

Takođe, suvišno je bilo pominjanje i Povelje UN, jer ovaj instrument već sadrži član 103. Povelje kojim se nameće prevaga nad obavezama iz Povelje u slučaju sukoba između obaveza po Povelji i obaveza iz nekog drugog međunarodnog sporazuma. Međutim, malo je prilika za razmimoilaženje u tumačenju odredbi iz Pakta i drugih instrumenata jer je Pakt u međuvremenu postao vodeći instrument u ovoj oblasti, a prilikom njegove izrade vodilo se računa i o drugim instrumentima, našta ukazuje i sama Preambula. Danas i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava prilikom donošenja opštih komentara uzima u obzir i druge instrumente.

# član 6.

## Pravo na rad

1. Države članice ovog pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvata pravo koje ima svako lice na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad, i preduzimaju odgovarajuće mere za očuvanje ovog prava.

2. Među mere koje svaka država članica ovog pakta treba da preduzme u cilju punog ostvarenja ovog prava spadaju programi tehničke i stručne orijentacije i obuke, politika i metodi za postizanje stalnog ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja i pune proizvodne zaposlenosti u uslovima koji čoveku garantuju uživanje osnovnih političkih i ekonomskih sloboda.

### 1. Opšti domašaj odredbe

#### 1.1. Sadržina prava na rad

Rad omogućava svakom čoveku da razvija svoju ličnost, da stupa u odnose s drugim ljudima, i da, kao autonomni član društva, učestvuje u (društvenom, ekonomskom i političkom) životu zajednice. Osim toga, u savremenom društvu, rad predstavlja i glavni kanal za obezbeđivanje sredstava za izdržavanje pojedinca i članova njegove porodice. Svaki pojedinac, otud, ima pravo da obavlja plaćeni rad koji će mu omogućiti dostojantveni život. U tom smislu, pravo na rad ima presudan značaj za delotvorno ostvarivanje drugih ljudskih prava i čini neodvojivi deo ljudskog dostojanstva.<sup>229</sup>

U odredbama Pakta, sadržina prava na rad nije sistematično i precizno određena. Takvo rešenje odlikava

postojanje različitih gledišta o sadržini prava na rad u državama članicama Ujedinjenih nacija, kao i spor o pravnoj prirodi ekonomskih i socijalnih prava koji je obeležio izradu i usvajanje međunarodnih paktova o ljudskim pravima. No, i pored toga, može se konstatovati da je pravo na rad, u smislu odredaba Pakta, individualno pravo koje pripada svakom licu i koje obuhvata pravo na *pristup zaposlenju, slobodu izbora zaposlenja i zaštitu od neopravdanog otpuštanja*.<sup>230</sup> Sloboda izbora zaposlenja, pritom, podrazumeva i *pravo svakog da ni na koji način ne bude prinuđen da obavlja rad ili započne radno angažovanje*.<sup>231</sup> Budući da se pravo na rad ne može delotvorno ostvarivati bez delotvornog ostvarivanja prava na pravične i povoljne uslove rada i slobode sindikalnog udruživanja, članovi 6, 7. i 8. Pakta

229 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 1.

230 Jeff King, *An activist's manual on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Law & Society Trust / Center for Economic & Social Rights, 2003, str. 56.

231 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 6.

su međusobno tesno povezani. U tom smislu se može zaključiti da se individualna dimenzija prava na rad razvija ostvarivanjem prava na pravične i povoljne uslove rada, posebno kroz pravo na bezbedne uslove rada (član 7. Pakta), dok je kolektivna dimenzija prava na rad izražena kroz garantiju slobode sindikalnog udruživanja (član 8. Pakta).<sup>232</sup> Član 6. Pakta, otud, treba tumačiti na način da pravo na rad obuhvata sledeće međusobno tesno povezane elemente: a) pravo svakog lica na produktivan i slobodno izabran rad, koji tom licu i članovima njegove porodice, bez diskriminacije, osigurava dostojanstven život; b) pravo na uslove u radnoj sredini koji omogućavaju zadovoljavanje potreba pojedinca i ostvarivanje pratećih sloboda, uključujući pravo da se ne bude arbitrerno lišen rada; c) materijalne uslove koji se odnose na bezbednost, sigurnost i dostojanstvo na radu; d) socijalne uslove koji se odnose na radna prava i rodnu ravnopravnost.<sup>233</sup>

## 1.2. Mogućnost da se zarađuje za život na osnovu sopstvenog rada

Pakt vezuje pravo na rad za *mogućnost da se na osnovu sopstvenog rada zarađuje za život*. Time je posredno potvrđeno da se pravo na rad ostvaruje obavljanjem *plaćenog rada*, tj. da se odredba člana 6. Pakta ne odnosi na obavljanje neplaćenog rada, uključujući volonterski rad. Osim toga, u Paktu je potcrtan i *produktivan karakter rada*, budući da su države ugovornice obavezne da "preduzimaju korake [...] koji uključuju politike i tehnike za postizanje [...] pune i produktivne zaposlenosti". Pravo na rad se, otud, odnosi na rad koji

je plaćen, ali produktivan u ekonomskom smislu te reči.<sup>234</sup> Ostvarivanje prava na rad je, time, povezano sa stvaranjem uslova za društvenu koheziju i društveni mir, koji se, dalje, ogledaju u činjenici da svaki čovek, prilikom zadovoljavanja različitih potreba, zavisi od rada drugih članova zajednice, zbog čega rad postaje i izvor društvenih veza.

Nadalje, treba se osvrnuti i na izraz "mogućnost da se zarađuje za život na osnovu sopstvenog rada". U ovoj sintagmi, izraz *mogućnost* treba da ukaže na to da pojedinac ne može jednostavno očekivati da dobije posao, već treba da ima aktivnu ulogu prilikom traženja ili stvaranja zaposlenja.<sup>235</sup> Istovremeno, to znači da pravo na rad ne podrazumeva apsolutno i bezuslovno pravo svakog da dobije zaposlenje.<sup>236</sup> S druge strane, izraz "zarađivanje za život" treba posmatrati u svetlu prava na zaradu, koje je uređeno odredbom člana 7, tačka a), alineja ii) Pakta, a koje uključuje pravo na zaradu koja radniku obezbeđuje dostojanstveni život. U tom smislu se povredom prava na rad ne smatra isplata neodgovarajućih zarada, već neopravdano uskraćivanje mogućnosti da se na osnovu rada zarađuje za život.<sup>237</sup>

Plaćeni i produktivni rad može se obavljati kako u okviru radnog odnosa (dakle, kao rad koji zaposleni obavlja u ime, za račun i pod vlašću poslodavca), tako i nezavisnim radom čije obavljanje ne pretpostavlja zasnivanje radnog odnosa.<sup>238</sup> Razlozi za zasnivanje radnog odnosa

<sup>232</sup> Isto, stav 2.

<sup>233</sup> Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, A/HRC/31/32, 21. decembar 2015, stav 13.

<sup>234</sup> Elise Dermine, The right to work: a justification for welfare-to-work, u: Anja Eleveld, Thomas Kampen, Josien Arts (ur.), Welfare to work in contemporary European welfare states. Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination, Policy Press, Bristol, 2020, str. 55.

<sup>235</sup> J. King (2003), str. 58.

<sup>236</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 6.

<sup>237</sup> J. King (2003), str. 58.

<sup>238</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 6.



se, pritom, razlikuju od jednog do drugog radnika, ali je ostvarivanje zarade uvek značajan, a najčešće i odlučujući razlog za zasnivanje radnog odnosa (tj. za ostvarivanje prava na rad zasnivanjem radnog odnosa). Slično, ostvarivanje naknade za rad, po pravilu, predstavlja osnovni cilj radnog angažovanja van radnog odnosa, što znači da je pravo na obezbeđivanje sredstava za život na osnovu sopstvenog rada (kroz zarade i druga primanja radnika koji rade u okviru radnog odnosa, odnosno kroz naknade za rad van radnog odnosa) sastavni deo prava na rad. Mogućnost da se zarađuje za život na osnovu sopstvenog rada, pritom, treba da obezbedi svakom čoveku ekonomsku nezavisnost. Ova funkcija prava na rad je izuzetno značajna i u svetlu stvaranja uslova za delotvorno ostvarivanje svih drugih ljudskih prava i osnovnih sloboda, budući da zarada obezbeđuje radnicima i članovima njihovih porodica slobodan i dostojanstven život, čime se doprinosi smanjenju siromaštva i unapređenju socijalne kohezije, ali i punom učešću pojedinaca u društvenom životu. Ovo tim pre što je rad koji radnik obavlja za poslodavca, po pravilu, njegovo glavno i jedino zanimanje i, posledično, isključivi ili pretežni izvor sredstava za izdržavanje. Velika većina radnika, otud, zadovoljava svoju osnovnu ljudsku potrebu za ekonomskom sigurnošću na osnovu rada u ime i za račun poslodavca. Uprkos tome, visina zarada se, u načelu, ne određuje prema potrebama radnika i članova njihovih porodica, već prema njihovom radnom učinku i kvalifikacijama, istina, uz korekcije koje uspostavljaju određeni instituti radnog prava, pre svega institut minimalne/garantovane zarade, odnosno zarade koja omogućava dostojanstven životni standard, pravo radnika na uvećanu zaradu za prekovremeni rad, pravo muškaraca i žena na jednaku zaradu za rad iste vrednosti i drugo. S druge strane, alimentacioni karakter zarade može biti doveden u pitanje i u slučaju radnog odnosa s nepunim radnim vremenom, posebno u pogledu radnika koji rade sa skromnim fondom radnih sati i, posledično, ostvaruju zaradu koja nije dovoljna da se obezbede sredstva za izdržavanje. Ovo tim pre što to može biti razlog za zasnivanje drugog radnog odnosa ili za radno angažovanje van radnog odnosa, do čega može doći i u slučaju rada s punim radnim vremenom, ali s nedovoljnom zaradom, a što vodi iscrpljivanju radnika, i njihovoj nemogućnosti za delotvorno uživanja prava na odmore, prava na privatni i porodični život i prava na puno učešće u društvenom životu. S tim u vezi, ne sme se gubiti iz vida da se u praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava smatra da pravo na rad obuhvata i *pravo na dostojanstvene prihode koji radnicima omogućavaju da izdržavaju sebe i svoje porodice*.<sup>239</sup>

Garantiju prava na rad iz Pakta, pritom, ne treba razumeti kao garantiju prava na puko zaposlenje, već kao garantiju *prava na dostojanstveni rad*.<sup>240</sup> Smatra se, naime, da svako treba da ima mogućnost da obavlja rad na kom se poštuju njegova ljudska prava, uključujući i prava koja pripadaju radnicima kao takvima, poput prava na poštovanje fizičkog i mentalnog integriteta na radu, prava na bezbednost i zaštitu zdravlja na radu i prava na zaradu koja omogućava radniku da od nje iz-

država sebe i članove svoje porodice.<sup>241</sup> Prava koja pripadaju radnicima, kao takvima, pritom, treba da uživaju svi radnici, uključujući i one koji rade u neformalnom sektoru - od radnika koji rade u neregistrovanim preduzećima, preko radnika u registrovanim preduzećima koji rade bez zaključenog ugovora o radu i bez prijave na obavezno socijalno osiguranje, do članova domaćinstva koji pomažu u obavljanju poljoprivrednih poslova bez naknade za rad. Takođe, neformalna zaposlenost označava i rad samozaposlenih lica koja ne uživaju zaštitu od socijalnih rizika ili koja ne uplaćuju doprinose za obavezno socijalno osiguranje. Države ugovornice Pakta su, otud, dužne da preduzmu sve pravne i druge mere ne bi li smanjile na najmanju moguću meru broj radnika koji rad van formalne ekonomije, budući da rad u neformalnoj ekonomiji ima za posledicu da radnici koji ga obavljaju ostaju bez zaštite. Ovo tim pre što visoka nezaposlenost i nesigurnost zaposlenja utiču na radnike da prihvataju i nedostojanstvene poslove u neformalnom sektoru, što znači da rad u neformalnom sektoru nije izbor većine radnika u neformalnoj ekonomiji, već rad koji moraju da prihvate da bi preživeli. To naročito vredi za radnike koji obavljaju plaćeni rad u domaćinstvu poslodavca, kao i za poljoprivredne radnike, čiji pravni položaj treba urediti tako da i oni uživaju isti nivo zaštite kao radnici u drugim granama privrede i drugim delatnostima.<sup>242</sup>

Ostvarivanje prava na rad pretpostavlja obavezu država ugovornica Pakta da rad učine dostupnim, pristupačnim, prihvatljivim i kvalitetnim.<sup>243</sup> Zahtev koji se tiče *dostupnosti* se, pritom, vezuje za ustanovljavanje specijalizovanih službi za pomoć i podršku pojedincima u traženju i pronalaženju dostupnih poslova, dok se zahtev koji se tiče *pristupačnosti* ispoljava kroz otvorenost tržišta rada svakom licu koje se nalazi pod jurisdikcijom države. Potonji zahtev, preciznije, obuhvata zabranu svakog oblika diskriminacije u pogledu pristupa i oćuvanja zaposlenja na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja, invaliditeta, zdravstvenog stanja (uključujući zaraženost virusom HIV, odnosno to što je neko oboleo od side), seksualne orijentacije ili drugog ličnog svojstva ili statusa. Osim toga, pristupačnost podrazumeva i stvaranje uslova za obezbeđivanje fizičke dostupnosti mesta rada radnicima s invaliditetom, dok se treći aspekt pristupačnosti tiče prava na traženje i pribavljanje informacija o pristupu zaposlenju, pre svega kroz mrežu podataka od značaja za pristup tržištu rada na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. Konačno, *prihvatljivost i kvalitet* bitnih elemenata prava na rad vezuju se za zahtev da države štite prava radnika na pravične i povoljne uslove rada, osnivanje sindikata i slobodu izbora i prihvatanja rada, uz ukidanje, zabranu i sprečavanje svih oblika prinudnog rada i zaštitu osetljivih kategorija radnika od eksploatacije.<sup>244</sup>

241 Isto.

242 Isto, stav 10.

243 Isto, stav 12.

244 Isto.

239 Isto, stav 7.

240 Isto.

### 1.3. Sloboda rada

Poseban značaj među elementima normativne sadržine prava na rad ima *sloboda rada*. Ona podrazumeva da svako ima pravo da upravlja i raspolaže svojim radnim sposobnostima i radnom snagom kako želi. Kao gospodar svojih umeća i svog zanimanja, svako je, naime, slobodan da raspolaže svojim vremenom i radom na način i pod uslovima koji odgovaraju njegovim interesima. Pozitivan vid ove slobode, pritom, podrazumeva ovlašćenje da se radi, da se radom ostvaruju sredstva za izdržavanje i da se kroz rad razvija ličnost, dok negativan vid slobode rada podrazumeva slobodu da se ne radi. To, dalje, znači da sloboda rada obuhvata slobodu svakog da obavlja profesionalnu aktivnost po svom izboru, tj. da obavlja aktivnost i traži zaposlenje koje odgovara njegovim profesionalnim aspiracijama, životnom i radnom iskustvu, profesionalnim veštinama i sposobnostima, te ličnim karakteristikama. Tako shvaćena sloboda izbora zanimanja, kao i sloboda izbora zaposlenja, potvrđuju da rad, pored svoje funkcije koja se tiče obezbeđivanja sredstava za izdržavanje, ima i unutrašnju funkciju - funkciju izvora samorealizacije pojedinca, budući da mu omogućava da izabere zanimanje i zaposlenje koji će njegovom životu dati smisao. Stoga se poštovanje pojedinca i njegovog dostojanstva, kao i značaj rada za lični razvoj pojedinca, ali i za socijalnu i ekonomsku inkluziju, izražava, upravo, kroz slobodu izbora rada.<sup>245</sup>

*Sloboda izbora zanimanja*, pritom, uključuje pravo svakog da pristupi svakoj profesiji, odnosno zanimanju, po svom izboru. U tom smislu, pristup zanimanjima može biti ograničen samo zahtevima koji su povezani s prirodom posla, a što naročito podrazumeva posedovanje diplome o završenom obrazovnom programu. Ova sloboda predstavlja svojevrstu dopunu prava na obrazovanje (član 13. Pakta), te države imaju obavezu da svim građanima obezbede jednak pristup obrazovanim programima i programima obuke tokom čitavog života, nezavisno od toga da li su oni zaposleni ili traže zaposlenje. To, dalje, znači da se država stara o dostupnosti odgovarajućih programa i o tome da njihova realizacija omogućava zainteresovanim licima da zadovolje svoje potrebe u ovoj oblasti. Time se, konačno, obezbeđuju uslovi za obavljanje slobodno izabrane profesionalne aktivnosti.

Nadalje, sloboda izbora zanimanja i zaposlenja podrazumeva da je svakom svaki posao dostupan pod jednakim uslovima, nezavisno od toga da li je (stvarno) nezaposlen. Ovo stoga što sloboda rada pripada kako nezaposlenim licima, tako i onima koji su zaposleni ili rade van radnog odnosa. To, dalje, znači da se sloboda rada ne gasi zasnivanjem radnog odnosa, već je svako slobodan da bira svoje zanimanje i zaposlenje jednom ili više puta u toku radnog veka. Slobodu izbora zaposlenja, pritom, ne treba vezivati samo za zasnivanje radnog odnosa, već se ona može ostvariti i radnim angažovanjem koje ne pretpostavlja zavisni i podređeni

rad za drugog. Kada je, međutim, reč o radnicima koji su izabrali da rade u okviru radnog odnosa, sloboda izbora zaposlenja podrazumeva i *slobodu izbora poslodavca* za kog, u čije ime i pod čijom će (upravljačkom, normativnom i disciplinskom) vlašću radnik raditi.

### 1.4. Zaštita od nezakonitog prestanka radnog odnosa

Pravo na slobodno izabran ili prihvaćen rad podrazumeva i *pravo da niko neopravdano ne bude lišen zaposlenja*. Reč je, preciznije, o pravu na zaštitu od nezakonitog prestanka radnog odnosa, u smislu obezbeđivanja sigurnosti zaposlenja, kao i dostojanstvenog postupanja prema radniku u slučaju prestanka radnog odnosa. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, otud, smatra da se propuštanje države da zaštitu zaposlene od nezakonitog otkaza može kvalifikovati kao povreda njene obaveze da zaštitu pravo na rad.<sup>246</sup> To, dalje, znači da iz garantije prava na rad proishodi i pravilo da radni odnos može prestati samo ako nastupe činjenice za koje pravni sistem vezuje mogućnost ili neminovnost okončanja radnog odnosa. Imajući u vidu prirodu radnog odnosa, kao i ozbiljnost posledica koje prestanak radnog odnosa proizvodi za njegove subjekte, posebno radnika, ali i za čitavo društvo i državu, savremeni zakonodavci utvrđuju osnove prestanka radnog odnosa, a za svaki osnov određuju i situacije u kojima se on može "aktivirati". Među ovim osnovima, poseban značaj ima prestanak radnog odnosa voljom njegovih subjekata, zbog čega u jednom broju pravnih sistema, uključujući i Republiku Srbiju, poslodavac ne može otpustiti zaposlenog, osim ako za to ne postoje valjani (opravdani) razlozi. Delotvorno vršenje poslodavčevih ovlašćenja bilo bi, naime, u značajnoj meri, osujećeno, bez prava poslodavca da otpusti radnika koji je nestručan, koji krši radnu disciplinu ili koji na drugi način stvara poremećaj u preduzeću, kao i radnika čiji je rad postao suvišan, zbog ekonomskih ili sličnih promena u preduzeću. Savremeno pravo, otud, nastoji da odredi uslove pod kojima poslodavac može otkazati ugovor o radu, uz pomirenje zaštite zaposlenog od neopravdanog otkaza s potrebom očuvanja autonomije poslodavca u pitanjima od značaja za obavljanje njegove delatnosti, budući da je poslodavac odgovoran za dobro funkcionisanje preduzeća i snosi rizik poslovanja. To, dalje, znači da svaki otkaz ne povređuje pravo na rad, već do te povrede može doći u slučaju otkaza ugovora o radu za koji nije postojao opravdani razlog, kao i otkaza kod kog je došlo do povrede pravila otkaznog postupka (npr. uskraćivanje prava na otkazni rok, neisplaćivanje otpremnine, donošenje rešenja o otkazu bez prethodnog informisanja i konsultovanja predstavnika zaposlenih, povreda pravila o dostavljanju rešenja o otkazu, povreda pravila o zastarelosti).

245 Isto, stav 4.

246 Isto, stavovi 25 i 35.

## 1.5. Zabrana prinudnog rada

Nadalje, pravo na slobodno izabran ili prihvaćen rad uključuje i *pravo svakog da ni na koji način ne bude prinuđen da obavlja rad ili započne radno angažovanje*. S tim u vezi, valja imati u vidu da, za razliku od Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima izričito ne zabranjuje prinudni rad, ali se u praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, zabrana prinudnog rada razume kao sastavni deo prava na rad. Pojam prinudnog rada, pritom, nije određen ni u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, ali se njegova sadržina "otkriva" u njegovim odredbama o izuzecima od opšte zabrane prinudnog rada, kao i u praksi Komiteta za ljudska prava, u kojoj je afirmisano stanovište da prinudnim radom treba smatrati rad koji je tako definisan u Konvenciji Međunarodne organizacije rada broj 29 o prinudnom ili obaveznom radu. U potonjoj konvenciji, prinudni rad je, naime, definisan kao "svaki rad ili služba koja se zahteva od nekog lica pod pretnjom bilo kakve kazne, a za koje se to lice nije dobrovoljno ponudilo".<sup>247</sup> Na osnovu ovakvog određenja pojma prinudnog rada moguće je uočiti njegova dva bitna elementa: *izostanak dobrovoljnog pristanka na rad i pretnju kaznom*. Prvi element, pritom, podrazumeva da niko nije dužan da prihvati ponudeno zaposlenje, niti može biti primoran da se stavi u službu drugog, baš kao što je zabranjen i trajni (doživotni) rad. To, dalje, znači da prinudni rad postoji onda kada je inicijalno izostala dobrovoljnost jednog lica da bude radno angažovano, kao i onda kada je jedno lice inicijalno bilo slobodno angažovano, ali više ne želi da nastavi s radom. Ovo naročito vredi za radnike koji su, prilikom otpočinjanja radnog angažovanja, bili u zabludi o bitnim svojstvima poslodavca ili o uslovima rada, te kasnije otkriju da nisu slobodni da se povuku iz pravnog odnosa. Radnik, naime, ima pravo da u svakom slučaju povuče ranije datu saglasnost za rad, jer je pravo na slobodan izbor zaposlenja neotuđivo i takvo treba da bude u svakom trenutku radnog angažovanja.<sup>248</sup> Postojanje saglasnosti za rad pretpostavlja i pravo radnika da u svakom trenutku inicira prestanak radnog angažovanja. To se, pre svega, odnosi na pravo na otkaz ugovora o radu na neodređeno vreme, ali podrazumeva i pravo da se učini predlog za zaključenje sporazuma o prestanku radnog odnosa. Poslodavac, otud, ne može prinuditi radnika da protiv svoje volje nastavi da radi za njega. Prinudni rad će postojati i onda kada radnik ne može da se povuče s rada, bez rizika da zbog toga bude kažnjen. Ova okolnost najčešće nastaje kada je radnik, po stupanju na rad, shvatio da je bio u zabludi u pogledu prirode poverenog posla ili uslova rada. U tom smislu se inicijalna saglasnost radnika da bude angažovan ne smatra smetnjom za kvalifikaciju prinudnog rada, ako je postojala zabluda ili prevara u vezi s prirodom posla i uslovima rada. S druge strane, prinudnim radom se ne može smatrati

247 Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 29 o prinudnom ili obaveznom radu, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 297/1932, član 2, stav 1.

248 International Labour Conference, 96th Session, *Report III (Part 1 B). General survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*, Geneva, 2007, stav 40.

rad koji se obavlja iz ekonomske nužde, tj. zbog činjenice da, uprkos degradirajućim uslovima rada, radnik ostaje u radnom odnosu jer ne može da pronađe novo zaposlenje,<sup>249</sup> ali takva situacija eventualno može da se kvalifikuje kao radna eksploatacija. Kada je, pak, reč o drugom elementu prinudnog rada, *pretnja kaznom* se može ispoljiti u različitim oblicima – od najekstremnijih, koji uključuju pretnju fizičkim nasiljem prema radniku ili njemu bliskom licu, do pretnje gubitkom bilo kog prava ili pogodnosti koje mogu biti vezane za napredovanje radnika, njegovo raspoređivanje na drugi posao, pristup novom zaposlenju, učešće u određenom obrazovnom programu i slično.<sup>250</sup> Takođe, kazna može biti i finansijske prirode, kao što je to, primera radi, slučaj s pretnjom neisploćivanjem zarade zaposlenom koji odbija da postupi u skladu s nezakonitim poslodavčevim zahtevom za prekovremenim radom.<sup>251</sup> To, konačno, znači da se prinudni rad uspostavlja onda kada postoji neposredna ili posredna pretnja kaznom, kao i da pojam kazne treba ekstenzivno tumačiti ne bi li se zabranom prinudnog rada obuhvatili svi njegovi oblici.

## 1.6. Jednak pristup zaposlenju

Konačno, pravo na rad podrazumeva i *pravo na jednak pristup zaposlenju*. Član 6. Pakta može se, naime, razumeti na način da zabranjuje neopravdano pravljenje razlike među ljudima u pogledu stručne obuke i pristupa slobodno izabranom zaposlenju, a na osnovu urođenih i stečenih ličnih svojstava koja predstavljaju osnov diskriminacije. Ovo stoga što sloboda izbora zanimanja i zaposlenja ostaje samo mrtvo slovo na hartiji, ako slobodni poslovi nisu svima dostupni pod jednakim uslovima. Iako je antidiskriminaciona klauzula sadržana u članu 2. Pakta, na ovom mestu treba naglasiti da dostupnost svakog posla pod jednakim uslovima podrazumeva to da svako ko ispunjava uslove za zasnivanje radnog odnosa za obavljanje slobodnog posla može da zasnue radni odnos, odnosno da svako ko ispunjava uslove za obavljanje rada bez zasnivanja radnog odnosa – može da bude angažovan za plaćeni rad za drugog. Tako je, primera radi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava kvalifikovao kao povredu prava na rad zakonske odredbe po kojima žene u Iranu treba da dobiju dozvolu svojih supruga pre nego što počnu da traže plaćeno zaposlenje.<sup>252</sup> S druge strane, odnos slobode rada i dostupnosti poslova pod jednakim uslovima treba sagledavati i iz drugog ugla. Ne samo da sloboda rada, posebno sloboda izbora zanimanja i zaposlenja, ostaje mrtvo slovo na hartiji ukoliko svi poslovi nisu svima dostupni pod jednakim uslovima, već i jednakost mogućnosti i

249 International Labour Conference, *A global alliance against forced labour. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva, 2005, str. 5.

250 Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *General survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*, International Labour Conference, 96th Session, Geneva, 2007, stav 37.

251 International Labour Conference, *A global alliance against forced labour*, stav 5.

252 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Iran*, E/C.12/1993/7, 9. jun 1993, stav 6.

postupanja u zapošljavanju ostaje mrtvo slovo na hartiji ukoliko država ne štiti slobodu izbora zaposlenja i ne sprovodi politiku usmerenu na postizanje pune zaposlenosti. Uporna visoka i dugoročna nezaposlenost, naime, samo jača i ukorenjuje postojeće nejednakosti i stvara nove nejednakosti.<sup>253</sup> Ovo stoga što socijalna isključenost dugoročno nezaposlenih lica, pre svega zbog gubitka profesionalnih veština i sposobnosti i gubitka kontakata s radnim okruženjem, predstavlja nezanemarljiv činilac diskriminacije, naročito u slučaju nezaposlenih koji pripadaju osetljivim grupama.

## 2. Obaveze država

### 2.1. Opšte obaveze država

Član 6, stav 1. Pakta potvrđuje da države ugovornice "priznaju" pravo na rad. Dakle, za razliku od odredaba Pakta kojima se uređuju neka druga prava i kojima je potvrđeno da države garantuju određeno pravo, Komisija za ljudska prava se, prilikom izrade Pakta, u pogledu prava na rad opredelila za izraz priznavanje prava.<sup>254</sup> Upotreba potonjeg izraza podrazumeva da se pravo na rad postepeno ostvaruje i da, kao takvo, treba da se razume u vezi s članom 2, stav 1. Pakta, po kom se svaka država obavezuje da preduzima korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja Paktom priznatih prava. To, dalje, znači da države ugovornice Pakta treba da koriste maksimum sredstava koja imaju na raspolaganju za ostvarivanje prava na rad, tj. da koriste sva raspoloživa sredstva kako bi, kao svoj prioritet, ispunile obaveze prostele iz člana 6. Pakta.

Osnovna obaveza država ugovornica Pakta sastoji se, dakle, u obezbeđivanju postepenog ostvarivanja uživanja prava na rad, zbog čega treba da, što je moguće pre, usvoje mere upravljene ka postizanju pune zaposlenosti i da se što brže i delotvornije kreću ka punoj primeni člana 6. Pakta.<sup>255</sup> U tom smislu, države treba da identifikuju prioritete, da izdvajaju odgovarajuća sredstva i da postavljaju ciljeve i merila posredstvom kojih će nadzirati primenu člana 6. Pakta.<sup>256</sup> S druge strane, države imaju i dve trenutne obaveze, čije ispunjenje ne zavisi od sredstava koje država ima na raspolaganju - obavezu da obezbede zaštitu od diskriminacije u zapošljavanju,<sup>257</sup> i obavezu da ukinu i kažnjavaju korišćenje svih oblika pri-

nudnog rada.<sup>258</sup> To, dalje, znači da pravo na rad nije potvrđeno kao neka vrsta filozofskog načela, već kao pravo čije delotvorno ostvarivanje pretpostavlja niz pravnih obaveza država.<sup>259</sup> Neke od tih obaveza navedene su, i to samo egzemplifikativno, u članu 6, stav 2. Pakta.<sup>260</sup> Među tim obavezama ne nalazi se, međutim, i obaveza priznavanja apsolutnog i bezuslovnog prava da se obezbedi zaposlenje. Umesto toga, od država ugovornica Pakta zahteva se da *poštuju* pravo na rad, a što preciznije podrazumeva njihovu obavezu da se uzdržavaju od neposrednog ili posrednog ometanja uživanja ovog prava. Nadalje, države imaju obavezu *zaštite*, koja se vezuje za preduzimanje mera usmerenih na sprečavanje trećih lica da ometaju uživanje prava na rad. Konačno, države imaju i obavezu da *obezbede i unapređuju pravo na rad*, a što pretpostavlja usvajanje odgovarajućih zakonodavnih, upravnih, budžetskih, pravosudnih ili drugih mera, u cilju punog ostvarivanja prava na rad.<sup>261</sup>

U tom smislu, povredama obaveza iz člana 6. Pakta treba smatrati propuštanje države da spreči aktivnosti pojedinaca ili grupa kojima se otežava ostvarivanje prava drugih lica na rad. Takođe, povredu obaveza iz člana 6. Pakta uspostavlja i uvođenje prinudnog rada, stavljanje van snage zakonodavstva neophodnog za uživanje prava na rad, uskraćivanje pristupa zaposlenju pojedincima ili grupama na osnovu heteronomnih izvora prava ili prakse u državi ugovornici, ili pak usvajanje zakona i politika suprotnih međunarodnim obavezama koje države imaju u vezi s ostvarivanjem prava na rad.<sup>262</sup> Povredu obaveze poštovanja prava na rad, tako, primera radi, uspostavljaju zakoni, politike i aktivnosti kojima se uvode diskriminatorne mere ili uskraćuje pristup zaposlenju određenim pojedincima i grupama. Isto vredi i za uvođenje prinudnog rada ili stavljanje van snage zakona o zaštiti radnika od nezakonitog prestanka radnog odnosa.<sup>263</sup> Nadalje, kao povreda obaveze zaštite prava na rad može se kvalifikovati i propuštanje države da uredi aktivnosti pojedinaca ili grupa na način kojim se oni sprečavaju da povređuju pravo drugih lica na rad. Konačno, povreda obaveze vezane za obezbeđivanje i unapređivanje prava na rad postoji u slučaju propuštanja država da preduzmu sve neophodne mere kako bi obezbedile ostvarivanje prava na rad, poput onemogućavanja pojedinaca i ugroženih marginalizovanih grupa da delotvorno ostvaruju pravo na rad zbog trošenja nedovoljnih sredstava iz javnih fondova, ili propuštanja države da nadzire ostvarivanje prava na rad ili da implementira programe tehničke i stručne obuke.<sup>264</sup>

Budući da su države ugovornice Pakta dužne da, kao svoju osnovnu obavezu, obezbede zadovoljenje minimalnog osnovnog nivoa svakog Paktom zajemčenog prava, ova osnovna obaveza u pogledu prava na rad

253 International Labour Conference, 75th Session, Report III (Part 4B), *Equality in employment and occupation. General survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Geneva, 1988, stav 251.

254 J. King (2003), str. 56-57.

255 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stavovi 19-20.

256 Virginia Brás Gomes, The right to work and rights at work, u: Jackie Dugard, Bruce Porter, Daniela Ikawa, Lilian Chenwi (ur.), *Research handbook on economic, social and cultural rights as human rights*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2020, str. 232.

257 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, st. 19 i 31.

258 *Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava*, stav 21.

259 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 2.

260 *Isto*, stav 6.

261 *Isto*, stav 22.

262 *Isto*, stav 32.

263 *Isto*, stav 34.

264 *Isto*, stav 36.



obuhvata obavezu zabrane diskriminacije i obezbeđivanja jednakog pristupa zaposlenju. Potonja obaveza uključuje najmanje sledeće: a) obezbeđivanje prava na pristup zaposlenju, posebno za ugrožene i marginalizovane pojedince i grupe, ne bi li im se omogućio život dostojan čoveka; b) izbegavanje mera koje imaju za posledicu diskriminaciju i nejednako postupanje prema ugroženim i marginalizovanim pojedincima i grupama u privatnom i javnom sektoru, kao i izbegavanje mera koje imaju za posledicu slabljenje mehanizama za zaštitu ovih lica i grupa; c) usvajanje i sprovođenje nacionalne strategije zapošljavanja i akcionog plana, te uvažavanje problema svih radnika kroz transparentan proces odlučivanja u kom učestvuju predstavnici profesionalnih organizacija poslodavaca i radnika. Pomenuta nacionalna strategija zapošljavanja i na njoj zasnovani akcioni plan naročito treba da uključe ciljeve vezane za položaj ugroženih i marginalizovanih pojedinaca i grupa, kao i indikatore i merila posredstvom kojih se može meriti i periodično proveravati napredak vezan za ostvarivanje prava na rad.<sup>265</sup>

Konačno, treba imati u vidu da koraci koje države preduzimaju u cilju punog ostvarivanja prava na rad ne uključuju samo mere koje preduzimaju same države, već mogu uključiti i *programe međunarodne ekonomske, tehničke i druge pomoći i saradnje*.<sup>266</sup> To, preciznije, podrazumeva da se obaveza država da preduzimaju korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava odnosi kako na sredstva koja postoje u svakoj državi ugovornici, tako i na sredstva koja su dostupna u međunarodnoj zajednici, kroz programe međunarodne saradnje i pomoći.<sup>267</sup> Međunarodna saradnja, otud, može pomoći državama da lakše stvaraju uslove za delotvorno ostvarivanje prava na rad. Jedan od mehanizama koji tome doprinosi jesu i bilateralni i multilateralni pregovori, uključujući pregovore s međunarodnim finansijskim institucijama, poput Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke i regionalnih banaka za razvoj. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava upozorava države ugovornice Pakta da u pregovorima s međunarodnim finansijskim institucijama posvete veću pažnju zaštiti prava na rad, naročito kada su predmet pregovaranja s međunarodnim institucijama zajmovi, kreditni aranžmani, programi strukturnog prilagođavanja i međunarodne mere ovih institucija. To naročito podrazumeva da strategije, politike i programi koje države ugovornice Pakta usvajaju pod okriljem programa strukturnih prilagođavanja ne smeju da ometaju ispunjavanje osnovnih obaveza koje su preuzele ratifikacijom Pakta, a vezanih za pravo na rad. Takođe, odgovarajuće strategije, politike i programi ne smeju da proizvode negativne posledice po pravo na rad žena i mladih, kao i ugroženih i marginalizovanih pojedinaca i grupa.<sup>268</sup>

## 2.2. Posebne obaveze država

Države ugovornice Pakta su obavezne da *poštuju pravo na rad*, između ostalog, i posredstvom zabrane prinudnog ili obaveznog rada i uzdržavanja od odricanja ili ograničavanja prava svih radnika na jednak pristup dostojanstvenom radu, a posebno u pogledu marginalizovanih grupa i pojedinaca, uključujući zatvorenike i pritvorenike, predstavnike manjina i radnike migrante.<sup>269</sup> Osim toga, države su obavezne da poštuju prava žena i mladih na pristup dostojanstvenom radu i da, u tom smislu, preduzimaju mere za borbu protiv diskriminacije i za unapređenje jednakih mogućnosti. Nadalje, države su obavezne da preduzimaju zakonodavne i druge delotvorne mere od značaja za zabranu zloupotrebe dečijeg rada, ekonomskog iskorišćavanja i prinudnog rada dece, kao i za obezbeđivanje punog poštovanja ovih zabrana.<sup>270</sup>

Na ovu obavezu nadovezuje se i obaveza *zaštite prava na rad*, iz koje proishodi, između ostalog, i obaveza usvajanja zakonodavnih i drugih mera od značaja za obezbeđivanje jednakog pristupa zaposlenju i obuci.<sup>271</sup> Takođe, države treba da sprečavaju povredu radnih prava usled privatizacije privrednih društava, kao i to da veća fleksibilizacija tržišta rada ima za posledicu veću nestabilnost zaposlenja i sužavanje socijalne zaštite radnika.

Konačno, države su dužne da *obezbede ostvarivanje prava na rad* i u pogledu pojedinaca ili grupa koje, zbog razloga koje ne mogu da kontrolišu, nisu u stanju da ostvare pravo na rad sredstvima koje imaju na raspolaganju. Predmetna obaveza obuhvata, između ostalog, i obavezu priznavanja prava na rad u nacionalnim pravnim sistemima, usvajanje nacionalne politike i izradu detaljnog plana za njeno sprovođenje. To naročito podrazumeva formulisanje i primenu politike zapošljavanja usmerene ka podsticanju ekonomskog rasta i razvoja, podizanju životnog standarda i prevazilaženju problema nezaposlenosti i nedovoljne zaposlenosti radnika.<sup>272</sup> U tom cilju, države bi trebalo da preduzimaju posebne mere za smanjenje stope nezaposlenosti ugroženih grupa, da uspostave službe za profesionalnu obuku i zapošljavanje, kao i sistem zaštite radnika za slučaj nezaposlenosti. Konačno, države imaju obavezu da sprovedu obrazovne i informativne programe za podizanje svesti javnosti o pravu na rad.

Navedene obaveze mogu se razvrstati u pet grupa: 1) obaveze vezane za stremljenje ka postizanju pune zaposlenosti; 2) obaveze vezane za zaštitu mogućnosti svakog da zarađuje za život na osnovu svog rada; 3) obaveze da se svima obezbedi jednak pristup radu; 4) obaveze da se svakom obezbede usluge zapošljavanja; 5) obaveze da se obezbedi tehničko ili stručno obrazovanje, odnosno obuka. Države su ratifikacijom Pakta, naime,

265 Isto, stav 31.

266 Isto, stav 29.

267 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 3*, stav 13.

268 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 30.

269 Isto, stav 23.

270 Isto, stav 24.

271 Isto, stav 25.

272 Isto, stav 26.



preuzele obavezu da preduzimaju korake koji uključuju politike i tehnike za postizanje [...] pune i produktivne zaposlenosti. *Puna zaposlenost* se, naime, razume kao sredstvo za ostvarivanje prava na rad, što znači da Pakt ne garantuje punu zaposlenost, već obavezuje države da vode politiku usmerenu ka postizanju pune zaposlenosti, a što neizbežno uključuje podsticanje ekonomskog rasta i razvoja, i prevazilaženje nezaposlenosti ili nedovoljne zaposlenosti. Države su, otud, obavezne da vrše procene postojećeg stanja i da preduzimaju programe usmerene na iskorenjivanje nezaposlenosti i podzaposlenosti. Na to se nadovezuje i obaveza država da prikupljaju informacije o situaciji, nivou i trendovima zaposlenosti, nezaposlenosti i podzaposlenosti, kao i o situaciji u kojoj se nalaze ugrožene grupe, poput žena, mladih, starijih i osoba sa invaliditetom.<sup>273</sup> Ove obaveze ne uključuju, međutim, i kvantitativne kriterijume, u vidu preciziranja određene stope nezaposlenosti preko koje se ne sme ići. Umesto toga, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava ispituje porast nezaposlenosti ili duboke razlike u stopi nezaposlenosti među teritorijalnim jedinicama u državi ugovornici Pakta.<sup>274</sup> Konačno, treba imati u vidu da Pakt ne pretpostavlja uspostavljanje nekog određenog ekonomskog modela u državama, već se od njih zahteva da nacionalne politike usmerene na postizanje pune i produktivne zaposlenosti ispunjavaju kvalitativne zahteve koji se tiču pravičnih i povoljnih uslova rada. Osim toga, nacionalne politike treba da ispunjavaju i kvalitativne zahteve koji se tiču stvaranja uslova za zaštitu osnovnih političkih i ekonomskih sloboda pojedinaca, za saradnju i dijalog radnika i poslodavaca, za unapređenje fizičkog i mentalnog zdravlja radnika i za njihovu zaštitu od diskriminacije i seksualnog i psihičkog uznemiravanja, kako bi mogli da razvijaju sposobnosti i veštine potrebne za produktivan rad koji se obavlja u cilju lične ispunjenosti i opšte dobrobiti.<sup>275</sup> U tom smislu se smatra da politike koje imaju za posledicu proliferaciju prekarnih poslova nisu u skladu s članom 6. Pakta, budući da, pored pukog smanjenja nezaposlenosti, nacionalne politike treba da ispunjavaju i kvalitativne zahteve vezane za obezbeđivanje pravičnih i povoljnih uslova rada.<sup>276</sup> To je, primera radi, potvrđeno u slučaju Bolivije i Etiopije, gde, po oceni Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, ekonomski rast nije korišćen za stvaranje dostojanstvenih poslova i zbog čega im je preporučeno usvajanje mera za sprečavanje prekarnih zaposlenja.<sup>277</sup> S druge strane, treba imati u vidu da puna zaposlenost mora uključivati i rad van radnog odnosa, poput rada samozaposlenih lica i rada zadrugara, ali bez snižavanja zaštite lica koja rade u okviru radnog odnosa.<sup>278</sup>

Kada je, pak, reč o obavezama država ugovornica Pakta koje se tiču prava svakog na mogućnost da zarađuje za život na osnovu slobodno izabranog ili prihvaćenog

rada, države su *obavezne da se uzdrže od neopravdanih ograničenja mogućnosti da se zarađuje za život na osnovu slobodno izabranog ili prihvaćenog rada*. Ta ograničenja se naročito mogu ticati uvođenja licenci, ograničenja profesionalne i teritorijalne mobilnosti radnika i sl. Ona mogu biti prihvatljiva samo ako za određenu grupu radnika postoji više drugih mogućnosti za ostvarivanje prava na rad.<sup>279</sup> Osim toga, od država se zahteva da ukinu, zabrane i bore se protiv svih oblika prinudnog rada, te da se uzdrže od odricanja ili ograničavanja jednakog pristupa zaposlenju svima, a posebno ugroženim ili marginalizovanim pojedincima i grupama. *Obaveza država da ukinu diskriminaciju u pogledu pristupa zaposlenju* ne spada u obaveze koje se postepeno ispunjavaju, već u trenutne obaveze. U tom smislu se neusklađenost zakonodavstva i prakse određene države s odredbama Pakta kojima je potvrđena obaveza ukidanja diskriminacije u pristupu zaposlenju smatra automatskom povredom Pakta, osim ukoliko za to ne postoji opravdanje u smislu odredbe člana 4. Pakta.<sup>280</sup>

Obaveza preduzimanja koraka koji uključuju politike i tehnike za postizanje pune i produktivne zaposlenosti podrazumeva i *obavezu ustanovljavanja i obezbeđivanja dobrog funkcionisanja službi za zapošljavanje* na nacionalnom i lokalnom nivou. Ovo stoga što rad službi za zapošljavanje omogućava da se svima koji traže zaposlenje obezbede pomoć i podrška prilikom pronalaženja zaposlenja, kao i što kvalitetniji poslovi, uz promovisanje pune i produktivne zaposlenosti. To pojedincima omogućava dostojanstveni rad, a društvu ekonomski rast i razvoj, podizanje životnog standarda i prevazilaženje problema nedovoljne zaposlenosti, nezaposlenosti i podzaposlenosti, i s njima povezanih problema siromaštva i socijalne isključenosti. Službe za zapošljavanje se, pritom, osnivaju kao javnopravni subjekti kojima država delegira ovlašćenja za obavljanje posredovanja u zapošljavanju, profesionalne orijentacije, karijernog savetovanja, prekvalifikacije, dokvalifikacije i drugih poslova zapošljavanja, s tim što one redovno nisu samo neposredni pružaoci usluga posredovanja u zapošljavanju, već i partner državi u postizanju pune zaposlenosti. Pored javnih službi, poslove zapošljavanja mogu obavljati i privatne agencije za zapošljavanje. Država, pritom, treba da uspostavi pravni okvir za njihov rad, ne bi li se omogućilo obavljanje poslova zapošljavanja u interesu radnika, ali i u duhu razvojnih ciljeva društva. To, po pravilu, podrazumeva sprovođenje posebnog upravnog postupka (postupak licenciranja, akreditacije, autorizacije i dr.), koji javnim vlastima omogućava uvid u vrste usluga koje agencije nude zainteresovanim licima, u njihove kapacitete i druge podatke od značaja za obezbeđivanje dobrog funkcionisanja agencije i za sprečavanje povreda prava radnika. Odobrenje za rad privatnih agencija se, pritom, ne koristi kao sredstvo za ograničavanje konkurencije među nosiocima poslova zapošljavanja, već kao instrument za unapređenje funkcionisanja tržišta rada.

Države ugovornice Pakta ratifikacijom preuzimaju i obavezu da preduzmu korake usmerene ka *obezbeđivanju programa tehničke i stručne orijentacije i obuke*.

273 J. King (2003), str. 57.

274 *Isto*, str. 57-58.

275 *Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava*, stavovi 17. i 50.

276 *Isto*, stav 18.

277 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Bolivija*, E/C.12/BOL/CO/2, 8. avgust 2008; Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Etiopija*, E/C.12/ETH/CO/1-3, 31. maj 2012.

278 *Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava*, stav 18.

279 J. King (2003), str. 58.

280 *Isto*.

Ova obaveza preklapa se u određenoj meri s obavezama država utvrđenim članom 13. stav 2. tačka b) Pakta, kojim je potvrđeno pravo na tehničko i stručno obrazovanje. Tehnička i stručna obuka se, u smislu člana 6 Pakta, pritom, razume kao ključni činilac za razvoj potencijala i zapošljivosti pojedinaca, a što, takođe, doprinosi punoj i produktivnoj zaposlenosti. S tim u vezi, treba imati u vidu da se, u smislu člana 6, stav 2. Pakta, pod tehničkom i stručnom obukom ne podrazumeva određeni nivo obrazovanja, već se ima u vidu uloga tehničke i stručne obuke za postizanje stabilnog ekonomskog, društvenog i kulturnog razvoja i pune i produktivne zaposlenosti. Tako shvaćena tehnička i stručna obuka treba da čini sastavni deo svih nivoa obrazovanja i da bude opšte dostupna.<sup>281</sup>

Kako pravo na rad pretpostavlja da niko ne može biti lišen svog zaposlenja bez opravdanog razloga, države imaju obavezu da zakonom urede osnove, uslove i način prestanka radnog odnosa, uključujući i prestanak radnog odnosa na inicijativu poslodavca (tj. protiv volje zaposlenog), kao i da svim radnicima obezbede zaštitu u vezi s primenom odgovarajućih zakonskih pravila. Ovo stoga što ostvarivanje prava na rad ne pretpostavlja samo zaposlenje, već i očuvanje zaposlenja. Istovremeno, treba imati u vidu da zaštita od neopravdanog prestanka radnog odnosa predstavlja svojevrstu garantiju ostvarivanja drugih prava radnika, budući da će radnik koji strahuje da će izgubiti posao nerado zahtevati od poslodavca da stvori uslove za delotvorno ostvarivanje prava iz radnog odnosa, baš kao što je teško očekivati da će se takav radnik odlučiti na učešće u sindikalnim aktivnostima ili korišćenje prava na stručno usavršavanje. U tom smislu se može zaključiti da pravila koja garantuju određeni nivo sigurnosti zaposlenja, a pre svega, pravila o valjanim razlozima za otkaz ugovora o radu od strane poslodavca, mogu biti od suštinskog značaja za delotvorno ostvarivanje drugih ekonomskih i socijalnih prava. To je i razlog što sigurnost zaposlenja nikako ne bi trebalo svoditi na zaštitu (kontinuiteta) primanja radnika, posebno ako se ima u vidu da zaštita u okviru sistema osiguranja za slučaj nezaposlenosti i aktivna politika zapošljavanja, ako su odgovarajućeg kvaliteta i obima, mogu da obezbede solidnu zamenu za izgubljene zarade. S tim u vezi, treba imati u vidu Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca kojom je potvrđeno da radni odnos ne može prestati otkazom od strane poslodavca, osim ako postoji valjani razlog za prestanak radnog odnosa koji je vezan za sposobnosti ili ponašanje radnika, ili pak za operativne zahteve preduzeća.<sup>282</sup>

### 2.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Za ispunjavanje obaveza preuzetih ratifikacijom Pakta, države treba da koriste sve odgovarajuće mere, naročito usvajanje zakona i drugih pravnih propisa od značaja za ostvarivanje Paktom zajemčenih prava. Svaka država, pritom, slobodno procenjuje podesnost pojedinih mera u svetlu osobenih nacionalnih prilika. Ta slobodna procena ne isključuje, međutim, dužnost država da preduzimaju sve neophodne korake kako bi obezbedile zaštitu svih građana od nezaposlenosti i nesigurnosti zaposlenja i kako bi svim građanima što pre obezbedile uživanje prava na rad.<sup>283</sup>

Države ugovornice Pakta su dužne da usvoje nacionalnu strategiju zapošljavanja zasnovanu na poštovanju ljudskih prava i usmerenu ka postepenom postizanju pune zaposlenosti. To pretpostavlja i utvrđivanje sredstava koja su dostupna državama za postizanje strateških ciljeva na najdelotvorniji i najefikasniji način. Sindikati i druge organizacije za zaštitu i unapređenje prava radnika, pritom, moraju biti uključeni u utvrđivanje prioriteta, odlučivanje, planiranje, implementaciju i evaluaciju strategije.<sup>284</sup> Strategijom naročito treba uvažiti potrebu za ukidanjem diskriminacije u pristupu zaposlenju i za obezbeđivanjem jednakog pristupa ekonomskim sredstvima i tehničkoj i stručnoj obuci, posebno u pogledu žena i ugroženih i marginalizovanih pojedinaca i grupa. Osim toga, strategijom treba obezbediti poštovanje i zaštitu samozapošljavanja i zasnivanja radnih odnosa koji radnicima i njihovim porodicama obezbeđuju odgovarajući životni standard.<sup>285</sup>

U cilju ispunjavanja ugovornih obaveza, države treba da razmotre mogućnost usvajanja posebnih zakona od značaja za stvaranje uslova za delotvorno ostvarivanje prava na rad. Tim zakonima treba uspostaviti, između ostalog, i mehanizme za nadzor nad primenom strategija zapošljavanja i pratećih akcionih planova, ne bi li se uočili činioци koji negativno utiču na ispunjavanje obaveza iz Pakta.<sup>286</sup> Nadalje, pravnim propisima treba utvrditi kvantitativne ciljeve i vremenski okvir za implementaciju obaveza, dok u pojedine faze primene predmetnih mera treba uključiti predstavnike civilnog društva i privatnog sektora i stručnjake za radno pravo, ekonomiju rada, sociologiju rada i druge discipline značajne za ostvarivanje prava na rad. Istovremeno, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava afirmiše kolektivno pregovaranje kao važan instrument za formulisanje politika zapošljavanja, dok se od poslodavaca u privatnom i javnom sektoru očekuje da u svojim aktivnostima uvažavaju garantiju prava na rad.<sup>287</sup>

281 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 13: Pravo na obrazovanje (član 13 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/1999/10, od 8. decembra 1999, stav 15.

282 Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, *Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori*, br. 4/84 i 7/91, član 4.

283 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 37.

284 *Isto*, stav 42.

285 *Isto*, stav 44.

286 *Isto*, stav 38.

287 *Isto*, stavovi 39 i 43.

Nacionalnom strategijom zapošljavanja moraju biti određeni i indikatori prava na rad, koji omogućavaju da se na nacionalnom nivou efikasno prati usklađenost zakonodavstva i prakse određene države s obavezama koje proističu iz člana 6. Pakta. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava sugerira da se predmetni indikatori zasnivaju na indikatorima koje koristi Međunarodna organizacija rada, poput stope nezaposlenosti, stope podzaposlenosti i odnosa formalnog i neformalnog rada, u smislu Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 160 o radnim statistikama.<sup>288</sup> Za svaki od ovih indikatora, države bi trebalo da postave odgovarajuća nacionalna merila, tako da tokom postupka podnošenja periodičnih izveštaja o primeni Pakta, predstavnici države ugovornice i predstavnici Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava mogu da razmatraju ove indikatore i merila i da na osnovu njih određuju ciljeve koje bi trebalo ostvariti tokom narednog ciklusa izveštavanja. U narednih pet godina, države ugovornice treba da koriste ta nacionalna merila i kao pomoćni instrument prilikom nadzora nad ostvarivanjem prava na rad. U narednom ciklusu izveštavanja, država ugovornica i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava treba da razmotre da li su nacionalna merila ispunjena, kao i razloge zbog kojih je bilo teškoća da se to ostvari.<sup>289</sup>

Države su dužne da obezbede *delotvorna pravosudna ili druga odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu lica i grupa koje smatraju da im je povređeno pravo na rad*.<sup>290</sup> Sudije i lica koja nadziru i obezbeđuju primenu prava, pritom, treba da poklanjaju veću pažnju povredama prava na rad, dok licima čije je pravo na rad povređeno treba obezbediti odgovarajuće naknade, vraćanje na rad i garantiju da povrede neće biti ponovljene. S druge strane, sindikati i organizacije za zaštitu ljudskih prava treba da imaju značajnu ulogu u zaštiti prava na rad, zbog čega država treba da poštuje i štiti njihov rad, posebno kada pružaju pomoć ugroženim i marginalizovanim pojedincima i grupama u vezi s ostvarivanjem prava na rad.

Potcrtavanje značaja *uloge sindikata i nevladinih organizacija za ostvarivanje prava na rad*, pritom, treba razumeti na način da su samo države, kao ugovornice Pakta, odgovorne za ispunjavanje obaveza preuzetih njegovom ratifikacijom, ali da svi članovi društva (svaki pojedinac, lokalne zajednice, sindikati, civilno društvo, organizacije u privatnom sektoru) imaju odgovornosti vezane za ostvarivanje prava na rad.<sup>291</sup> Tako, primera radi, privatnopravne nacionalne i multinacionalne kompanije, iako nisu vezane Paktom, imaju posebnu ulogu u stvaranju poslova, zapošljavanju i obezbeđivanju jednakog pristupa poslovima. Osim toga, ovi subjekti treba da obavljaju svoju delatnost u skladu s merodavnim pravnim propisima, ali i kodeksima ponašanja i drugim autonomnim izvorima u čijem su donošenju ili zaključivanju učestvovali socijalni partneri na međunarodnom nivou ili drugi nosioci interesa. Reč je, preciznije,

o aktima u kojima se pitanja od značaja za zapošljavanje uređuju kao izraz posvećenosti država primeni standarda sadržanih u fundamentalnim konvencijama Međunarodne organizacije rada, čime se jačaju svest i odgovornost kompanija za stvaranje uslova za ostvarivanje prava na rad. S tim u vezi, treba imati u vidu i Opšti komentar Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava o obavezama država po Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u kontekstu poslovnih aktivnosti, kojim je potvrđena potreba da države postepeno ukinu neformalne ili nestandardne prekarne oblike zaposlenja, na kojima se radnicima koji ih obavljaju često uskraćuje radnopravna i socijalnopravna zaštita.<sup>292</sup>

Konačno, treba imati u vidu i značaj agencija i programa Ujedinjenih nacija za zaštitu prava na rad na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou. To naročito vredi za Međunarodnu organizaciju rada, budući da države mogu koristiti tehničku pomoć koju obezbeđuje ova organizacija, između ostalog, i u pogledu razvijanja indikatora i merila za nadzor nad primenom nacionalne strategije zapošljavanja. Takođe, međunarodne monetarne institucije treba da poklanjaju veću pažnju zaštiti prava na rad prilikom odobravanja zajmova i kredita.<sup>293</sup>

### 3. Povezanost sa pravima iz drugih konvencija UN

Pravo na rad i sloboda rada potvrđeni su Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima<sup>294</sup> (član 23. stav 1) dok je Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima zabranjen prinudni rad (član 8. stav 3). S druge strane, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (član 5. tačka e), alineja i)) i Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (član 11. stav 1. tačka a) obavezuju države na ukidanje diskriminacije u uživanju svih ljudskih prava, uključujući pravo na rad. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom priznaje osobama sa invaliditetom pravo na rad ravnopravno sa drugima i zabranjuje diskriminaciju na osnovu invaliditeta u vezi sa svim pitanjima koja se tiču svih oblika zapošljavanja, uključujući uslove za zasnivanje radnog odnosa i radno angažovanje (član 27). Ovaj niz nastavlja Konvencija o pravima deteta, koja garantuje pravo deteta na zaštitu od ekonomske eksploatacije, kao i od obavljanja bilo kog rada koji bi mogao da bude opasan, da ugrožava obrazovanje deteta, ili da bude štetan po zdravlje ili fizički, mentalni, duhovni, moralni ili socijalni razvoj deteta (član 32. stav 1). Konačno, treba pomenuti i Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica,<sup>295</sup> koja zabranjuje prinudni rad radnika migranata i garantuje da oni

288 Isto, stav 46.

289 Isto, stav 47.

290 Isto, stav 48.

291 Isto, stav 52.

292 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 24 o obavezama država po Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u kontekstu poslovnih aktivnosti*, E/C.12/GC/24, od 10. avgusta 2017, stav 19.

293 *Opšti komentar br. 18*, stav 53.

294 Generalna skupština UN, A/RES/217, 10. decembar 1948. godine.

295 Naša država je potpisala ovu konvenciju, ali je nije potvrdila.

ne smeju biti dovedeni u nepovoljniji položaj od domaćih državljana, između ostalog, i u pogledu minimalnog uzrasta za zasnivanje radnog odnosa i drugih uslova za zasnivanje radnog odnosa (članovi 11. i 25.).

Određba člana 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima tesno je povezana i s mnogim standardima Međunarodne organizacije rada, počevši od standarda sadržanih u Konvenciji broj 122 o politici zapošljavanja<sup>296</sup>. Potonja konvencija, naime, afirmiše "punu, produktivnu i slobodno izabranu zaposlenost", čime se obaveza stvaranja uslova za punu zaposlenost povezuje s obavezom država da obezbede zaštitu od prinudnog rada. Države ugovornice Konvencije broj 122 su, u tom smislu, dužne da svima koji su sposobni za rad i traže zaposlenje obezbede da rade, da njihov rad bude što produktivniji i da slobodno biraju zaposlenje, uz mogućnost svakog radnika "da se osposobi i da koristi svoje veštine i talente za posao koji mu odgovara, nezavisno od rase, boje, pola, veroispovesti, političkog uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla". Potonja ugovorna obaveza, preciznije, obuhvata dva segmenta: a) odsustvo prinude da se obavlja rad koji radnik nije slobodno izabrao ili prihvatio; b) mogućnost da se steknu kvalifikacije i da radnik, bez diskriminacije, koristi svoje veštine i talente.<sup>297</sup> Prvi segment se, pritom, mora tumačiti u svetlu standarda sadržanih u konvencijama o zabrani prinudnog rada (konvencije br. 29 i 105<sup>298</sup>), dok se drugi segment vezuje za obavezu ukidanja diskriminacije u zapošljavanju, u smislu Konvencije broj 111, čije su države ugovornice dužne da osmisle i sprovedu nacionalnu politiku usmerenu ka promovisanju jednakosti mogućnosti i postupanja u oblasti zaposlenja i zanimanja, a u cilju ukidanja diskriminacije (član 2). Osim toga, države su dužne da, u cilju obezbeđivanja pune, produktivne i slobodno izabrane zaposlenosti, primenjuju mere kojima se uvažavaju osobene potrebe koje osetljive kategorije radnika imaju na tržištu rada (pre svega žene, mladi, starija lica, osobe s invaliditetom, migranti i dugoročno nezaposlena lica). Konačno, za ostvarivanje prava na rad veliki značaj imaju i Konvencija broj 142 o profesionalnoj orijentaciji i stručnom osposobljavanju u razvoju ljudskih resursa,<sup>299</sup> Konvencija broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca i Konvencija broj 168 o unapređenju zaposlenosti i zaštiti od nezaposlenosti.<sup>300</sup>

296 Uredba o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 122 o politici zapošljavanja, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 34/71.

297 International Labour Conference, 99th session, Report IV(1), *Decent work for domestic workers*, Geneva, 2010, stav 48.

298 Zakon o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 13/02.

299 Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 142 o profesionalnoj orijentaciji i stručnom osposobljavanju u razvoju ljudskih resursa, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 14/82.

300 Republika Srbija nije ratifikovala ovu konvenciju.

## 4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

### 4.1. Žene

Protekle decenije obeležio je veliki napredak u pogledu uključivanja žena u tržište rada. Porast broja profesionalno aktivnih žena ne prati, međutim, i jednak kvalitet radnog angažovanja muškaraca i žena. Umesto toga, žene, nezavisno od nivoa obrazovanja, često imaju teškoće da pronađu zaposlenje, pre svega zbog predrasuda i stereotipa koji se vezuju za njihov rad i njihovu posvećenost porodičnim dužnostima, poput stereotipa da je zapošljavanje žena skuplje od zapošljavanja muškaraca, jer nisu dostupne za rad tokom porodičnog odsustva i češće odsustvuju s rada zbog porodičnih dužnosti, što poslodavcima prouzrokuje troškove za zapošljavanje i obuku radnika koji će ih zamenjivati. Slično vredi i za stereotip da zapošljavanje žena čini skupim posebna zaštita zdravlja i bezbednosti na radu koja se vezuje za rizike po njihovu reproduktivnu funkciju, stereotip da radnice koje su u braku nisu spremne na česta službena putovanja, i tako dalje. Na to se nadovezuje i *profesionalna segregacija*, koja podrazumeva davanja prednosti radnicima jednog pola prilikom zapošljavanja na određenim poslovima, a na šta mogu uticati i osobene nacionalne kulturne prilike (npr. na poslovima čije obavljanje zahteva naročitu fizičku snagu i izdržljivost prednost se daje kandidatima muškog pola, dok se ženama daje prednost na poslovima koji podrazumevaju manuelne veštine /npr. poslovi krojača i tkuća/, brigu o drugim licima /npr. poslovi zdravstvenog radnika, socijalnog radnika, vaspitača/, veštine i iskustvo u obavljanju kućnih poslova /npr. poslovi kuvara, čistača, frizera/, atraktivni fizički izgled /npr. poslovi recepcionera i prodavca). S tim u vezi, treba imati u vidu da se rad u sektorima u kojima su dominantno zaposlene žene redovno plaća manje nego rad u sektorima u kojima su dominantno zaposleni muškarci, nezavisno od nivoa obrazovanja i radnog iskustva radnika. Ta praksa postoji u bezmalo svim savremenim državama, s tim što se posledice segregacije razlikuju od jedne do druge države. Takođe, treba uzeti u obzir i činjenicu da veliki broj žena radi na nesigurnim poslovima, neretko i bez pravnog osnova, kao i činjenicu da veće učešće u tržištu rada ženama nije automatski omogućilo i pristup rukovodećim poslovima na kojima se ostvaruju i najviše zarade, već se mnoge radnice susreću s nevidljivim preprekama kroz koje se ispoljavaju stereotipi o muškim i ženskim ulogama u društvu, teškoćama u usklađivanju profesionalnih i porodičnih dužnosti i većem učešću žena u obavljanju neplaćenih poslova. Većini žena, rad za poslodavca ili rad u svojstvu samozaposlenog lica, nije, naime, i jedino angažovanje, već ga prati neplaćeni rad u domaćinstvu, tj. obavljanje kućnih poslova i briga o deci (i to ne samo briga majki o deci, već i učešće baba u podizanju unučadi) i članovima porodice zavisnim od tuđe nege i pomoći. To dvostruko radno angažovanje žena predstavlja veliki izazov i za radnice i za njihove poslodavce, ali i za čitavo društvo. U prikazanom kontekstu, izuzetno je značajno da se uslovi za ostvarivanje prava na rad posmatraju i u svetlu člana 3. Pakta, kojim su države ugovornice obavezane da obez-



bede „jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava“. Delotvorno ostvarivanje prava na rad, otud, pretpostavlja potrebu za postojanje sistema za zaštitu od i borbu protiv rodno zasnovane diskriminacije, odnosno za obezbeđivanje jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pogledu uživanja prava na rad i primene načela jednakog plaćanja muškaraca i žena za rad iste vrednosti. To naročito podrazumeva zabranu posmatranja trudnoće kao prepreke za zaposlenje i razloga za prestanak zaposlenja.<sup>301</sup> Osim toga, ne sme se gubiti iz vida ni činjenica da u nekim kulturnim sredinama žene tradicionalno imaju manje mogućnosti za obrazovanje od muškaraca, a što se dalje odslikava na oblast zapošljavanja, u smislu osujećivanja mogućnosti žena za zapošljavanje i za napredovanje u profesionalnoj karijeri.<sup>302</sup> Primena članova 3. i 6. Pakta, otud, pretpostavlja zahtev da u pravnim propisima i praksi, muškarci i žene imaju jednak pristup poslovima na svim nivoima i u svim zanimanjima, u javnom i u privatnom sektoru, kao i jednak pristup programima stručne obuke i profesionalne orijentacije.<sup>303</sup> Takođe, države su dužne da obezbede muškarcima i ženama veštine, informacije i znanja neophodna za ostvarivanje jednakih koristi od uživanja prava na rad.

## 4.2. Deca

U samom srcu posebne zaštite dece nalazi se potreba da se uvaži njihova osetljivost, koja je posledica njihovih osobenih fizičkih i psihičkih svojstava, tj. činjenice da je telo deteta osetljivije na povećane napore, dok rizici koji postoje na radu intenzivnije ugrožavaju njegov život, zdravlje i bezbednost nego što je to slučaj s odraslim radnicima. Na to se nadovezuju i nezrelost, nedostatak iskustva, smanjena pažnja, veće zamaranje i nedovoljno poznavanje radnog procesa, a, zatim, i činjenica da su oprema, mašine i dizajn mesta rada redovno koncipirani prema potrebama odraslih radnika.<sup>304</sup> Osim toga, osobena svojstva dece mogu uticati i na njihovu mogućnost pravilnog shvatanja događaja, procenjivanja sopstvenog ponašanja i usmeravanja postupaka. Iz ovih razloga postoji potreba da države zaštite zdravlje, bezbednost i fizički i intelektualni razvoj dece, kao i njihovu ličnost, ali i njihove interese vezane za izbor zanimanja i zaposlenja. Takođe, postoji i potreba za obezbeđivanjem najboljeg mogućeg vaspitanja i obrazovanja dece, u smislu otklanjanja rizika zbog kojih bi bilo ugroženo uživanje svih koristi koje obrazovanje pruža. Konačno, postoji i potreba da se spreči iskorišćavanje rada dece, budući da se za njihovo zapošljavanje vezuje predrasuda da su „jeftiniji i manje zahtevni radnici, koje poslodavac može lakše da kontroliše nego njihove odrasle kolege.“<sup>305</sup> Na važnost

ovih pitanja najglasnije upozorava činjenica da je, i pored univerzalno prihvaćene zabrane zloupotrebe dečijeg rada, on i danas prisutan u mnogim regionima sveta. U nemalom broju država, dečiji rad se, naime, posmatra kao neizbežni pratilac siromaštva, budući da odrasli članovi porodica ostvaruju nedovoljne prihode i deci ne mogu da obezbede dostojne uslove za život i obrazovanje. Osim toga, raširenost dečijeg rada može se objasniti i slabostima i posledičnom nedelotvornošću nacionalnih sistema nadzora nad primenom pravnih propisa o zabrani zloupotrebe dečijeg rada. Pravo na rad, otud, treba posmatrati i u svetlu odredbe člana 10. Pakta, a posebno u svetlu potrebe da se zaštiti zdravlje dece i potrebe da se deca zaštite od svih oblika rada koji bi mogli da ugroze njihov razvoj i fizičko ili mentalno zdravlje. Na to se nadovezuje i potreba za zaštitom dece od ekonomskog iskorišćavanja, kao i potreba da im se omogući sticanje tehničkog i stručnog obrazovanja.<sup>306</sup>

## 4.3. Osobe sa invaliditetom

Paktom zajemčena prava pripadaju svakom čoveku, zbog čega ih moraju uživati i sve osobe sa svim vrstama invaliditeta.<sup>307</sup> Ipak, osobe sa invaliditetom, koje čine oko 15 posto svetske populacije, nailaze na značajne prepreke prilikom ostvarivanja i uživanja prava na rad. To naročito vredi za negativne stereotipe, koje poslodavci vezuju za njihovo zapošljavanje (npr. stereotip da su osobe sa invaliditetom manje uspešne u postizanju radnih ciljeva i izvršavanju radnih zadataka, da su manje spremne da se prilagođavaju promenama u radnoj sredini, da češće odsustvuju s rada, da je njihovo zapošljavanje skupo zbog potrebe prilagođavanja mesta rada i uslova rada njihovim potrebama), za nepostojanje odgovarajućeg prevoza od kuće do posla i obratno, kao i za neprilagođenost njihovog mesta rada, procesa rada, sredstava za rad i uslova rada potrebama ovih radnika. Nastanak i ozbiljnost navedenih i drugih prepreka za delotvorno ostvarivanje prava na rad značajno zavisi i od vrste invaliditeta određenog radnika. Ovo stoga što osobe s invaliditetom ne predstavljaju homogenu grupu, već među njima postoje osobe čija je stopa zaposlenosti, po pravilu, slična prosečnoj stopi zaposlenosti na tržištu rada (npr. radnici s oštećenjem kože). Suprotno, mogućnosti za zaposlenje radnika s nekim drugim vrstama invaliditeta, npr. radnika s mentalnim poremećajima, daleko su skromnije. No, i pored ovih razlika, može se zaključiti da se radnici s invaliditetom, nezavisno od vrste invaliditeta, neretko suočavaju s rizicima diskriminacije, isključivanja i marginalizacije. O tome najglasnije govori činjenica da je u većini država, stopa nezaposlenosti osoba s invaliditetom dva-tri puta veća od stope nezaposlenosti osoba bez invaliditeta.<sup>308</sup> Osim toga, velika većina osoba s invaliditetom obavlja nisko plaćene i nesigurne poslove, neretko izolovano od drugih radnika,

301 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 13.

302 *Isto*.

303 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 16*, stav 23.

304 Assefa Bekele, Jo Boyden, *Combating child labour*, International Labour Organization, Geneva, 1988, str. 3.

305 United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, 18. jun 2010, stavovi 22 i 35-42.

306 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 15.

307 *World report on disability* (2011), str. 27.

308 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stav 20.



dok poslodavci često koriste invaliditet kao izgovor za isplatu nepravičnih zarada i druge vidove sužavanja radnopravne zaštite osoba s invaliditetom.<sup>309</sup>

Pakt izričito ne navodi invaliditet kao osnov diskriminacije, niti među zaštićenim kategorijama izričito pominje osobe s invaliditetom. Razlog za to treba tražiti u činjenici da je tek sedamdesetih godina prošlog veka, invaliditet postao pitanje od značaja za međunarodno pravo ljudskih prava. Ipak, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je 1994. godine usvojio Opšti komentar o položaju osoba s invaliditetom, u kom je opšta antidiskriminaciona klauzula iz člana 2. Pakta protumačena na način da izraz "drugi status" uključuje i invaliditet.<sup>310</sup> Države su, pritom, podstaknute da preduzimaju mere koje osobama s invaliditetom mogu pomoći da prevaziđu bilo koju prepreku vezanu za njihov invaliditet, koja im otežava ili onemogućava uživanje Paktom zajemčenih prava.<sup>311</sup> Premda je u međuvremenu usvojena Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, do njenog stupanja na snagu odredbe Pakta bile su izuzetno značajne za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije na osnovu invaliditeta, budući da je on bio jedini pravno obavezujući međunarodni instrument koji je pružao zaštitu osobama s invaliditetom od diskriminacije (zajedno s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, čija se opšta antidiskriminaciona klauzula, takođe, tumači na način da zabranjuje i diskriminaciju na osnovu invaliditeta).<sup>312</sup> Ipak, paktovi, i pored svoje univerzalne prirode, ne mogu da obezbede odgovarajuću zaštitu osoba s invaliditetom, zbog čega je usvojena Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, koja osobama sa invaliditetom priznaje "pravo na mogućnost sticanja sredstava za život radom koji je slobodno izabran ili prihvaćen na tržištu rada i u radnoj sredini koja je otvorena, uključiva i pristupačna za osobe sa invaliditetom".<sup>313</sup> Osim toga, Konvencijom je zabranjena diskriminacija na osnovu invaliditeta u vezi sa svim pitanjima koja se tiču svih oblika zapošljavanja, uključujući uslove za zasnivanje radnog odnosa i radno angažovanje.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava smatra da se pravo na rad ne ostvaruje ako osobe s invaliditetom stvarno imaju samo mogućnosti za rad u zaštitnim radionicama ili za druge vidove zaštićenog zaposlenja.<sup>314</sup> Države su, otud, dužne da preduzimaju mere koje osobama sa invaliditetom omogućavaju pristup i očuvanje odgovarajućeg zaposlenja, kao i napredovanje u profesionalnoj karijeri. Osim toga, Komitet je definisao diskriminaciju na osnovu invaliditeta na način da ona uključuje i *propuštanje poslodavca da izvrši razumno prilagođavanje*.<sup>315</sup> Time je Komitet postao prvo ugovorno nadzorno telo Ujedinjenih nacija, koje je uočilo ovaj oblik diskriminacije na osnovu invalidite-

ta.<sup>316</sup> Postoji, naime, potreba za zapošljavanjem osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu, uz obezbeđivanje pomoćnih uređaja ili prilagođavanja mesta rada, rasporeda radnog vremena (uključujući i skraćivanje radnog vremena, ako je, zbog invaliditeta, rad s punim fondom radnih sati bolan i iscrpljujući za zaposlenog), preraspodelu radnih zadataka, organizaciju rada na daljinu, priznavanje prava na odsustvo i na produženi ili dodatni odmor, obezbeđivanje pomoći (npr. specijalizovani lični asistent ili mentor koji će zaposlenog pripremati za dnevne radne zadatke), ili pak na premeštaj zaposlenog u drugu kancelariju, na drugi posao ili u drugo geografsko mesto rada. Navedeni primeri prilagođavanja pokazuju, između ostalog, da delotvorno uživanje prava na rad nije moguće ako mesto rada nije pristupačno. Pristupačnost, pritom, podrazumeva, fizičku pristupačnost mesta rada, dostupnost odgovarajućeg prevoza od kuće do posla i obratno, ali i zahteve da oglasi slobodnih poslova i sva obaveštenja koja se tiču rada i postupka izbora kandidata za zaposlenje, kao i komunikacija na mestu rada – moraju biti dostupni, odnosno mogući i na znakovnom jeziku, Brajevom pismu i pristupačnim elektronskim formatima i formama komunikacije.<sup>317</sup>

#### 4.4. Mladi

Kao bitan preduslov delotvornog ostvarivanja prava na rad pojavljuje se i sprovođenje nacionalnih politika usmerenih ka obezbeđivanju odgovarajućeg obrazovanja i stručne obuke, kao i ka pružanju podrške i unapređivanju izgleda mladih za pronalaženje zaposlenja.<sup>318</sup> Ovo stoga što stupanje na tržište rada predstavlja jedan od ključnih elemenata emancipacije pojedinca i neretko je pretpostavka njegove ukupne dobrobiti, imajući u vidu značaj rada za razvoj ličnosti, ali i značaj ekonomske samostalnosti za ostvarivanje drugih uloga u svetu odraslih. Jedno od osnovnih obeležja položaja mladih na tržištu rada čini to što se, u poređenju s radnicima iz drugih starosnih grupa, suočavaju s nemalim teškoćama da pronađu i očuvaju zaposlenje, naročito zaposlenje koje odgovara njihovom obrazovanju, potrebama i interesovanjima. Proces prelaska mladih u svet rada obeležava, naime, određeni period nezaposlenosti koji je vezan za traženje prvog zaposlenja, s tim što je nezaposlenost tek vrh ledenog brega, ispod kog se nalaze brojni slojevi, svi obeleženi ugroženošću mladih radnika, od njihove podzaposlenosti, preko rada za nedostojanstvene zarade, do rada "na crno". Ovo stoga što ima mladih koji ne mogu da prežive bez rada, a spremniji su od odraslih da prihvate rad u nedostojnim uslovima. Prinudnost da rade kako bi obezbedili sredstva za izdržavanje, mnoge od njih onemogućava da nastave školovanje ili da budu uspešni učenici, odnosno studenti, što je povezano i s nemogućnošću da steknu znanja i veštine kojima se unapređuje zapošljivost i mogućnost da kasnije ostvaruju pristojne zarade. S druge strane, do prelaska u svet rada dolazi u periodu tokom kog se pojedinac intenzivno razvija i u psihološkom i u

309 Isto, stavovi 20, 25.

310 Isto, stav 5.

311 Isto, stavovi 5 i 19.

312 Gauthier de Beco, *Disability in International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, 18.

313 Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori), br. 42/2009, član 27.

314 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 17.

315 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stavovi 5 i 19.

316 G. de Beco (2021), str. 14.

317 Komitet za prava osoba sa invaliditetom, *Opšti komentar br. 2. Član 9: Pristupačnost*, CRPD/C/GC/2, 22. maj 2014, stav 41.

318 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 14.

socijalnom smislu, a od čega u mnogome zavisi i njegov položaj u kasnijim stadijumima života. Negativna iskustva vezana za prelazak u svet rada, stoga, u kasnijim godinama života mogu imati za posledicu njihovu nesigurnost i socijalnu marginalizaciju, kao i zapošljavanje na niskoplaćenim i drugim nekvalitetnim poslovima, što sve zajedno neretko dovodi do siromaštva ovih lica.<sup>319</sup>

Na osetljivost položaja mladih prilikom stupanja u svet rada utiče više činilaca, počevši od neodgovarajućeg obrazovanja i obuke (i posledične nedovoljne pripremljenosti za posao), preko nepostojanja odgovarajućeg institucionalnog okvira koji bi ih usmeravao i podržavao prilikom izbora zanimanja i pronalaženja i očuvanja zaposlenja, do strukture tržišta rada koja je takva da otežava pronalaženje prvog zaposlenja.<sup>320</sup> Na to se nadovezuju i nedostatak iskustva, što poslodavce odvraća od zapošljavanja mladih, a mlade uvodi u začarani krug, u kom, budući da ne mogu da se zaposle, ne mogu da steknu radno iskustvo koje predstavlja poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa za obavljanje niza poslova. Takođe, poslodavci često ne sagledavaju u celosti produktivnost i veštine mladih radnika, već ih, zbog nedostatka radnog iskustva, po pravilu, zapošljavaju na poslovima koji zahtevaju kvalifikacije niže od onih koje poseduju. Premda u ovom pogledu postoje značajne nacionalne razlike, kao zajedničko obeležje savremenih tržišta rada, pored visoke stope nezaposlenosti mladih, može se uočiti i snižavanje kvaliteta njihovog zaposlenja. To je uzrokovano pre svega širokom zastuplenošću mladih u kategoriji radnika angažovanih na osnovu nestandardnih ugovora o radu, ugovora o radnom angažovanju kojima se ne zasniva radni odnos, kao i za rad "na crno", jer se ti oblici angažovanja neretko pojavljuju kao njihova jedina prilika za prvo radno angažovanje.

Premda zapošljavanje na nesigurnim i nižim poslovima omogućava snižavanje nezaposlenosti mladih, te vrste radnog angažovanja mogu predstavljati i svojevrstu zamku za mlade radnike. Ovo stoga što pružaju skromnije mogućnosti za stručnu obuku u poređenju sa standardnim i nekim vrstama nestandardnog ugovora o radu, te onemogućavaju mlade da pronađu stabilnije ili bolje plaćene poslove, zbog čega se neretko odlaže i njihovo osamostaljivanje od roditelja i formiranje sopstvene porodice. S druge strane, i ukoliko se zaposle, u slučaju viška zaposlenih, mladi radnici najpre ostaju bez posla, pre svega zbog činjenice da za poslodavca nisu radili dovoljno dugo da bi mogli da razviju veštine i sposobnosti koje su od presudnog značaja za dobro funkcionisanje preduzeća, a, zatim, i zbog činjenice da je njihovo otpuštanje jeftinije, pre svega zbog nižih otpremnina. Usled ovih i niza drugih činilaca, prelazak mladih u svet rada može biti neuspešan, što dalje intenzivira rizike siromaštva, socijalne isključenosti, čak i kriminalizacije ponašanja mladih, dok društvo rasipa i gubi značajne "ljudske resurse" neophodne za podmlađivanje radne snage.<sup>321</sup>

## 4.5. Starije osobe

Starenje stanovništva i produženje životnog veka predstavljaju ne samo veliko civilizacijsko dostignuće i uspeh, već i ozbiljan izazov za čitavo društvo. Pored mera u oblasti javnog zdravlja, socijalne sigurnosti i obrazovanja, savladavanje ovog izazova zahteva i preduzimanje različitih mera u cilju očuvanja radne sposobnosti starijih radnika i povećanja njihove stope zaposlenosti. Primena ovih mera tesno je povezana s uklanjanjem diskriminacije starijih osoba u pogledu ostvarivanja prava na rad, budući da rad starijih osoba prate stereotipi o opterećenosti njihovih poslodavaca prekomernom zaštitom starijih radnika, kao i stereotipi o njihovom nežnijem zdravlju, manjoj produktivnosti, manjoj kreativnosti i nespремnosti da se usavršavaju, usvajaju nova znanja i prilagođavaju promenama na tržištu, iako se određeni stereotipi jednako vezuju i za rad mladih radnika (npr. da su manje pouzdani i manje lojalni od njihovih starijih kolega). Pored problema s kojima se susreću prilikom pronalaženja zaposlenja, stariji radnici suočeni su sa još jednim problemom u oblasti zapošljavanja. Reč je o riziku nesigurnosti zaposlenja, budući da poslodavci nastoje da s njima zaključe ugovor o radu na određeno vreme, naročito u pojedinim delatnostima. S tim u vezi, valja imati u vidu da zaključivanje ove vrste ugovora o radu može da posluži kao instrument za lakše uključivanje starijih osoba u tržište rada. Ali, potreba da se olakša zapošljavanje neretko biva zloupotrebljena na način da se ugovor o radu na određeno vreme zaključuje sa starijim osobama i onda kada za to ne postoje opravdani razlozi. Ostvarivanje prava na rad iz člana 6. Pakta, otud, treba posmatrati i u svetlu rizika starsne diskriminacije u užem smislu u oblasti zanimanja i zaposlenja,<sup>322</sup> pri čemu se u posebno teškom položaju na tržištu rada nalaze starije osobe koje nisu ispunile uslove za ostvarivanje prava na starsnu penziju, budući da se neretko suočavaju s teškoćama da pronađu i zadrže zaposlenje.<sup>323</sup> U tom smislu se pred države postavlja zahtev da preduzimaju mere upravljene na sprečavanje diskriminacije na osnovu starosti u zaposlenju i zanimanju. Takođe, države su pozvane da, u saradnji s reprezentativnim profesionalnim organizacijama radnika i poslodavaca i drugim zainteresovanim subjektima, implementiraju programe za pripremu starijih osoba za penzionisanje, u smislu njihovog obaveštavanja o pravima i obavezama koje će imati kao penzioneri, o mogućnostima za obavljanje profesionalne aktivnosti i volonterski rad nakon penzionisanja, o dostupnosti obrazovnih programa i kulturnih aktivnosti, i o sredstvima za ublažavanje štetnih uticaja starenja.<sup>324</sup>

319 International Labour Conference, 101st Session, *The youth employment crisis: Time for action*, International Labour Office, Geneva, 2012, stav 78.

320 Isto, stav 21.

321 Isto, stav 23.

322 Isto, stav 16.

323 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stav 22.

324 Isto, stav 24.

## 4.6. Migranti

Rad radnika migranata treba posmatrati u svetlu člana 2. Pakta, kao i člana 7. Međunarodne konvencije za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica za države ugovornice, koje su dužne da, na svojoj teritoriji, poštuju i obezbeđuju svim radnicima migrantima i članovima njihovih porodica ljudska prava, uključujući i pravo na rad, bez razlike na osnovu ličnih svojstava koja čine osnov diskriminacije.<sup>325</sup> Države ugovornice Pakta su, otud, dužne da usvoje i primenjuju planove aktivnosti usmerenih na unapređenje mogućnosti radnika migranata da pronađu i očuvaju zaposlenje.<sup>326</sup> S tim u vezi, treba imati u vidu da je titular prava na rad, u smislu odredaba Pakta, svako lice koje se nalazi na teritoriji određene države. Iako Pakt ne sadrži izričite odredbe o tome da se ovo pravo odnosi i na strance, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava smatra da Paktom zajemčena prava i slobode pripadaju domaćim državljanima i strancima koji se nalaze pod jurisdikcijom određene države.<sup>327</sup> Države su, stoga, dužne da poštuju pravo na rad svih ovih lica i da izbegavaju mere koje ih sprečavaju da rade. To, dalje, znači da su nacionalna tržišta rada otvorena za svakog ko se nalazi pod jurisdikcijom određene države, a da se pravo na rad, poput svih drugih Paktom zajemčenih prava, mora ostvarivati bez diskriminacije zasnovane na nacionalnom poreklu i državljanstvu. Uprkos tome, stranci se, u praksi, suočavaju s nemalim ograničenjima vezanim za ostvarivanje prava na rad, zavisno od toga da li imaju odobrenje za stalno nastanjenje ili samo odobrenje za privremeni boravak na teritoriji određene države, da li su izbeglice i tražioci azila, i da li je reč o subjektima regularnih ili neregularnih migracija.<sup>328</sup> S tim u vezi, ne sme se gubiti iz vida stav Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava da odredba po kojoj Paktom zajemčena prava pripadaju svakom ko se nalazi pod jurisdikcijom određene države (dakle, i domaćim državljanima i strancima)<sup>329</sup> podrazumeva da svakom treba obezbediti uživanje ekonomskih i socijalnih prava, u celosti i bez diskriminacije: „prava iz Pakta primenjuju se na sve, uključujući strance, kao što su izbeglice, tražioci azila, lica bez državljanstva, radnici migranti i žrtve međunarodne trgovine [ljudima], nezavisno od pravnog položaja i dokumentacije“.<sup>330</sup>

Savremene države, pritom, redovno utvrđuju specijalne uslove za zasnivanje radnog odnosa sa strancima,

koji su najtešnje povezani s prilikama i potrebama na tržištu rada (uopšte i/ili u određenim zanimanjima), kao i s ciljevima migracione, demografske, ekonomske politike i politike zapošljavanja. Utvrđivanjem specijalnih uslova za zasnivanje radnog odnosa sa strancem uspostavlja se, međutim, niz različitih migrantskih položaja, od kojih su neki izrazito prekarni, jer pristup određenim pravima zavisi od države iz koje migrant dolazi, dužine odobrenog boravka na teritoriji države prijema, vrste dozvole za rad, te vrste ugovora o njegovom radnom angažovanju. S druge strane, subjektima neregularnih migracija se odriče pravo na rad, što u praksi neretko vodi eksploataciji njihovog rada, nezavisno od njihovih kvalifikacija, veština i umeća. Teška materijalna situacija subjekata neregularnih migracija i drugi činioci koji njihov položaj čine posebno osetljivim, pritom, mogu imati za posledicu i negaciju njihove slobode rada, jer ovi radnici neretko nemaju slobodu izbora da li će raditi za poslodavca ili ne,<sup>331</sup> jer teško da mogu očekivati da će se njihova situacija poboljšati. Takođe, treba imati u vidu da se u nekim državama, uskraćivanje prava subjektima neregularnih migracija objašnjava ništavošću njihovog radnog angažovanja. To se, naime, smatra dovoljnim razlogom za uskraćivanje mogućnosti migranata da pred sudovima vode radne sporove. S druge strane, ne treba gubiti iz vida ni vezu koja postoji između prinudnog rada migranata i trgovine ljudima, zbog čega se od država zahteva da uređuju i nadziru rad privatnih agencija za zapošljavanje i drugih posrednika u regrutovanju migranata. To naročito uključuje potrebu da sprečavaju ova lica da od migranata naplaćuju usluge, budući da se time stvara zavisnost migranata od poslodavca, a što može voditi dužničkom ropstvu i drugim vidovima modernog ropstva.<sup>332</sup>

Konačno, u posebno osetljivom položaju u pogledu ostvarivanja prava na rad nalaze se *izbeglice*. Iako je 50 posto izbeglica u svetu uzrasta u kom se može zasnovati radni odnos, istraživanje Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice pokazuje da je u 2019. godini, čak 70 posto izbeglica živelo u državama u kojima im je ograničeno pravo na rad.<sup>333</sup> Ovo stoga što nemali broj država prijema izbeglicama ograničava slobodu kretanja, kao i pristup tržištu rada. Osim toga, kao prepreke za zapošljavanje izbeglica pojavljuju se i nepoznavanje jezika i kulturne razlike.<sup>334</sup> Niska zapošljivost izbeglica neretko je i posledica činjenice da mnoge izbeglice stupaju u tržište rada države prijema u zrelim godinama, pri čemu njihovo radno iskustvo i veštine često ne odgovaraju potrebama tržišta, između ostalog, i zbog dugotrajnih postupaka odobravanja prava na azil koji vode i gubitku veština (i posledično, dugoročnoj nezaposlenosti).<sup>335</sup> Nadalje, ne treba gubiti iz vida ni to da izbeglice, zbog izostanka mreže poznanika, prijatelja, rodbine i komšija u državi prijema, u poređenju s domaćim državljanima, imaju mnogo manje šanse za neformalno pronalaženje posla. Konačno, izbeglice imaju teškoće da pronađu i

325 Republika Srbija je ovu konvenciju potpisala 2004. godine, ali je još uvek nije ratifikovala, čime i njene odredbe nisu postale deo unutrašnjeg pravnog poretka, te mogu samo doprineti razumevanju standarda, ali ne i stvarati obavezu za Republiku Srbiju.

326 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 18*, stav 18.

327 Manisuli Ssenyonjo, *Economic, social and cultural rights in International Law*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2009, str. 288.

328 O tome svedoči, između ostalog, i činjenica da su Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo, prilikom ratifikacije Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, unele "interpretativnu deklaraciju", odnosno rezervu, ne bi li se dopustilo ograničavanje pristupa strancima zaposlenju.

329 M. Ssenyonjo (2009), str. 288.

330 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 20*, stav 30.

331 M. Ssenyonjo (2009), str. 309.

332 *Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava*, stav 22.

333 *UNHCR Global Livelihoods and Economic Inclusion Survey (2019)*.

334 James H. Hathaway, *The rights of refugees under international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 734.

335 *Isto*, str. 737.

čuvaju zaposlenje, kao i teškoće da napreduju u profesionalnoj karijeri zbog diskriminacije, koja je neretko višestruka (pre svega, na osnovu državljanstva, rase, etničkog porekla, veroispovesti). To uključuje ne samo neopravdano pravljene razlike među radnicima po ovim ličnim svojstvima, već i izostanak posebnih mera kojima će se olakšati njihova integracija u tržište rada, poput neobjavlivanja oglasa/konkursa na jezicima koje razumeju i izbeglice i izostanka programa obuke od značaja za jačanje veština neophodnih za pronalaženje poslova.<sup>336</sup> Prikazane i druge prepreke za zapošljavanje izbeglica neretko imaju za posledicu njihovu nezaposlenost i nedovoljnu zaposlenost. Isto vredi i za njihovo pristajanje na nedostojanstvene uslove rada i rad "na crno", budući da nisu retki poslodavci koji nastoje da snize troškove rada i maksimizuju profit iskorišćavanjem osetljivog položaja izbeglica. Mnoge izbeglice nemaju, naime, nikakvu drugu (stvarnu ili prihvatljivu) mogućnost nego da se prepuste radnoj eksploataciji, tj. nemaju drugog izbora do da prihvate da rade i u uslovima koji narušavaju zdravlje, vredaju dostojanstvo ili ugrožavaju ekonomsku sigurnost radnika. Iz ovih razloga veći broj konvencija Ujedinjenih nacija i Međunarodne organizacije rada priznaje pravo izbeglica na zapošljavanje. U tom smislu, posebno treba pomenuti Konvenciju o statusu izbeglica,<sup>337</sup> koja pravi razliku između režima ostvarivanja prava na rad zasnivanjem radnog odnosa, radom van radnog odnosa i obavljanjem slobodnih profesija. Ovo razlikovanje

se čini zavisno od toga da li su izbeglice zakonito prisutne, odnosno da li imaju dopušteni boravak na teritoriji države prijema, jer se pravo na samozapošljavanje vezuje za izbeglice koje se zakonito *nalaze* na teritoriji države prijema, dok se pravo na rad u okviru radnog odnosa, kao i obavljanje slobodne profesije vezuju samo za izbeglice koje zakonito *borave* na teritoriji države prijema. Rad pripadnika slobodnih profesija i drugih samozaposlenih lica počiva na standardu "običnog stranca", dok je uređivanje rada zaposlenih lica utemeljeno na standardu "najpovlašćenijeg stranca". Konvenciji o statusu izbeglica komplementarna je Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva. Njene države ugovornice su dužne da prema svakom apatridu koji zakonito boravi na njihovoj teritoriji postupaju na što je moguće povoljniji način, a u svakom slučaju na način koji neće biti nepovoljniji od onog koji je, pod istim okolnostima, predviđen za strance uopšte. Države su preuzele i obavezu da s blagonaklošnošću razmotre usvajanje mera koje imaju za cilj da, u pogledu rada u okviru radnog odnosa, izjednače prava svih apatrida s pravima domaćih državljana, naročito kada je reč o apatridima koji su došli na njihovu teritoriju po osnovu programa regrutovanja radne snage ili plana imigracije. Kada je, pak, reč o apatridima koji žele da rade kao samozaposlena lica, odnosno da obavljaju slobodne profesije, Konvencija preuzima ista pravila koja, *mutatis mutandis*, važe za izbeglice.

336 Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II: Global compact on refugees, A/73/12 (Part II), United Nations, New York, 2018, stav 71.

337 Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica, *Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 7/60.



# član 7.

## Pravični i povoljni uslovi rada

Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice da se koristi pravičnim i povoljnim uslovima za rad koji naročito obezbeđuju:

- a) nagradu koja minimalno obezbeđuje svim radnicima:
  - i) pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrednosti bez ikakve razlike; posebno, žene moraju da imaju garanciju da uslovi njihovog rada nisu gori od uslova koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad;
  - ii) pristojan život za njih i njihovu porodicu shodno odredbama ovog pakta;
- b) higijensko-tehničku zaštitu na radu;
- c) istu mogućnost za sve da napreduju u svom radu u višu odgovarajuću kategoriju, vodeći računa jedino o izvršenim godinama službe i o sposobnostima;
- d) odmor, razonodu, razumno ograničenje radnog vremena i povremena plaćena odsustva, kao i naknadu za praznične dane.

### 1. Opšti domašaj odredbe

#### 1.1. Osnovna utvrđena prava

Član 7. zajedno sa članovima 6. i 8. Pakta predstavlja funkcionalnu celinu kojom je uređeno ljudsko pravo na rad. Ovim članom utvrđena su individualna prava radnika, koja su predstavljena kroz razradu prava na pravične i povoljne uslove rada i sastoji se od jednog stava ali ima kompleksnu strukturu. Stav se deli na četiri tačke,

i svakom od tih odredbi regulisana je veća grupa prava koja se mogu ostvariti u oblasti rada.

#### 1.1.1. Pravo na dostojanstvenu zaradu

Tačkom a) ustanovljeno je pravo na „nagradu koja se minimalno obezbeđuje svim radnicima“, odnosno pravo na dostojanstvenu zaradu. Atipični termin „nagrada“ (eng. *remuneration*) upotrebljen je sa namerom, kako



bi se pod njega mogla podvesti sva primanja radnika po osnovu rada. On dakle obuhvata i zaradu/platu, kao osnovnu vrstu naknade za izvršeni rad, ali i sva druga davanja poslodavca u novcu ili u naturi (robi, odnosno uslugama). Komitet izričito navodi, primera radi, da će se pod „nagradom“ smatrati i uplata doprinosa u ime i za račun radnika, davanja za hranu ili stanovanje, kao i usluge – na primer, usluga čuvanja dece u prostorijama poslodavca u toku trajanja radnog vremena, i slično. Pri tome se napominje i da je ovom odredbom utvrđen minimum prava, kojim se ni na koji način ne ograničavaju poslodavci da utvrde širi obim ili veći kvalitet prava za radnike.<sup>338</sup> U daljem tekstu, termini „nagrada“ i „zarada“ će se koristiti kao sinonimi.

Ovo pravo ostvaruje se kroz poštovanje više principa, koji su posebno uređeni.

### 1. Pravo na pravičnu zaradu

Pojam pravične zarade nije statičan, u pitanju je standard koji se formira imajući u vidu najmanje sledeće elemente rada svakog radnika: rezultat rada, odgovornosti radnika, nivo veštine i obrazovanja potreban za obavljanje posla, uticaj rada na zdravlje i bezbednost radnika, specifično otežane uslove rada, uticaj na lični i porodični život radnika. U slučajevima prekarnih (nesigurnih, kratkotrajnih) ugovora o radu, osim ovih elemenata može se uračunati i komponenta koja ublažava nesigurnost zaposlenja. Pravična naknada podrazumeva da se radnici isplate za sav izvršeni rad i u slučajevima likvidacije ili stečaja poslodavca, drugih načina prestanka rada poslodavca, odnosno drugih potencijalnih okolnosti koje mogu uticati na isplatu zarade. Zarade

se moraju isplaćivati redovno, u unapred predviđenim intervalima. Iako je nemoguće odrediti apsolutni iznos zarade kroz ovo pravo, Komitet napominje da zarade za veliku većinu radnika moraju biti iznad zakonom uređenog minimuma. Poslodavci ne mogu uticati na način na koji radnici troše zaradu, a pravo na zaradu (i raspolaganje zaradom) pripada i zatvorenicima koji se dobrovoljno odluče na rad u toku izvršenja krivičnih sankcija.<sup>339</sup>

### 2. Pravo na jednaku nagradu za rad iste vrednosti

U pitanju je jedno od osnovnih prava po osnovu rada. Ono se razvilo kao ideja o istom vrednovanju rada muškaraca i žena ali je vremenom dobilo značajno širu, praktično univerzalnu primenu, što je potvrđeno i tekstom odredbe u članu 7. Pakta, i još ranije Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (član 23. stav 2). Komitet ističe da, iako je rodni aspekt odredbe nesumnjivo izuzetno važan, ona ima funkciju uspostavljanja opšte zaštite od razlikovanja po bilo kojem nedozvoljenom osnovu. Dalje, radnici ne samo da treba da dobijaju jednaku nagradu (naknadu) kada obavljaju iste ili slične poslove, već i njihova nagrada treba da bude jednaka čak i kada je njihov rad potpuno različit, ali ipak jednake vrednosti kada se proceni objektivnim kriterijumima. Kada se govori o „nagradi“ u ovom kontekstu, podrazumeva se zarada, plata, ili bilo kakva druga naknada koja se dobija za ostvareni rad, ali i svi dodaci koji čine strukturu ukupne nagrade koju radnik dobija – na primer, uvećana zarada, naknada za ishranu na radu, regres za godišnji odmor, naknada za prevoz, dnevnice, i slično. Svi elementi koji su obuhvaćeni pojmom naknade za rad u najširem smislu, moraju se isplaćivati radnicima bez razlikovanja po osnovima koji nisu od značaja za ostvarenu vrednost rada. U nedozvoljene oblike

<sup>338</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar broj 23: pravo na pravične i povoljne uslove rada (član 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/GC/23, 27. april 2016. godine, stavovi 7 i 8.

<sup>339</sup> Isto, stav 10.

razlikovanja spadaju lična svojstva prema kojima se može vršiti diskriminacija, kao što su na primer nacionalna, etnička ili rasna pripadnost, uzrast, pol ili rod, versko opredeljenje, invaliditet, i slično. Međutim nedozvoljeno razlikovanje postoji i kada se vrši prema pravnom osnovu rada, odnosno radnopravnom statusu radnika. Tako na primer nije dozvoljeno plaćati manje radnike koji rade na određeno vreme, koji su zaposleni putem agencija za privremeno zapošljavanje, ali ni radnike koji su zaključili neki od specifičnih ugovora kao što su ugovori o privremenim angažovanjima, odnosno radnike koji obavljaju faktički rad (bez pravnog osnova). Osnovni efekat ovog principa je dakle da se kao jedini element za plaćanje radnika uzima u obzir vrednost uloženog rada, koja je procenjena prema objektivnim kriterijumima, dok se ostali kriterijumi ne uzimaju u obzir. Objektivni kriterijumi za procenu vrednosti rada moraju se zasnivati na relevantnim elementima među koje spadaju znanja, sposobnosti i veštine radnika, odgovornosti prilikom obavljanja poslova i napor koje zahteva obavljanje poslova, kao i ostali uslovi rada. Sama vrednost rada može se zasnivati na poređenju stopa naknade koja je uobičajena na tržištu u tom trenutku, kao i u odnosu na konkretnu profesiju.<sup>340</sup>

### 3. Pravo na identične uslove rada i istu nagradu za rad muškaraca i žena

Ovom odredbom utvrđeno je pravo koje garantuje rodnu ravnopravnost u oblasti rada. Ono podrazumeva dva principa. Najpre se utvrđuje već opisani princip jednake zarade (nagrade) za jednaku vrednost uloženog rada, koji se na ovom mestu posebno naglašava u odnosu na rodnu pripadnost, imajući u vidu tradicionalno nedozvoljeno razlikovanje, odnosno manje vrednovanje ženskog rada u odnosu na muški. Komitet napominje da se ova odredba ima tumačiti tako da žene i muškarci primaju istu nagradu za isti rad, odnosno da je ovde fokus tvoraca odredbe pre svega bio na istom nagrađivanju muškaraca i žena koji obavljaju iste, odnosno istovrsne poslove kod jednog poslodavca ili povezanih poslodavaca, a ne kao kod opšteg principa uvođenje opšte zaštite na tržištu rada po principu jednaka zarada za jednaku vrednost uloženog rada, bez obzira na vrstu poslova koji se obavljaju. Kada je reč o drugim uslovima rada, ovaj izraz se tumači u odnosu na član 7. u celini. Dakle, svi uslovi rada koji su predviđeni moraju biti identični za žene i muškarce, odnosno žene i muškarci moraju na identičan način ostvarivati sva prava koja proističu iz člana 7. Pakta. Ova odredba se međutim neće tumačiti na način kojim će se uskratiti neko posebno pravo ženama u slučajevima posebne zaštite trudnica i materinstva.<sup>341</sup>

### 4. Pravo na pristojan život radnika i njegove porodice na osnovu ostvarene nagrade za rad

Osnovni princip na kojem se ovo pravo zasniva je da *svako može da živi dostojanstveno od svog rada* i podrazumeva da se ukupna primanja radnika ne formiraju samo na osnovu parametara rada, već na način koji uzima u obzir sve ekonomske i socijalne faktore,

najpre troškove života. Primanja moraju uključiti dovoljno sredstava da radnici i njihove porodice mogu da obezbede socijalnu sigurnost, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, kao i adekvatan standard života koji podrazumeva adekvatnu količinu i kvalitet hrane, vode, higijene, stanovanja, odeće, kao i dovoljnu sredstava za sve druge životne troškove (kao što su troškovi prevoza). Budući da je minimalna zarada minimalni iznos naknade koji je poslodavac dužan da isplati radnicima za rad u datom periodu, a koji se ne može umanjiti kolektivnim ugovorom ili individualnim ugovorom, Komitet je stao na stanovište da iznos minimalne zarade mora biti dovoljan da radniku i njegovoj porodici pruži navedeni minimalni standard života. Minimalna zarada mora predstavljati zakonom utvrđeno pravo koje postoji nezavisno od volje radnika, sindikata i poslodavaca (ali se može uvećati u određenoj delatnosti ili kod određenog poslodavca, putem kolektivnog pregovaranja). Elementi na osnovu kojih se utvrđuje minimalna zarada moraju biti fleksibilni ali relevantni, i moraju uključivati opšti nivo zarada u zemlji, troškove života, doprinose i naknade za socijalno osiguranje i relativni životni standard. Minimalna zarada može predstavljati procenat prosečne zarade, sve dok je ovaj procenat dovoljan da obezbedi pristojan život za radnike i njihove porodice. Komitet naglašava da se faktorima koji se odnose na opšti nivo razvijenosti i dostizanje pune zaposlenosti ne može opravdati minimalna zarada koja ne obezbeđuje pristojan život za radnike i njihove porodice. Minimalna zarada ne sme biti zamrznuta, osim kao privremena i krajnja mera koja će trajati samo koliko traju nepovoljne okolnosti koje su je uzrokovale, a nakon čega će doći do potpunog usklađivanja minimalne zarade sa realnim parametrima. *Prilikom utvrđivanja minimalne zarade računa se iznos koji je potreban za pristojan život cele porodice*, bez obzira na opšti stepen zaposlenosti (stopu zaposlenosti, odnosno stopu nezaposlenosti) u državi. Regulisanje minimalne zarade podrazumeva i da se predvide sankcije za poslodavce koji ne poštuju ovaj standard, kao i da sistem nadzora nad poslodavcima mora biti takav da obezbedi efikasnu primenu pravila o minimalnoj zaradi.<sup>342</sup>

#### 1.1.2. Pravo na bezbednost i zaštitu na radu

Tačkom b) ustanovljeno je pravo na „higijensko-tehničku zaštitu na radu“, odnosno pravo na bezbednu i zdravu radnu sredinu (pravo na bezbednost i zaštitu zdravlja na radu, u daljem tekstu: zaštita na radu). Ono je komplementarno sa pravom na zdravlje (član 12. Pakta), budući da se svakom licu garantuje pravo na najviši mogući stepen fizičkog i psihičkog zdravlja, kako na radu, tako i van rada. Osnovni zadatak države je da stvori okvir u kojem će biti usvojene i primenjene mere zaštite na radu, tako da se rizik od nesreća, povredjenja, oboljenja i smrtnih ishoda, smanji na najmanju moguću meru. Proces usvajanja politika i propisa koji se odnose na zaštitu na radu mora biti participativan i uključiti radnike i poslodavce, odnosno njihova udruženja. Propisi moraju obuhvatiti sve vrste radnika, u skladu sa obuhvatom člana 7. o kojem je već bilo reči, kao i sve vrste privrednih aktivnosti. Posebne mere zaštite

<sup>340</sup> Isto, stavovi 11 – 14.

<sup>341</sup> Isto, stavovi 16 – 17.

<sup>342</sup> Isto, stavovi 18 – 24.

moraju biti predviđene za osobe sa invaliditetom i žene u trudnoći, odnosno nakon porođaja. Najmanje se moraju obuhvatiti sledeća pitanja zaštite na radu: projektovanje, ispitivanje, izbor, zamena, ugradnja, uređenje, korišćenje i održavanje sredstava za rad (radna mesta, radno okruženje, radni procesi, alati, mašine i oprema, kao i hemijske, fizičke i biološke supstance i agensi); odnos između glavnih elemenata rada i fizičkih i mentalnih sposobnosti radnika, uključujući ergonomske zahteve radnog mesta; obuka relevantnog osoblja; i zaštita radnika i reprezentativnih organizacija od disciplinskih i drugih mera kada su delovali u skladu sa pravnim okvirom, na primer u situacijama odgovora na neposrednu i ozbiljnu opasnost. Takođe, moraju biti uređeni procesi: prevencije i reakcije na pojavu bolesti ili nesreća na radu, koordinacije programa implementacije mera i programa podrške poslodavcima, prikupljanja i diseminacije svih relevantnih podataka. Država mora ustanoviti mehanizme za praćenje implementacije i nadzor nad poslodavcima, koji uključuje istražne nadležnosti odgovarajućih organa i sankcionisanje poslodavaca i odgovornih lica za učinjene propuste u obezbeđivanju zdrave i sigurne radne sredine, uključujući ovlašćenje da se prekine proces rada u subjektima u kojima se tokom nadzora utvrdi da on nije bezbedan, odnosno usklađen sa standardima zaštite na radu. Radnici koji obole od profesionalne bolesti moraju imati na raspolaganju pravna sredstva koja bi im omogućila odgovarajuću kompenzaciju (koja uključuje i sve troškove lečenja i oporavka), naknadu izgubljene zarade usled oboljenja i eventualnog umanjenja radne sposobnosti, kao i pristup rehabilitacionim uslugama. Treba naglasiti da se pod zaštitom na radu ne podrazumevaju samo posebne mere koje su vezane za specifičan proces rada, već i opšte mere zaštite koje će biti zajedničke svim poslodavcima, kao što je održavanje higijene radnog prostora i toaleta, pristup zdravoj pijaćoj vodi, pristup sanitarnim prostorijama koje su pogodne i za posebne higijenske potrebe radnica, deljenje edukativnih materijala o načinima obezbeđivanja i održavanja čiste i zdrave radne sredine, i slično. Mogućnost korišćenja plaćenog odsustva za vreme privremene sprečenosti za rad, takođe je sastavni deo zaštite na radu.<sup>343</sup>

### 1.1.3. Pravo na jednak tretman

Tačkom c) utvrđeno je pravo na jednake mogućnosti za svakog radnika na profesionalno napredovanje, zasnovano isključivo na njegovom radnom iskustvu i stručnosti. Ovo je suštinski zaštitna odredba koja ima za cilj sprečavanje diskriminacije u karijernom napredovanju, u odnosu na niz ličnih svojstava koja se u praksi mogu koristiti (formalno ili faktički) kao odlučujuća u eliminaciji ili protežiranju kandidata, iako nisu bila relevantna za obavljanje konkretnih poslova (na primer, nacionalna, rasna ili etnička pripadnost, pol, zdravstveno stanje, politička ili sindikalna pripadnost, socijalno poreklo i socijalni status, i slično). Svi radnici imaju pravo na jednake mogućnosti za napredovanje kroz pravične, na zaslugama zasnovane i transparentne procese, u kojima se poštuju njihova ljudska prava. Kriterijumi koji se mogu primeniti odnose se isključivo na profesionalni utisak (radne zasluge) koji je radnik ostavio u svojoj

karijeri (kod poslodavca ili tokom celog radnog veka): obrazovanje, ispoljena znanja i veštine, radno iskustvo, rezultati rada, stručno usavršavanje, nagrade za postignute rezultate rada, i slično. Komitet ukazuje da se ovo pravo mora tumačiti široko, u odnosu na sve faze karijernog napredovanja: zapošljavanje, unapređivanje i prestanak zaposlenja. Ono se takođe tumači tako da je poslodavac dužan da na radnike primeni princip ravnopravnosti, što podrazumeva da stvori uslove u kojima bi svi radnici mogli jednako da dođu do izražaja. Na primer, za radnike i radnice sa porodičnim obavezama, poslodavac mora biti u poziciji da analizira i faktore koji objektivno utiču na radne zasluge (na primer, kao razlog za odbijanje unapređenja ne može navesti razlog što je radnik ili radnica koristila odsustvo usled bolesti deteta), kao i da uvodi i podstiče mere koje će dovesti do ravnopravnog tretmana radnika (na primer, da organizuje dnevni boravak dece ili da učestvuje u naknadi troškova koje roditelji imaju usled boravka dece u vrtićima tokom radnog vremena).<sup>344</sup>

### 1.1.4. Ostala osnovna prava

Tačkom d) utvrđen je niz drugih prava koja se odnose na radno vreme, odmore i odsustva.

#### 1. Pravo na razumno ograničenje radnog vremena

Dnevno radno vreme, odnosno radno vreme u toku jednog radnog dana, mora iznositi maksimalno osam časova, bez prekovremenog rada. Izuzeci mogu postojati samo u specifičnim delatnostima u kojima je opravdano zbog objektivnih okolnosti radno vreme rasporediti na drugačiji način – na primer, dežurstva u medicinskim ustanovama. U tim slučajevima je moguće da osoba radi duže od osam časova ali se to duže vreme rada mora kompenzovati dužim odmorima u narednom periodu. Poslodavac može zahtevati od radnika da bude dostupan ili raspoloživ za rad ali se vreme dostupnosti ili raspoloživosti mora računati u radno vreme radnika. Zakonom se mora odrediti maksimalno dnevno vreme rada (sa prekovremenim radom) koje se može razlikovati u različitim delatnostima, kao i maksimalno trajanje nedeljnog rada koje je standardno utvrđeno na 40 radnih časova nedeljno u većem broju država, iako Komitet zaključuje da globalni standard ne postoji. Prekovremeni rad mora biti plaćen. Mere koje su predviđene za pomirenje porodičnih i profesionalnih dužnosti moraju se primeniti ravnopravno na oba roditelja, kako ne bi uzrokovale diskriminaciju žena.

#### 2. Pravo na odmor (i rasonodu)

Pravo na odmor komplementarno je pravu na ograničeno radno vreme. Period koji radnik provede van procesa rada, smatra se periodom dana u kojem može sam upravljati svojim vremenom i obavljati one socijalne, porodične i druge funkcije koje se u Paktu podrazumevaju pod „odmorom i rasonodom“. Pravo na odmor nema samo socijalnu, već i radnopravnu svrhu – ono služi da se radnik odmori od jednog ciklusa rada (dnevnog ili nedeljnog) i naredni ciklus dočeka fokusiran i

343 Isto, stavovi 25 – 30.

344 Isto, stavovi 31 – 33.

odmoran, tako da se izbegnu nesreće na radu koje su uzrokovane premorom. U okviru ovog prava, razlikuju se pravo na dnevni odmor i pravo na nedeljni odmor. Zakonom mora biti predviđeno minimalno trajanje dnevnog odmora. Posebno trajanje dnevnog odmora bi se trebalo predvideti za određene kategorije poslova (na primer, rukovanje opasnim mašinama ili materijalima), kao i za određene kategorije radnika (na primer, trudnice, radnice koje doje decu, radnici koji rade noću). Zakonom se mora urediti nedeljni odmor za sve radnike bez izuzetka, koji bi trebalo da iznosi najmanje 24 časa bez prekida, a preporučuju se dva uzastopna dana odmora. Nedeljni odmor bi morao da se odredi za sve radnike onim danima koji se smatraju neradnim prema nacionalnim, odnosno lokalnim običajima i tradicijama. Izuzeci od ovakvog organizovanja radne nedelje trebalo bi da budu samo one delatnosti čija priroda zahteva kontinuitet rada svim danima, kao i izuzetne situacije u kojima može doći do opasnosti po život i zdravlje ljudi, ili može nastati veća šteta usled delovanja nepredviđenih objektivnih okolnosti, odnosno više sile. U tim slučajevima radnicima koji rade danima predviđenim za odmor mora se obezbediti nedeljni odmor u trajanju od najmanje 24 časa.

### 3. Pravo na povremena plaćena odsustva

Komitet je razmatrao više oblika plaćenog odsustva. Prvo se odnosi na plaćeni godišnji odmor, koje pripada svim radnicima bez izuzetka, i bez ograničavanja koje se pravda dužinom trajanja njihovog radnog angažovanja. Međunarodni standard trajanja plaćenog godišnjeg odmora je tri radne nedelje tokom svake navršene godine rada, s tim što se može koristiti posle perioda rada koji ne bi trebalo da premaši šest meseci u kontinuitetu. Pre navršenih šest meseci, radnik mora imati pravo na srazmerni godišnji odmor. Tokom godišnjeg odmora, radnici moraju dobijati naknadu zarade koja odgovara uobičajenoj visini zarade koju su do tada primali. Ukoliko dođe do bolesti (privremene sprečenosti za rad, bolovanja) tokom korišćenja godišnjeg odmora, taj period ne sme se uračunavati u dane godišnjeg odmora. Period korišćenja godišnjeg odmora mora biti predmet dogovora poslodavca i radnika, s tim što bi radnik morao imati pravo na najmanje dve nedelje kontinuiranog korišćenja godišnjeg odmora tokom kalendarske godine. Ukoliko dođe do prestanka radnog odnosa, radnik mora dobiti šansu da iskoristi godišnji odmor, ili novčanu kompenzaciju za neiskorišćeni godišnji odmor. Niti u jednom drugom slučaju, radnik se ne može odreći prava na plaćeni godišnji odmor, niti primiti novčanu nadoknadu umesto korišćenja godišnjeg odmora. Pored prava na plaćeni godišnji odmor, radnici mogu uživati i druge vrste plaćenog odsustva uređene zakonom, kao što su porodijsko i roditeljsko odsustvo, odsustvo iz porodičnih razloga i plaćeno odsustvo u slučaju privremene sprečenosti za rad (pravo na plaćeno bolovanje). Ova prava važe za sve radnike, uključujući one koji su angažovani na osnovu privremenih ugovorima, odnosno ugovora ograničenog vremenskog trajanja.

### 4. Pravo na naknadu za praznične dane

U dane koji su određeni kao neradni državni praznici, radnici bi trebalo da dobiju dan plaćenog odsustva, i to u visini koja je najmanje jednaka osnovnoj zaradi koju bi ostvarili da su tog dana radili. Radnici koji moraju

da rade u danima državnih praznika treba da primaju najmanje istu zaradu kao i uobičajenim radnim danom, kao i da ostvare pravo na naknadno plaćeno odsustvo u skladu sa dužinom radnog vremena koje su ostvarili radeći tokom neradnih dana. Određivanje minimalnih uslova za ostvarivanje prava na plaćene državne praznike (kao što je na primer minimalan period kontinuiranog rada kod poslodavca) je zabranjeno. Plaćeni državni praznici se ne računaju kao deo prava na plaćeni godišnji odmor.

## 1.2. Druga prava koja su sastavni deo prava na pravične i povoljne uslove rada

Katalog prava koja su utvrđena članom 7. ne treba posmatrati kao zatvorenu listu. Naprotiv, u samom tekstu se naglašava da su u pitanju osnovna individualna prava koja se „naročito obezbeđuju“ svim radnicima, a da domašaj odredbe iz člana 7. može biti daleko širi, u zavisnosti od toga šta će se sve u međunarodnoj praksi tokom vremena smatrati „pravičnim i povoljnim uslovima za rad“. Pozivanje na termin „naročito“ ukazuje na to da su i drugi elementi, koji nisu eksplicitno navedeni, takođe relevantni za ostvarivanje ovog prava. U tom kontekstu Komitet je sistematski podvlačio faktore kao što su: zabrana prinudnog rada i socijalno-ekonomske eksploatacije dece i mladih; sloboda od nasilja i uznemiravanja, uključujući seksualno uznemiravanje; i plaćeno porodijsko, očinsko i roditeljsko odsustvo.<sup>345</sup>

*Zabrana prinudnog rada* razmatrana je u okviru analize člana 6. Pakta, dok će se *zabrana socijalno-ekonomske eksploatacije dece i mladih* razmatrati u okviru analize člana 10. Pakta.

*Sloboda od nasilja i uznemiravanja, uključujući seksualno uznemiravanje* podrazumeva obavezu države da u najširem mogućem smislu definiše ove pojave u radnom ali i u antidiskriminacionom i krivičnom zakonodavstvu, tako da svaki radnik bude zaštićen od nedozvoljenog ponašanja drugih lica, na radu i u vezi sa radom. Široke definicije treba da sadrže eksplicitni osvrt na seksualno i druge oblike uznemiravanja, kao što su ona po osnovu pola, invaliditeta, rase, seksualne orijentacije, rodnog identiteta i interseksualnog statusa. Potrebno je posebno definisati seksualno uznemiravanje na radnom mestu (u procesu rada), a zakonodavstvom bi trebalo da se kriminalizuje seksualno uznemiravanje i predvidi sankcija za takvo ponašanje. Nacionalna politika koja se primenjuje na radnom mestu, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, treba da sadrži najmanje sledeće elemente: (a) eksplicitnu zaštitu od uznemiravanja od strane i protiv bilo kog radnika; (b) zabranu određenih radnji koje predstavljaju uznemiravanje, uključujući seksualno uznemiravanje; (c) identifikaciju posebnih obaveza poslodavaca, menadžera, rukovodećih radnika i radnika da spreče i, gde je relevantno, reše i otklone slučajeve uznemiravanja; (d) pristup pravdi za žrtve, uključujući i besplatnu pravnu pomoć; (e) oba-

<sup>345</sup> Isto, stav 6.



veznu obuku za sve radnike, uključujući i menadžere i rukovodeće radnike; (f) zaštitu žrtava, uključujući obezbeđivanje kontakt osoba koje će im pomoći, kao i načine prituženja i obeštećenja; (g) izričitu zabranu represivnih mera; (h) procedure za obaveštavanje i izveštavanje centralnog organa javne vlasti o tvrdnjama o seksualnom uznemiravanju i njihovom rešavanju; (i) obezbeđivanje jasno vidljive politike specifične za radno mesto (proces rada), razvijene u konsultaciji sa radnicima, poslodavcima i njihovim reprezentativnim organizacijama i drugim relevantnim akterima, kao što su organizacije civilnog društva.<sup>346</sup>

*Plaćeno porodijsko, očinsko i roditeljsko odsustvo razmatraće se u okviru analize člana 10. Pakta.*

### 1.3. Domašaj odredbi iz člana 7. Pakta

Država mora postaviti osnovni okvir minimalnih uslova rada, imajući u vidu navedene standarde. Oni moraju biti apsolutni, odnosno ne mogu se umanjivati ni pod kojim uslovima (kao što je pravdanje ekonomskim razlozima, ili produktivnošću radnika). Takođe, država mora postaviti pravila o ograničenju i rasporedu radnog vremena, odmorima i odsustvima, za svaki fleksibilni oblik rada koji se uvede. Rad u nekom od fleksibilnih oblika rada ni na koji način ne sme umanjiti korišćenje napred navedenih prava, u skladu sa utvrđenim standardima.<sup>347</sup>

U tekstu člana 7. koristi se izraz „svako lice“ (eng. *everyone*). Ovaj izraz pojašnjen je u Opštem komentaru broj 18, a Komitet izričito preuzima definiciju pojma iz ovog komentara u cilju da se naglasi da se prava iz člana 7. Pakta odnose na sve radnike, odnosno da obuhvat primene bude što širi. Pravo na pravične i povoljne uslove rada je pravo svakoga, bez razlike bilo koje vrste. Pozivanje na „svako lice“ ističe činjenicu da se pravo odnosi na sve radnike u svim sredinama, bez obzira na pol, kao i na mlade i starije radnike, radnike sa invaliditetom, radnike u neformalnom sektoru, radnike migrante, radnike koji su pripadnici etničkih i drugih manjina, domaće radnike, samozaposlene radnike, poljoprivrednike, radnike izbeglice i neplaćene radnike. Izraz „svako lice“ istovremeno predstavlja još jednu garanciju opšte zabrane diskriminacije iz člana 2. stav 2. i člana 3. Pakta. I sam tekst člana 7. sadrži dodatno pozivanje na jednakost i ravnopravnost u odnosu na pojedinačna prava utvrđena ovim članom.<sup>348</sup> Nesumnjivo je dakle da su sva prava predviđena članom 7. Pakta i analizirana u prethodnom tekstu, utvrđena u odnosu na sve radnike bez obzira na to kako se oni definišu u nacionalnom zakonodavstvu, koji je pravni osnov njihovog rada (ako postoji), i u kojim okolnostima se uključuju u proces rada. Ona su neotuđiva i predstavljaju ljudsko pravo kojeg se radnik ne može odreći.

<sup>346</sup> Isto, stav 48.

<sup>347</sup> Isto, stavovi 34 – 46.

<sup>348</sup> Isto, stavovi 4 i 5.

## 2. Obaveze država

### 2.1. Opšte obaveze država

Realizacija prava na pravične i povoljne uslove rada podrazumeva tri vrste obaveza država: obaveze da poštuju, štite i ispunjavaju (unapređuju) pravo u pitanju. Obaveza poštovanja zahteva od država članica da izbegavaju mere koje ometaju ili sprečavaju uživanje prava koja su utvrđena članom 7. Pakta. Obaveza zaštite zahteva od država članica da preduzmu mere koje sprečavaju treća lica da ometaju uživanje ovih prava. Obaveza ispunjavanja zahteva od država kako da preduzmu pozitivne mere koje omogućavaju i pomažu pojedincima i grupama radnika da realizuju svoja prava koja se odnose na uslove rada, tako i da obezbede uživanje ovih prava kada pojedinac ili grupa nisu u mogućnosti, iz razloga koji su van njihove kontrole, da sami ostvare to pravo sredstvima koja su im na raspolaganju.

Države moraju uložiti maksimalne raspoložive resurse da dostignu minimalne standarde prava na pravične i povoljne uslove rada, bez diskriminacije i bez razlikovanja radnika u odnosu na način (pravni osnov) njihovog radnog angažovanja. Ova obaveza naročito podrazumeva omogućavanje vršenja prava koja su prethodno utvrđena zakonom, kao i nadzor nad vršenjem prava, odnosno formiranje efikasnih mehanizama zaštite prava u slučaju njihove povrede ili ugrožavanja. Jednom dostignuti standardi prava ne smeju se umanjivati – država se mora uzdržati od sprovođenja bilo kakvih retrogradnih mera kojima će devoluirati obim ili kvalitet uživanja bilo kojeg prava koje se odnosi na ljudsko pravo na pravične i povoljne uslove rada. Država to ne može učiniti ni pod izgovorom ekonomske krize, da su takve mere nužne i privremene, da nisu diskriminatorne i da ne utiču na minimum vršenja prava.<sup>349</sup> Progresivan put realizacije prava na pravične i povoljne uslove rada mora biti jednosmeran i svako odstupanje od daljeg unapređenja smatra se suprotnim prirodi obaveza države koje proističu iz člana 7. Pakta.

Država mora uspostaviti funkcionalan i efikasan sistem inspektorata za rad, koji će činiti nezavisni stručnjaci koji raspolažu dovoljnim resursima da ispunjavaju svoje osnovne funkcije: nadzor nad primenom radnopravnih propisa u odnosu na sve radnike (uključujući i takozvane prekarne radnike, privremeno angažovane radnike, poljoprivrednike, i druge); savetodavnu ulogu u odnosu na radnike i poslodavce, kao i sprovođenje preventivnih mera zaštite radnika; procesuiranje i sankcionisanje kršenja radnopravnih propisa. Inspektori rada moraju računati na pomoć i podršku drugih stručnjaka, kao što su medicinski stručnjaci, i moraju imati ovlašćenja da bez najave imaju pristup svim mestima na kojima se odvija proces rada. Inspektori rada moraju se fokusirati na radnopravna pitanja, a druga pitanja – kao što je na primer utvrđivanje migrantskog statusa radnika

<sup>349</sup> Isto, stavovi 51 – 53.



zatečenog na radu – treba prepustiti odgovarajućim službama sa kojima inspektori rada saraduju.<sup>350</sup>

Da bi uspešno pratila implementaciju prava koja su obuhvaćena ljudskim pravom na pravične i povoljne uslove rada, država mora identifikovati i razviti indikatore i merila za njihovo praćenje. Takvi indikatori i merila treba da se bave različitim elementima prava na pravične i povoljne uslove rada, da budu razvrstani prema polu i drugim relevantnim osnovama kao što su starost, invaliditet, nacionalnost i urbana/ruralna lokacija, i da pokriju sva lica pod teritorijalnom jurisdikcijom države. Neki do ovih indikatora su: učestalost nesreća na radu; odnos zarada žena i muškaraca; udeo žena i drugih nedovoljno zastupljenih pojedinaca na visokim pozicijama; udeo radnika kojima je ponuđena kontinuirana obuka za posao; broj primljenih i rešenih pritužbi na uznemiravanje; minimalni standardi za odmor, raznodnu, sate rada i plaćeni godišnji odmor; preduzimanje mera za usklađivanje profesionalnog i porodičnog života od strane žena i muškaraca.<sup>351</sup>

Prilikom formulisanja, preduzimanja (implementacije) i praćenja mera koje se odnose na ostvarivanje prava iz člana 7. Pakta, država mora obaviti širok krug konsultacija koje obuhvataju ne samo tradicionalne socijalne partnere već i druge relevantne organizacije, kao što su one koje predstavljaju osobe sa invaliditetom, mlađe i starije osobe, žene, radnike u neformalnoj ekonomiji, migrante, lezbejke, gej, biseksualne, transrodne i interseksualne osobe, kao i predstavnike etničkih grupa i autohtonih zajednica.<sup>352</sup>

Svaki radnik koji je doživeo povredu ljudskog prava na pravične i povoljne uslove rada mora da ima pristup delotvornim sudskim ili drugim odgovarajućim pravnim sredstvima. Pristup pravnom sredstvu ne sme se uskratiti na osnovu nekog ličnog svojstva, uključujući i migrantski status radnika. Država treba da osigura pristup pravnim sredstvima, kao i pravičnost postupka. Pravna pomoć za korišćenje ovih pravnih sredstava mora biti dostupna svima. Oni radnici koji nisu u mogućnosti da je plate, moraju imati pravo na besplatnu pravnu pomoć.<sup>353</sup>

Komiteta ističe sledeće osnovne obaveze država, koje su apsolutne i koje se moraju ispuniti kao minimum obaveza koje proističu iz člana 7. Pakta:

- zakonom garantovati ostvarivanje prava na pravične i povoljne uslove rada bez diskriminacije bilo koje vrste u pogledu rase, boje kože, pola, jezika, vere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovine, rođenja, invaliditeta, starosti, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, zdravstvenog stanja, nacionalnosti, ili bilo kojeg drugog statusa;
- uspostaviti sveobuhvatan sistem za borbu protiv rodne diskriminacije na radu, uključujući diskriminaciju u zaradama i drugim naknadama;

- uspostaviti zakonom, u konsultaciji sa radnicima i poslodavcima, njihovim reprezentativnim organizacijama i drugim relevantnim partnerima, minimalne zarade koje nisu diskriminatorne i od kojih se ne može odstupiti, utvrđene uzimajući u obzir relevantne ekonomske faktore i indeksirane sa troškovima života tako da se njima obezbedi pristojan život za radnike i njihove porodice;
- usvojiti i primeniti sveobuhvatnu nacionalnu politiku o bezbednosti i zdravlju na radu;
- zakonom definisati i zabraniti uznemiravanje na radu, uključujući seksualno uznemiravanje, osigurati odgovarajuće žalbene procedure i mehanizme, i utvrditi krivične sankcije za seksualno uznemiravanje;
- uvesti i sprovoditi minimalne standarde u pogledu odmora, slobodnog vremena, razumnog ograničenja radnog vremena, plaćenog odsustva i državnih praznika.<sup>354</sup>

## 2.2. Posebne obaveze država

Obaveza ispunjenja zahteva od države da usvoji mere neophodne da obezbedi puno ostvarivanje prava na pravične i povoljne uslove rada. Ovo podrazumeva, između ostalog, uvođenje mera za olakšavanje, promovisanje i obezbeđivanje tog prava, uključujući kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog. Država mora da usvoji akte (strategije, politike, zakone i druge propise) kojima se priznaju prava koja čine osnov ljudskog prava na pravične i povoljne uslove rada, na primer: o nediskriminaciji, minimalnoj zaradi, bezbednosti i zdravlju na radu, obaveznom osiguranju, minimalnim standardima za odmor, slobodnom vremenu, ograničenju radnog vremena, plaćenom godišnjem odmoru i drugim odmorima i danima državnih praznika. Država mora da uvede kvote ili druge privremene posebne mere kako bi omogućila ženama i drugim pripadnicima grupa koje su doživele diskriminaciju da dođu do visokih funkcija, kao i da obezbedi podsticaje privatnom sektoru da primeni istovrsne mere.<sup>355</sup>

Država mora da uspostavi obavezne mehanizme obaveštavanja u slučaju nesreća na radu i profesionalnih oboljenja, kao i mehanizme za sistematsku procenu nivoa minimalne zarade, pravične zarade i rodne razlike u zaradama/platama između muškaraca i žena u javnom i privatnom sektoru. Država mora da periodično preispituje uticaj zakona i politika, u konsultaciji sa radnicima i poslodavcima, u cilju ažuriranja standarda na osnovu uočenih dobrih i loših praksi. U cilju promovisanja prava na pravične i povoljne uslove rada, država mora sprovesti obrazovne i informativne kampanje. Država mora intervenirati na tržištu rada kada je potrebno da bi se obezbedilo poštovanje ovog ljudskog prava, kao i da bi se stvorio širok funkcionalan sistem zaštite svih kategorija radnika (na primer, država bi za određene radnike – kao što su radnici u neformalnoj ekonomiji – mogla uspostaviti programe socijalnog osiguranja koji nisu zasnovani na plaćanju doprinosa, kako bi im pružile zaštitu u slučaju nastupanja određenih nepovoljnih

350 Isto, stav 54.

351 Isto, stav 55.

352 Isto, stav 56.

353 Isto, stav 57.

354 Isto, stav 65.

355 Isto, stavovi 60 – 61.

okolnosti – na primer, povrede na radu ili profesionalne bolesti).<sup>356</sup>

### 3. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Pravo na pravične i povoljne uslove rada prepoznato je u izuzetno velikom broju međunarodnih instrumenata. U nekima se ono utvrđuje bez posebnog definisanja, a imajući u vidu opštu definiciju iz Pakta, dok se u pojedinim prepoznaju kroz specifične dimenzije ovog prava koje su uređene Paktom, odnosno posebna prava koja čine deo ljudskog prava na pravične i povoljne uslove rada.

Osnovni univerzalni instrumenti koji sadrže ovo pravo su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (članovi 23. i 24.)<sup>357</sup>; Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (član 5); Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (član 11); Konvencija o pravima deteta (član 32); Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (član 25)<sup>358</sup>; Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (član 27). Takođe, pojedini aspekti ovog prava uređeni su u konvencijama Međunarodne organizacije rada, među kojima su najznačajnije: Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 1 o radnom vremenu u industrijskim preduzećima; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 14 o nedeljnom odmoru u industrijskim preduzećima<sup>359</sup>; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 26 o metodama utvrđivanja minimalne zarade; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 30 o radnom vremenu u trgovini i biroima; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 47 o četrdesetočasovnoj radnoj nedelji; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 95 o zaštiti zarada; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 99 o metodama utvrđivanja minimalne zarade u poljoprivredi; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 100 o jednakosti nagrađivanja; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima<sup>360</sup>; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 111 o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 131 o utvrđivanju minimalnih plata<sup>361</sup>; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 132 o plaćenom godišnjem odmoru<sup>362</sup>; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 138 o minimalnim godinama starosti za

zasnivanje radnog odnosa<sup>363</sup>; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 153 o radnom vremenu i odmorima u drumskom prevozu; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini<sup>364</sup>; Protokol uz Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama)<sup>365</sup>; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 171 o noćnom radu; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 175 o radu sa nepunim radnim vremenom; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva<sup>366</sup>; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu<sup>367</sup>; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 189 o radnicima u domaćinstvu; Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 190 o eliminaciji nasilja i uznemiravanja na radu.

### 4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

#### 4.1. Žene

Žene u su oblasti rada naročito podložne višestrukoj diskriminaciji, koja se odlikuje u nedozvoljenom razlikovanju prema polu i istovremeno još nekom ličnom svojstvu (kao što je socijalni status, opšte zdravstveno stanje, i slično). Ovo dodatno otežava njihov položaj na tržištu rada. Pored toga, nad ženama se vrši i intersektionalna diskriminacija, koja podrazumeva da su žene istovremeno diskriminisane u više oblasti (na primer, u obrazovanju, obavljanju javnih funkcija, i slično) što utiče i na njihov položaj na tržištu rada. Komitet ističe da intersektorska diskriminacija dovodi do akumuliranih nedostataka koji negativno utiču na pravo na pravedne i povoljne uslove rada i druga prava žena. Posebna pažnja je potrebna u vezi sa rešavanjem profesionalne segregacije prema polu i postizanju jednake naknade za rad jednake vrednosti, kao i jednakih mogućnosti za napredovanje, uključujući i uvođenje privremenih posebnih mera. Svaka procena vrednosti rada mora da izbegava rodne stereotipe koji bi mogli potceniti rad koji pretežno obavljaju žene. Države treba da uzmu u obzir različite potrebe radnica (na primer, specifične mere

356 Isto, stavovi 62 – 64.

357 Generalna skupština UN, A/RES/217, 10. decembar 1948. godine.

358 Republika Srbija je potpisala Konvenciju 2004. godine, ali je nije potvrdila.

359 Zakon o ratifikaciji Konvencije br. 114, *Službene novine Kraljevine SHS*, br. 95-XXII(1927).

360 Uredba o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima, *Službeni list FNRJ*, br. 12/1958.

361 Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 131 o utvrđivanju minimalnih plata, s posebnim osvrtom na zemlje u razvoju, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 14/82.

362 Zakon o ratifikaciji Konvencije broj 132 Međunarodne organizacije rada o plaćenom godišnjem odmoru, *Službeni list SFRJ*, br. 52/73.

363 Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 138 o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 14/82.

364 Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/87.

365 Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama), *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/87.

366 Zakon o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 1/2010.

367 Zakon o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu, *Službeni glasnik RS*, br. 42/2009.

mogu biti neophodne za zaštitu bezbednosti i zdravlja trudnica u vezi sa putovanjem ili noćnim radom). Usluge dnevnog boravka dece na radnom mestu i fleksibilni radni modeli mogu promovisati jednake uslove rada u praksi. Države članice moraju preduzeti mere za rešavanje tradicionalnih rodni uloga i drugih strukturnih prepreka koje održavaju rodnu nejednakost.<sup>368</sup>

## 4.2. Osobe sa invaliditetom

Osobe sa invaliditetom mogu se pojaviti na tržištu rada i obavljati rad ravnopravno sa drugim radnicima, u skladu sa svojom preostalim radnom sposobnošću. Budući da je svako ko ulaže rad titular prava iz člana 7. Pakta, Komitet je smatrao da je potrebno naglasiti da se pravo na uživanje pravednih i povoljnih uslova rada odnosi na sve osobe sa invaliditetom, bilo da rade u zaštićenim formama ili na otvorenom tržištu rada. Radnici sa invaliditetom ne mogu biti diskriminirani u pogledu zarada ili drugih uslova ako je njihov rad jednak radu radnika bez invaliditeta. Države članice imaju odgovornost da obezbede da se invaliditet ne koristi kao izgovor za stvaranje niskih standarda zaštite rada ili za isplatu ispod minimalnih zarada. Radnici sa invaliditetom ne bi trebalo da budu odvojeni u zaštićenim radionicama i trebalo bi da imaju koristi od pristupačnog radnog okruženja. Ne sme im se uskratiti razumno prilagođavanje kako bi ostvarili svoj radni potencijal, poput prilagođavanja radnog mesta ili fleksibilnih modela rada.<sup>369</sup>

## 4.3. Mladi

Mladi su najčešće diskriminirani na tržištu rada jer poslodavci nemaju poverenja u njihov nedostatak iskustva. Otuda se uvođenje u karijeru, odnosno prvo zaposlenje, smatra izuzetno važnom početnom tačkom ostvarivanja prava na rad. U tom kontekstu ne sme se zaboraviti da su mladi titulari prava na pravedne i povoljne uslove rada, odnosno da svaki mladi radnik koji ispunjava uslove za obavljanje određenih poslova mora dobiti zaposlenje i identične uslove rada koje uživaju drugi radnici na istim, odnosno istorodnim poslovima. Komitet naročito ukazuje da mladi radnici ne bi trebalo da trpe diskriminaciju u pogledu zarada, na primer, da budu primorani da prihvate niske zarade koje ne odražavaju njihovo obrazovanje i radne veštine. Preterano korišćenje neplaćenog stažiranja i programa obuke, kao i kratkoročnih ugovora i ugovora na određeno vreme koji negativno utiču na sigurnost posla, izgleda za karijeru i davanja iz socijalnog osiguranja, nije u skladu sa pravom na pravične i povoljne uslove rada. Zakoni i drugi propisi treba da sadrže posebne mere za zaštitu zdravlja i bezbednosti mladih radnika, uključujući i podizanje minimalne starosne granice za određene vrste poslova.<sup>370</sup>

368 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 23*, stav 47(a).

369 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar 5*, stav 25; Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar 23*, stav 47(c).

370 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar 23*, stav 47(b).

## 4.4. Starije osobe

Starija lica teško dolaze do zaposlenja iako imaju više radnog iskustva, pre svega zbog činjenice da ih poslodavci posmatraju kao manje produktivne radnike, što je jedna od predrasuda kojom se podstiče diskriminacija starijih na tržištu rada. Ukoliko dođe do zapošljavanja, često se njihovi uslovi rada neopravdano razlikuju, pre svega u pogledu zarade. Adekvatna implementacija člana 7. Pakta u odnosu na starije radnike međutim podrazumeva da oni moraju uživati posebne mere zaštite na radu, ako se za njima pojavi potreba. Stariji radnici treba da primaju pravične zarade i jednaku naknadu za rad jednake vrednosti i da imaju jednaku mogućnost napredovanja na osnovu svog iskustva i znanja. Takođe, tranzicija iz aktivnog u pasivan položaj na tržištu rada ponekad može biti problematična za starije, jer se nakon penzionisanja osećaju nedovoljno korisnim članovima društva. Zbog toga u godinama koje prethode penzionisanju treba realizovati programe pripreme za odlazak u penziju, uz učešće reprezentativnih organizacija poslodavaca i radnika i drugih zainteresovanih organa, kako bi se stariji radnici pripremili za suočavanje sa novonastalom situacijom. Takvi programi bi, posebno, trebalo da starijim radnicima pruže informacije o: njihovim pravima i obavezama kao penzionerima; mogućnostima i uslovima za nastavak profesionalnih aktivnosti ili učestovanje u volonterskom radu; sredstvima za suzbijanje štetnih efekata starenja; objektima za obrazovanje odraslih i kulturnim aktivnostima; korišćenju slobodnog vremena.<sup>371</sup>

## 4.5. Radnici u neformalnoj ekonomiji

Član 7. Pakta odnosi se na svakog radnika, uključujući i radnike koji rade bez pravnog osnova ili obavljaju rad isključivo za svoje potrebe (radnike na faktičkom radu, radnike u neformalnoj ekonomiji). Komitet naglašava da zakoni i politike treba da se eksplicitno odnose na radnike u neformalnoj ekonomiji, a države ugovornice treba da preduzmu korake da prikupe relevantne podatke kako bi ovu kategoriju radnika uključile u progresivno ostvarivanje prava na pravedne i povoljne uslove rada. U tu svrhu, neformalna ekonomija treba da bude uključena u nadležnost odgovarajućeg mehanizma za praćenje i sprovođenje. Žene su često prezastupljene u neformalnoj ekonomiji, na primer, kao povremeni radnici, kućno pomoćno osoblje/radnici koji obavljaju plaćeni rad u domaćinstvu poslodavca, ili radnici za sopstvene potrebe, što zauzvrat pogoršava nejednakosti u oblastima kao što su naknade za rad, zdravlje i bezbednost, odmor, slobodno vreme i plaćeno odsustvo.<sup>372</sup>

371 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stavovi 23 i 24; Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 23*, stav 47(b).

372 *Isto*, stav 47(d).

## 4.6. Radnici migranti i izbeglice

Nije retka pojava da se angažuju radnici koji se u zemlji poslodavca nalaze ilegalno, ili su ušli prema osnovu koji ne dozvoljava rad (na primer, turistička viza). Ovi radnici, posebno ako nemaju dokumentaciju, podložni su radnoj eksploataciji, dugom radnom vremenu, nepravičnim zaradama i opasnim i nezdravim radnim okruženjima. Takvu ranjivost povećavaju zloupotrebe praksi koje poslodavcu daju kontrolu nad statusom boravka radnika migranata, ili koje vezuju radnike migrante za određenog poslodavca (ukoliko radnik gubi pravo na boravak i rad, odnosno traženje drugog zaposlenja automatski kada mu aktuelni poslodavac otkáže ugovor o radu ili drugi ugovor koji su zaključili a na osnovu kojeg mu je izdata radna dozvola). Ako ne govore jezik države prijema, ovi radnici će biti manje svesni svojih prava i neće moći pristupiti pravnim sredstvima i drugim žalbenim mehanizmima. Radnici bez dokumenata često se plaše odmazde od strane poslodavca i eventualnog proterivanja ako žele da se žale na uslove rada. Zakoni i politike treba da obezbede da radnici migranti uživaju tretman koji nije ništa manje povoljan od tretmana domaćih radnika u pogledu naknade za rad i uslova rada. Interni radnici migranti su takođe podložni eksploataciji i uređenje njihovog položaja podrazumeva zakonodavne i druge mere kako bi im se obezbedilo pravo na pravedne i povoljne uslove rada. Takođe, zbog svog često nesigurnog statusa radnici izbeglice ostaju podložni eksploataciji, diskriminaciji i zlostavljanju na radu, mogu biti slabije plaćeni od državljana i imaju duže radno vreme i opasnije uslove rada. Države treba da donesu zakone koji omogućavaju izbeglicama da rade pod uslovima koji nisu manje povoljni od onih za državljanu.<sup>373</sup>

## 4.7. Kućno pomoćno osoblje

Ogromna većina radnika koji rade u domaćinstvima kao kućno pomoćno osoblje su žene. Mnoge od njih pripadaju etničkim ili nacionalnim manjinama, ili su migrantkinje. Često su izolovane i mogu biti eksploatisane, maltretirane i, u nekim slučajevima, posebno ukoliko žive u domaćinstvu u kojem rade, podložne uslovima rada i života sličnim ropstvu. Ova kategorija radnika često nema pravo da se učlani u sindikat ili slobodu da komunicira sa drugima. Zbog stereotipnih percepcija veštine potrebne za rad u kući su potcenjene, pa je rad u kući među najslabije plaćenim zanimanjima. Radnici u kući međutim imaju pravo na pravične i povoljne uslove rada, uključujući i zaštitu od zlostavljanja, uznemiravanja i nasilja, plaćeni godišnji odmor, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, pokrivenost minimalnom zaradom i druge naknade (utvrđene bez diskriminacije na osnovu pola), kao i pravo na socijalno osiguranje. Zakonodavstvo treba da prepozna ova prava za kućno pomoćno osoblje i obezbedi adekvatne mehanizme za praćenje rada u kući, uključujući i inspekciju rada, i mogućnost da ovi radnici koriste pravna sredstva u slučaju da su im prava ugrožena ili povređena, na isti način kao i svi ostali radnici.<sup>374</sup>

## 4.8. Samozaposleni radnici

U kategoriju samozaposlenih radnika spadaju oni koji rade samostalno u vlastitoj (registrovanoj ili neregistrovanoj) organizaciji rada, kao i oni koji obavljaju samostalnu profesionalnu delatnost ili neki drugi posao za sopstveni račun. Ova kategorija radnika, naročito oni koji ne zapošljavaju druge radnike i ekonomski su zavisni od jednog poslodavca, spadaju u ranjive oblike zaposlenosti. Kada takvi radnici nisu u mogućnosti da zarade dovoljan prihod, treba da imaju pristup odgovarajućim merama podrške. Samozaposlene radnice svakako treba da imaju pravo na porodiljsko odsustvo, na jednakoj osnovi kao i druge radnice. Zakonodavstvo o zaštiti na radu treba da obuhvati samozaposlene radnike, zahtevajući od njih da preduzmu odgovarajuće programe obuke, i da bude usmereno na podizanje njihove svesti o značaju odmora, slobodnog vremena i ograničenja radnog vremena. Mala poljoprivredna gazdinstva koja se oslanjaju na neplaćeni porodični rad da bi nadoknadili teške uslove rada, zaslužuju posebnu podršku.<sup>375</sup>

## 4.9. Poljoprivrednici

Poljoprivrednici se često suočavaju sa ozbiljnim socio-ekonomskim poteškoćama, prinudnim radom, nesigurnošću prihoda i nedostatkom pristupa osnovnim uslugama. Ponekad su formalno isključeni iz industrijskih odnosa i sistema socijalne sigurnosti. Žene u poljoprivredi, posebno na porodičnim gazdinstvima, često nisu priznate kao radnice i stoga nemaju pravo na zarade i socijalnu zaštitu, da se učlanjuju u poljoprivredne zadruge i da koriste kredite i druge mere za poboljšanje uslova rada. Države ugovornice treba da donesu zakone i usvoje politike kako bi osigurale da poljoprivrednici uživaju tretman koji nije manje povoljan od onog koji uživaju druge kategorije radnika.<sup>376</sup>

## 4.10. Neplaćeni radnici

Neplaćeni radnici, kao što su radnici kod kuće ili u porodičnim preduzećima, radnici volonteri i neplaćeni pripravnici, imaju pravo na pravedne i povoljne uslove rada i treba da budu zaštićeni zakonima i politikama o zaštiti na radu, odmoru i slobodnom vremenu i razumnim ograničenjima radnog vremena, kao i socijalnoj sigurnosti. Takođe, treba voditi računa o rodnoj dimenziji neplaćenog rada. Žene rade u delatnostima koje su značajne za njihovo domaćinstvo i nacionalnu privredu, a na neplaćenom poslu provode dvostruko više vremena od muškaraca.<sup>377</sup>

<sup>375</sup> Isto, stav 47(g).

<sup>376</sup> Isto, stav 47(h).

<sup>377</sup> Isto, stav 47(i).

<sup>373</sup> Isto, stavovi 47(e) i 47(i).

<sup>374</sup> Isto, stav 47(f).



# član 8.

## Sindikalna prava

1. Države članice ovog pakta obavezuju se da obezbede:
  - a) pravo koje ima svako lice da sa drugima osniva sindikate i da se učlani u sindikat po svom izboru, uz jedini uslov da pravila budu utvrđena od strane zainteresovane organizacije, u cilju unapređenja i zaštite ekonomskih i socijalnih interesa. Ostvarivanje ovog prava može biti predmet jedino ograničenja predviđenih zakonom i koja predstavljaju potrebne mere u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, ili zaštite prava i sloboda drugoga;
  - b) pravo koje imaju sindikati da stvaraju udruženja i nacionalne saveze i pravo koje ovi imaju na stvaranje međunarodnih sindikalnih organizacija ili na učlanjivanje u njih;
  - c) pravo koje imaju sindikati da slobodno obavljaju svoju delatnost, bez drugog ograničenja osim onog koje predviđa zakon, a koje predstavlja potrebnu meru u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, ili radi zaštite prava i sloboda drugoga;
  - d) pravo na štrajk, koje se ostvaruje prema zakonima svake zemlje.
2. Ovaj član ne sprečava da se vršenje ovih prava od strane članova oružanih snaga, policije ili državne uprave, podvrgne zakonskim ograničenjima.
3. Nijedna odredba ovog člana ne dopušta državama članicama Konvencije Međunarodne organizacije rada od 1948. godine o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnog prava da donosi zakonske mere koje bi narušavale ili da primenjuju zakon na način koji bi narušavao garancije predviđene navedenom konvencijom.



## 1. Opšti domašaj odredbe

Sindikalna prava regulisana članom 8. Pakta predstavljaju jedan od načina uživanja slobode udruživanja, koja je takođe prepoznata kao osnovno ljudsko pravo Međunarodnim paktom o političkim i građanskim pravima (član 22) kao i slobode mišljenja i izražavanja mišljenja (član 19. istog Pakta). „Prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja su osnovna prava radnika. Budući da omogućavaju ljudima da izraze i zastupaju svoje interese, ona su ključna za realizaciju demokratije i dostojanstva, za pozivanje vlada na odgovornost i za osnaživanje ljudskih aktivnosti. Ova prava su takođe sredstvo za izravnavanje neravnopravnog odnosa između radnika i poslodavaca, čime se pomaže radnicima da isprave zloupotrebe i dobiju pristup pravednim zaradama, sigurnim uslovima rada i kolektivnom glasu.“<sup>378</sup> Sindikalno udruživanje podrazumeva formiranje udruženja koja se staraju o uživanju, zaštiti i unapređenju prava radnika na radu i povodom rada, odnosno njihovih ekonomskih i socijalnih prava u širem smislu.

### 1.1. Pravo obuhvaćena članom 8. Pakta

Postoji više vrsta sindikalnih prava koja su zajamčena Paktom, a koja su međusobno komplementarna i uređena u cilju potpunog i nesmetanog ostvarivanja slobode udruživanja u sindikata i slobode delovanja sindikata.

Pravo svakog lica da sa drugima obrazuje sindikate osnovno je pravo koje podrazumeva da se svako ko ispunjava zakonom propisane uslove može udružiti u sindikat. Poslodavac nema mogućnosti da spreči osnivanje sindikata i svako postupanje u tom smeru sma-

traće se nedozvoljenim. Isto se odnosi i na postupanje države, koja utvrđuje zakonski okvir ostvarivanja prava ali se uzdržava od svake aktivnosti koja može voditi njegovom normativnom ili faktičkom umanjenju, ugrožavanju, kršenju, ili ograničavanju mogućnosti korišćenja.

Pravo svakog lica da stupa u sindikat po svom izboru, zavisno jedino od pravila koja je utvrdila organizacija u pitanju, podrazumeva pravo da se postane član već postojećeg sindikata. I ovo je način ostvarivanja slobode udruživanja, s tim što pojedinac ne učestvuje u osnivanju novog sindikata već pristupa postojećem. Sam sindikat svojim unutrašnjim aktima, pre svega statutom ili drugim osnivačkim aktom, određuje uslove koje bi neko morao da ispuni da bi postao član sindikata. Kao i u slučaju osnivanja sindikata, ni poslodavac ni država ne mogu delovati u pravcu sprečavanja lica da se pridruži sindikatu. Pravo na stupanje u sindikat, odnosno pravo da se postane član sindikata, treba tumačiti u sklopu funkcionalnih prava koja lice stiće samim sticanjem statusa člana sindikata. Dakle, sloboda učlanjenja u sindikat podrazumeva i slobodu sindikalnog delovanja i sindikalne akcije, koja je opet komplementarna i sa uživanjem drugih prava kao što je pravo na štrajk, ali i drugih individualnih ljudskih prava, kao što je sloboda izražavanja mišljenja.<sup>379</sup> U zakonskim okvirima koje utvrđuje država u saradnji sa socijalnim partnerima, članovi sindikata će imati i druga prava koja su povezana sa sindikalnom funkcijom koju obavljaju, kao što su pravo na informisanje, postavljanje pitanja poslodavcu, učešće u organima upravljanja poslodavca, i slično. Neka prava

<sup>378</sup> Generalna skupština UN, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/71/385, 14. septembar 2016. godine, stav 16.

<sup>379</sup> U osnovi stvaranja preduslova za ostvarivanje sindikalnih prava jeste poštovanje ljudskih prava i stvaranje klime u kojima sindikati i pojedinci u okviru sindikata mogu delovati u bezbednoj sredini. Međunarodna organizacija rada, *Freedom of Association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, Ženeva 2018, stav 74.

će obavljati u sklopu realizacije kolektivnih prava sindikata, kao što je pravo na kolektivno pregovaranje.

Izraz „svako lice“ (eng. *everyone*) upućuje na to da prava iz člana 8. ostvaruju svi radnici, bez izuzetka. Komitet je ovaj izraz pojasnio u Opštem komentaru 23<sup>380</sup>, budući da se upotrebljava i u članu 7. Pakta. Pozivanje na to da svako može da ostvari sindikalna prava podrazumeva da se ona odnose na sve radnike u svim modalitetima rada, uključujući i atipične vrste radnika i posebne kategorije radnika, kao što su radnici u neformalnom sektoru, radnici sa invaliditetom, radnici migranti, samozaposleni radnici, poljoprivrednici, neplaćeni radnici, i drugi. Ova lista nije iscrpna već se pojedine vrste rada i kategorije radnika navode kao primer, a sam izraz „svako lice“ se posmatra u funkcionalnoj zavisnosti od člana 2. stava 2. Pakta, koji predviđa opštu zabranu diskriminacije radnika prema bilo kojem ličnom svojstvu ili okolnosti. Upotreba ovakvog izraza ima za cilj da ojača univerzalnu primenu prava garantovanih Paktom, uključujući i prava iz člana 8.<sup>381</sup> Vrsta ugovora koji je radnik zaključio sa poslodavcem ne može biti prepreka sindikalnom organizovanju i delanju. Ovo se odnosi i na činjenicu (ne)postojanja radnog odnosa, koja se ne može postaviti kao preduslov uživanja sindikalnih prava – ona pripadaju i samozaposlenim licima, kao i licima u raznim imenovanim i neimenovanim oblicima fleksibilnog radnog angažovanja ograničenog trajanja, kao i nezaposlenim licima odnosno licima koja su dobila otkaz ugovora o radu/radnom angažovanju.<sup>382</sup>

Motivacija za udruživanje je zaštita i unapređenje pojedinačnih ekonomskih i socijalnih interesa. Izraz „svojih ... interesa“ koji je iskorišćen u ovoj odredbi podrazumeva da su aktivnosti sindikata prevashodno usmerene na stvaranje povoljnih uslova za uživanje i unapređenje prava radnika, odnosno svakog pojedinca. Ono međutim ne oduzima legitimitet sindikatu da se kao izraz zajedničke volje većeg broja radnika bavi i pitanjima kolektivnih prava i kolektivnih interesa – naprotiv, to je nužna posledica prirode sindikalnog udruživanja.

## 1.2. Ograničenja sindikalnih prava

Vršenje prava na sindikalno udruživanje i pristupanje sindikatu može biti predmet jedino zakonom predviđenih ograničenja. Predviđena ograničenja su legitimna ako su neophodna u jednom demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, ili radi zaštite i slobode drugih lica. Važno je napomenuti i da postupanje države koje generalno nije političke prirode ali dovodi do ograničavanja sindikalnih sloboda u praksi, takođe nije dozvoljeno.<sup>383</sup> U kontekstu tu-

mačenja prava na sindikalno udruživanje, ova obaveza podrazumeva da je potrebno jasno definisati granice nacionalne bezbednosti i javnog poretka, tako da sloboda sindikalnog udruživanja ne može biti dovedena u pitanje nekom administrativnom odlukom izvršne vlasti. Sindikalno udruživanje i delovanje mogu se ograničiti ili zabraniti samo pod zakonom određenim uslovima. Nezakonito delovanje sindikata mimo propisanih ciljeva koji su u skladu sa njegovom svrhom postojanja, svakako će voditi sankcionisanju sindikata i odgovornih lica u sindikatu, odnosno uskraćivanju daljeg vršenja nezakonitih radnji. I u tom slučaju se međutim sindikatu mora omogućiti pravičan postupak pred nezavisnim i nepristrasnim organom, koji bi odlučio o ovom pitanju.

Dozvoljena potencijalna ograničenja prava na sindikalno udruživanje i sindikalno delovanje postavljena su u stavu 2. člana 8. Ona moraju biti uređena zakonom i mogu se odnositi samo na pripadnike oružanih snaga, policije ili državne uprave. Tekst ove odredbe jasno navodi da su u pitanju *ograničenja u vršenju prava*, što podrazumeva da je nesporno da sva lica poseduju i mogu uživati sindikalna prava ali da će određeni radnici zbog specifične prirode svoje službe, moći pojedine segmente ovih prava da realizuju samo pod određenim uslovima i na određene načine. Na primer, mnoge države ne priznaju pravo na štrajk pripadnika vojske i policije, kao i pripadnika određenih drugih službi sektora bezbednosti. Pravo na članstvo u sindikalnoj organizaciji, kao i oblici sindikalnog delovanja, takođe mogu biti predmet ograničenja kako bi se zaštitili specifični državni i javni interesi.

Delovanje sindikata ne može biti usmereno na ograničenje ili onemogućavanje vršenja slobode drugih lica. Sindikat ne može sprečavati ili ograničavati druge sindikalne organizacije u njihovom osnivanju i delovanju, niti težiti monopolizaciji svog položaja<sup>384</sup>; takođe, sindikat ne može vršiti diskriminaciju, niti njegovi funkcioneri ili članovi mogu, u ime odnosno predstavljajući sindikat, da se zalažu za diskriminatorne mere, nezakonito ograničavanje prava, ili da koriste govor mržnje u komunikaciji sa drugima. U tom smislu je jasno da ni sindikat kao pravno lice, ni njegovi funkcioneri i članovi, ne mogu kršiti propise pod izgovorom slobode sindikalnog delovanja. Ovo se ne odnosi samo na propise kojima su regulisana prava građana, već na sve zakonske obaveze koje su zakonom utvrđene.

U praksi se smatra dozvoljenim da se pojedinim sindikatima koji su označeni kao „reprezentativni“ na određenom nivou, a naročito onima na nacionalnom nivou, dozvole određena prava ili privilegije koje su u funkciji njihovog rada i ostvarivanja sindikalnih ciljeva. Da bi ovakav tretman bio opravdan, moraju se istovremeno uspostaviti objektivni kriterijumi za razlikovanje „reprezentativnih“ od drugih sindikata, kao i mehanizmi koji garantuju da „manje reprezentativni“ sindikati neće biti zanemareni ili lišeni nekih od sindikalnih prava.<sup>385</sup>

Članom 8. stav 3. utvrđen je odnos prema Konvenciji 87 Međunarodne organizacije rada o sindikalnim

380 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar broj 23*, stav 5.

381 Država u tom smislu ne sme isključivati pojedine kategorije radnika iz mogućnosti da postanu članovi sindikata ukoliko to žele. Generalna skupština UN, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/73/279, 17. avgust 2018. godine, stav 88.

382 MOR (2018), stavovi 327-331, 387-395, 410-411.

383 David Tajzman, Karen Curtis, *Freedom of association: A user's guide. Standards, principles and procedures of the International Labour Organization*, Ženeva 2000, 12.

384 *Isto*, 19.

385 MOR (2018), stavovi 525 i 528.

slobodama i o zaštiti sindikalnih prava<sup>386</sup>, na način da nijedna odredba Pakta ne može da se tumači tako da predstavlja derogaciju prava postavljenih ovom Konvencijom. Ukoliko Konvencija predviđa širi obim prava ili veći katalog prava koji se odnosi na slobodu sindikalnog udruživanja ili delovanja, primeniće se njene odredbe, dok države ne mogu smanjiti taj obim i/ili kvalitet prava koji su uveli implementacijom Konvencije, uz izgovor da primenjuju pravila sadržana u članu 8. Pakta. Tekst Konvencije 87 predviđa razradu nekih principa koji su predviđeni i članom 8. Pakta, a jedina moguća tačka neslaganja je činjenica da je Konvencijom broj 87 predviđeno potencijalno ograničavanje prava na sindikalno udruživanje i delovanje samo pripadnicima vojske i policije (član 9), dok je članom 8. Pakta ovo ograničenje omogućeno i u odnosu na pripadnike državne uprave. Pravo na sindikalno organizovanje i delovanje dodatno je prošireno Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja<sup>387</sup>, koja međutim nije izričito pomenuta članom 8. Pakta

### 1.3. Udruživanje sindikata i političko delovanje sindikata

Sloboda udruživanja odnosi se kako na pojedinačne sindikate, tako i na udruživanje više sindikata u posebnu celinu. Sindikati se mogu dalje udruživati u nacionalne federacije ili konfederacije, ili pristupiti već postojećim udruženjima ove vrste. Tako osnovane nacionalne federacije i konfederacije mogu učestvovati u osnivanju međunarodnih sindikalnih organizacija, ili se mogu učlaniti u već postojeće međunarodne sindikalne organizacije. Sindikalne organizacije mogu se udruživati kako *ad hoc*, kao na primer radi kolektivnog pregovaranja, tako i na trajnijoj bazi stvarajući federacije i konfederacije, udruženja i asocijacije sindikata sa sopstvenim statutom, organima rukovođenja i autonomnim pravilima prema kojima taj novi entitet deluje. Statutom, kao i drugim osnivačkim aktom, reguliše se odnos pojedinačnih sindikata u odnosu na subjekat koji su stvorili udruživanjem. Sindikat može biti osnivač takvog udruženja sindikata, ili mu može naknadno pristupiti u skladu sa unutrašnjim pravilima obe organizacije. Autonomija koju sindikati koji su članovi veće sindikalne organizacije zadržavaju može biti manjeg ili većeg obima, što se uređuje prilikom njihovog udruživanja.

Iako se političko delovanje sindikata direktno ne pominje u članu 8. Pakta kao deo slobode sindikalnog udruživanja, takođe ne postoji bilo kakva zabrana takvih aktivnosti. Sindikat je organizovan na istom principu slobode udruživanja na kojem poživaju i političke partije, kao i druga politički aktivna udruženja. U tom smislu, svako legitimno političko delovanje sindikata, naročito u pogledu angažovanja u politikama koje se direktno odnose na realizovanje ekonomskih i socijalnih

prava radnika, nije protivno ograničenjima koja su postavljena u odnosu na delovanje sindikata. Ekonomski interesi sindikata ne ogledaju se samo u delovanju za bolje uslove rada i zaštitu prava radnika, već i u uticaju na socijalne i ekonomske politike koje su od direktnog značaja za radnike.<sup>388</sup> Samostalno političko delovanje ili udruživanje na formalnoj ili neformalnoj osnovi sa političkim partijama, predstavlja legitiman način delovanja sindikata koji nije u suprotnosti sa njegovom prirodom. Kanalisanje interesa sindikata na političke institucije i mehanizme koji mogu odlučivati o obimu i kvalitetu ekonomskih i socijalnih prava radnika ali i građana u celini, sindikat ispunjava svoj osnovni cilj delovanja iz stava 1. člana 8. odnosno unapređenje i zaštitu socijalnih i ekonomskih interesa radnika. Sindikat u tom smislu može učestvovati i u formiranju propisa ili politika koje su od značaja za ova pitanja, kako kroz trajne ili *ad hoc* mehanizme socijalnog dijaloga (učestvovanje u bipartitnim ili tripartitnim telima, učestvovanje u radnim grupama za izradu nacrtu propisa), tako i kroz različite oblike institucionalnog i vaninstitucionalnog političkog delovanja (kao što su protesti, peticije, inicijative, medijske kampanje, kratkoročna podrška političkim partijama ili pokretima). U svim ovim aktivnostima, sindikat se mora pridržavati postavljenog pravnog okvira, kao i bilo koje drugo fizičko ili pravno lice, osim u onim aspektima gde je delokrug delovanja sindikata specifično uređen propisom. Apsolutna zabrana političkog delovanja sindikata svakako je suprotna cilju normiranja slobode sindikalnog udruživanja i delovanja i predstavlja kršenje člana 8.

### 1.4. Pravo na štrajk

Paktom je priznato i pravo na štrajk, kao deo slobode sindikalnog delovanja. Države ugovornice obavezale su se da obezbede poštovanje prava na štrajk, u skladu sa zakonskim uređenjem na nacionalnom nivou. Pravo na štrajk je kolektivno pravo ali svaki radnik pojedinačno poseduje pravo na štrajk ukoliko se udruži sa ostalim radnicima, u skladu sa pravilima koje je postavila država u zakonskom okviru regulisanja štrajka. Pravo na štrajk obuhvata pravo na organizovanje štrajka, pravo da se učestvuje u štrajku, ali i pravo izbora radnika da ne bude deo štrajka. Štrajk je prepoznat kao legalno i legitimno dejstvo pritiska na poslodavca ali njegov karakter mora u svakom trenutku biti miroljubiv. Zbog toga je uništenje imovine ili bilo kakvo nasilno ponašanje u toku štrajka zabranjeno na obe strane, a štrajkači i poslodavac imaju obavezu da dođu do rešenja mirnim putem. Kada je reč o državi, njena uloga je da usvoji normativni okvir štrajka, uz poštovanje slobode kolektivne akcije na način da će štrajk biti normiran na način da u realnim okolnostima može biti organizovan i izveden. Takođe, uloga države je da zaštiti prava svih učesnika u štrajku i reaguje na kršenje zakonom propisanih pravila ponašanja učesnika u štrajku. Postupanja koja nisu u skladu sa prirodom prava na štrajk kao univerzalnog prava kolektivne akcije i koja efektivno dovode do nedozvoljenog ograničavanja uživanja prava na štrajk, svakako su sledeća: propuštanje države da normira pravo na

386 Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 8/1958.

387 Uredba o ratifikaciji Konvencije MOR-a broj 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/1958.

388 *Isto*, stav 64.

štrajk, prava i obaveze svih aktera štrajka; propuštanje države da obezbedi efikasne mehanizme zaštite prava svih učesnika štrajka; restriktivno uređenje štrajka tako da ne odgovara njegovoj prirodi i svrsi, na primer određenje nerealnog minimuma procesa rada u posebnom režimu štrajka, mogućnost poslodavca da organizuje takozvani *lock-out* kao pritisak na radnike koji štrajkuju; i slično.

## 2. Obaveze država

### 2.1. Opšte obaveze država

Realizacija sindikalnih prava podrazumeva tri vrste obaveza država: obaveze da poštuju, štite i ispunjavaju (unapređuju) pravo u pitanju. Obaveza poštovanja zahteva od država članica da izbegavaju mere koje ometaju ili sprečavaju uživanje sindikalnih prava. Obaveza zaštite zahteva od država članica da preduzmu mere koje sprečavaju treća lica da ometaju uživanje ovog prava. Obaveza ispunjavanja zahteva od država kako da preduzmu pozitivne mere koje omogućavaju i pomažu pojedincima i grupama radnika da realizuju svoja sindikalna prava, tako i da obezbede uživanje sindikalnih prava kada pojedinac ili grupa nisu u mogućnosti, iz razloga koji su van njihove kontrole, da sami ostvare to pravo sredstvima koja su im na raspolaganju.<sup>389</sup> Država je stavom 1. člana 8. obavezana da obezbedi minimum vršenja sindikalnih prava u skladu sa nužno neophodnim ograničenjima koja je postavila zakonskim okvirom, pa će samim tim uvek biti odgovorna za mogućnost i kvalitet primene ovih prava. Sindikalna prava, kao i svako drugo ljudsko pravo, moraju se poštovati bez obzira na stepen privrednog razvoja države.<sup>390</sup>

Obaveze države povodom potpune i nesmetane implementacije člana 8. su raznovrsne i mogu se podeliti na nekoliko specifičnih kategorija.

#### 2.1.1. Sindikalna prava ustavnog ranga

Sindikalna prava spadaju u osnovna ljudska prava i kao takva moraju biti ustavnog ranga. Osnove slobode sindikalnog udruživanja i delovanja su dakle predmet ustavnog teksta. Zakonski okvir dalje razrađuje ustavni tekst, dajući svim radnicima mogućnost ostvarivanja najmanje sledećih prava:

##### 1. Pravo na sindikalno udruživanje, formiranje sindikata

Svako lice koje je zainteresovano za tako nešto, ima pravo da se udruži sa drugim licima i u relativno jednostavnoj proceduri osnuje i potom registruje sindikat, u skladu sa pravilima postavljenim zakonom i podzakonskim aktima koja se odnose na osnivanje, registraciju i početak delovanja sindikata.

##### 2. Pravo na pristupanje postojećem sindikatu

Svako lice može pristupiti sindikatu koji je već osnovan, pod uslovima koje je sam sindikat postavio za prijem novih članova.

##### 3. Pravo na udruživanje više sindikata na nacionalnom ili nadnacionalnom nivou

Ovo pravo podrazumeva kratkoročno ili trajno uvezivanje sindikata, ali i saradnju sindikata sa drugim organizacijama, institucijama i svim entitetima koji su osnovani i deluju u skladu sa zakonom, u skladu sa zajedničkim interesima i ciljevima delovanja.

##### 4. Pravo na sindikalno delovanje

Ovo pravo je apsolutno i ne može biti ograničeno, osim kada su u pitanju dva faktora: zaštita prava drugih i zaštita nacionalne bezbednosti i javnog poretka. Svakako se sindikalno delovanje mora ograničiti na osnovni cilj postojanja sindikata, a to je zaštita i unapređenje ekonomskih i socijalnih prava, odnosno interesa. Međutim ovo treba shvatiti u najširem mogućem smislu, budući da bi svako prekomerno ograničenje delovanja sindikata vodilo kršenju člana 8.

##### 5. Pravo na kolektivnu akciju, uključujući štrajk radnika

Sindikati imaju pravo na kolektivno delovanje. Članom 8. posebno je afirmisano pravo na štrajk. Ono je svakako neotuđivo pravo sindikata ali ga pod uslovima određenim zakonom mogu koristiti i radnici koji nisu članovi sindikata. Svaka država određuje pravila korišćenja prava na štrajk, u skladu sa opštim principom da mere koje ga ograničavaju moraju biti jasne, racionalne i minimalne, imajući u vidu pre svega specifičnu prirodu delatnosti u kojoj može doći do takvih ograničenja kako se opštim prekidom procesa rada ne bi ugrozio neki značajniji javni interes.

Nakon formiranja normativnog okvira, država je dužna da se uzdrži od bilo kakvih normativnih intervencija, izmena propisa ili tumačenja postojećih propisa, koji bi umanjili postojeća sindikalna prava, ugrozili ili onemogućili njihovo vršenje na način propisan članom 8. Pakta. U odnosu na pravo na sindikalno udruživanje, odnosno formiranje sindikata, država ne sme usloviti udruživanje lica delovanjem, sredstvima i mehanizmima koji im inače nisu dostupni, ili su im teško dostupni. U tom smislu se ne može na primer usloviti osnivanje sindikata polaganjem osnivačkog uloga ili bankarske garancije, ne sme se tražiti da sindikat poseduje imovinu odgovarajuće vrednosti, ne može se tražiti da sindikat osniva veliki broj lica koji bi automatski isključio mogućnost osnivanja sindikata koji bi delovao kod određenog poslodavca (na primer, osnivanje sindikata se uslovljava podnošenjem najmanje 50 sindikalnih pristupnica<sup>391</sup>). Kao što je već napomenuto u prethodnom tekstu, izraz „svako lice” podrazumeva da se pravo na osnivanje sindikata, kao i na pristupanje sindikatu, mora omogućiti svakom pojedincu koji želi svoje pravo da koristi, bez obzira na trenutni radnopravni status, odnosno pravni

389 Generalna skupština UN (2016), stav 55.

390 MOR (2018), stav 53.

391 D. Tajgman, K. Curtis (2000), 17; MOR (2018), stavovi 436 i dalje.



osnov rada kod poslodavca. Isto se odnosi i za specifične vrste radnika – na primer, na poljoprivrednike se primenjuje princip da, iako se ne mogu udruživati na nivou poslodavca (jer su samozaposlena lica) moraju imati pravo da se individualno priključuju organizacijama koje deluju na višim nivoima organizovanja.<sup>392</sup>

## 2.1.2. Osnivanje i zabrana rada sindikata

Postupak osnivanja sindikata mora biti jednostavan, efikasan i ograničen na najnužnije formalnosti koje su potrebne kako bi se identifikovala volja lica da se udružuju, osnovni akti i organi sindikata, odgovorna lica koje predstavljaju sindikat, kao i način izbora lica koja su članovi organa sindikata ili predstavnici sindikata u drugim organizacijama, telima, i slično.<sup>393</sup> Za upis sindikata u odgovarajući registar nije potrebna dozvola državnih organa, već oni samo konstatuju postojanje sindikalnog udruženja koje je ispunilo uslove da bude upisano i na taj način stekne svojstvo pravnog lica, odnosno pravni kapacitet koji je potreban da bi počelo da deluje. Upis u registar dakle ne zavisi od diskrecione odluke državnog organa. Ukoliko su uslovi za upis sindikata ispunjeni, on mora biti dozvoljen i izvršen. U pitanju je dakle administrativna provera ispunjenosti osnovnih uslova za osnivanje sindikata koja se vrši na osnovu uvida u dostavljenu dokumentaciju. Ovi uslovi, kao ni sam postupak, ne smeju biti postavljeni tako da faktički ometaju upis i delovanje sindikata.<sup>394</sup> Takođe, ne sme se tražiti saglasnost poslodavca, ili udruženja poslodavaca, kao ni drugih sindikata, za osnivanje sindikata. Poslodavac mora biti samo pasivni subjekt koji će, nakon što mu budu dostavljeni dokazi da je sindikat osnovan u skladu sa zakonom i upisan u odgovarajući registar, omogućiti sindikatu delovanje i druge potrebne tehničko-prostorne uslove u skladu sa propisima i vrstom delatnosti<sup>395</sup>. Svako lice može biti osnivač ili član sindikata, a članom 8. jedina mogućnost ograničenja predviđena je u odnosu na pripadnike oružanih snaga, policije i državne uprave.

Postupak zabrane rada sindikata mora biti poveren nezavisnom i nepristrasnom organu, najbolje sudu.<sup>396</sup> O zabrani rada sindikata ne mogu odlučivati upravni organi, kao ni poslodavac, udruženja poslodavaca, ili drugi sindikati, ali oni mogu pokrenuti odgovarajući postupak koji može dovesti do zabrane rada sindikata. Sindikatu se može zabraniti postojanje isključivo ukoliko deluje protivno opštim ciljevima sindikalnog udruživanja, odnosno ukoliko ugrožava bezbednost lica, pravni i ustavni poredak države. Ukoliko postoji protivpravno delo-

vanje sindikata u drugom smislu, na primer sindikat ne poštuje računovodstvene ili poreske propise, može doći do sankcionisanja odgovornog lica u sindikatu i samog sindikata kao pravnog lica, u skladu sa zakonskim procedurama koje su propisane za udruženja, ali tako nešto ne može dovesti do zabrane rada sindikata. Takođe, političko delovanje sindikata koje se odvija u ustavnim i zakonskim granicama, ne može biti povod za zabranu rada sindikata.

## 2.1.3. Udruživanje sindikata i sindikalno delovanje

Nakon što je sindikat osnovan i upisan u registar, država mora obezbediti punu slobodu njegovog širenja i daljeg udruživanja sa drugim nacionalnim i nadnacionalnim sindikalnim organizacijama i udruženjima (savezima, federacijama, konfederacijama, i slično) sindikata na svim nivoima. Sindikat će po pravilu biti osnovan na nivou određenog poslodavca, ili za određenu teritoriju ili delatnost. Ova vrsta ograničenja njegovog delovanja ne sme biti prepreka za dalje udruživanje sa sindikalnim organizacijama po različitim principima: teritorije, delatnosti u kojoj deluju, ili nekog drugog kriterijuma. Mora se takođe dozvoliti udruživanje sindikatima koji žele da zajednički nastupe naspram poslodavca, ili udruženja poslodavaca, u bilo kojem nivou kolektivnog pregovaranja ili drugoj aktivnosti koja je vezana za socijalni dijalog i zajedničku akciju sindikata.<sup>397</sup> Dozvoljeno je kako *ad hoc* udruživanje sindikata radi ostvarenja nekog kratkoročnog cilja, tako i formiranje trajnijih saveza koji će se tretirati kao posebna pravna lica. Pravila za formiranje takvih saveza i procedura za realizaciju ovog načina udruživanja, ne smeju biti diskriminatorni, kao ni različiti od pravila za osnivanje sindikata (uz logične razlike koje proističu iz prirode udruživanja, odnosno rezultata udruživanja). Sindikatima se mora omogućiti pun kapacitet saradnje sa drugim subjektima, kao što su udruženja poslodavaca, udruženja građana (organizacije civilnog društva, strukovna udruženja), političke partije, pokreti i drugi subjekti, kao i državni organi, organizacije i institucije.

Sindikalno delovanje nije ograničeno, osim objektivnim faktorima zaštite prava drugih lica i zaštite nacionalne bezbednosti i javnog poretka. Na državi je da obezbedi mere koje podrazumevaju zaštitu sindikata od represivnih mera poslodavaca ili drugih subjekata.<sup>398</sup> Sa druge strane, sami državni organi se moraju uzdržati od bilo kakvih mera koje su protivne slobodi sindikalnog delovanja i koje je formalno ili faktički umanjuju. Nije na primer dozvoljeno da poslodavac angažuje privatno obezbeđenje koje bi imalo zadatak da pretili sindikalnim funkcionerima ili članovima, kao ni sindikalnim simpatizerima, odnosno bilo kojem učesniku sindikalne aktivnosti. Poslodavac ne može pokretati disciplinske postupke protiv članova ili rukovodstva sindikata, zbog

392 D. Tajgman, K. Curtis (2000), 18. Poljoprivrednici svakako uživaju sindikalna prava, samo je njihov način ostvarivanja, imajući u vidu specifičnost delatnosti/profesije kojom se bave, različit u odnosu na radnike koji rade kod poslodavca. Videti: MOR (2018), stav 374.

393 Generalna skupština UN (2018), stav 88; D. Tajgman, K. Curtis (2000), 13; MOR (2018), stav 449 i dalje. Kada je reč o efikasnosti, jedan mesec je razuman rok za registraciju sindikata, dok je jedna godina predug period (*isto*, stavovi 465-467); takođe, sindikat može sam odrediti svoju unutrašnju strukturu i nivo delovanja (*isto*, stavovi 502 i dalje), slobodno izabrati svoje funkcionere i predstavnike (*isto*, stavovi 585 i dalje), i slobodno doneti svoj program rada (*isto*, stavovi 716 i dalje).

394 MOR (2018), stav 424. Na primer, zahtev da sindikat ima svoje registrovano sedište ne smatra se preteranim (*isto*, stav 432).

395 D. Tajgman, K. Curtis (2000), str. 42.

396 *Isto*, 26-27. MOR (2018), stavovi 979 i dalje.

397 Pravo na učešće u kolektivnom pregovaranju sindikata jedno je od osnovnih prava kada je reč o njihovom delovanju. Država mora stvoriti uslove za sprovođenje i podsticanje kolektivnog pregovaranja, kao i za ravnopravno učešće sindikata u kolektivnom pregovaranju, i deo je šireg prava sindikata da budu konsultovani o svim pitanjima koja se odnose na ekonomska i socijalna prava. Generalna skupština UN (2018), stav 68.

398 Generalna skupština UN (2016), stav 73.



njihove sindikalne aktivnosti. Nije dozvoljeno otpuštanje po osnovu članstva u sindikatu, ili zbog činjenice da je neki radnik pokušao da osnuje sindikat, odnosno da učestvuje u kolektivnoj akciji sindikata. Nije dozvoljeno poslodavcu da odbije da prizna sindikat koji je osnovan u skladu sa propisima, ili da odbije da tom sindikatu omogući uslove za normalan rad i delovanje. Kada je reč o obavezama države, one mogu biti pasivne – uzdržavanje od mešanja u rad sindikata, hapšenja i privođenja sindikalnih aktivista za vreme kolektivnih akcija koje su organizovane i realizovane u skladu sa zakonom<sup>399</sup>, krivičnog ili drugog gonjenja koje je zasnovano na sindikalnom članstvu ili sindikalnoj aktivnosti. Pored toga, država ima aktivnu ulogu u zaštiti sindikata, odnosno sindikalnih funkcionera, predstavnika, članova, ili simpatizera, u situacijama kada oni trpe neko ograničenje ili povredu prava zbog svoje sindikalne aktivnosti. Država takođe mora pružiti efikasna pravna sredstva koja pripadnici sindikata mogu iskoristiti kada smatraju da im je neko pravo ugroženo ili povređeno.<sup>400</sup>

Kolektivna akcija sindikata jedno je od osnovnih načina njegovog delovanja. Ova vrsta aktivnosti može biti mirna, kao što je na primer deljenje letaka od strane sindikalnih aktivista van radnog vremena ili u pauzi rada, ali može biti i buntovna, kao što je štrajk. Osnovna obaveza države u pogledu kolektivnih akcija sindikata jeste da ih uredi na način koji će biti najmanje ograničavajući i invazivan, odnosno koji neće služiti faktičkom ukidanju ili obesmišljavanju vršenja ovih prava. Ukoliko neko pravo nije normirano, ima se uzeti da ono nije zabranjeno ali da svakako potpada pod opšta ograničenja. Na primer, ukoliko nisu normirane takozvane „sindikalne straže“, one se mogu smatrati dozvoljenim načinom delovanja. Ali svaka primena sile, prinude, vredanje i zastrašivanje od strane pripadnika sindikalne straže, može se smatrati zloupotrebom prava na sindikalno delovanje i kao takva biti nedozvoljena.<sup>401</sup>

Država mora efikasno sankcionisati svako ugrožavanje sindikalnih funkcionera i aktivista. Stvaranje atmosfere nekažnjivosti za verbalne ili fizičke napade na članove sindikata, predstavlja kršenje sindikalnih prava.<sup>402</sup>

## 2.1.4. Pravo na štrajk

*Pravo na štrajk* mora biti normirano dovoljno detaljno da postoji jasan okvir u kojem radnici mogu da deluju u okolnostima obustave rada. Pri tome se štrajk ne može normirati u cilju nedozvoljenog ograničavanja koje sužava mogućnost efektivnosti štrajka.<sup>403</sup> Moraju biti dozvoljene sve vrste štrajka, bez obzira na nivo na kojem se štrajk sprovodi: kod poslodavca, kod više poslodavaca, teritorijalni, granski, opšti (generalni) štrajk<sup>404</sup>. Kada je reč o načinu organizovanja i izvođenja, mogu se ra-

zlikovati štrajk upozorenja, štrajk solidarnosti<sup>405</sup>, kao i štrajk organizovan u skladu sa opštim pravilima najave štrajka.<sup>406</sup> Samo organizovanje i pokretanje štrajka ne smeju biti uslovljeni značajnim formalnostima i procedurama. Mora se dozvoliti takozvani spontani štrajk, kada radnici na kratko prekinu proces rada zbog nezakonitog postupanja poslodavca. Ova vrsta štrajka nije najavljena niti planirana ali je važna zbog mogućnosti da se radnici spontano udruže radi izražavanja svog negodovanja zbog neke okolnosti koja je direktno uticala na ugrožavanje ili kršenje nekog prava po osnovu rada, bez obzira da li su takvim postupanjem poslodavca pogođeni svi, ili samo pojedini radnici.

Države su vlasne normirati takozvani poseban režim štrajka, koji postoji u delatnostima koje su od posebnog značaja i kod kojih bi nastupile teške posledice u slučaju potpunog prekida procesa rada<sup>407</sup> (kao što su interventne službe – hitna pomoć, policija, vatrogasci, zatim vojska, zatvorsko osoblje, kontrola leta, kao i osnovne komunalne službe – vodovod, elektrodistribucija, i slično).<sup>408</sup> Iako je u ovim situacijama opravdano održati minimum procesa rada, moraju postojati jasna pravila na koji način i u kojoj meri poslodavac može angažovati radnike koji štrajkuju, šta je minimum procesa rada i kako se utvrđuje (i sindikati uz poslodavce moraju imati ulogu u procesu rešavanja ovih pitanja).<sup>409</sup>

Ne postoji međunarodno utvrđeni niti propisani cenzus koliko najmanje radnika može štrajkovati. Pravila da u štrajku mora učestvovati bar polovina radnika, ili više od polovine radnika, nisu u skladu sa ostvarivanjem prava na štrajk.<sup>410</sup> Imajući u vidu da će se ponekad odluke poslodavca koje su radnicima sporne odnositi samo na jedan deo radnika, a da drugi radnici neće biti zainteresovani da izraze svoje neslaganje sa njima, važno je utvrditi da mogu štrajkovati radnici samo jedne radne jedinice (što je naročito značajano kod velikih razuđenih poslodavaca, koji imaju puno nezavisnih radnih jedinica koje su razdvojene i geografski i prema procesu rada i upravljanja), kao i jednog pogona odnosno jednog segmenta delatnosti u okviru procesa rada kod poslodavca.

Pravila štrajka moraju biti postavljena tako da njegova svrha nije obesmišljena. Nije dakle dozvoljeno poslodavcu da angažuje nove radnike koji bi zamenili one koji štrajkuju, osim u izuzetnim opravdanim situacijama koje se moraju urediti zakonom.<sup>411</sup> Takođe, i pored toga što je

399 MOR (2018), stavovi 120-122, i dalje.

400 Generalna skupština UN (2016), stav 81.

401 MOR (2018), stavovi 936-938.

402 *Isto*, stavovi 108 i dalje, stav 170.

403 *Isto*, stav 789 i dalje. Kada je reč o najavi štrajka, prethodna najava u roku od 48 sati smatra se razumnom, dok se rok od 20 dana smatra nerazumno postavljenim. *Isto*, stavovi 800-801.

404 *Isto*, stav 779 i dalje.

405 *Isto*, stavovi 770-771.

406 Zabranjena je samo ona vrsta štrajka koja nije miroljubiva, odnosno kojom se krše pravila štrajka. *Isto*, stav 784.

407 Minimum procesa rada mora se organizovati i ostvariti u svakoj delatnosti u kojoj bi potpuni prekid doveo do jedne od sledećih posledica: ugrožavanja zdravlja i života većeg broja ljudi (delatnosti od javnog interesa u užem smislu); delatnosti kod kojih bi potpuni i dugotrajni prekid rada mogao da dovede do ozbiljnih poremećaja redovnih uslova života cele populacije; u javnim službama od izuzetnog državnog značaja (kao što je na primer vojska). *Isto*, stav 866.

408 Ne smatraju se delatnostima (sektorima) od javnog interesa, na primer: mediji, banke, poštanske usluge, prosveta, poreski organi, carinski organi, osiguravajuća društva, delatnosti kulture i zabave, prevoz (uključujući i javni prevoz), i tako dalje. D. Tajgman, K. Curtis (2000), 22-23; MOR (2018), stavovi 833-834, 840.

409 D. Tajgman, K. Curtis (2000), str. 24.

410 MOR (2018), stavovi 806-807.

411 *Isto*, stavovi 917-918.

štrajk po svojoj prirodi buntovan način izražavanja neslaganja sa poslodavcem, svaka upotreba nasilja, ugrožavanje života i telesnog integriteta, kao i imovine, strogo su zabranjeni i podležu prekršajnoj i krivičnoj, odnosno materijalnoj odgovornosti. Ne mogu biti primenjene nedozvoljene mere za razbijanje štrajka, kao ni mere protiv radnika koji ne žele da štrajkuju, kako od strane poslodavca ili države, tako ni od strane sindikata i radnika koji štrajkuju.<sup>412</sup> Zakonom i kolektivnim ugovorom mora biti uređeno koja prava radnici koji štrajkuju mogu ostvarivati i tokom štrajka – najpre kada je reč o pravima koja se odnose na zaradu i druga primanja. Ovim radnicima nesumnjivo moraju biti garantovana ona prava koja su apsolutna, kao što je pravo na dostojanstvo na radu i pravo na bezbednost i zaštitu zdravlja na radu. Radnici ne moraju dobijati naknadu zarade za vreme štrajka ali se pretnja sankcionisanjem radnika koji štrajkuje smanjenjem naknade zarade ili potpunom obustavom naknade zarade za dane štrajka (u situaciji kada bi radnik inače mogao da ostvari punu naknadu), smatra nedozvoljenim pritiskom poslodavca na štrajkače.<sup>413</sup>

Štrajkački zahtevi moraju biti jasno formulisani, racionalni i ostvarivi. Oni mogu biti upućeni konkretnom poslodavcu, odnosno grupi ili udruženju poslodavaca, ili mogu biti usmereni ka donosiocima političkih odluka. Država mora jasno prepoznati da je pravo na štrajk način izražavanja nezadovoljstva koje može biti podstaknuto i postupanjima državnih organa i institucija (na primer, usvajanje zakona nepovoljnog po radnike, najava usvajanja izmene politika koje se tiču radnika).<sup>414</sup> Ekonomski i socijalni interesi radnika koje sindikat brani i unapređuje se u tom smislu posmatraju najšire moguće, tako da izraz radničkog nezadovoljstva ne mora nužno biti usmeren samo na poslodavca, odnosno više poslodavaca, već i na zvanične politike i normativne izmene ili njihovo planiranje. Međutim politički štrajk, koji za jedini zahtev ima donošenje određene političke odluke koja nije povezana sa ekonomskim i socijalnim interesima sindikata, odnosno radnika, neće se smatrati valjanom načinom štrajka i štrajkači u takvoj situaciji neće uživati pomenutu radnopravnu zaštitu.<sup>415</sup>

Štrajk koji se organizuje kod pojedinačnog poslodavca će se po pravilu i logici stvari odigrati u prostorijama tog poslodavca, ili ispred prostorija poslodavca. Ukoliko radnici međutim žele da njihova obustava rada bude javna, a njihovi zahtevi prosleđeni i drugim instancama uključujući i državne organe, oni mogu štrajk realizovati i u formi protesta, odnosno protestnog okupljanja pred nekom institucijom ili na nekom drugom mestu koje sami odrede.<sup>416</sup> Ovakvo okupljanje mora biti sprovedeno u skladu sa opštim pravilima koja inače važe za okupljanja građana.

Svrha štrajka mora biti jasno definisana i ona se pre svega ogleda u delimičnom ili potpunom ispunjenju štrajkačkih zahteva, ili odustanku od njih. Zbog toga je važno urediti zakonom obavezu da se adresati štrajka (poslodavac, udruženje poslodavaca, državni orga-

ni) odazovu već na najavu štrajka, kako bi pokušali da spreče da do štrajka dođe postizanjem dogovora. U tom smislu je najava štrajka pravilo, osim kod spontanog štrajka. Država mora osigurati mehanizme zaštite štrajkača u slučaju da poslodavac pokuša da ovaj period iskoristi radi sprovođenja nedozvoljenog pritiska na radnike da odustanu od štrajka. U takvim okolnostima je moguće otpočeti štrajk i pre završetka perioda najave.

Nadležnost za proglašenje štrajka nezakonitim ne može pripadati izvršnoj vlasti. Najbolje je da ona bude rezervisana za neko nezavisno telo, ili sudsku vlast.<sup>417</sup>

## 2.2. Posebne obaveze država

Suštinski preduslovi realizacije sindikalnih aktivnosti jesu sloboda okupljanja i sloboda izražavanja mišljenja.

Sloboda okupljanja je kompleksna i sastoji se od više prava koja su njen sastavni deo: prava na mirno okupljanje; slobode mišljenja i izražavanja mišljenja; prava na život, zaštitu dostojanstva i integriteta ličnosti tokom uživanja ovih prava i sloboda; prava na privatnost; i prava na efikasno pravno sredstvo u slučaju ugrožavanja ili kršenja nekog od navedenih prava.<sup>418</sup> Država je u tom smislu dužna da obezbedi vršenje ovih prava, bez kojih se ne može govoriti o potpunosti slobodi delovanja sindikata. Kada je reč o okupljanjima sindikata u njihovim prostorijama, država, kao ni bilo koje treće lice, ne smeju nametati bilo kakva ograničenja.<sup>419</sup>

Sloboda izražavanja mišljenja je apsolutna i podleže samo nužnim opštim ograničenjima postavljenim zakonom (kao što su zabrana uvrede i klevete, zabrana odavanja poslovnih tajni i drugih tajnih podataka, zaštita podataka o ličnosti). Ne mogu se nametati posebna ograničenja kada je reč o izražavanju sindikata, odnosno sindikalnih funkcionera i aktivista. U tom smislu se niko ne može goniti niti sankcionisati zbog izraženog mišljenja u toku vršenja bilo koje sindikalne aktivnosti, zbog izražavanja mišljenja u vezi sa politikama, delovanjem i ciljevima sindikata, ali ni zbog kritikovanja postupanja poslodavaca ili državnih organa, kao i normativnih rešenja i politika koje su povezane sa ostvarivanjem i zaštitom socijalnih i ekonomskih prava radnika.<sup>420</sup>

Država ne sme zabranjivati sindikalno udruživanje i delovanje, uključujući i pravo na okupljanje sindikalnih aktivista i simpatizera radi protesta. Ovo uključuje i izuzimanje iz mogućnosti uživanja sindikalnih prava po nekom diskriminatornom osnovu, kao što su nacionalna ili rasna pripadnost radnika. Takođe, sindikat kao celina ne može biti diskriminisan u vršenju određenih

412 Isto, stavovi 927 i dalje.

413 Isto, stavovi 942 i dalje.

414 Isto, stav 766.

415 D. Tajgman, K. Curtis (2000), 25. MOR (2018), stav 760.

416 Isto, stav 763.

417 Isto, stavovi 908–911.

418 Savet za ljudska prava UN, *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies*, A/HRC/31/66, 4. februar 2016. godine, stav 8.

419 MOR (2018), stav 203.

420 Isto, stavovi 236 i 244–245.

aktivnosti i ostvarivanju prava.<sup>421</sup> Osim toga, sindikalna prava se posmatraju kao funkcionalna celina, pa se svako ugrožavanje uživanja pojedinog segmenta koji je vezan za uživanje prava u celini, može posmatrati kao kršenje člana 8. Pakta. Na primer, sprečavanje sindikata da izdaje svoje štampano glasilo (novine) svakako će predstavljati nedozvoljeno mešanje u rad sindikata.<sup>422</sup>

### 2.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Aktivna uloga države u sprovođenju člana 8. Pakta podrazumeva da je ona dužna da stvori normativni okvir u kojem će sva lica moći da uživaju sindikalna prava, bez obzira na model i vrstu radnog angažovanja. Na taj način država sprečava faktičko onemogućavanje radnika da ostvare pravo na sindikalno udruživanje, tako što će ih poslodavci angažovati u atipičnim (prekarnim, privremenim, nesigurnim) i neformalnim oblicima rada.<sup>423</sup>

Svako može da se obrati inspeksijskim i drugim sličnim organima (uključujući i nezavisne organe za zaštitu ljudskih prava), koji su dužni da reaguju na navode da je neko pravo ugroženo ili prekršeno.<sup>424</sup>

Sva unutrašnja komunikacija sindikata, kao i prostorije i dokumentacija sindikata, zaštićeni su na isti način kao i kod svih drugih građana i pravnih lica, i ne mogu biti predmet presretanja, pretresa, ili drugih radnji od strane državnih organa ili trećih lica, osim u skladu sa zakonom predviđenim postupcima i sudskom odlukom.<sup>425</sup>

Država ne sme uslovljavati realizaciju prava na štrajk ograničenjima koja se tiču javnog reda, javne bezbednosti, terorističke pretnje, ili ekonomske krize, na način koji je protivan zaštitnoj prirodi tih ograničenja i koji suštinski čini ostvarivanje prava na štrajk nemogućim ili značajno otežanim. Štrajk je po pravilu buntovna ali nenasilna kolektivna akcija radnika. Ukoliko izađe iz ovih okvira i preraste u nasilno izražavanje nezadovoljstva, država može (i mora) reagovati u skladu sa principima očuvanja javnog interesa i javne bezbednosti. U svakom drugom slučaju, preventivno opšte ograničenje prava na štrajk predstavlja kršenje člana 8. Pakta. Isto se odnosi i na situaciju u kojoj državne vlasti aktivno rade na sprečavanju štrajka, ili njegovom okončanju protivno volji radnika koji su štrajk pokrenuli. Obavezna arbitraža kao način rešavanja štrajka bez saglasnosti radnika u štrajku, može biti dozvoljena samo u izuzetnim slučajevima kada dugotrajan štrajk ozbiljno ugrožava javne interese i može dovesti do ugrožavanja života ili zdravlja ljudi.<sup>426</sup>

## 3. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Sindikalna prava iz člana 8. Pakta usko su povezana sa slobodom udruživanja iz člana 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i sa pravima na mirno okupljanje i izražavanje mišljenja, iz članova 19. i 21. istog međunarodnog instrumenta. Njihova međuzavisnost ukazuje na komplementarnost upotrebe oba pakta, kao i na nerazdvojivost različitih kategorija ljudskih prava, koja se moraju posmatrati, uživati i štiti kao celina.<sup>427</sup>

Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, kao i Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, takođe sadrže odredbe koje su od značaja za sindikalna prava. Konvencija broj 87 utvrđuje: slobodu osnivanja sindikata, udruživanja sindikata u nacionalne i međunarodne saveze, i slobodu pristupanja sindikatu; uređenje postupka registrovanja sindikata na način koji ne ugrožava njegovo osnivanje i delovanje, odnosno nije previše komplikovan i podvrgnut nepotrebnim administrativnim procedurama; autonomiju sindikalnih organizacija u delovanju i u odnosu na prestanak rada; potencijalne izuzetke za pripadnike vojske i policije. Konvencija broj 98 utvrđuje zaštitu od diskriminacije sindikalnih predstavnika; autonomiju sindikalne organizacije; pravo sindikata na kolektivno pregovaranje.

## 4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

### 4.1. Žene

Svi moraju uživati slobodu udruživanja na isti način, bez obzira na određena lična svojstva. Ovo se naročito odnosi na žene koje rade u atipičnim oblicima rada u većoj meri nego muškarci, i to po pravilu u onim režimima i modelima rada koji ili uopšte nisu prepoznati kao rad u zakonodavstvima država (poljoprivreda, pomažući članovi domaćinstva) ili se ne nalaze u domašaju zakonodavca (neformalni rad, atipični oblici rada van radnog odnosa).<sup>428</sup>

421 Generalna skupština UN (2016), stavovi 58-64. MOR (2018), stavovi 1072 i dalje.

422 D. Tajgman, K. Curtis (2000), 9.

423 Generalna skupština UN (2016), stav 65.

424 Isto, stav. 83.

425 MOR (2018), stavovi 276 i dalje.

426 Isto, stavovi 816-817.

427 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN, Komitet za ljudska prava UN, *Statement on freedom of association, including the right to form and join trade unions*, E/C.12/66/5-C-PR/C/127/4, 6. decembar 2019. godine, stav 2.

428 Generalna skupština UN (2016), stav 12.

## 4.2. Deca

Deca koja obavljaju poslove u skladu sa propisima, moraju biti u potpunosti izjednačena sa svim radnicima kada je reč o ostvarivanju sindikalnih prava. Deca zbog specifičnosti svog telesnog i psihičkog razvoja, kao i potreba školovanja, pripadaju grupi radnika koja je posebno zaštićena (posebni uslovi rada, zabrana obavljanja određenih poslova). Ova vrsta zaštite međutim ne sprečava decu koja rade da koriste svoja sindikalna prava na istovetan način kao i ostali radnici.<sup>429</sup>

## 4.3. Starije osobe

Kao što je napomenuto u prethodnom tekstu, sva lica moraju uživati sindikalna prava bez razlikovanja. Kada je reč o penzionerima, odnosno radnicima koji su iskoristili svoje pravo na uživanje starosne penzije, ne postoje prepreke da se i njima dozvoli nesmetano uživanje ovih prava. Lica koja uživaju starosnu penziju prema zakonodavstvima mnogih država i dalje mogu da osvaruju pravo na rad, samostalno ili kod poslodavca, pa se samim tim ne razlikuju od mlađih radnika. Takođe, i kod lica koja su izabrala da okončaju svoju profesionalnu karijeru uživanjem prava iz penzijskog osiguranja, sindikat može imati značajnu ulogu u zaštiti određenih socijalnih i ekonomskih interesa koji su povezani sa radom i ostvarivanjem prava po osnovu rada.<sup>430</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava izričito je utvrdio da se prava iz člana 8. moraju primenjivati na sva lica koja učestvuju u procesu rada i nakon penzionisanja.<sup>431</sup>

## 4.4. Osobe sa invaliditetom

Osobe sa invaliditetom smatraju se radnicima koji, u skladu sa preostalim radnom sposobnošću, mogu da se pojave na tržištu rada i daju svoj doprinos u procesu rada. U tom smislu, osobe sa invaliditetom uživaju sva sindikalna prava koja su predviđena članom 8. Pakta.

„Sindikalna prava podjednako se odnose na radnike sa invaliditetom bez obzira da li rade u posebnim radnim objektima ili na otvorenom tržištu rada. Pored toga, član 8, čitan u vezi sa drugim pravima, kao što je pravo na slobodu udruživanja, služi da naglasi važnost prava osoba sa invaliditetom da osnivaju sopstvene organizacije. Ako ove organizacije žele da budu efikasne u „promociji i zaštiti ekonomskih i društvenih interesa“ takvih lica, državni organi i drugi treba da ih redovno konsultuju u vezi sa sva pitanja koja se tiču njih; takođe može biti neophodno da im se pruži finansijska i druga podrška kako bi se obezbedila njihova održivost.“<sup>432</sup>

## 4.5. Strani radnici, izbeglice i migranti

Budući da je sloboda udruživanja opšta i da se pojedinac nje ne može odreći, niti mu se može ograničiti osim u zakonom predviđenim opravdanim okolnostima, države bi trebalo da stvore sve preduslove da slobodu udruživanja ravnopravno koriste i radnici koji nisu državljani države u kojoj obavljaju rad. Ovo se pre svega odnosi na strane radnike koji su zaposleni u skladu sa propisima tako da državljanstvo ne bude uslov ostvarivanja sindikalnih prava<sup>433</sup>, ali i na izbeglice i migrante kojima se u sklopu privremene ili trajne integracije, a posebno imajući u vidu brigu o njihovom socijalnom i ekonomskom statusu u državi u kojoj borave, moraju bez diskriminacije stvoriti preduslovi za ostvarivanje prava na rad, a samim tim i ostvarivanje sindikalnih prava, onako kako su uređena Paktom.<sup>434</sup> Države se moraju uzdržati od zastrašivanja izbeglica i migranata deportacijom u slučaju da pokrenu mehanizme zaštite svojih prava; država mora adekvatno reagovati ukoliko poslodavci ili druga lica čine ove pretnje iz navedenih ili nekih drugih razloga (na primer, ukoliko se radnici-migranti ne odreknu nekih svojih prava po osnovu rada).<sup>435</sup>

429 MOR (2018), stav 417.

430 *Isto*, stavovi 412-413.

431 Opšti komentar br. 6 o starijim licima, 8. decembar 1995. godine, stav 25.

432 Opšti komentar br. 5 o osobama sa invaliditetom, 9. decembar 1994. godine, stav 26.

433 Ostvarivanje sindikalnih prava može se međutim u ovom slučaju ograničiti razumnim minimalnom dužinom boravka stranca u državi u kojoj radi. D. Tajgman, K. Curtis (2000), str. 31.

434 MOR (2018), stavovi 320-321.

435 Generalna skupština UN (2016), stavovi 28-33 i 82.



# Član 9.

## Pravo na socijalno obezbeđenje i socijalno osiguranje

Države ugovornice ovog Pakta priznaju pravo svakog na socijalno obezbeđenje, uključujući tu i socijalno osiguranje.

82

### 1. Opšti domašaj odredbe

#### 1.1. Sadržina prava na socijalno obezbeđenje

Potreba za ekonomskom sigurnošću jedna je od osnovnih potreba čoveka. Pojedinaac, po pravilu, zadovoljava ovu potrebu na osnovu nezavisnog ili podređenog rada ili na osnovu svojine i drugih imovinskih prava. Sva lica nisu, međutim, u stanju da obezbede sredstva za svoj i dostojanstven život članova svoje porodice na osnovu rada ili imovine. Pojedinci koji su u tome sprečeni, zbog određenih subjektivnih ili objektivnih razloga, imaju potrebu za zaštitom od događaja koji dovode do gubitka ili značajnijeg umanjenja sredstava za izdržavanje ili stvaraju nove troškove. Opasnost od nastupanja predmetnih događaja predstavljaju posebnu grupu rizika - *socijalne rizike*. Reč je, preciznije, o opasnosti od nastupanja budućeg neizvesnog događaja, čije nastupanje, pritom, ne zavisi od volje određenog lica, a koji, ako nastupi, dovodi do (privremene ili trajne, potpune ili delimične) nesposobnosti tog lica za rad i/ili do povećanja troškova u meri u kojoj pojedinac to ne može sam da podnese. Osnovnim socijalnim rizicima se, pritom, smatraju rizici koji su uređeni Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 102 o minimalnoj normi

socijalnog obezbeđenja<sup>436</sup>: bolest, povreda, povreda na radu, materinstvo, invalidnost, starost, izdržavanje porodice, smrt izdržavaoca i nezaposlenost.

Pravo na socijalno obezbeđenje pretpostavlja pravo svakog čoveka na pristup zdravstvenoj zaštiti i na sigurnost prihoda u slučaju nastupanja događaja koji dovode do gubitka ili umanjenja sposobnosti za rad ili znatnije uvećavaju troškove pojedinca. To, preciznije, znači da pravo na socijalno obezbeđenje obuhvata pravo na pristup i očuvanje novčanih i nenovčanih socijalnih prestacija (npr. starosna, invalidska i porodična penzija, novčana naknada za slučaj nezaposlenosti, obezbeđivanje lekova, proteza i drugih tehničko-medicinskih pomagala, naknada zarade za vreme sprečenosti radnika za rad usled bolesti ili povrede, naknada pogrebnih troškova), bez diskriminacije, u cilju obezbeđivanja zaštite od gubitka primanja koja se ostvaruju na osnovu rada, a usled bolesti, invalidnosti, materinstva, povrede na radu, nezaposlenosti, starosti ili smrti izdržavaoca. Osim toga, pravo na socijalno obezbeđenje obuhvata i pravo na pristup i očuvanje socijalnih prestacija koje omogućavaju priuštivu zdravstvenu zaštitu, kao

436 Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 102 o minimalnoj normi socijalnog obezbeđenja, *Službeni list FNRJ - Dodatak*, br. 1/55.



i zaštitu od nedovoljne podrške porodici, posebno od nedovoljne podrške deci i odraslim licima zavisnim od tuđe nege i pomoći.<sup>437</sup> Pored prava na jednako uživanje odgovarajuće zaštite od socijalnih rizika, pravo na socijalno obezbeđenje uključuje i pravo na zaštitu od arbitrarnog i neopravdanog ograničenja zaštite u okviru postojećeg sistema socijalnog obezbeđenja.<sup>438</sup>

Imajući u vidu tako određenu sadržinu prava na socijalno obezbeđenje, može se zaključiti da je delotvorno ostvarivanje ovog prava od centralnog značaja za ljudsko dostojanstvo svih lica koja se suočavaju s okolnostima koje ih onemogućavaju da u potpunosti uživaju Paktom zajemčena prava. Ovo tim pre što sistemi socijalnog obezbeđenja, svojom redistributivnom funkcijom, utiču na snižavanje siromaštva i sprečavanje socijalne isključenosti.<sup>439</sup> S tim u vezi, treba imati u vidu da delotvorno ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje ima važnu ulogu za ostvarivanje drugih Paktom zajemčenih prava, pre svega prava na rad (član 6.), između ostalog, i zbog obaveza država vezanih za obezbeđivanje kontinuiteta i sigurnosti primanja radnika tokom njihove privremene sprečenosti za rad iz zdravstvenih razloga, kao i za obezbeđivanje prestacija od značaja za rehabilitaciju povređenih lica i osoba sa invaliditetom. S druge strane, pravo na socijalno obezbeđenje i pravo porodice, majki, dece i mladih na zaštitu (član 10. Pakta) povezuje obaveza obezbeđivanja brige o deci, kao i obaveza obezbeđivanja usluga savetovanja i pomoći prilikom planiranja porodice, te posebnih usluga usmerenih na osobe sa invaliditetom i starije osobe. Takođe, pravo na socijalno obezbeđenje povezano je i s pravom na odgovarajući životni standard (član 11. Pakta), kroz obavezu

država da se bore protiv siromaštva i socijalne isključenosti, između ostalog, i obezbeđivanjem odgovarajućih socijalnih usluga, dok se veza s pravom na zdravlje (član 12. Pakta) ogleda, pre svega, u obavezi usvajanja mera za sprečavanje bolesti i unapređenje zdravlja. S tim u vezi, treba imati u vidu da se usvajanje mera usmerenih na ostvarivanje drugih prava zajemčenih Paktom, samo po sebi, ne može smatrati supstitom obaveze stvaranja šema socijalnog obezbeđenja.<sup>440</sup>

## 1.2. Socijalno osiguranje i druge mere za obezbeđivanje socijalnih prestacija

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadrži široku i apstraktnu odredbu koja se odnosi na pravo na socijalno obezbeđenje. To se može objasniti, pre svega, dubokim razlikama koje postoje između nacionalnih sistema socijalnog obezbeđenja država ugovornica Pakta. Države, naime, oblikuju nacionalne sisteme socijalnog obezbeđenja u skladu s vlastitim interesima i mogućnostima, tradicijom u obezbeđivanju i organizovanju zaštite od socijalnih rizika, ekonomskim i socijalnim uslovima i demografskom strukturom stanovništva. Imajući u vidu tu činjenicu, mere koje se koriste za obezbeđivanje prestacija iz sistema socijalnog obezbeđenja moraju biti široko određene. U članu 9. Pakta je, pritom, izričito pomenuta samo jedna od tih mera. Reč je o *socijalnom osiguranju*, kao meri kod koje radni odnos ili druga profesionalna aktivnost zaštićenog lica predstavljaju osnov, ali i meru njegove zaštite od socijalnih rizika. Socijalno osiguranje podrazumeva, naime, to da je zaštita od socijalnih rizika dostupna samo licima koja obavljaju neku profesionalnu aktivnost. To je razlog što u kategoriju za-

437 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 2.

438 *Isto*, stav 9.

439 *Isto*, stav 3.

440 *Isto*, stav 28.

štićenih lica ulaze lica sa sopstvenim osnovom osiguranja, pre svih zaposleni, samozaposleni i poljoprivrednici, dok se kao osnovni izvor finansiranja zaštite od socijalnih rizika pojavljuju doprinosi koje duguju zaštićena lica, a ako je reč o osiguranicima koji rade u okviru radnog odnosa - i njihovi poslodavci. Socijalno osiguranje, pritom, nastoji da uspostavi ravnotežu između ranijih zarada ili drugih primanja radnika, odnosno doprinosa za socijalno osiguranje, s jedne strane, i prestacija na koje oni imaju pravo kao osiguranici, s druge strane. Ipak, u određenim slučajevima, npr. u slučaju povreda na radu, ovo pravilo trpi odstupanja, te osiguranik može ostvarivati prestacije u iznosu višem od iznosa koji bi mu inače pripadao na osnovu uplaćenih doprinosa, jer teret osiguranja snose drugi osiguranici i/ili država.

Pored socijalnog osiguranja, države ugovornice Pakta mogu koristiti i druge mere za obezbeđivanje socijalnih prestacija, uključujući i druge šeme koje se finansiraju doprinosima zaštićenih lica, odnosno druge šeme zasnovane na osiguranju. Osim toga, za obezbeđivanje socijalnih prestacija mogu se koristiti i *nedoprinosne šeme socijalnog obezbeđenja*, poput *univerzalnih šema socijalnog obezbeđenja*, koje, u načelu, obezbeđuju socijalne prestacije svakom licu koje je pogođeno nastupanjem socijalnog rizika. Takođe, socijalne prestacije mogu biti obezbeđene i pod okriljem *nedoprinosih šema socijalne pomoći*, gde se socijalne prestacije obezbeđuju licima u stanju socijalne potrebe. S tim u vezi, treba imati u vidu da je u svim državama potrebno uspostaviti određene nedoprinosne šeme socijalnog obezbeđenja, budući da se ne može očekivati da svako lice bude adekvatno pokriveno šemama koje se finansiraju doprinosima. S druge strane, ne treba gubiti iz vida ni to da se socijalne prestacije mogu obezbeđivati i u okviru *privatnih šema*, kao i merama samopomoći i drugim merama, poput šema uzajamne pomoći. To, konačno, znači da Pakt zauzima izrazito fleksibilan stav prema metodi zaštite od socijalnih rizika, tj. stav koji se zasniva na postavci da isti opšti nivo socijalnog obezbeđenja može biti postignut primenom različitih metoda zaštite.<sup>441</sup> Države ugovornice Pakta, stoga, treba da uspostave *sistem* socijalnog obezbeđenja, koji se može sastojati od jedne ili više šema socijalnog obezbeđenja, s tim što izabrani sistem socijalnog obezbeđenja mora biti u skladu s osnovnim elementima prava na socijalno obezbeđenje i mora doprinositi ostvarivanju prava na socijalno obezbeđenje.<sup>442</sup> S tim u vezi, treba imati u vidu da i konvencije Međunarodne organizacije rada br. 102 i 128 izričito potvrđuju da obaveza njihovih država ugovornica da organizuje sistem socijalnog obezbeđenja ne isključuje mogućnost da se zaštita od socijalnih rizika ostvaruje i u okviru privatnih ugovornih šema socijalnog obezbeđenja. Ovo je važno jer su savremeni sistemi socijalnog obezbeđenja suočeni s brojnim izazovima, uključujući intenziviranje procesa globalizacije i izmene u načinu proizvodnje i organizaciji rada (fleksibilnost rada, nesigurnost zaposlenja, masovna i dugotrajna nezaposlenost) i drastične promene u demografskoj strukturi stanovništva (tendencija starenja stanovništva, slabljenje porodične solidarnosti). Uzete

zajedno, ove promene utiču na finansijsku ravnotežu nacionalnih sistema socijalnog obezbeđenja, pre svega s aspekta njegove održivosti, naročito u sistemima koji počivaju na međugeneracijskoj solidarnosti i koriste tehniku repartacije. Stoga jedno od najaktuelnijih pitanja socijalnog obezbeđenja jeste pitanje uloge privatne inicijative. S tim u vezi treba imati u vidu upozorenje Komiteta eksperata za primenu konvencija i preporuka Međunarodne organizacije rada da podela odgovornosti za zaštitu od socijalnih rizika (između države, socijalnih partnera i pojedinaca) može da ugrozi interese zaštićenih lica, jer postepeno sužavanje odgovornosti države za zaštitu od socijalnih rizika znači i izlaganje zaštićenih lica većem finansijskom riziku, a to u dužem vremenskom periodu može dovesti do neprihvatljivih socijalnih troškova.<sup>443</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je, slično, izrazio zabrinutost povodom privatizacije penzijskog sistema u Čileu i nemogućnosti da se u ovoj državi obezbedi ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje ženama i marginalizovanim radnicima. Ovo stoga što privatni penzijski sistem u Čileu ne obezbeđuje odgovarajuću zaštitu velikom delu stanovništva koje radi u neformalnoj ekonomiji ili nije u stanju da uplaćuje doprinose u potrebnom iznosu, odnosno tokom određenog minimalnog perioda, posebno kada je reč o brojnim sezonskim radnicima i radnicima koji obavljaju povremene poslove. Takođe, domaćice i oko 40 posto zaposlenih žena u ovoj državi ne uplaćuje doprinose, zbog čega neće moći da ostvari pravo na starosnu penziju, dok žene koje ostvaruju penziju, u proseku, imaju daleko niže penzije od muškaraca, budući da je uslov za ostvarivanje penzije koji se tiče godina života za pet godina kraći.<sup>444</sup> Iz sličnih razloga, Komitet je izrazio zabrinutost i povodom sistema socijalnog obezbeđenja u Češkoj, Peruu, Meksiku i Zambiji.<sup>445</sup>

### 1.3. Osnovni socijalni rizici

*Osnovni elementi prava na socijalno obezbeđenje* su: 1) dostupnost sistema socijalnog obezbeđenja; 2) zaštita od devet osnovnih socijalnih rizika; 3) adekvatnost socijalnih prestacija; 4) pristupačnost zaštite od socijalnih rizika. *Dostupnost sistema socijalnog obezbeđenja*, pritom, podrazumeva obavezu država ugovornica Pakta da uspostave sistem socijalnog obezbeđenja koji je u stanju da obezbeđuje prestacije u slučaju nastupanja relevantnih socijalnih rizika. To važi kako za jedinstvene sisteme, tako i za sisteme socijalnog obezbeđenja koji se sastoje od različitih šema za zaštitu od socijalnih rizika. Sistem socijalnog obezbeđenja, pritom, treba da bude ustanovljen zakonom, dok su organi javne vlasti odgovorni za delotvorno upravljanje ili nadzor nad funkcionisanjem ovog sistema. Takođe, šeme za zaštitu od rizika starosti i drugih socijalnih rizika treba da budu

441 International Labour Conference, 76th Session, Report III, Part 4B. Social security protection in old-age, International Labour Office, Geneva, 1989, stav 41.

442 *Opšti komentar br. 19*, stav 4.

443 Report of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR-1999-11-0094-11. Doc/v.2.

444 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Irska*, 1. decembar 2004, E/C.12/1/Add.105, stav 20.

445 Malcom Langford, Jeff A. King, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Past, present, future*, u: Malcom Langford (ur.), "Social rights jurisprudence. Emerging trends in international and comparative law", Cambridge University Press, New York, 2008, str. 509.

održive, kako bi se u okviru njih obezbedilo ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje za sadašnje i buduće generacije.<sup>446</sup>

Sistem socijalnog obezbeđenja treba da obezbedi zaštitu od devet osnovnih socijalnih rizika, kakvim se smatraju rizici koji su uređeni Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 102. To, preciznije, znači da sistem socijalnog obezbeđenja treba da obezbedi pokrivenost u okviru sledećih *devet osnovnih grana socijalnog obezbeđenja*: 1) zdravstvena zaštita; 2) zaštita za slučaj bolesti; 3) zaštita za slučaj starosti; 4) zaštita za slučaj nezaposlenosti; 5) zaštita za slučaj povrede na radu; 6) podrška porodici i detetu; 7) zaštita za slučaj materinstva; 8) zaštita za slučaj invalidnosti; 9) zaštita članova porodice kojima je preminuo izdržavalac i zaštita siročadi.

### 1.3.1. Zdravstvena zaštita

U pogledu *zdravstvene zaštite*, države imaju obavezu da obezbede uspostavljanje zdravstvenog sistema pod čijim će se okriljem svima omogućiti pristup odgovarajućim zdravstvenim uslugama. Po uzoru na član 8. Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 102 i u skladu s članom 12. Pakta, kojim je potvrđeno pravo na zdravlje, pomenute zdravstvene usluge treba da obuhvate usluge vezane za sva bolesna stanja, šta god da je uzrokovalo njihovu pojavu, kao i usluge potrebne tokom trudnoće i porođaja, tj. opštu i specijalističku medicinsku negu, uključujući hospitalizaciju. Ovako shvaćena zdravstvena zaštita ima za cilj da doprinese očuvanju, ponovnom uspostavljanju ili unapređenju zdravlja i radne sposobnosti zaštićenih lica, kao i njihove sposobnosti za zadovoljavanje ličnih potreba. U slučaju da u državi funkcionišu i privatna praksa ili meštovite šeme, one treba da omogućavaju zdravstvenu zaštitu koja je priuštiva licima kojima su zdravstvene usluge potrebne. Takođe, postoji potreba da se u okviru zdravstvenog sistema posebno obezbeđuju preventivne i kurativne mere od značaja za sprečavanje, rano otkrivanje i lečenje endemskih bolesti, poput side, tuberkuloze i malarije.<sup>447</sup>

### 1.3.2. Bolest

Kada je reč o *zaštiti za slučaj bolesti*, u užem smislu, ona treba da obuhvata novčane prestacije koje se obezbeđuju licima koja su, usled bolesti ili povrede, privremeno nesposobna za rad i zarađivanje. Ovaj socijalni rizik je, pritom, u konvencijama Međunarodne organizacije rada br. 102 i 130<sup>448</sup> određen kao nesposobnost za rad usled bolesti, koja povlači gubitak zarade u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Novčane prestacije za slučaj bolesti se sastoje u naknadi zarade za vreme privremene sprečenosti radnika za rad usled bolesti, te radniku obezbeđuju sigurnost prihoda, što ih čini osnovnim sredstvom za zadovoljavanje potrebe za ekonomskom

sigurnošću. U slučaju dugotrajne sprečenosti za rad usled bolesti, zaštićena lica treba da imaju i pravo na prestacije za slučaj invalidnosti.<sup>449</sup>

### 1.3.3. Starost

Narednu granu socijalnog obezbeđenja čini *zaštita za slučaj starosti*. Ona podrazumeva obezbeđivanje prestacija starijim osobama koje su navršile godine živote propisane nacionalnim zakonodavstvom. To, preciznije, znači da se starost, kao socijalni rizik, ne vezuje za tzv. završetak radnog veka ili za prestanak obavljanja određene lukrativne aktivnosti, već za navršenje određenih godina života. Države ugovornice Pakta, pritom, imaju obavezu da uslov za ostvarivanje prestacija za slučaj starosti koji se tiče navršanja određenih godina života utvrđuju tako da ovaj on odgovara nacionalnim prilikama. Osim toga, prilikom utvrđivanja predmetnog uslova treba uzeti u obzir i radnu sposobnost starijih osoba, a u pogledu lica koja rade na opasnim poslovima – i prirodu njihovih zanimanja, u smislu činjenice da su, i pored mera zaštite zdravlja i bezbednosti na radu koje poslodavci preduzimaju, ova lica izložena štetnim uticajima uslova rada.<sup>450</sup> To, konačno, znači da države treba da utvrde godine života kao uslov za ostvarivanje prava na prestacije za slučaj starosti imajući u vidu nacionalne demografske, ekonomske i društvene činioce, ali i da ovaj uslov uredi fleksibilno, tj. tako da se odgovarajuće godine života mogu odrediti zavisno od zanimanja koja su zaštićena lica obavljala, kao i zavisno od sposobnosti starijih osoba za rad.<sup>451</sup> S druge strane, države ugovornice Pakta treba da, u granicama dostupnih sredstava, obezbede nedoprinosne prestacije za slučaj starosti, kao i usluge asistencije i druge usluge koje mogu pomoći starijim osobama koje su navršile određene godine života, ali nisu ispunile uslov za ostvarivanje starosne penzije koji se tiče minimalnog staža osiguranja ili iz drugih razloga ne mogu da ostvare starosnu penziju ili drugu prestaciju, a nemaju sredstva za izdržavanje.<sup>452</sup>

### 1.3.4. Nezaposlenost

U okviru sistema socijalnog obezbeđenja, nadalje, treba obezbediti i *zaštitu za slučaj nezaposlenosti*. S tim u vezi, treba imati u vidu da pravo na rad, koje je potvrđeno u članu 6. Pakta, ne uključuje apsolutno i bezuslovno pravo da se dobije zaposlenje, već države imaju obavezu da usvajaju i sprovode politike usmerene na postizanje pune, produktivne i slobodno izabrane zaposlenosti. U tom kontekstu, neizbežno dolazi do nezaposlenosti, na šta utiče više različitih činilaca, uključujući i činioce koje država ne može da kontroliše. U Konvenciji Međunarodne organizacije rada broj 102, nezaposlenost, kao socijalni rizik, podrazumeva "gubitak zarade [...] zbog nesposobnosti da se dobije podesno zaposlenje, u slučaju da je reč o licu koje je sposobno i dostupno da radi" (član 20.). To, dalje, znači da je zaštita za slučaj nezaposlenosti usmerena prevashodno na slučajeve izostanka

446 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 11.

447 *Isto*, stav 13.

448 Republika Srbija nije ratifikovala Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 130 o medicinskoj nezi i prestacijama za slučaj bolesti.

449 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 14.

450 *Isto*, stav 15.

451 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stav 28.

452 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 15.

podesnog zaposlenja, s tim što je državama ugovornicama Konvencije broj 102 prepušteno da unutrašnjim zakonodavstvom preciziraju izraz "gubitak zarade" i utvrde slučajeve gubitka zarade za koje će u sistemu socijalnog obezbeđenja biti omogućena odgovarajuća zaštita. Za razliku od ove konvencije, a u skladu s promenama koje su se u međuvremenu desile u svetu rada, Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 168 o unapređenju zaposlenosti i zaštiti od nezaposlenosti,<sup>453</sup> pored pune nezaposlenosti, pod nezaposlenost kao socijalni rizik podvodi i slučaj delimične nezaposlenosti, kao i slučaj suspenzije ili umanjnja primanja zbog privremene obustave rada ili rada s nepunim radnim vremenom. Standardi konvencija br. 102 i 168, koji se tiču nezaposlenosti, pritom, pretpostavljaju nemogućnost zaštićenog lica da dobije *podesno odnosno prikladno zaposlenje*, kakvim se smatra zaposlenje koje odgovara godinama života, radnom stažu, iskustvu, trajanju nezaposlenosti i ličnoj i porodičnoj situaciji zaštićenog lica.<sup>454</sup> Pored navedenih kriterijuma, prilikom ocene podesnosti zaposlenja naročito valja imati u vidu i stanje na tržištu rada, kao i to da li je određeni posao slobodan zbog obustave rada usled aktuelnog radnog spora. Države ugovornice Pakta, pritom, treba da usvajaju mere kojima se promoviše stvaranje poslova, ali i da krug lica zaštićenih u okviru sistema socijalnog obezbeđenja proširuju na sva lica koja nisu u stanju da dobiju ili zadrže podesno zaposlenje.<sup>455</sup> Prestacije za slučaj nezaposlenosti, pritom, treba da se isplaćuju nezaposlenim radnicima tokom odgovarajućeg vremenskog perioda, dok bi po isteku tog perioda trebalo obezbediti druge prestacije iz sistema socijalnog obezbeđenja, poput socijalne pomoći.<sup>456</sup> Ovaj zahtev vredi ne samo za radnike koji rade u okviru radnog odnosa na neodređeno vreme i s punim radnim vremenom, već i za druge kategorije radnika (npr. radnici koji rade s nepunim radnim vremenom, sezonski radnici, samozaposlena lica, radnici u neformalnoj ekonomiji). S tim u vezi, treba imati u vidu da Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 168, kao i Preporuka Međunarodne organizacije rada broj 202 o socijalnoj zaštiti, afirmišu ideju da socijalno obezbeđenje treba koristiti kao sredstvo za promovisanje pune, produktivne i slobodno izabrane zaposlenosti i podršku politikama aktivnog tržišta rada.<sup>457</sup> Na to se nadovezuje i potreba za koordinacijom prestacija iz socijalnog obezbeđenja, instrumenata za zapošljavanje i socijalne politike usmerene na unapređenje zapošljavanja. S druge strane, veza između podesnog zaposlenja i slobode izbora zaposlenja podrazumeva da pravo na prestacije za slučaj nezaposlenosti i pravo na usluge službi za zapošljavanje ne smeju zavisiti od prihvatanja bilo kog ponuđenog rada. Slično, kao podesno zaposlenje ne može se kvalifikovati nametanje obaveznog rada kao uslova za ostvarivanje davanja za slučaj nezaposlenosti.<sup>458</sup>

453 Republika Srbija nije ratifikovala ovu konvenciju.

454 Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 168 o unapređenju zaposlenosti i zaštiti od nezaposlenosti, član 21, stav 2.

455 *Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, A/HRC/31/32, 21. decembar 2015, stav 43.*

456 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19, stav 16.*

457 *Ostvarivanje prava na rad. Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, stav 42.*

458 *Isto.*

### 1.3.5. Povreda na radu

Nadalje, sistemom socijalnog obezbeđenja treba pokriti i *povrede na radu*. Države ugovornice Pakta su dužne da radnicima koji rade u okviru radnog odnosa, kao i svim drugim radnicima koji obavljaju produktivni rad, obezbede zaštitu za slučaj da na radu pretrpe povredu. Ova zaštita treba da obuhvati pristup zdravstvenoj zaštiti, kao i da pokrije troškove i gubitak zarada ili drugih primanja do čega je došlo usled povrede ili bolesnog stanja. U slučaju da radnik premine usled povrede na radu, zaštita treba da pokrije i gubitak izdržavanja supružnika i drugih lica koje je preminuli radnik izdržavao. Pored navedenih prestacija, zaštita treba da obuhvati i novčane prestacije koje se ostvaruju umesto zarade ili drugih primanja koja radnik ne može da ostvari zbog sprečenosti za rad usled povrede. Ostvarivanje navedenih prestacija ne sme, međutim, biti uslovljeno dužinom radnog staža, ostvarivanjem određenog minimalnog staža osiguranja ili uplatom doprinosa za osiguranje.<sup>459</sup>

### 1.3.6. Podrška porodici i detetu

Države ugovornice Pakta su obavezne i da obezbede *podršku porodici i detetu*, i to kroz odgovarajuće novčane i naturalne prestacije i usluge, poput hrane, odeće, smeštaja, vode. Ovo pravo treba razumeti i u svetlu člana 10. Pakta, kao i u svetlu člana 26. Konvencije o pravima deteta. Države ugovornice Pakta su, otud, dužne da, prilikom obezbeđivanja prestacija za podršku porodici i deci, uzimaju u obzir položaj deteta i lica koja su odgovorna za izdržavanje deteta ili odrasle osobe, sredstva koja oni imaju na raspolaganju, i sve druge bitne okolnosti vezane za zahteve koje je podnelo dete ili odrasla osoba ili pak treće lice u njihovo ime.<sup>460</sup> Odgovarajuća davanja i činjenja, pritom, treba da budu obezbeđena porodicama, bez diskriminacije.

### 1.3.7. Materinstvo

Posebnu granu u okviru sistema socijalnog obezbeđenja predstavlja i *zaštita za slučaj materinstva*. U pogledu majki koje rade, ta zaštita izričito je potvrđena u članu 10. Pakta, kao i u članu 11, stav 2, tačka b) Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, po kojima žene koje rade imaju pravo na plaćeno odsustvo s rada, odnosno pravo na odsustvo s odgovarajućim prestacijama iz sistema socijalnog obezbeđenja, s tim što je u Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, uz ovo pravo, izričito potvrđeno i pravo na zaštitu od gubitka ranijeg radnog mesta i primanja po osnovu staža. Plaćeno materinsko odsustvo, pritom, treba da bude zajemčeno u korist svih žena, uključujući žene koje obavljaju nestandardni rad. Ono treba da bude obezbeđeno tokom odgovarajućeg perioda, kakvim se, u smislu odredaba Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva,<sup>461</sup> sma-

459 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19, stav 17.*

460 *Isto, stav 18.*

461 Zakon o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 1/2010.*



tra period od najmanje 14 nedelja, koje uključuju šest nedelja obaveznog odsustva posle porođaja (član 4. st. 1. i 4. Konvencije broj 183). Pored novčanih prestacija, zaštita za slučaj materinstva obuhvata i odgovarajuće zdravstvene usluge koje se obezbeđuju ženama i deci, uključujući perinatalnu negu, negu u vezi s porođajem i postnatalnu negu, te neophodnu hospitalizaciju.<sup>462</sup>

### 1.3.8. Invalidnost

Delotvorno uživanje prava na socijalno obezbeđenje pretpostavlja i *zaštitu za slučaj invalidnosti*. Ovo stoga što pojedincu, zbog gubitka sposobnosti za rad, može biti onemogućeno ili otežano zarađivanje sredstava za izdržavanje na osnovu slobodno izabranog ili prihvaćenog rada. Države ugovornice Pakta su, otud, obavezne da obezbede odgovarajuću podršku licima koja su, zbog invalidnosti ili činilaca koji se odnose na invalidnost, privremeno izgubila primanja, ili su im primanja redukovana, ili im je uskraćena mogućnost za zaposlenje ili su, pak, trajno nesposbna za rad.<sup>463</sup> Ta podrška, pre svega, podrazumeva obezbeđivanje sredstava za izdržavanje, tj. odgovarajuća novčana davanja, kao i druge prestacije kojima se uvažava potreba za pomoći i prevazilaženjem troškova koji su često povezani s invalidnošću. S tim u vezi, treba imati u vidu da invalidnost, u smislu Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 102, obuhvata „slučajeve nesposobnosti određenog stepena za obavljanje profesionalne aktivnosti, kada je verovatno da će ta nesposobnost biti stalna ili kada ona postoji i nakon što je prestalo pravo na novčane prestacije za slučaj bolesti“ (član 54.). Predmetni pojam je na isti način određen i u Konvenciji broj 128<sup>464</sup>, osim kada je reč o vremenskoj dimenziji nesposobnosti za rad, budući da su ovom konvencijom „pokriveni“ slučajevi nesposobnosti koja izgleda da će biti trajna ili da neće nestati po isteku propisanog perioda privremene ili inicijalne nesposobnosti (član 8. Konvencije broj 128). Uzete zajedno, obe definicije pokazuju da su standardima Međunarodne organizacije rada obuhvaćeni kako slučajevi nesposobnosti za obavljanje profesionalne aktivnosti koju je određeno lice obavljalo pre nastupanja bolesti ili povrede koje su dovele do invalidnosti, tako i slučajevi gubitka sposobnosti za obavljanje bilo koje aktivnosti koja donosi prihode, s tim što je državama prepušteno da utvrde najniži stepen invalidnosti za koji se obezbeđuje zaštita. Konačno, zaštitu za slučaj invalidnosti treba posmatrati i iz ugla prava osoba sa invaliditetom, budući da obezbeđivanje prestacija iz socijalnog osiguranja i socijalne zaštite predstavlja preduslov za obezbeđivanje ekonomske sigurnosti ovih lica. Takođe, delotvorno uživanje prava na socijalno obezbeđenje pretpostavlja i obezbeđivanje podrške pojedincima koji osobama sa invaliditetom pružaju negu i pomoć, budući da se članovi porodice i drugi negovatelji osoba sa invaliditetom, upravo zbog nege ovih lica, neretko nalaze u stanju socijalne potrebe.<sup>465</sup> Konačno, treba imati

u vidu i to da podrška koja se obezbeđuje osobama sa invaliditetom treba da bude pružana na dostojanstven način.<sup>466</sup> U tom smislu, institucionalizacija ne sme da se posmatra i koristi kao odgovarajući supstitut za socijalno obezbeđenje i za finansijsku podršku osobama sa invaliditetom. Takođe, institucionalizacija ne sme da se koristi ni kao zamena za rehabilitaciju i podršku zaposlenju, u smislu čl. 6. i 7. Pakta. Umesto toga, institucionalizacija može biti prihvatljiva samo ako je neophodna iz drugih razloga.<sup>467</sup>

### 1.3.9. Smrt izdržavaoca

Konačno, delotvorno ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje nije moguće bez obezbeđivanja *prestacija u korist siročadi i drugih članova porodice preminulog izdržavaoca koji je ostvarivao penziju ili bio pokriven sistemom socijalnog obezbeđenja*.<sup>468</sup> Ove prestacije podrazumevaju i naknadu pogrebnih troškova, naročito u državama ugovornicama Pakta u kojima su ovi troškovi izuzetno visoki (“nedostižni”). Pritom je zabranjeno isključivanje siročadi i drugih članova porodice preminulog izdržavaoca iz sistema socijalnog obezbeđenja, zbog urođenih ili stečenih ličnih svojstava koja predstavljaju osnov diskriminacije. To je naročito značajno u slučajevima kada veliki broj dece ili starijih osoba ostaje bez članova porodice ili bez podrške zajednice zbog zaraženosti HIV-om ili oboljevanja od side, tuberkuloze, malarije i drugih endemskih bolesti.<sup>469</sup>

### 1.3.10. Elementi prava na socijalno obezbeđenje

Sve navedene socijalne prestacije, nezavisno od načina nadoknade (dakle, nezavisno do toga da li se isplaćuju u novcu ili se obezbeđuju u stvarima ili kroz činjenja), moraju biti *odgovarajuće*. Pravo na socijalno obezbeđenje pretpostavlja, naime, dostupnost odgovarajućih novčanih i naturalnih prestacija, kao i odgovarajućih činjenja, u trajanju i visini koji pojedincu omogućavaju odgovarajući životni standard, kao i pristup kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti. Zahtev koji se tiče *adekvatnosti socijalnih prestacija* odnosi se, dakle, kako na visinu prestacija, tako i na period njihovog obezbeđivanja, ne bi li se svakom omogućilo da ostvaruje svoja prava na pomoć i podršku porodici, na odgovarajući standard života i odgovarajući pristup zdravstvenoj zaštiti, u smislu čl. 10-12. Pakta. Nadalje, države treba da, u duhu načela poštovanja ljudskog dostojanstva potvrđenog u preambuli Pakta, kao i u duhu antidiskriminacione klauzule iz člana 2. Pakta, izbegavaju nepovoljne posledice, naročito prilikom određivanja visine prestacija i oblika obezbeđivanja prestacija. S tim u vezi, države su dužne da redovno nadziru kriterijume adekvatnosti, kako bi obezbedile da korisnici prestacija mogu da, na osnovu njih, priušte dobra i usluge neophodne za ostvarivanje

462 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 19.

463 *Isto*, stav 20.

464 Republika Srbija nije ratifikovala Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 128 o prestacijama za slučaj invalidnosti, starosti i smrti izdržavaoca.

465 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stav 28.

466 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 20.

467 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stav 29.

468 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stav 29.

469 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 21.



Paktom zajemčenih prava. Konačno, u doprinosnim šemama socijalnog obezbeđenja treba osigurati da se, prilikom određivanja visine prestacija koje se isplaćuju kao zamena za primanja koja nisu mogla biti ostvarena zbog nastupanja socijalnih rizika – uspostavi razumna veza između izgubljenih primanja, uplaćenih doprinosa i visine socijalne prestacije.<sup>470</sup> To, preciznije, znači da u okviru doprinosnih šema socijalnog obezbeđenja treba obezbediti prestacije koje se, po svojoj visini, približavaju primanjima koje bi pojedinac ostvarivao u slučaju da nije došlo do nastupanja određenog socijalnog rizika, a s ciljem da se zaštićenim licima obezbedi životni standard čiji je nivo isti ili sličan nivou njihovog standarda za vreme obavljanja redovne profesionalne aktivnosti. S druge strane, u okviru nedoprinosnih šema socijalnog obezbeđenja, pružaju se osnovne (minimalne) socijalne prestacije, koje zaštićenim licima garantuju zadovoljenje neophodnih životnih potreba.<sup>471</sup> Pravo na socijalno obezbeđenje pretpostavlja, naime, obavezu država da svakom obezbede minimum zaštite od osnovnih socijalnih rizika i da, nakon što obezbede taj minimalni prag socijalnog obezbeđenja, preduzimaju neophodne mere ne bi li se postepeno obezbedio i viši nivo zaštite.

Konačno, u praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava afirmisan je stav da bitan element prava na socijalnu sigurnost čini i *pristupačnost*. Ovaj element se, najpre, izražava kroz zahtev da sva lica treba budu pokrivena sistemom socijalnog obezbeđenja, a posebno pojedinci koji pripadaju najugroženijim i marginalizovanim grupama, bez diskriminacije po bilo kom svojstvu iz člana 2, stav 2 Pakta. Ovako shvaćena univerzalnost sistema socijalnog obezbeđenja neizbežno podrazumeva uspostavljanje nedoprinosnih šema socijalnog obezbeđenja, jer bez njih nije moguće postići pokrivenost svih građana zaštitom od socijalnih rizika.<sup>472</sup>

Nadalje, pristupačnost se tiče i *utvrđivanja uslova za ostvarivanje socijalnih prestacija*. Ovi uslovi moraju biti razumni, srazmerni i transparentni. Takođe, eventualna ukidanja, smanjenje obima ili obustava isplate prestacija moraju biti pažljivo određeni i zasnovani na razlozima koji su razumni i unapred propisani.<sup>473</sup> Tako je, primera radi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava izrazio zabrinutost zbog ukidanja prava na besplatnu medicinsku negu osobama sa invaliditetom koje, na osnovu rada u zaštitnim radionicama, ostvaruju minimalnu zaradu u Irskoj.<sup>474</sup> S druge strane, Južna Koreja je kritikovana zbog uvođenja uslova za ostvarivanje prava na dodatak za siromašne građane koji su očigledno toliko strogi da isključuju iz kruga zaštićenih lica mnoge siromašne građane, kao i zbog rešenja da redovno odobreni iznos finansijske pomoći za siromašne može biti drastično umanjen bez najave i bez opravdanog razloga.<sup>475</sup> Takođe, Komitet je izrazio zabrinutost i zbog toga što u Državnoj Zajednici

Srbija i Crna Gora, učešće radnika u štrajku, pored obustave isplate zarada, dovodi i do suspenzije prava iz sistema socijalnog obezbeđenja.<sup>476</sup>

Element prava na socijalno obezbeđenje koji se tiče pristupačnosti podrazumeva i zahtev da u šemama socijalnog obezbeđenja koje se finansiraju doprinosima, doprinosi moraju biti unapred utvrđeni. Visina doprinosa, pritom, mora biti određena tako da su neposredni i posredni troškovi plaćanja doprinosa priuštivi svima. To, preciznije, znači da se pristupačnost socijalnog obezbeđenja vezuje i za *priuštivost*, te troškovi koji prate uplatu doprinosa ne smeju da budu tako visoki da osujećuju ostvarivanje ovog i drugih Paktom zajemčenih prava.<sup>477</sup>

Pristupačnost se vezuje i za *učešće korisnika šema socijalnog obezbeđenja u upravljanju sistemom socijalnog obezbeđenja*. Takođe, sistem socijalnog obezbeđenja treba da na jasan i transparentan način obezbeđuje pojedincima i organizacijama informacije o svim socijalnim prestacijama.<sup>478</sup> Konačno, pristupačnost se ogleda i u blagovremenosti obezbeđivanja prestacija korisnicima i u *obezbeđivanju fizičkog pristupa prestacijama*. Posebna pažnja, u tom smislu, mora biti poklonjena osobama s invaliditetom, migrantima i licima koja žive u udaljenim područjima, područjima s visokim rizikom od prirodnih katastrofa ili područjima zahvaćenih ratnim sukobom.<sup>479</sup>

Neki od navedenih elemenata pristupačnosti socijalnog obezbeđenja potvrđeni su i u Konvenciji Međunarodne organizacije rada broj 102, iako ona prihvata izrazito fleksibilan stav prema izboru metoda zaštite od socijalnih rizika. Reč je, preciznije, o slobodi ugovornica Konvencije broj 102 da organizuju svoje sisteme socijalnog obezbeđenja i da, u okviru njih, obezbeđuju zagarantovane socijalne prestacije kombinovanjem doprinosnih i nedoprinosnih prestacija, različitih metoda obračunavanja prestacija, opštih i posebnih šema socijalnog obezbeđenja, obaveznog i dobrovoljnog socijalnog osiguranja ili privatnopravnih i javnopravnih mera, na način koji najbolje odgovara potrebama svake države.<sup>480</sup> Premda priznaje suverenost država u pogledu finansijskog i administrativnog organizovanja sistema socijalnog obezbeđenja, Konvencija broj 102 predviđa i jedno ograničenje: troškovi zaštite u okviru nacionalnog sistema socijalnog obezbeđenja ne smeju biti određeni tako da suviše opterećuju lica slabog imovnog stanja (član 71, stav 1). Uvođenjem ovog ograničenja potvrđeno je pravilo da pojedinac učestvuje u finansiranju sistema socijalnog obezbeđenja, u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima, i da u okviru ovog sistema, u propisanim granicama, može da zahteva prestacije koje odgovaraju njegovim potrebama. To, dalje, podrazumeva obavezu država da doprinose i druge troškove zaštite od socijalnih rizika određuju u visini koju njihovi dužnici mogu da podnesu, jer se u suprotnom

470 Isto, stav 22.

471 *Introduction to social security*, International Labour Office, Geneva, 1984, str. 23-25.

472 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 23.

473 Isto, stav 24.

474 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Irsko*, 5. jun 2002, E/C.12/1/Add.77, stav 15.

475 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Republika Koreja*, 21. maj 2001, E/C.12/1/Add.59, stav 23.

476 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Srbija i Crna Gora*, 23. jun 2005, E/C.12/1/Add.108, stav 19.

477 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 25.

478 Isto, stav 26.

479 Isto, stav 27.

480 Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III, International Labour Conference, 2001, stav 156.

osujećuje ili ugrožava ostvarivanje zaštite od socijalnih rizika. S druge strane, konvencije br. 102, 128 i 130 potvrđuju i načelo učešća zainteresovanih lica u upravljanju sistemom socijalnog obezbeđenja. Ovo načelo izražava potrebu za koordiniranim upravljanjem sistemom socijalnog obezbeđenja, kroz predstavljenost zaštićenih lica u telima koja donose odluke od značaja za ova lica. Države, otud, imaju obavezu da implementiraju načelo učešća zaštićenih lica u svim slučajevima, osim u slučaju kada je upravljanje povereno resornom ministarstvu ili ustanovi koju nadzire nadležni državni organ. Van ovog izuzetka, države treba da obezbede izbor predstavnika zaštićenih lica u organe upravljanja ustanova socijalnog obezbeđenja ili da priznaju pravo predstavnika zaštićenih lica da, sa savetodavnim statusom, prisustvuju sastancima organa upravljanja. S druge strane, Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 168 obavezuje države ugovornice da obezbede da predstavnici zaštićenih lica i poslodavaca imaju savetodavnu ulogu u upravljanju zaštitom za slučaj nezaposlenosti, čak i kada je upravljanje povereno resornom ministarstvu (član 29. Konvencije broj 168).

## 2. Obaveze država

### 2.1. Opšte obaveze država

Član 9. Pakta potvrđuje da države "priznaju" pravo na socijalno obezbeđenje. To znači da se ovo pravo postepeno ostvaruje i da, kao takvo, treba da se razume u vezi s članom 2. stav 1. Pakta, po kom se svaka država obavezuje da preduzima korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja Paktom priznatih prava. Države ugovornice, pritom, treba da koriste sva raspoloživa sredstva kako bi, kao svoj prioritet, ispunile obaveze proste iz člana 9. Pakta. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, otud, prilikom nadzora nad primenom Pakta u državama ugovornicama, uzima u obzir činjenicu da stvaranje uslova za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje povlači sa sobom niz finansijskih posledica po države. Ipak, zbog suštinskog značaja socijalnog obezbeđenja za ljudsko dostojanstvo, od država se zahteva da u svom zakonodavstvu i praksi daju prioritet ostvarivanju prava na socijalno obezbeđenje. Države su, stoga, dužne da razviju nacionalnu strategiju za puno ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje i da za dostizanje tog cilja dodele odgovarajuća budžetska i druga sredstva, a ako je neophodno, i da koriste programe međunarodne saradnje i tehničke pomoći.<sup>481</sup>

Istovremeno, države imaju i određene *trenutne obaveze* u vezi sa stvaranjem uslova za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje, počevši od obaveze da obezbede da se ovo pravo ostvaruje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, u smislu člana 2. stav 2. Pakta. Za tim sledi i trenutna obaveza država da obezbede jednaka prava muškaraca i žena u oblasti socijalnog obezbeđenja, u smislu člana 3.

Pakta. Pravo na socijalno obezbeđenje pretpostavlja, naime, postojanje sistema socijalnog obezbeđenja koji svima pruža jednake mogućnosti za uživanje odgovarajuće zaštite od socijalnih rizika. To znači da sistemi socijalnog obezbeđenja treba da budu dostupni svima, bez obzira na rasu, pol, jezik, veru ili drugo svojstvo, zbog čega je zabranjeno arbitrerno postupanje države u oblasti socijalnog obezbeđenja, naročito kada je reč o neopravdanom uskraćivanju ili ograničavanju zaštite u okviru sistema socijalnog obezbeđenja. Konačno, države ugovornice, u vezi s pravom na socijalno obezbeđenje, imaju i trenutnu obavezu da preduzimaju korake usmerene na punu primenu člana 11, stav 1. Pakta, kojim je potvrđeno pravo na odgovarajući životni standard, kao i na punu primenu člana 12. Pakta, kojim je potvrđeno pravo na zdravlje.<sup>482</sup>

Osnovna obaveza država podrazumeva najmanje to da zadovolje minimalni elementarni nivo prava na socijalno obezbeđenje. Od država se, preciznije, zahteva da osiguraju pristup šemi socijalnog obezbeđenja koja svim pojedincima i porodicama pruža minimalni elementarni nivo prestacija koje se tiču makar osnovne zdravstvene zaštite (pristup zdravstvenim ustanovama, proizvodima i uslugama bez diskriminacije, obezbeđivanje osnovnih lekova, pristup zaštiti reproduktivnog zdravlja, prenatalnog i postnatalnog zdravlja majki i zdravlja dece, te imunizaciji protiv najozbiljnijih infektivnih bolesti u zajednici), osnovnog smeštaja, odnosno stanovanja, vode i sanitarnih uslova, hrane i najosnovnijih oblika obrazovanja.<sup>483</sup> Ako država ugovornica Pakta, na osnovu maksimuma sredstava koje ima na raspolaganju, ne može da obezbedi minimum zaštite od svih osnovnih socijalnih rizika, trebalo bi da, nakon postupka širih konsultacija, odabere ključnu grupu socijalnih rizika od kojih će obezbediti zaštitu.<sup>484</sup> Nadalje, države ugovornice Pakta treba da preduzimaju ciljne korake u pravcu implementacije šema socijalnog obezbeđenja, naročito kada je reč o šemama kojima se štite ugroženi i marginalizovani pojedinci i grupe.<sup>485</sup> Od država se zahteva i da poštuju postojeće šeme socijalnog obezbeđenja, da usvoje i implementiraju nacionalnu strategiju socijalnog obezbeđenja i prateći akcioni plan, kao i da nadziru obim ostvarivanja prava na socijalno obezbeđenje.<sup>486</sup>

Prilikom procene ispunjenosti obaveza preuzetih ratifikacijom Pakta, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava razmatra da li su određene aktivnosti države bile opravdane, srazmerne i usklađene s načelom poštovanja ljudskih prava i demokratskim načelima, kao i da li postoji odgovarajući okvir za nadzor i utvrđivanje odgovornosti za preduzete aktivnosti. Povrede prava na socijalno obezbeđenje, otud, mogu nastati ako država stavi van snage ili obustavi primenu pravnih propisa neophodnih za kontinuirano uživanje prava na socijalno obezbeđenje. Isto vredi i ako država aktivno podržava mere trećih lica koje nisu u skladu s garantijom prava na socijalno obezbeđenje, ili ako uvodi različite uslove za

482 Isto, stav 40.

483 Isto, stav 59; Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14: Pravo na najviši dostižni standard zdravlja (član 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, 11. avgust 2000, E/C.12/2000/4, stavovi 43-44.

484 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 59. tačka a).

485 Isto, stav 59. tač. b) i e).

486 Isto, stav 59. tač. c), d) i f).

481 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 41.

ostvarivanje socijalne pomoći za ugrožene i marginalizovane pojedince, zavisno od mesta njihovog prebivališta. Takođe, kao povreda prava na socijalno obezbeđenje može se kvalifikovati i aktivno uskraćivanje prava u ovoj oblasti ženama ili određenim pojedincima, odnosno grupama. Nadalje, povredu prava na socijalno obezbeđenje uspostavlja i preduzimanje regresivnih mera, koje nisu u skladu s Paktom.<sup>487</sup> Paktom su, naime, u načelu, zabranjene regresivne mere koje se preduzimaju u vezi s ostvarivanjem prava na socijalno obezbeđenje, dok Komitet, u pogledu država koje izuzetno primenjuju regresivne mere, naročito pažljivo razmatra te mere, posebno imajući u vidu obavezu preduzimanja koraka usmerenih ka postepenom ostvarivanju prava na socijalno obezbeđenje.<sup>488</sup> Država koja se izuzetno odluči na primenu regresivnih mera, otud, treba da dokaže da ih je uvela posle pažljivog razmatranja svih mogućih alternativnih rešenja i da su one opravdane u odnosu na sva druga Paktom zajemčena prava, u smislu obaveze korišćenja maksimuma dostupnih sredstava. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, otud, prilikom procene dopuštenosti regresivnih mera, s posebnom pažnjom razmatra da li je postojalo razumno opravdanje za preduzimanje određenih mera, da li su njihove alternative celovito ispitane, da li su grupe lica koje su pogođene primenom tih mera stvarno učestvovala u razmatranju predloženih mera i njihovih alternativa, da li se merama uspostavlja neposredna ili posredna diskriminacija, da li će mere uticati na ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje, odnosno da li će neopravdano uticati na stečena prava iz sistema socijalnog obezbeđenja ili će pojedinci ili grupe biti lišeni pristupa minimalnom osnovnom nivou socijalnog obezbeđenja, kao i to da li je na nacionalnom nivou postojala nezavisna revizija predmetnih mera.<sup>489</sup>

Konačno, povrede prava na socijalno obezbeđenje mogu biti učinjene i propuštanjem države ugovornice Pakta da preduzme dovoljne i odgovarajuće mere za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje. To će, primera radi, biti slučaj ukoliko država ne primenjuje pravne propise ili politike usvojene u cilju obezbeđivanja ostvarivanja prava na socijalno obezbeđenje. Slično vredi i ako država ne obezbeđuje finansijsku održivost državnih penzijskih šema, kao i ako ne novelira ili ne stavlja van snage pravne propise koji su očigledno neusklađeni s garantijom prava na socijalno obezbeđenje. Povredom prava na socijalno obezbeđenje treba smatrati i propuštanje države da sprečava pojedince i grupe u povredama prava na socijalno obezbeđenje, propuštanje države da hitno otkloni prepreke koje sprečavaju ostvarivanje Paktom zajemčenih prava, kao i propuštanje države da uzme u obzir obaveze iz Pakta prilikom zaključenja ugovora s međunarodnom organizacijom, multinacionalnom korporacijom ili drugom državom.<sup>490</sup>

## 2.2. Posebne obaveze država

Poput drugih Paktom zajemčenih prava, i pravo na socijalno obezbeđenje pretpostavlja trojake obaveze država: obaveze poštovanja, zaštite i ispunjavanja. Prva od ovih obaveza vezuje se za zahtev da se države ugovornice Pakta uzdrže od neposrednog ili posrednog ometanja pojedinaca u uživanju prava na socijalno obezbeđenje. Reč je, preciznije, o obavezi koja uključuje uzdržavanje od praksi i aktivnosti kojima se uskraćuje ili ograničava jednak pristup odgovarajućim merama socijalnog obezbeđenja, kao i uzdržavanje od arbitrarnog ili neopravdanog ometanja institucija koje su pojedinci ili tela ustanovili u cilju obezbeđivanja zaštite od socijalnih rizika.<sup>491</sup>

S druge strane, obaveza zaštite prava na socijalno obezbeđenje pretpostavlja obavezu država ugovornica Pakta da sprečavaju treća lica (pojedince, grupe, korporacije i druge subjekte, kao i lica koja postupaju po njihovom ovlašćenju) u ometanju uživanja prava na socijalno obezbeđenje. Države su, u tom smislu, obavezne, između ostalog, i da usvajaju neophodne i delotvorne zakonodavne i druge mere, poput mera kojima se treća lica sprečavaju u uskraćivanju jednakog pristupa šemama socijalnog obezbeđenja kojima rukovode, kao i u utvrđivanju nerazumnih uslova za ostvarivanje određenih socijalnih prestacija. Slično, države ugovornice Pakta treba da preduzimaju mere koje sprečavaju poslodavce da krše zakonsku obavezu plaćanja doprinosa za osiguranje za svoje radnike. Takođe, države treba da preduzimaju mere kojima se treća lica sprečavaju u arbitrarnom ili neopravdanom ometanju primene programa samopomoći, kao i običajnih ili tradicionalnih načina obezbeđivanja zaštite od socijalnih rizika koji su u skladu s garantijom prava na socijalno obezbeđenje.<sup>492</sup> Tako je, primera radi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava zatražio od Meksika da uredi i nadzire postupanje vojnih i paravojnih snaga u državi Čijapas, kako bi obezbedio da vojne snage ne ometaju sprovođenje programa socijalne pomoći koji se implementiraju uz aktivno učešće stanovništva.<sup>493</sup>

U slučaju da treća lica upravljaju ili kontrolišu određene šeme socijalnog obezbeđenja, države zadržavaju odgovornost za upravljanje nacionalnim sistemom socijalnog obezbeđenja. Osim toga, države su obavezne i da obezbede da privatnopravni subjekti koji upravljaju ili kontrolišu određene šeme socijalnog obezbeđenja ne osujećuju jednak pristup, adekvatnost, priuštivost i pristupačnost socijalnog obezbeđenja. U te svrhe, države treba da ustanove delotvorni regulatorni sistem, pod čijim će okriljem biti obezbeđeno okvirno zakonodavstvo, nezavisan nadzor, stvarno učešće javnosti, te mogućnost izricanja sankcija za kršenje merodavnih pravnih propisa.<sup>494</sup>

Konačno, obaveze koje se tiču ispunjavanja podrazumevaju usvajanje neophodnih mera, počevši od implementacije šema socijalnog obezbeđenja koje imaju za

487 Isto, stav 64.

488 M. Langford, J. A. King (2008), str. 501.

489 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 42.

490 Isto, stav 65.

491 Isto, stav 44.

492 Isto, stav 45.

493 Nav. prema: M. Langford, J. A. King (2008), str. 508.

494 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 46.



cilj puno ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje. Potonja mera, pritom, pretpostavlja i priznavanje prava na socijalno obezbeđenje u nacionalnom pravnom sistemu, kao i obavezu država da pomažu pojedincima i zajednicama pri uživanju prava na socijalno obezbeđenje. Osim toga, države treba da usvoje nacionalnu strategiju socijalnog obezbeđenja i akcioni plan za ostvarivanje ovog prava, kao i da osiguraju da sistem socijalnog obezbeđenja bude odgovarajući, pristupačan za sve i da pokriva osnovne socijalne rizike.<sup>495</sup> Nadalje, države imaju i obavezu da, kroz sistem obrazovanja i na druge načine, upoznaju javnost s pristupom šemama socijalnog obezbeđenja, posebno u pogledu lica koja žive u ruralnim i ugroženim urbanim područjima, kao i u pogledu jezičkih i drugih manjina.<sup>496</sup> Potonja obaveza je istaknuta u Opštem komentaru br. 19, između ostalog, i stoga što je Komitet u pogledu nekih država naišao na uznemirujuće podatke o neobaveštenosti građana o mogućnosti ostvarivanja prava iz sistema socijalnog obezbeđenja, poput podatka da približno milion lica u Ujedinjenom Kraljevstvu nije podnelo zahtev za ostvarivanje socijalnih prestacija na koje su imala pravo.<sup>497</sup> Na posletku, države treba da obezbede ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje licima ili grupama koje, zbog razloga koji su van njihove kontrole, nisu u mogućnosti da na osnovu raspoloživih sredstava ovo pravo ostvare u okviru postojećeg sistema socijalnog obezbeđenja. U tom smislu, od država se zahteva da ustanove nedoprinodne šeme socijalnog obezbeđenja ili da uvedu druge mere socijalne pomoći, kojima će obezbediti podršku pojedincima ili grupama koje nisu u stanju da uplaćuju doprinose za zaštitu od socijalnih rizika. Posebnu pažnju, pritom, treba posvetiti potrebi da sistem socijalnog obezbeđenja pruža zaštitu i u vreme prirodnih katastrofa, ratnih sukoba, suša i drugih vanrednih stanja.<sup>498</sup> Takođe, važno je obezbediti da šeme socijalnog obezbeđenja pružaju zaštitu ugroženim i marginalizovanim grupama, čak i kada postoje ograničene mogućnosti za finansiranje socijalnog obezbeđenja, bilo iz poreza i/ili doprinosima zaštićenih lica. Otud bi trebalo razvijati jeftine i alternativne šeme koje će odmah pružati zaštitu licima koja nemaju pristup sistemu socijalnog obezbeđenja, ali uz postepeno uključivanje ovih šema u redovne šeme socijalnog obezbeđenja. Takođe, postoji i potreba za usvajanjem politika i pravnih propisa koji će omogućiti postepeno uključivanje lica koja rade u neformalnoj ekonomiji u sistem socijalnog obezbeđenja, a isto važi i za lica koja su iz drugih razloga isključena iz ovog sistema.<sup>499</sup>

Međunarodne obaveze koje države ugovornice Pakta imaju u vezi s pravom na socijalno obezbeđenje uključuju i uzdržavanje od aktivnosti koje bi mogle da (neposredno ili posredno) ometaju uživanje prava na socijalno obezbeđenje u drugim državama. S druge strane, države koje za to imaju sredstava, treba da olakšavaju ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje u drugim državama, pre svega kroz obezbeđivanje ekonomske i tehničke pomoći. Eko-

nomski razvijene države, pritom, imaju posebnu odgovornost da pomažu državama u razvoju u ovoj oblasti.<sup>500</sup>

Države ugovornice Pakta treba da posvećuju dužnu pažnju pravu na socijalno obezbeđenje u međunarodnim sporazumima i da, štaviše, razmatraju mogućnosti za razvoj pravnih instrumenata u ovoj oblasti. To naročito vredi za zaključivanje dvostranih i višestranih sporazuma i druge instrumente za koordinaciju doprinosnih šema socijalnog obezbeđenja migranata, što je potvrđeno i u Međunarodnoj konvenciji za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (član 27.). Na taj način se, naime, obezbeđuje da migranti i članovi njihovih porodica uživaju isti tretman kao i domaći državljani, sve dok ispunjavaju uslove utvrđene merodavnim zakonodavstvom države prijema i merodavnim dvostranim ili višestranim ugovorom. S druge strane, trebalo bi obezbediti da lica koja privremeno rade u drugoj državi budu pokrivena šemama socijalnog obezbeđenja koje postoje u državi porekla.<sup>501</sup>

Kada je pak reč o zaključivanju i primeni međunarodnih i regionalnih ugovora, države treba da obezbede da ovi instrumenti ne utiču nepovoljno na pravo na socijalno obezbeđenje. To naročito važi za sporazume o liberalizaciji trgovine, čija primena ne bi trebalo da ograničava sposobnost države da osigurava puno ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje. Konačno, države treba da vode računa i o tome da se prilikom aktivnosti koje preduzimaju kao članice različitih međunarodnih organizacija prema pravu na socijalno obezbeđenje odnose s dužnom pažnjom. To posebno vredi za aktivnosti koje države preduzimaju kao članice međunarodnih finansijskih institucija, poput Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke i regionalnih banaka za razvoj, naročito ako su predmet pregovaranja s ovim institucijama zajmovi, kreditni aranžmani i druge međunarodne mere. Takođe, države treba da osiguraju da politike i praksa međunarodnih i regionalnih institucija koje se tiču strukturnog prilagođavanja, izgleda i implementacije sistema socijalnog obezbeđenja - unapređuju pravo na socijalno obezbeđenje i ne ometaju njegovo ostvarivanje.<sup>502</sup>

### 2.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

U skladu s članom 2, stav 1. Pakta, od država se zahteva da, u cilju ispunjavanja obaveza preuzetih ratifikacijom Pakta, koriste sve odgovarajuće mere, uz diskreciono ovlašćenje da procenjuju koje mere najviše odgovaraju specifičnim nacionalnim prilikama. Istovremeno, Pakt propisuje dužnost svake države da preduzima sve neophodne mere kako bi, što je moguće pre, obezbedila da svako uživa pravo na socijalnu sigurnost. U odgovarajuće mere koje su države dužne da koriste u cilju ispunjavanja svojih obaveza naročito spada usvajanje pravnih propisa, strategija, politika i programa od značaja za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje. Takođe, države su obavezne da preispituju važeće

495 Isto, stav 48.

496 Isto, stav 49.

497 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Ujedinjeno Kraljevstvo*, 12. decembar 1997, E/C.12/1/Add.19, stav 9.

498 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 50.

499 Isto, stav 51.

500 Isto, st. 53-55. i 61.

501 Isto, stav 56.

502 Isto, stav 58.

zakonodavstvo, strategije i politike, kako bi ih uskladile s obavezama koje imaju u vezi s priznavanjem prava na socijalno obezbeđenje, odnosno kako bi stavile van snage, izmijenile ili dopunile zakonodavstvo i strateške akte koji nisu u skladu s ovim obavezama. Države su obavezne i da redovno nadziru sisteme socijalnog obezbeđenja, kako bi obezbedile njegovu održivost.<sup>503</sup>

Obaveza država ugovornica Pakta koja se sastoji u usvajanju nacionalne strategije i pratećeg akcionog plana za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje neće postojati samo izuzetno, ako država može jasno da pokaže da na njenoj teritoriji postoji sveobuhvatan sistem socijalnog obezbeđenja i da taj sistem redovno preispituje kako bi osigurala njegovu usklađenost s garantijom prava na socijalno obezbeđenje. Van ovog izuzetka, države su dužne da usvoje strategiju i akcioni plan, kojima treba uvažavati jednaka prava muškaraca i žena, prava najugroženijih i marginalizovanih grupa i načelo poštovanja ljudskih prava. Osim toga, potrebno je da strategija i akcioni plan pokrivaju sve aspekte prava na socijalno obezbeđenje, da postavljaju ciljeve koje treba ostvariti i vremenski okvir za postizanje tih ciljeva, zajedno s odgovarajućim merilima i indikatorima posredstvom kojih će primena strategije i plana biti kontinuirano nadzirana. Konačno, u strategiju i akcioni plan treba uključiti mehanizme za obezbeđivanje potrebnih finansijskih i ljudskih resursa, dok prilikom sačinjavanja i implementacije strategije i plana treba poštovati pravo pojedinaca i grupa da učestvuju u postupku donošenja odluka koje mogu uticati na ostvarivanje njihovog prava na socijalno obezbeđenje.<sup>504</sup> Nadalje, primena nacionalne strategije i akcionog plana treba da počiva na načelima odgovornosti i transparentnosti, pri čemu je za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje posebno značajna nezavisnost pravosuđa i dobra uprava.<sup>505</sup> Uz to, stvaranju povoljnog okruženja za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje može doprineti i podizanje svesti poslovnih subjekata u privatnom sektoru, kao i civilnog društva, o socijalnom obezbeđenju i njegovom značaju.<sup>506</sup> Države koje to smatraju pogodnim, mogu da usvoje i zakonodavni okvir za implementaciju prava na socijalno obezbeđenje, kojim će biti utvrđeni ciljevi koje treba ostvariti, vremenski okvir i sredstva za ostvarivanje tih ciljeva, uz uređivanje saradnje s civilnim društvom, privatnim sektorom i međunarodnim organizacijama, institucionalne odgovornosti, nacionalnih nadzornih mehanizama i postupaka za zaštitu prava.<sup>507</sup>

Država je dužna da ispunjava obaveze vezane za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje i ako je odgovornost za implementaciju prava na socijalno obezbeđenje delegirana regionalnim ili lokalnim vlastima ili po ustavu pripada federalnom telu. U tom slučaju, država treba da obezbedi da regionalne ili lokalne vlasti delotvorno nadziru pružanje usluga socijalnog obezbeđenja, posebno kako se ne bi desilo da decentralizovani nivoi ne uskraćuju pojedincima pristup prestacijama na osnovu svojstava koja predstavljaju osnov diskriminacije.

Među obaveze država spada i *obaveza delotvornog nadzora nad ostvarivanjem prava na socijalno obezbeđenje*. Države, naime, treba da ustanove neophodne nadzorne mehanizme i institucije, kao i da uoče činioce i teškoće koje utiču na ispunjavanje obaveza iz Pakta. Takođe, ispunjenju obaveza koja se tiče nadzora može pomoći i utvrđivanje *indikatora prava na socijalno obezbeđenje* u nacionalnoj strategiji i akcionom planu, poput indikatora adekvatnosti, pokrivenosti osnovnih socijalnih rizika, priuštivosti i pristupačnosti. Pritom je važno da indikatori ne budu zasnovani na diskriminatornim osnovama i da se odnose na sva lica koja borave na teritoriji određene države, odnosno pod njenom kontrolom.<sup>508</sup> Pored indikatora, države su pozvane i da odrede odgovarajuća nacionalna merila, tako da zajedno s Komitetom za ekonomska, socijalna i kulturna prava mogu da, tokom perioda izveštavanja, razmatraju indikatore i nacionalna merila, na osnovu kojih će biti određeni ciljevi koje treba postići tokom narednog perioda izveštavanja. U narednih pet godina, države treba da koriste predmetna merila prilikom nadzora nad implementacijom prava na socijalno obezbeđenje, tako da će u narednim postupcima podnošenja izveštaja, države i Komitet razmatrati da li su merila postignuta i koji su razlozi za pojavu teškoća s kojima se država može suočiti. Prilikom utvrđivanja merila i pripreme izveštaja, države treba da koriste informacije i savete specijalizovanih agencija i programa Ujedinjenih nacija.<sup>509</sup>

Za delotvorno ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje poseban značaj imaju *pravna sredstva za zaštitu ovog prava*. Stoga svako lice ili grupa koja smatra da joj je povređeno pravo na socijalno obezbeđenje treba da ima pristup delotvornim pravosuđnim i drugim odgovarajućim pravnim lekovima, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou. Ukoliko se povrede prava na socijalno obezbeđenje utvrde, sve žrtve povreda treba da imaju pravo na odgovarajuću reparaciju, uključujući obezbeđivanje povraćaja u pređašnje stanje, naknade i zabranu ponavljanja povrede. Ombudsmanu i drugim ustanovama za zaštitu ljudskih prava treba priznati pravo da pokreću postupke za zaštitu prava na socijalno obezbeđenje, dok sudije i druge pripadnike pravne profesije treba ohrabrivati da, u vršenju svojih funkcija, poklanjaju veću pažnju povredama prava na socijalno obezbeđenje.<sup>510</sup> Takođe, države treba da poštuju, štite, olakšavaju i unapređuju rad zastupnika ljudskih prava i drugih članova civilnog društva, kako bi pomagali ugroženim i marginalizovanim pojedincima i grupama u ostvarivanju njihovog prava na socijalno obezbeđenje.<sup>511</sup>

Ukoliko država ili bilo koje treće lice preduzimaju radnju koja ometa pravo pojedinca na socijalno obezbeđenje, nadležni organ javne vlasti mora da obezbedi da se ta radnja obavlja na način propisan zakonom, pri čemu je neophodno da pre preduzimanja te radnje, budu omogućene stvarne konsultacije s licima koja će time biti pogođena. Takođe je potrebno da informacije o predloženoj radnji budu blagovremeno i u potpunosti obelodanjene, te da budu obezbeđena pravna sredstva za zaštitu onih koji će određenom radnjom biti pogođeni,

503 Isto, stav 67.

504 Isto, stavovi 68 - 69.

505 Isto, stav 70.

506 Isto, stav 71.

507 Isto, stav 72.

508 Isto, stav 75.

509 Isto, stav 76.

510 Isto, stavovi 77. i 80.

511 Isto, stav 81.



kao i pravna pomoć ovim licima. Ukoliko se određena radnja vezuje za sposobnost zaštićenog lica da plaća doprinose za finansiranje socijalnog obezbeđenja, mora biti uzeta u obzir platežna moć ovog lica. Pojedinaac, pritom, ne sme ni u kom slučaju biti lišen socijalne prestacije, niti minimalnog osnovnog nivoa socijalnih prestacija iz diskriminatornih razloga.<sup>512</sup>

Obezbeđivanje socijalnog obezbeđenja za sve predstavlja izazov ne samo za države, već i za međunarodne organizacije koje imaju mandat u oblasti socijalnog obezbeđenja. U tom smislu, postoji i potreba za saradnjom država sa specijalizovanim agencijama Ujedinjenih nacija i drugim međunarodnim organizacijama u pogledu implementacije prava na socijalno obezbeđenje, a naročito s Međunarodnom organizacijom rada, Svetskom zdravstvenom organizacijom, Organizacijom za hranu i poljoprivredu, UNICEF-om, Programom Ujedinjenih nacija za ljudska naselja, Programom ujedinjenih nacija za razvoj i Svetskom trgovinskom organizacijom.<sup>513</sup> S druge strane, prilikom primene programa zajmova, kreditnih aranžmana, strukturnih prilagođavanja i sličnih projekata, Međunarodni monetarni fond i Svetska banka treba da promovišu i da ne osujećuju ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje, posebno kada je reč o ugroženim i marginalizovanim pojedincima i grupama.<sup>514</sup>

### 3. Povezanost sa pravima iz drugih konvencija UN

U Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima potvrđeno je da "[s]vako, kao član društva, ima pravo na socijalno obezbeđenje" (član 22) i da "[s]vako [...] ima pravo na sigurnost u slučaju nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubitka sredstava za izdržavanje u datim okolnostima koje su izvan njegove kontrole" (član 25). Proglašenjem prava na socijalno obezbeđenje u Univerzalnoj deklaraciji započela je internacionalizacija prava na socijalno obezbeđenje, koja je, dalje, razvijana u pravcu normiranja ovog prava putem međunarodnih instrumenata ugovornog karaktera koji podležu ratifikaciji i koji su zaprećeni sankcijom. Ovo pravo je, tako, priznato u nizu konvencija Ujedinjenih nacija koje imaju za cilj eliminisanje diskriminacije po nekom od nedopuštenih osnova razlikovanja ljudi ili zaštitu određenih kategorija lica koja se, sa stanovišta pravnog položaja, nalaze ili se mogu naći u izuzetno nepovoljnoj situaciji. To, preciznije, važi za Konvenciju o statusu izbeglica (član 24), Konvenciju o pravnom položaju lica bez državljanstva (član 24), Međunarodnu konvenciju o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije [član 5. tačka e) alineja (iv)], Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena [član 11. stav 1. tačka e) i stav 2. tačka b) i član 14. stav 2. tačka s)], Konvenciju o pravima deteta (član 26), Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica<sup>515</sup> (čl. 27. i 54) i Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom (član 28).

512 Isto, stav 78.

513 Isto, stav 82.

514 Isto, stav 83.

515 Naša država je potpisala ovu konvenciju, ali je nije potvrdila.

Za stvaranje uslova za delotvorno ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje značajne su i konvencije Međunarodne organizacije rada, počevši od Konvencije broj 102 o minimalnoj normi socijalnog obezbeđenja, koja uređuje zaštitu od devet osnovnih socijalnih rizika i u svetlu čijih odredaba se i tumači odredba člana 9. Pakta. Za njom slede Konvencija broj 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih bolesti,<sup>516</sup> Konvencija broj 128 o davanjima za slučaj invalidnosti, starosti i smrti izdržavaoca, Konvencija broj 130 o medicinskoj nezi i davanjima za slučaj bolesti, Konvencija broj 168 o unapređenju zaposlenosti i zaštiti za slučaj nezaposlenosti, te Konvencija broj 183 o zaštiti materinstva. Konačno, za ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje značajne su i konvencije Međunarodne organizacije rada koje uspostavljaju međunarodni sistem očuvanja socijalnih prestacija radnika migranata (konvencije br. 48<sup>517</sup> i 157<sup>518</sup>), dok Konvencija broj 118<sup>519</sup> predviđa recipročnu garantiju jednakog postupanja u osnovnim granama socijalnog obezbeđenja.

## 4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

### 4.1. Žene

U mnogim državama, sistemi socijalnog obezbeđenja zasnovani su na tradicionalnoj koncepciji porodice, u kojoj samo muškarci rade i izdržavaju supruge i decu, dok žene imaju ulogu domaćice i negovateljice. S tim u vezi, treba imati u vidu da i mnoge konvencije Međunarodne organizacije rada, uključujući Konvenciju broj 102, izražavaju društveno-ekonomsku situaciju koja je postojala u industrijskim državama u vreme njihovog usvajanja, a u kojoj je muškarac, koji je radio za poslodavca s punim radnim vremenom, izdržavao suprugu i decu, dok žena nije učestvovala u tržištu rada. U tom smislu su države ugovornice konvencija br. 102 i 128 dužne da obezbede zaštitu udove i deteta za slučaj smrti njihovog izdržavaoca. Obe konvencije, naime, određuju socijalni rizik koji se sastoji u smrti izdržavaoca u kontekstu tradicionalne koncepcije porodice, s tim što je to donekle ublaženo Preporukom Međunarodne organizacije rada broj 131, kojom su države ohrabrene da prestacije koje su dostupne udovicama obezbeđuju i udovicama s invaliditetom i udovicama koji su izdržavana lica (stav 12 Preporuke broj 131). Suprotno, konvencije Međunarodne organizacije rada br. 103 (o zaštiti materinstva) i 168 (o unapređenju zaposlenosti i zaštiti od

516 Uredba o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih bolesti, *Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori*, br. 27/70.

517 Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 48 koja se odnosi na ustanovljavanje međunarodne šeme za očuvanje prava iz osiguranja za slučaj invalidnosti, starosti i smrti izdržavaoca porodice, *Službeni list DFJ*, broj 92/45.

518 Republika Srbija nije ratifikovala Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 157 o očuvanju prava iz sistema socijalnog obezbeđenja.

519 Republika Srbija nije ratifikovala Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 118 o jednakosti postupanja u oblasti socijalnog obezbeđenja.

nezaposlenosti), izričito potvrđuju načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama.

Kako su se, u međuvremenu, desile značajne promene, uključujući razvoj fleksibilnih oblika radnog odnosa, intenzivnije učešće žena u tržištu rada i sve veći broj porodica sa samo jednim roditeljem, tako se ni porodica u kojoj samo muškarac ostvaruje primanja i izdržava porodicu više ne može smatrati standardnim modelom porodice. S tim u vezi, nastala je potreba da se ove promene uvažavaju i u oblasti socijalnog obezbeđenja. Takođe, postoji i potreba da se u oblasti socijalnog obezbeđenja, uvažavaju činjenica da je položaj žena na tržištu rada neretko nepovoljniji od položaja radnika muškog pola, pre svega zbog nesrazmerne opterećenosti žena porodičnim dužnostima i teškoća da pomire porodične i profesionalne dužnosti, teškoća da se pronađe i zadrži zaposlenje i da se napreduje u karijeri, kao i zbog ostvarivanja nižih zarada i raširenosti rada žena s nepunim radnim vremenom i drugim nestandardnim oblicima zaposlenja. To se, naime, odražava na zaštitu žena od socijalnih rizika, pre svega kroz činjenicu da žene neretko imaju kraći staž osiguranja zbog prekida profesionalne karijere usled porodičnih dužnosti, kao i kroz činjenicu da redovno ostvaruju skromnije socijalne prestacije od muškaraca, a zbog nižih zarada na koje su uplaćivani doprinosi za osiguranje.

Odredbe članova 3. i 9. Pakta pretpostavljaju postizanje rodne ravnopravnosti u oblasti socijalnog obezbeđenja, počevši od zahteva za izjednačavanjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju koji se tiče navršanih godina života za muškarce i žene. Takođe, potrebno je obezbediti da žene ostvaruju jednake prestacije u javnim i privatnim penzijskim šemama, ali i zajemčiti porodijsko odsustvo za žene, odsustvo radi nege deteta za očeve, i roditeljsko odsustvo za muškarce i žene. Potonji zahtev treba posmatrati i u svetlu člana 10. Pakta, kojim je potvrđeno da majkama koje rade treba priznati pravo na plaćeno odsustvo, odnosno odsustvo tokom koga će uživati odgovarajuće prestacije iz sistema socijalnog obezbeđenja.

Države ugovornice Pakta u kojima se sistem socijalnog obezbeđenja finansira doprinosima treba da eliminišu činioce koji sprečavaju žene da jednako doprinose odgovarajućim šemama, pre svega zbog povremenog učešća u radnoj snazi usled porodičnih dužnosti i zbog razlika u zaradama muškaraca i žena. Alternativno, države treba da obezbede šeme u kojima se, prilikom procene ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na penziju, kod utvrđivanja formula za određene prestacije uvažavaju navedeni rizici, npr. uzimanjem u obzir perioda koje je žena posvetila podizanju deteta ili brizi o odraslim članovima porodice zavisnim od tuđe nege i pomoći. Nadalje, prilikom osmišljavanja šema socijalnog obezbeđenja, države treba da uzimaju u obzir i razlike koje postoje u pogledu dužine očekivanog životnog veka muškaraca i žena, posebno kada je reč o penzijskim šemama, jer i ova činjenica može da dovede do neposredne ili posredne diskriminacije na osnovu pola. Konačno, u pogledu nedoprinosnih šema socijalnog obezbeđenja treba uvažiti i činjenicu da žene češće nego muškarci

žive u siromaštvu, kao i činjenicu da se češće od muškaraca nalaze u ulozi samohranog roditelja.<sup>520</sup>

## 4.2. Radnici s nestandardnim oblicima zaposlenja i samozaposleni

U mnogim savremenim državama, neke kategorije radnika koji rade na osnovu nestandardnih ugovora o radu ili u okviru fleksibilnih oblika radnog angažovanja koji ne pretpostavljaju zasnivanje radnog odnosa (npr. na osnovu ugovora o radu s nepunim radnim vremenom, ugovora o povremenim poslovima i ugovora o radu kod kuće), nisu na odgovarajući način pokrivene sistemom socijalnog obezbeđenja. Isto vredi i za mnoga samozaposlena lica, pre svega zbog neredovnosti ostvarivanja njihovih prihoda. Države su, otud, dužne da, do maksimuma raspoloživih sredstava, preduzimaju korake kako bi i ova lica bila uključena u sisteme socijalnog obezbeđenja. U državama u kojima se sistemi socijalnog obezbeđenja zasnivaju na profesionalnoj aktivnosti zaštićenog lica, ovo nastojanje naročito podrazumeva stvaranje uslova da i radnici s nestandardnim zaposlenjem, kao i samozaposlena lica, uživaju zaštitu koja je uporediva sa zaštitom radnika s radnim odnosom s punim radnim vremenom. Ova zaštita se, međutim, može ostvarivati srazmerno dužini radnog vremena ili srazmerno visini primanja ili pak primenom nekog drugog odgovarajućeg metoda. Izuzetak od potonjeg pravila predstavlja zaštite za slučaj povrede na radu, koja bi trebalo da svim radnicima bude obezbeđena u punom obimu, nezavisno od ranije navedenih kriterijuma. Države u kojima odgovarajuća zaštita nije obezbeđena u okviru sistema socijalnog obezbeđenja zasnovanog na profesionalnoj aktivnosti dužne su da za ove radnike usvoje mere dopunske zaštite.<sup>521</sup>

## 4.3. Radnici u neformalnoj ekonomiji

Blizu 60 posto svih poslova u svetu obavlja se u neformalnoj ekonomiji.<sup>522</sup> Pod okriljem Međunarodne organizacije rada, pojam neformalna ekonomija se, pritom, vezuje za sve profesionalne aktivnosti radnika, koje, po zakonu ili u praksi, uopšte ili u celosti nisu pokrivene formalnim sporazumima.<sup>523</sup> To, preciznije, obuhvata obavljanje profesionalne aktivnosti koja nije (uopšte ili u celosti) prijavljena nosiocima obaveznog socijalnog osiguranja, odnosno za koju se ne uplaćuju (uopšte ili u korektnom iznosu) doprinosi za obavezno socijalno osiguranje. Osim toga, pojam neformalne ekonomije obuhvata i profesionalne aktivnosti koje nisu prijavljene poreskoj upravi, a u nekim državama označava i profesionalne aktivnosti koje nisu prijavljene javnoj službi za zapošljavanje, kako bi određeno lice izbrisala iz evidencije

520 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 32.

521 *Isto*, stav 33.

522 *Ostvarivanje prava na rad*, *Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava*, A/HRC/31/32, 21. decembar 2015, stav 47.

523 Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy, adopted by the 90th session of the International Labour Conference, 1. jun 2002, stav 3.

nezaposlenih lica, prikupila statističke podatke od značaja za pouzdano utvrđivanje stope zaposlenosti i stope nezaposlenosti, te inicirala postupak traženja zaposlenja u slučaju prestanka radnog angažovanja (u sklopu mera aktivne politike zapošljavanja). Rad u neformalnoj ekonomiji se može obavljati i u okviru radnog odnosa, ako poslodavac (uopšte ili u potpunosti) ne prijavljuje nadležnim organima određeno radno angažovanje, kao što je to, primera radi, slučaj sa zaposlenima kojima poslodavac isplaćuje deo zarada "na ruke". Isto važi i za slučajeve rada u okviru radnog odnosa koji je poslodavac prijavio nadležnim organima javne vlasti, obmanuvši ih o kvantitativnim koordinatama tog rada, npr. o dužini radnog vremena, tj. o prekovremenom radu, ali i za slučajeve odloženog prijavljivanja zasnivanja radnog odnosa, te za slučajeve neregistrovane preduzetničke delatnosti ili registrovane preduzetničke delatnosti kod koje se deo prihoda ne prijavljuje nadležnim organima javne vlasti. Tako je, primera radi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava izrazio zabrinutost zbog nepostojanja zaštite od socijalnih rizika u rastućoj neformalnoj ekonomiji u mnogim državama, uključujući Gvineju, gde je sistem socijalnog obezbeđenja, zapravo, dostupan samo radnicima u državnim organima, javnim preduzećima i velikim privatnopravnim preduzećima, a kako je većina radnika u ovoj državi angažovana u poljoprivedi, obuhvat sistema socijalnog obezbeđenja je ostao beznačajan.<sup>524</sup> Takođe, Komitet ukazuje i da u ovoj oblasti postoji rizik posredne diskriminacije na osnovu pola, budući da žene čine veliku većinu radnika u neformalnoj ekonomiji.<sup>525</sup>

Rad u neformalnoj ekonomiji proizvodi, dakle, štetne posledice po lica koja ga obavljaju, i to ne samo zbog ugroženosti njihove bezbednosti i zdravlja na radu, rada bez ili s nepravilnom naknadom za rad i pogoršanja drugih uslova rada, već i zbog nemogućnosti ostvarivanja zaštite od socijalnih rizika, pre svega zbog neuplaćivanja doprinosa za osiguranje. Države su, otud, dužne da, do maksimuma sredstava koja imaju na raspolaganju, preduzimaju korake usmerene na uključivanje lica koja rade u neformalnom sektoru u sistem socijalnog obezbeđenja. To je naročito značajno u državama u kojima se radni odnos i preduzetnička delatnost pojavljuju kao osnov socijalnog osiguranja, zbog čega se od država zahteva da za radnike u neformalnoj ekonomiji obezbede barem minimalnu pokrivenost, uz njeno dalje postepeno širenje. Takođe, države treba da poštuju i podržavaju šeme socijalnog obezbeđenja koje se razvijaju u okviru neformalne ekonomije, poput mikro osiguranja i šema mikro kredita.<sup>526</sup>

#### 4.4. Starosedelački narodi i manjinske grupe

Starosedelački narodi, kao i pripadnici etničkih i jezičkih manjina, mogu biti suočeni s rizikom neposredne i posredne diskriminacije u pogledu ostvarivanja prava na

socijalno obezbeđenje. Taj rizik naročito uključuje uslovljavanje sticanja svojstva zaštićenog lica, odnosno uslovljavanje ostvarivanja socijalnih prestacija, ispunjenjem uslova koje je ovim licima nemoguće ili teže da ispune nego većinskom stanovništvu. Takođe, postoji i rizik da ova lica budu uskraćena za zaštitu od socijalnih rizika zbog nedostatka odgovarajućih informacija. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je, primera radi, izrazio duboku zabrinutost zbog pripadnika starosedelačkih naroda u Meksiku, koji često rade na osnovnu ugovora o povremenim poslovima koji se zaključuju na jedan dan i neretko ne ostvaruju naknadu za svoj rad, nemaju pravo na plaćeni godišnji odmor, niti prava iz sistema socijalnog obezbeđenja.<sup>527</sup> Države su, otud, dužne da se posebno staraju o tome da starosedelački narodi i manjinske grupe ne budu isključeni iz sistema socijalnog obezbeđenja.<sup>528</sup>

#### 4.5. Migranti

Državljanstvo može predstavljati pravnu činjenicu koja bitno utiče na sticanje i ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje. Ovo stoga što migranti mogu biti suočeni s rizikom da im u državi prijema bude uskraćena zaštita od socijalnih rizika, bilo zato što u ovoj oblasti postoji neposredna diskriminacija na osnovu državljanstva, bilo zato što je strancima zaštita dostupna pod strožim uslovima, uključujući uslov reciprociteta.<sup>529</sup> Tako je, primera radi, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava kritikovao Jordan zbog isključivanja stranih radnika iz sistema socijalnog obezbeđenja,<sup>530</sup> dok je u pogledu Hongkonga izrazio zabrinutost zbog stranih radnika, od kojih je većina iz jugoistočne Azije, koji obavljaju pomoćne kućne poslove u domaćinstvu poslodavca bez ikakve naknade i bez prava iz sistema socijalnog obezbeđenja.<sup>531</sup>

Nadalje, migranti su suočeni i s opasnošću gubitka prava na socijalne prestacije, budući da je važenje normi o zaštiti od socijalnih rizika, zbog njihove imperativne prirode, ograničeno na domaću teritoriju, tako da se stečene prestacije, u načelu, ne isplaćuju korisnicima s prebivalištem u inostranstvu. Pored ovog, postoji još jedan, suptilniji problem - problem gubitka očekivanih prava na socijalne prestacije (gubitak prava u sticanju), koji se ispoljava kroz rizik da lice koje je, tokom profesionalne karijere, ostvarilo određeni staž osiguranja kod inostranog nosioca socijalnog obezbeđenja, u budućnosti, ne može da ostvari socijalne prestacije u obimu u kojem je došlo do nepriznavanja očekivanih prava iz inostranstva.

527 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Meksiko*, 28. maj 1996, E/C.12/MEX/CO/4, stav 14.

528 *Opšti komentar broj 19*, stav 35.

529 Bernard Hanotiau, *Les problèmes de sécurité sociale des travailleurs migrants*, Centre de droit international de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, 1973, str. 45.

530 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Jordan*, 1. septembar 2000, E/C.12/1/Add.46, stav 19.

531 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Narodna Republika Kina (uključujući Hong Kong i Makao)*, 13. maj 2005, E/C.12/1/Add.107, stav 83.

524 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna razmatranja: Gvineja*, 28. maj 1996, E/C.12/1/Add.5, stav 17.

525 M. Langford, J. A. King (2008), str. 508.

526 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar broj 19*, stav 34.

Delotvorno ostvarivanje prava na socijalno obezbeđenje, u smislu člana 9. Pakta, podrazumeva potrebu da se migrantima koji su uplaćivali doprinose u sistem socijalnog obezbeđenja, omogućiti ostvarivanje socijalnih prestacija ili sabiranje ostvarenog staža osiguranja, ukoliko napuste državu na kojoj je sedište nadležnog fonda socijalnog osiguranja ili drugog nosioca socijalnog obezbeđenja.<sup>532</sup> Kada je pak reč o nedoprinosnim socijalnim prestacijama, odredba člana 9. Pakta tumači se na način da stranci treba da imaju mogućnost pristupa nedoprinosnim šemama socijalnog obezbeđenja, priuštljiv pristup zdravstvenoj zaštiti i podršku za održavanje porodice. Bilo koja ograničenja koja se uvode u pogledu ostvarivanja pojedinih prava iz sistema socijalnog obezbeđenja, uključujući propisivanje uslova vezanog za ostvarivanje određenog minimalnog kvalifikujućeg perioda, treba da budu srazmerna i razumno propisana.<sup>533</sup> Ovo vredi i za izbeglice i lica bez državljanstva, koja, takođe, treba da uživaju jednak tretman u pogledu pristupa nedoprinosnim šemama socijalnog obezbeđenja, uključujući pristup zdravstvenoj zaštiti i šemama za podršku porodici, u skladu s čl. 23-24. Konvencije o statusu izbeglica i čl. 23-24. Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva.

Najstariji i, ujedno, najbrojniji instrumenti koji uređuju ova pitanja jesu bilateralni ugovori o socijalnom osiguranju, kojima države, još od početka XX veka, uređuju zaštitu radnika migranata i članova njihovih porodica od socijalnih rizika. Zabrana diskriminacije radnika migranata u oblasti socijalnog obezbeđenja potvrđena je i Međunarodnom konvencijom za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (član 27.), dok konvencije Međunarodne organizacije rada broj 19, 118 i 157 imaju za cilj potpunu i kontinuiranu zaštitu migranata od socijalnih rizika. To se postiže utvrđivanjem pravila za određivanje merodavnog zakonodavstva o socijalnom obezbeđenju, zabranom diskriminacije migranata u oblasti zaštite od socijalnih rizika, obezbeđivanjem pravednog vrednovanja svih perioda osiguranja koji su navršeni u različitim državama i dopuštanjem isplate socijalnih prestacija u inostranstvu. *Načelo jednakog postupanja*, pritom, podrazumeva obavezu država da obezbede da migranti ostvaruju prava i preuzimaju obaveze predviđene njihovim unutrašnjim socijalnim zakonodavstvom, pod istim uslovima kao i domaći državljanji. Ipak, najveći broj međunarodnih instrumenata dopušta derogiranje ovog pravila u pogledu dostupnosti nedoprinosnih socijalnih prestacija, jer se one priznaju samo licima koja su navršila određeni period boravka na domaćoj teritoriji, ne bi li se sprečile zloupotrebe u ovoj oblasti.

S druge strane, *zaštita stečenih prava na socijalne prestacije* obezbeđuje se putem pravila o isplati prestacija u inostranstvu. Međunarodni instrumenti, naime, garantuju očuvanje stečenih prava u kontekstu posebne zaštite penzija i renta, koja pretpostavlja da je zabranjeno njihovo redukovanje, izmena, obustavljanje ili prestanak isplate samo zbog činjenice da se prebivalište korisnika nalazi izvan teritorije države mesta sedišta nadležne ustanove socijalnog obezbeđenja. Pravilo da se novčane prestacije mogu isplaćivati i u inostranstvu,

u načelu, važi za prestacije koje se finansiraju doprinosima zaštićenih lica i njihovih poslodavaca, dok međunarodni instrumenti dopuštaju derogiranje ovog pravila u pogledu nedoprinosnih prestacija. Kada je, pak, reč o *zaštiti očekivanih prava na socijalne prestacije*, ova zaštita sprečava prekid staža osiguranja samo zbog promene mesta prebivališta ili mesta rada zaštićenog lica. Stoga je u svim međunarodnim instrumentima načelo očuvanja očekivanih prava operacionalizovano kroz pravilo o sabiranju staža osiguranja i drugih kvalifikujućih perioda navršenih u dvema ili više različitih država, ne bi li se omogućilo pravedno vrednovanje staža koji je migrant ostvario tokom čitave profesionalne karijere. Iako Međunarodna organizacija rada ima dugu tradiciju u koordinaciji nacionalnih sistema socijalnog obezbeđenja, njene napore u ovom području prate brojne teškoće. Ovo pre svega zato što univerzalna pravila pretpostavljaju povezivanje većeg broja država s ciljem uspostavljanja univerzalnog sistema očuvanja prava migranata i njihove zaštite od diskriminacije. Taj cilj odvrća mnoge države od ratifikacije ovih konvencija, te je svega nekoliko država ratifikovalo konvencije koje uspostavljaju međunarodni sistem očuvanja socijalnih prava radnika migranata (konvencije br. 48 i 157), dok Konvencija broj 118 koja predviđa recipročnu garantiju jednakog tretmana u osnovnim granama socijalne sigurnosti ima nešto veći broj ratifikacija. Poseban problem predstavlja to što instrumente međunarodne koordinacije do danas nisu ratifikovale mnoge države koje, tradicionalno, primaju veliki broj migranata, a s obrazloženjem da ovi instrumenti povređuju načelo državnog suvereniteta i isključivo pravo svake države da uređuju režim zaštite stranaca na domaćoj teritoriji.

Konačno, treba imati u vidu da se s teškoćama u ostvarivanju prava na socijalno obezbeđenje suočavaju i *interno raseljena lica i subjekti unutrašnjih migracija*. Na to je ukazano, između ostalog, i u zaključnim razmatranjima za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, u kojima je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava upozorio na ograničeni pristup izbeglica i interno raseljenih lica, uključujući interno raseljene Rome, ličnim identifikacionim dokumentima čije je posedovanje preduslov za ostvarivanje novčane naknade za slučaj nezaposlenosti i drugih prava iz sistema socijalnog obezbeđenja.<sup>534</sup> Države moraju, naime, sprečiti diskriminaciju internih migranata u pogledu ostvarivanja prava na socijalno obezbeđenje, zbog čega se od država zahteva preduzimanje proaktivnih mera usmerenih na obezbeđenje jednakog pristupa šemama socijalnog obezbeđenja. To, primera radi, može biti postignuto i ukidanjem uslova za ostvarivanje prava na socijalne prestacije koji se tiče prebivališta, odnosno omogućavanjem ostvarivanja socijalnih prestacija u mestu u koje su ova lica raseljena.<sup>535</sup>

532 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 19*, stav 36.

533 *Isto*, stav 37.

534 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Concluding observations: Serbia and Montenegro*, 23. jun 2005, E/C.12/1/Add.108, stav 14.

535 *Opšti komentar br. 19*, stav 39.



# član 10.

## Zaštita porodice, majki, dece i mladih

Države članice ovog pakta priznaju da:

1. Treba da bude pružena što šira zaštita i pomoć porodici koja je prirodni i osnovni sastavni deo društva, posebno za njeno obrazovanje i za ono vreme za koje ona snosi odgovornost za izdržavanje i vaspitanje dece o kojima se brine. Na sklapanje braka budući supružnici moraju slobodno pristati.
2. Treba da bude pružena posebna zaštita majkama za razumno vreme pre i posle rođenja dece. Zaposlene majke treba da uživaju, za vreme ovog perioda, plaćeno odsustvo ili odsustvo uz odgovarajuća davanja iz socijalnog osiguranja.
3. Treba preduzeti posebne mere zaštite i pomoći u korist dece i mladih, bez ikakve diskriminacije iz rodbinskih ili drugih razloga. Deca i omladina moraju da budu zaštićeni od ekonomske i socijalne eksploatacije. Zakonom treba da se zabrani zapošljavanje na poslovima koji su takve prirode da mogu da izlože opasnosti njihov moral ili njihovo zdravlje, da dovedu u opasnost njihov život ili da naškode njihovom normalnom razvoju. Države treba isto tako da utvrde granice starosti ispod kojih je plaćeni rad dečije radne snage zakonom zabranjen i kažnjiv.

### 1. Opšti domašaj odredbe

Član 10. reguliše nekoliko odvojenih ali funkcionalno povezanih obaveza države, kada je reč o zaštiti porodice, roditeljstva i dece.

Tačkom 1. uređena su dva prava. Najpre, utvrđuje se pravo na pomoć porodici, posebno u njenom zasnivanju i dok porodica uključuje decu o kojoj se roditelji stara-

ju. Podrška porodici može se ostvariti kroz radnopravne mere, kao vid posebne zaštite roditeljstva. Ove mere su po pravilu raznovrsne i tiču se kako uslova rada, tako i mogućnosti korišćenja odsustva koja su povezana sa formiranjem, odnosno proširenjem porodice. U ova prava spada i zabrana diskriminacije osoba koje koriste, ili planiraju da koriste neko od prava koja su im na

raspolaganju. Izraz koji se koristi, „najšira moguća zaštita“, podrazumeva da države moraju uložiti maksimalne napore da se angažuju dovoljni kapaciteti kako bi mere koje su predviđene bile efikasne i dovoljne, kao i kako bi se sprovodile na način koji realno olakšava položaj porodice, odnosno njenih članova. Drugo pravo sadržano u tački 1. jeste pravo na slobodan pristanak za stupanje u brak. Ono je usmereno ka eliminaciji prinudnih i ugovorenih brakova, koji su u najvećem broju dečiji brakovi. Osnovne mere koje se očekuju od država jesu da se za stupanje u brak predvidi navršenih 18 godina života, kao i da se prinudni brakovi tretiraju kao krivično delo, uključujući i krivično delo trgovine ljudima.

Tačka 2. uređuje posebnu zaštitu majki, povezanu sa trudnoćom i porođajem. Kao vremenski okvir ove podrške određen je „razuman period pre i posle porođaja“, koji nije bliže određen ali suštinski ni ne može da bude, jer će u različitim okolnostima potrebe majki biti različite. Na primer, kod rizičnih trudnoća majkama se mora obezbediti zaštita u vidu plaćenog odsustva u dužem trajanju nego kod trudnoća koje nisu okarakterisane kao takve od strane nadležnog medicinskog organa. U svakom slučaju mora postojati određeni period pre i nakon porođaja u kojem će trudnice, odnosno majke, morati da koriste plaćeno odsustvo (o trošku relevantnog fonda socijalnog osiguranja).

Tačkom 3. uređene su mere pomoći i zaštite dece i omladine. Navodi se nekoliko aspekata ovih mera. Najpre, deca i omladina moraju biti zaštićeni od privrednog i društvenog iskorišćavanja. To pre svega podrazumeva da država mora osmisliti normativni okvir dozvoljenog dečijeg rada. Svaki rad deteta izvan tog okvira, smatraće se nedozvoljenim, odnosno zloupotrebom dečijeg rada. Privredno i društveno iskorišćavanje su u datom kontekstu komplementarne pojave, jer se radna eksploatacija deteta veoma često pojavljuje kroz vidove društveno nedozvoljenog ponašanja (navođenje dece na prostituciju, primoravanje na vršenje krivičnih dela, prosjačenje dece, i slično). I ostale mere koje se navode u tački 3. imaju sličnu svrhu. Naime, država mora odrediti poslove koje deca ne mogu vršiti ni pod kojim okolnostima, a koji će imati ili mogu imati štetne posledice po njihov život, zdravlje, fizički integritet, moral, socijalni razvoj i vaspitanje, ili koji mogu uticati na napuštanje obrazovanja. Država pored toga mora odrediti jasnu starosnu granicu za radno angažovanje dece. Ova granica je konkretizovana Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 138 o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa<sup>536</sup>. Prema ovoj Konvenciji, dozvoljen je rad dece starije od 15 godina pod uslovom da su završila obavezno školovanje, a samo izuzetno država može ovu granicu pomeriti na navršenih 14 godina života.<sup>537</sup>

## 2. Obaveze država

Obaveze država prilikom implementacije člana 10. moraju se posmatrati u odnosu na svako od navedenih prava. Kao i u prethodnim slučajevima, realizacija prava utvrđenih članom 10. podrazumeva tri vrste obaveza država: obaveze da poštuju, štite i ispunjavaju (unapređuju) pravo u pitanju. Obaveza poštovanja zahteva od država članica da izbegavaju mere koje ometaju ili sprečavaju uživanje propisanih prava. Obaveza zaštite zahteva od država članica da preduzmu mere koje sprečavaju treća lica da ometaju uživanje ovih prava. Obaveza ispunjavanja zahteva od država kako da preduzmu pozitivne mere koje omogućavaju i pomažu licima da realizuju svoja prava, tako i da obezbede uživanje prava kada ta lica nisu u mogućnosti, iz razloga koji su van njihove kontrole, da sami ostvare to pravo sredstvima koja su im na raspolaganju. Obaveza zaštite, odnosno obezbeđivanja uživanja prava, od naročito je značaja kod ove grupe prava jer se pre svega radi o licima koja se nalaze u različitim ranjivim položajima, i koja su po pravilu u velikoj meri izložena diskriminaciji ili radnoj eksploataciji, u situacijama kada aktivna uloga države na sprovođenju normativnog okvira izostane.

### 2.1. Opšte obaveze država

Iz tačke 1. člana 10. proističe više obaveza država. Najpre, podrška porodici se pruža za njeno zasnivanje i brigu o deci. U tom smislu, države bi morale da uspostave efikasne sisteme socijalne zaštite u kojima će prava povodom zasnivanja ili proširenja porodice (rođenja deteta) ostvarivati kako sve porodice bez izuzetka (opšta podrška porodici), tako i one porodice koje se nalaze u teškoj materijalnoj situaciji (posebna podrška porodici). Ova podela značajna je i za radnopravne mere koje se sprovedu u odnosu na sve zaposlene, ili samo na određene zaposlene koji dolaze iz porodica kojima je potrebna posebna podrška. Tako će država obezbediti prava roditeljima u slučaju posebne nege deteta sa određenim oboljenjima, ili drugog izdržavanog lica koje usled bolesti ili starosti nije u stanju da se samo brine o sebi (rad sa nepunim radnim vremenom, plaćeno odsustvo). Određena prava biće usmerena ka svim roditeljima bez izuzetka jer je njihova svrha zaštita porodice kao takve, odnosno omogućavanje roditeljima da provode više vremena sa decom u početnim godinama života (zabrana ili ograničenje prekovremenog rada, noćnog rada, rada u preraspodeli radnog vremena, premeštaja roditelja u drugo mesto rada, i slično).

### 2.2. Slobodno stupanje u brak

Slobodno stupanje u brak podrazumeva zabranu prisilnih i ugovorenih brakova protiv volje jednog ili oba supružnika, kao i zabranu dečijih brakova. Pod ovim brakovima ne podrazumevaju se samo registrovane već i faktičke zajednice kod kojih postoji odsustvo volje suživota, odnosno kod kojih su „supružnici“ (život-

536 Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 138 o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 14/82.

537 Član 2. Konvencije broj 138.

ni partneri) maloletni<sup>538</sup>. Populacioni fond Ujedinjenih nacija (UNFPA) i Dečji fond Ujedinjenih nacija (UNICEF) u okviru realizacije Globalnog programa za okončanje dečjih brakova, utvrdili su da se zakonska granica dobrovoljnog ulaska u brak mora postaviti na navršeni 18 godina života. Pre ulaska u brak svim stranama se mora omogućiti informisanje o posledicama takvog postupanja i moraju imati priliku da jasno daju svoj slobodni pristanak za ulazak u brak. Svi brakovi koji su zaključeni bez poštovanja ovog minimuma standarda, imaju se smatrati nevažećim. Globalni program predstavlja sveobuhvatni pristup problemu dečjih brakova, koji podrazumeva da država mora ustanoviti, osim zabrane dečjih brakova i kriminalizacije kršenja ove zabrane, i: sisteme informisanja mladih, pristup dece zdravstvenim institucijama u vezi sa reproduktivnim zdravljem, zaštitu prava na privatnost dece, zaštitu od nasilja i eksploatacije, pristup pravdi (organima kojima se deca mogu obratiti u slučajevima prisilnih brakova), kao i sistem obavezne registracije brakova putem sistema matičnih knjiga.<sup>539</sup> Mehanizam koji se oslanja na to da će dete kao žrtva prijaviti da je protiv svoje volje u bračnoj ili partnerskoj zajednici, nije dovoljno efikasan i država mora utvrditi automatsko prepoznavanje dečjih brakova kroz jedinstvenu elektronsku evidenciju građana.<sup>540</sup> Postoji mogućnost sklapanja braka i pre navršeni 18 godina uz pristanak roditelja ili na osnovu odluke sudske ili administrativne vlasti o emancipaciji dece.<sup>541</sup> Ova praksa međutim može dovesti do povećanog broja dečjih brakova, ako se pravila o emancipaciji primenjuju automatski, bez utvrđivanja uskog kruga opravdanih okolnosti u kojima se ona može dodeliti. Države sve vreme moraju raditi na podizanju svesti o štetnosti dečjih brakova, naročito u sredinama u kojima su oni predstavljaju religijsku ili kulturološku tradiciju.<sup>542</sup>

### 2.3. Zaštita trudnica i materinstva

Implementacija tačke 2. člana 10. podrazumeva da država mora da normira i implementira pravila o porodijskom odsustvu radnica. Budući da je reč o zaštiti trudnica, odnosno majki na radu i u vezi sa radom, upotrebljena terminologija „pre i posle porođaja” tumači se tako da se ženama obezbede raznovrsni vidovi zaštite:

- Zaštita na radu obuhvata niz mera kojima se učešće u procesu rada trudnice usklađuje sa njenom rad-

nom sposobnošću u toku trudnoće, tako da ne postoji opasnost po zdravlje trudnice ili ploda. U tom smislu će biti zabranjen rad na određenim poslovima, rad noću, prekovremeni rad, preraspodela radnog vremena. Biće im takođe obezbeđeno i plaćeno odsustvo u onim danima kada moraju da obave zdravstvene preglede u vezi sa održavanjem trudnoće.

- Ženi se mora odobriti plaćeno odsustvo u toku trudnoće, ukoliko bilo kakvo učešće u procesu rada za ženu predstavlja zdravstveni rizik. U slučajevima kada nadležni zdravstveni organ proceni da bi rad žene u toku trudnoće, odnosno u određenim fazama trudnoće, predstavljao rizik po trudnicu ili plod i pored mera zaštite koje je poslodavac obezbedio u skladu sa prethodnom tačkom, trudnoj ženi mora biti obezbeđeno plaćeno odsustvo radi održavanja trudnoće.
- Porodijsko odsustvo mora se odrediti u minimalnom trajanju neposredno pre porođaja i u određenom periodu nakon porođaja. Ovo pravo podrazumeva da trudnice u periodu neposredno pre porođaja, odnosno majke nakon porođaja, mogu koristiti plaćeno odsustvo u određenom trajanju. Ovo odsustvo ima zaštitni karakter i pre i nakon porođaja, ali istovremeno omogućava kontinuirano prisustvo majki u prvim mesecima života dece. Standardi trajanja ovakvog odsustva i naknade koja se pri tome isplaćuje, bliže su utvrđeni Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva. Porodijsko odsustvo ne sme trajati kraće od 14 nedelja, od čega minimum šest nedelja mora predstavljati period odsustva nakon porođaja. Naknada koja se isplaćuje ženama za vreme odsustva koja su povezana sa trudnoćom i porođajem mora biti takva da omogući približno isti standard života koji je žena ostvarivala pre odlaska na odsustvo. Apsolutna donja granica iznosa naknade zarade postavljena je na dve trećine primanja koje je žena ostvarivala pre odlaska na odsustvo. Standard kojem se teži jeste da se ovim pravom obuhvate sve radnice, bez obzira na pravni osnov njihovog rada, sa posebnim akcentom na radnice u neformalnoj ekonomiji, a bez obzira na njihov prethodni doprinos fondovima socijalnog osiguranja iz kojih se naknada isplaćuje.<sup>543</sup>
- Mora se urediti mogućnost postepene reintegracije žene na posao nakon isteka plaćenog odsustva: rad sa nepunim radnim vremenom, klizno radno vreme, raspored radnog vremena koji je usklađen sa materinskim obavezama prema detetu (na primer: pauza za dojenje ili skraćeno radno vreme zbog dojenja deteta<sup>544</sup>, plaćeno odsustvo u slučaju redovnih zdravstvenih pregleda deteta), zabrana rada na posebno teškim i neodgovarajućim poslovima, zabrana noćnog i prekovremenog rada, zabrana preraspodele radnog vremena, i slično.
- Mora se urediti mogućnost korišćenja odsustva radi nege deteta od strane oca deteta.
- Važno je postojanje efikasnog sistema zabrane diskriminacije po osnovu trudnoće i porođaja: žena

538 Generalna skupština UN, *Issue of child, early and forced marriage, Report of the Secretary-General, A/75/262*, 28. jul 2020. godine, stav 54.

539 UNFPA, UNICEF, *Child marriage and the law: technical note for the Global programme to end child marriage*, novembar 2020, 1 i 4.

540 Savet za ljudska prava UN, *Expert workshop on the impact of existing strategies and initiatives to address child, early and forced marriage, Report of the High Commissioner for Human Rights, A/HRC/35/5*, 24. mart 2017. godine, stav 8.

541 Generalna skupština UN, *Promotion and protection of the rights of children, Report of the Secretary-General on the issue of child, early and forced marriage, A/73/257*, 26. jul 2018. godine, stav 16.

542 Savet za ljudska prava UN, *Preventing and eliminating child, early and forced marriage, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/26/22*, 2. april 2014. godine, stavovi 35-36.

543 Savet za ljudska prava UN, *Women's human rights in the changing world of work (Report of the Working Group on discrimination against women and girls)*, A/HRC/44/51, 16. april 2020. godine, 12.

544 Konvencija broj 183, član 10.

se po isteku odsustva mora vratiti na iste poslove, odnosno na poslove koji po svojoj prirodi, odgovornosti, zaradi i mogućnosti daljeg napredovanja, odgovaraju poslovima koje je obavljala pre odlaska na odsustvo koje je povezano sa trudnoćom, odnosno porođajem. Zabranjeno je otpuštanje žena zbog trudnoće ili porođaja, unošenje klauzule o zabrani planiranja porodice u ugovor o radu, uslovljavanje zaposlenja testom trudnoće (osim ukoliko je reč o poslovima koje trudnice ne bi smele da obavljaju)<sup>545</sup>, kao i bilo koje drugo razlikovanje žena po osnovu trudnoće ili porođaja, odnosno nege deteta.<sup>546</sup>

## 2.4. Ostala prava

Tačka 3. člana 10. takođe sadrži više komplementarnih prava, samim tim i obaveza države. Ova prava usmerena su ka zaštiti dece. Pod decom, odnosno omladinom, podrazumevaju se sva lica koja nisu navršila 18 godina života. Zabranjena je svaka diskriminacija dece po osnovu njihovog uzrasta. Takođe, deca moraju biti zaštićena od svakog oblika iskorišćavanja.<sup>547</sup> To praktično znači da bi država morala da postavi efikasne mehanizme zaštite koji će sprečiti, percipirati i sankcionisati, svaki oblik radne eksploatacije dece ili njihovog drugačijeg tretmana (po pravilu se radi o nepoštovanju principa jednake zarade za jednaku vrednost uloženog rada, kao i o radu dece na poslovima koji nisu u skladu sa njihovim uzrastom). Konkretno mere sadržane su u samoj tački 3. i dele se na dve velike grupe: ograničenje poslova koje deca mogu obavljati, i uvođenje starosne granice radnog angažovanja dece u komercijalnom procesu rada.<sup>548</sup> Obe ove grupe mera dalje su razrađene Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 138 o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa (o kojoj je već bilo reči) i Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 182 o najgorim oblicima dečijeg rada sa Preporukom broj 190 o zabrani i hitnoj akciji za ukidanje najgorih oblika zloupotrebe dečjeg rada. Osnovni zadatak države je da normira starosnu granicu potencijalnog radnog angažovanja deteta – ona ne može biti ispod navršenih 15 godina života, odnosno završenog stepena obaveznog obrazovanja deteta. Potom, država mora razdvojiti dozvoljene vrste poslova od onih koji nisu dozvoljeni deci, kao i urediti posebne uslove rada deteta (pre svega one koji se tiču trajanja

radnog vremena, zabrane prekovremenog rada, noćnog rada i preraspodele radnog vremena). Takođe, potrebno je utvrditi funkcionalnu vezu između rada i obrazovanja, i to u smislu da rad deteta ne sme ometati njegovo obrazovanje (na primer, nedozvoljeno je kada roditelji vrše pritisak odnosno primenjuju prinudu da bi dete koje želi da završi srednju školu odustalo od obrazovanja kako bi moglo da se zaposli). Poseban odnos prisutan je u vidu zabrane takozvanog kumulativnog rada, kada se dete radno angažuje na više poslova od kojih svaki pojedinačno ispunjava sve zakonske kriterijume za rad dece, ali oni kumulativno stvaraju negativan efekat (iscrpljenost deteta, nemogućnost pohađanja škole). Konačno, u odnosu na strukovno obrazovanje i praktičan rad dece kod poslodavaca u okviru školske prakse, mora se napomenuti da deca zadržavaju sva prava koja poseduju svi radnici kod poslodavaca, a koja su obrađena u komentaru članova 6, 7. i 8. Pakta. Ovi članovi se jasno odnose na sva lica koja ulažu rad kod poslodavca, tako da je obaveza države da deci na radu obezbedi sva osnovna prava garantovana radnicima ovim Paktom, kao i posebnu zaštitu u skladu sa članom 10. Pakta i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima. Konačno, na osnovu obaveza iz Konvencije 182 MOR, država mora inkriminisati kao krivično delo sve najgore oblike zloupotrebe dečjeg rada.<sup>549</sup>

## 3. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Da bi se prava iz člana 10. interpretirala, potrebno je sagledati niz drugih dokumenata UN, koji su pomenuti u prethodnoj analizi. U odnosu na prava iz tačke 1. relevantna je Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (član 16. stav 2. kojim se zabranjuje stupanje devojčica u dečije brakove). U odnosu na prava iz tačke 2. relevantna je Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva, kao i Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (član 11. kojim se uređuje pravo na rad i posebna zaštita žena, odnosno materinstva). U odnosu na prava iz tačke 3. člana 10. relevantne su Konvencija o pravima deteta (zabrana eksploatacije dece iz člana 32), Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 138 o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa i Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 182 o najgorim oblicima dečijeg rada sa Preporukom broj 190 o zabrani i hitnoj akciji za ukidanje najgorih oblika zloupotrebe dečjeg rada.

545 Isto, član 9.

546 Isto, član 8.

547 Prema Izveštaju Svetske zdravstvene organizacije o konsultacijama o prevenciji zlostavljanja dece (World Health Organization, *Report of the Consultation on Child Abuse Prevention*, Ženeva, 1999.), postoji više oblika iskorišćavanja dece: fizičko zlostavljanje, seksualna zloupotreba, emocionalna zloupotreba, zanemarivanje deteta, komercijalna ili druga vrsta eksploatacije. Zajedničko svih ovim oblicima je da se mogu sprovesti kroz radnu eksploataciju dece.

548 „Komercijalni proces rada” pretpostavlja organizovani proces rada kod poslodavca, bez obzira na pravni osnov angažovanja deteta, ili odsustvo istog. Neće se smatrati komercijalnim radom ukoliko deca, u skladu sa svojim uzrastom i stepenom razvoja, pomažu u obavljanju lakših kućnih poslova, ili se angažuju na školskim ili vanškolskim aktivnostima. Razgraničenje dozvoljenih od nedozvoljenih poslova dece može se naći u: *Resolution to amend the 18th ICLS Resolution concerning statistics of child labour*, 20th International Conference of Labour Statisticians, Ženeva, 10-19. oktobar 2018. godine, 14.

549 Član 7. Konvencije broj 182, članovi 12. i 13. Preporuke 190.



## 4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

### 4.1. Osobe sa invaliditetom

Prava iz tačke 1. člana 10. Pakta u odnosu na osobe sa invaliditetom tumače se tako da treba učiniti sve što je moguće da se takvim osobama, kada to žele, omogući da žive sa svojim porodicama. Takođe, ono podrazumeva pravo osoba sa invaliditetom da stupe u brak i zasnuju sopstvenu porodicu. Države članice treba da obezbede da zakoni, socijalne politike, kao i praksa, ne ometaju ostvarivanje ovih prava. Osobe sa invaliditetom treba da imaju pristup neophodnim savetodavnim uslugama, kako bi ostvarile svoja prava i obaveze u porodici.

U odnosu na tačku 2. člana 10. Pakta, žene sa invaliditetom takođe imaju pravo na zaštitu i podršku u vezi sa materinstvom i trudnoćom. Osobama sa invaliditetom se ne sme uskratiti mogućnost da iskuse svoju seksualnost, imaju seksualne odnose i da se ostvare kao roditelji. Ova prava su obično uskraćena i muškarcima i ženama sa invaliditetom. Sterilizacija i izvođenje abortusa žene sa invaliditetom bez njenog prethodnog informisanog pristanka predstavljaju ozbiljne povrede člana 10.

Kada je reč o tački 3. člana 10. Pakta, deca sa invaliditetom su posebno podložna eksploataciji, zlostavljanju i zanemarivanju i, u skladu sa članom 10. Pakta i odgovarajućim odredbama Konvencije o pravima deteta, imaju pravo na posebnu zaštitu kako bi se takve prakse sprečile i sankcionisale.<sup>550</sup>

### 4.2. Stariji

Države ugovornice bi trebalo da učine sve neophodne napore da podrže, zaštite i ojačaju porodicu i pomognu joj da, u skladu sa sistemom kulturnih vrednosti društva, odgovori na potrebe svojih starijih zavisnih članova. I vlade i specijalizovane organizacije civilnog društva bi trebalo da rade na tome da uspostave socijalne usluge za podršku čitavoj porodici kada su stari ljudi članovi njihovog domaćinstva, kao i da sprovedu posebne mere za porodice sa niskim primanjima koje žele da zadrže starije osobe u okviru domaćinstva. Ovu pomoć treba obezbediti i osobama koje žive same, ili starijim parovima koji žele da ostanu kod kuće.<sup>551</sup>

550 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stavovi 30-32.

551 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stav 31.

# član 11.

## Adekvatan životni standard

1. Države članice ovog pakta priznaju pravo svakom licu na životni standard dovoljan za njega samog i njegovu porodicu, ubrajajući tu i dovoljnu hranu, odeću i smeštaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uslova života. Države članice će preduzeti odgovarajuće mere radi obezbeđenja ostvarenja ovog prava i u tom cilju one priznaju bitni značaj slobodno izabrane međunarodne saradnje.
2. Države članice ovog pakta, priznajući osnovno pravo koje ima svako lice na zaštitu od gladi, doneće pojedinačno ili kroz međunarodnu saradnju, potrebne mere uključujući tu i konkretne programe:
  - a) za poboljšanje metoda proizvodnje, očuvanja i podele prehrambenih proizvoda kroz puno korišćenje tehničkih i naučnih znanja, kroz širenje vaspitnih principa o ishrani, razvitak ili reformu agrarnih sistema tako da obezbede što je moguće bolje osposobljavanje i korišćenje prirodnih bogatstava.
  - b) za obezbeđenje pravične raspodele svetskih prehrambenih bogatstava u odnosu na potrebe, vodeći računa o problemima koji se postavljaju kako u zemljama uvoznicama tako i u zemljama izvoznicama prehrambenih proizvoda.

### 1. Opšti domašaj odredbe

Član 11. reguliše nekoliko samostalnih ali međusobno povezanih prava u kontekstu obezbeđenja adekvatnog životnog standarda i stalnog unapređenja životnih uslova za sva lica i članove njihove porodice. Prvim stavom člana 11. se reguliše adekvatan životni standard kao kompleksno pravo kojim se svakom licu priznaje

pravo na odgovarajuću hranu, vodu, odeću i stanovanje kao i stalno unapređenje uslova života, dok se odredbama drugog stava člana 11. ukazuje na neophodnost usvajanja mera za zaštitu od gladi. Ostvarenje svih prava iz člana 11. podrazumeva i slobodno izabranu međunarodnu saradnju.



## 1.1. Pravo na hranu

### 1.1.1. Domašaj odredbe

Pravo na hranu je osnovno ljudsko pravo, koje pripada svakom pojedincu i podrazumeva pristup hrani koja je odgovarajuća po svojoj hranljivoj vrednosti, kvalitetu, količini i kulturnim osobenostima, i kao takva omogućava aktivan i zdrav život i nesmetan fizički i mentalni razvoj svakog pojedinca u skladu sa njegovim potrebama.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava prepoznaje pravo na odgovarajuću hranu kao neodvojivi deo urođenog dostojanstva ljudske ličnosti, koje je od presudnog značaja za delotvorno ostvarivanje drugih ljudskih prava sa kojima je međusobno povezano i međuzavisno kao što su pravo na život, zdravlje, rad, socijalna zaštita, obrazovanje, stanovanje, zaštita životne sredine i dr.<sup>552</sup>

Ovo pravo je najsveobuhvatnije definisano odredbama člana 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim i socijalnim pravima koji se zapravo sastoji od dve odvojene pravne norme. Član 11. stav 1. priznaje pravo svakog lica i članova njegove porodice na odgovarajući životni standard, uključujući i odgovarajuću hranu i kontinuirano unapređenje uslova života. S druge strane, član 11. stav 2. kao osnovno pravo priznaje pravo svakog lica na zaštitu od gladi i uspostavlja konkretne obaveze za države ugovornice za puno ostvarenje ovog prava, kako na nacionalnom nivou tako i putem međunarodne saradnje.

Iako se pravo na hranu i pravo na zaštitu od gladi često koriste kao sinonimi, među njima postoje suštinske

i praktične razlike. Pravo na odgovarajuću hranu treba tumačiti kao primarnu normu, znatno šireg pravnog dometa od prava na zaštitu od gladi.<sup>553</sup> Ono je usmereno ka postepenom ostvarivanju prava na hranu kao preduslova za aktivan, zdrav i dostojanstven život svakog pojedinca, a ne kao statičnoj brizi za zadovoljenje kalorijskog minimuma neophodnog za preživljavanje.<sup>554</sup> U prilog tome govori i činjenica da su razlozi za uvođenje prava na zaštitu od gladi bili prevashodno istorijske prirode, te da njegovo uključivanje u odredbe pakta nije bilo usmereno ka stvaranju nezavisnog i samostalnog novog prava, ili ograničavanje ili sužavanje dometa prava na odgovarajuću hranu, već na osiguranje dodatne pravne podrške globalnoj kampanji protiv gladi koju je 1960. pokrenula Agencija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu (FAO).<sup>555</sup> Pravo na zaštitu od gladi je prepoznato kao osnovno pravo čija se sadržina ostvaruje usvajanjem politika za obezbeđenje minimuma osnovnih nutritivnih potreba i sprečavanje umiranja od gladi. Ono je specifično i u kontekstu prepoznavanja neophodnosti uspostavljanja međunarodne saradnje, kao i pravične raspodele svetskih zaliha u skladu sa potrebama.<sup>556</sup> Pravo na zaštitu od gladi treba tumačiti kao neizostavni deo prava na odgovarajuću hranu i stvaranje uslova za njegovo postepeno ostvarivanje, ali i drugih sa njime povezanih ljudskih prava i osnovnih sloboda kojima se obezbeđuje život u dostojanstvu, iskorenjivanje gladi i siromaštva. Suprotno tumačenje bi pored teorijskih imalo i ozbiljne praktične posledice u kontekstu sužavanja dometa prava na hranu kao primarne pravne norme i njenog neopravdanog ograničavanja na osnovni minimum hranljivih materija koje

553 Phillip Alston, *International Law and the Human Right to Food*, Brill, 1984, str. 33-35.

554 Isto.

555 *Freedom from Hunger Campaign*, FAO, 1960, dostupno na <https://www.fao.org/3/AC969T/AC969T05.htm>.

556 Isto.

552 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 4.

su neophodne za preživljavanje.<sup>557</sup> Konačno, pravo na zaštitu od gladi predstavlja i delotvorno sredstvo za mobilizaciju javne podrške, te važnu osnovu za napore koje države preduzimaju na nacionalnom i međunarodnom nivou u cilju postepenog ostvarivanja prava na hranu.<sup>558</sup>

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava tumači pravo na hranu kao individualno pravo koje pripada svakom licu i ostvaruje se kada svaki muškarac, žena i dete, samostalno ili u zajednici sa drugima, u svakom trenutku ima fizički i ekonomski pristup odgovarajućoj hrani ili sredstvima koja su neophodna za nabavku hrane.<sup>559</sup> Garancije u vezi sa pravom na hranu treba razumeti tako da pripadaju podjednako svima i za vreme oružanih sukoba i u situacijama prirodnih i drugih katastrofa.<sup>560</sup>

Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za pravo na hranu pravo na hranu tumači kao pravo na redovan, trajan i slobodan pristup, neposredno ili novčanim sredstvima, hrani koja je odgovarajuća po svom kvalitetu i količini i odgovara kulturnoj tradiciji ljudi kojima je namenjena, a kojom se omogućava fizički i mentalni, individualni i kolektivni, ispunjen i dostojanstven život bez straha.<sup>561</sup> I Komitet je jasnog stava da se pravo na hranu ne može tumačiti restriktivno i sa tendencijom izjednačavanja sa minimalnim iznosom kalorija, proteina i drugih specifičnih hranljivih materija po obroku,<sup>562</sup> budući da bi to moglo rezultirati prihvatanjem minimalnog životnog standarda kao krajnjeg cilja politika država članica.<sup>563</sup>

Ostvarivanje prava na hranu pretpostavlja obavezu država ugovornica da hranu učine dostupnom, pristupačnom i adekvatnom.

1. **Dostupnost hrane** se cení u kontekstu omogućavanja pristupa hrani koja je u količinama i kvalitetu dovoljna za zadovoljenje prehrambenih potreba pojedinaca, koja je bezbedna i ne sadrži štetne materije i prihvatljiva je u određenoj kulturi.<sup>564</sup> Budući da potrebe u ishrani podrazumevaju kombinaciju različitih hranljivih materija neophodnih za fizički i mentalni rast, razvoj i održavanje zdravlja svakog pojedinca, kao i fizičku aktivnost koja je u skladu sa ljudskim potrebama u različitim fazama životnog ciklusa, polom, zanimanjem i sl. zahtev koji se tiče dostupnosti hrane se naročito vezuje za njen odgovarajući kvalitet i bezbednu upotrebu. Dostupnost naročito podrazumeva kulturološku adekvatnost hrane, u smislu poštovanja različitih religija i prehrambenih navika svih lica, posebno u slučajje-

vima kada je iz razloga oružanih sukoba, prirodnih i drugih katastrofa neophodno dopremanje humanitarne pomoći u hrani. Element dostupnosti se posebno cení i u pogledu obaveze država ugovornica za obezbeđenje korišćenja prirodnih izvora hrane ili njene neposredne proizvodnje obrađivanjem zemljišta i drugih resursa, uključujući i obaveze koje se tiču uspostavljanja i efikasnog funkcionisanja sistema distribucije hrane u skladu sa potražnjom i potrebama stanovništva. Konačno, element dostupnosti obuhvata i redovnu informisanost potrošača u vezi sa dostupnim zalihama hrane.

2. **Pristupačnost** podrazumeva stvaranje uslova za obezbeđenje ekonomskog i fizičkog pristupa odgovarajućoj hrani.<sup>565</sup> Ovaj zahtev obuhvata pristup hrani koja je cenovno priuštiva tako da svako lice može za sebe i članove svoje porodice da priušti odgovarajuću hranu na način kojim se ne isključuje ili umanjuje ostvarivanje drugih ljudskih prava i osnovnih životnih potreba kao što su lekovi, pijaća voda, renta i dr. Određivanje minimalne zarade i minimalnih socijalnih davanja predstavljaju neke od mera kojim države ugovornice pribegavaju kako bi odgovarajuću hranu i druge osnovne potrebe učinile ekonomski pristupačnim svima, a posebno ugroženim grupama. Zahtev pristupačnosti obuhvata i obezbeđenje fizičke dostupnosti hrane za sve, uključujući i one kategorije stanovništva kojima odlazak po hranu može predstavljati problem ili ozbiljnu prepreku- osobe sa invaliditetom, deca, starija lica, stanovnici udaljenih područja ili područja zahvaćenih oružanim sukobima, prirodnim ili drugim katastrofama. Ovo se posebno odnosi na zahteve u pogledu obezbeđenja odgovarajuće infrastrukture i saobraćaja, uključujući i transport robe i ljudi.
3. **Adekvatnost hrane** pretpostavlja zadovoljenje prehrambenih potreba ljudi u kontekstu količine, kvaliteta i kulturološke prihvatljivosti hrane, što su zahtevi uslovljeni brojnim faktorima kao što su klimatski uslovi, godine i uslovi života, zdravstveno stanje, kulturne osobenosti, radne i druge navike, različiti vrednosni sistemi i dr.<sup>566</sup> To se naročito ispoljava u odnosu na određene kategorije stanovništva kao što su npr. deca, odojčad, trudnice i porodilje čija ishrana treba da sadrži sve hranjive materije neophodne za njihov fizički i mentalni rast i razvoj. Nasuprot tome, hrana koja je isključivo bogata kalorijama, ali siromašna hranljivim materijama, neće se smatrati adekvatnom budući da može da dovede do gojaznosti i pojave drugih hroničnih bolesti opasnih po ljudsko zdravlje. Zahtev koji se tiče adekvatnosti ispoljava se i kroz obezbeđivanje hrane koja je bezbedna za ljudsku upotrebu i u tom smislu ne sadrži štetne materije koje mogu da dovedu do ugrožavanja života i zdravlja ljudi (kao što su npr. pesticidi, hormoni i sl.). Konačno, kao jedan od suštinskih parametara za procenu adekvatnosti hrane prepoznata je njena kulturološka prihvatljivost, što podrazumeva obezbeđenje pristupa hrani koja je odgovarajuća za određeno stanovništvo i prihvatljiva sa stanovišta njihove kulture, religije i prehrambenih navika.

557 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 6.

558 Isto.

559 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 6.

560 Generalna skupština, Preliminarni izveštaj specijalnog izvestioca za pravo na hranu, A/56/210, st. 37-57.

561 Komisija za ljudska prava, Izveštaj Specijalnog izvestioca za pravo na hranu koji je podnet u skladu sa Rezolucijom Komisije za ljudska prava 2000/10, E/CN.4/2001/53, stav 14.

562 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 6.

563 OHCHR, The right to adequate food, Fact Sheet No. 34, str. 2.

564 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 8.

565 Isto, stav 13.

566 Isto, stav 7.



Pojam *održivosti* predstavlja još jednu od komponenti prava na odgovarajuću hranu koja je poslednjih nekoliko decenija naročito dobila na značaju. Pojam održivosti je suštinski povezan sa pojmom adekvatnosti i podrazumeva dostupnost hrane i sadašnjim i budućim generacijama.<sup>567</sup> S tim u vezi, Komitet naglašava da je pojam adekvatnosti određen različitim društvenim, ekonomskim, kulturnim, klimatskim, ekološkim i drugim faktorima, dok održivost uključuje pojam dugoročne dostupnosti i pristupačnosti.<sup>568</sup>

## 1.1.2. Obaveze država

### 1.1.2.1. Opšte obaveze država

Države imaju primarnu obavezu da unapređuju i štite ljudska prava koja su garantovana međunarodnim instrumentima.<sup>569</sup> S tim u vezi, odredbama člana 11. stav 1. Pakta, države ugovornice priznaju svakom licu pravo na adekvatnu hranu i obavezuju se da će preduzeti odgovarajuće mere radi obezbeđenja ostvarenja ovog prava, uključujući ako je neophodno i putem slobodno izabrane međunarodne saradnje.

Pravna priroda prava iz Pakta, uključujući i pravo na hranu, određena je članom 2. stav 1. i ogleda se u postepenom ostvarivanju prava na hranu preduzimanjem odgovarajućih koraka od strane država ugovornica i do maksimuma njihovih raspoloživih sredstava. To dalje podrazumeva da će svaka država ugovornica, uzimajući ostvarivanje prava na adekvatnu hranu kao jedan od svojih osnovnih prioriteta, preduzimati neophodne korake za postepeno ostvarivanje ovog prava, uz izdvajanja do maksimuma raspoloživih sredstava.

S druge strane, sadržina člana 11. stav 2. Pakta tumači se kao obaveza države da svim licima koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom obezbedi zaštitu od gladi i s tim u vezi pristup osnovnom minimumu hrane koja je dovoljna, odgovarajuća i bezbedna za upotrebu.<sup>570</sup> To dalje znači da su države ugovornice u obavezi da kao jedan od svojih osnovnih prioriteta obezbede minimalne nivoe hrane neophodne za zaštitu od gladi. Niko ne bi trebao da bude izložen patnji i usporenom mentalnom i fizičkom razvoju koji se javlja kao posledica hronične gladi i nehranjenosti. Svi ljudi imaju pravo da žive u dostojanstvu, zaštićeni od gladi, a sve države ugovornice odgovornost da spreče glad i nehranjenost. Primarna odgovornost uvek leži na nacionalnim vladama, dok sve ostale vlade imaju odgovornost da se suzdrže od preduzimanja aktivnosti kojima se uzrokuje nesigurnost hrane i da pruže međunarodnu pomoć i podršku, u meri u kojoj im to raspoloživi resursi dozvoljavaju.<sup>571</sup> Uvažavajući važnost i značaj međunarodne saradnje, važno je napomenuti da ona ne može da zameni obaveze država na nacionalnom nivou, te da se ova vrsta

pomoći i podrške treba posmatrati kao privremeno rešenje, dok traju izvanredne okolnosti.

Za razliku od građanskih i političkih prava, međunarodni instrumenti koji se tiču ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ne sadrže nikakva teritorijalna ili druga ograničenja u pogledu jurisdikcije. Baš naprotiv, postoji eksplicitna pravna obaveza međunarodne saradnje u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava svih lica, bez ograničenja. U članu 11. Pakta propisana je najvažnija i najjasnija obaveza država članica na saradnju – bez ikakvih teritorijalnih ili jurisdikcijskih ograničenja – kako bi se osiguralo ostvarivanje prava na hranu i osnovnog prava na zaštitu od gladi (član 2, član 11. stavovi 1 i 2).<sup>572</sup> Upravo je na osnovu toga Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava zaključio da države ugovornice treba da preduzmu korake da poštuju uživanje prava na hranu u drugim zemljama, da zaštite to pravo, da omoguće pristup hrani i pruže pomoć kada je neophodna.<sup>573</sup>

U slučajevima kada države ugovornice tvrde da nemaju dovoljno raspoloživih sredstava koja su im neophodna za ostvarivanje minimalnog nivoa obaveze na hranu, a iz razloga koji se nalaze izvan njihove kontrole, potrebno je da pruže uverenja da su preduzele sve odgovarajuće korake do maksimuma sopstvenih raspoloživih sredstava i preduzele mere u cilju uspostavljanja međunarodne saradnje i pomoći. U tom smislu, važno je uočiti razliku između situacija kada države ugovornice objektivno nemaju mogućnosti da ispune svoju obavezu, od njihovih nezainteresovanosti i nespremnosti da to učine.<sup>574</sup>

Pored obaveza država koje se ostvaruju postepeno, Pakt propisuje i obaveze čije je dejstvo trenutnog karaktera, te stupaju na snagu odmah. Ispunjenje ovakvog tipa obaveza nije uslovljeno postojanjem raspoloživih sredstava, a tiču se: 1) zabrane diskriminacije; 2) preduzimanja koraka; 3) zabrane mera sa retroaktivnim dejstvom; i 4) zadovoljenja minimalnog osnovnog nivoa hrane kojim se sprečava umiranje od gladi.<sup>575</sup>

Saglasno odredbama Pakta, države moraju bez odlaganja da zabrane diskriminaciju u pristupu hrani i povezanim resursima i usvoje mere za iskorenjivanje diskriminacije po svim osnovama. Pored toga, države su u obavezi da bez odlaganja i u razumno kratkom roku preduzimaju sve neophodne korake u cilju postepene realizacije prava na hranu. Takvi koraci bi trebalo da budu promišljeni, konkretni i ciljani i uz upotrebu odgovarajućih sredstava, uključujući posebno, ali ne isključivo, usvajanje odgovarajućih zakonskih mera.<sup>576</sup> Kao neki od primera takvih koraka u kontekstu ostvarivanja prava na hranu prepoznati su procena stepena realizacije prava na hranu, uključujući i ustanovljenje odgovarajućih mehanizama za prikupljanje i procenu relevantnih i razvrstanih podataka, usvajanje odgovarajućih zakona i nacionalnih politika koje sadrže

567 Isto, Specijalni izveštaj za pravo na hranu, stav 18.

568 Isto.

569 OHCHR, Right to food, Fact sheet No. 34, str. 17.

570 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 14.

571 Komisija za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler, E/CN.4/2006/44, stav 18.

572 Isto, str. 31-33.

573 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 36.

574 Isto, stav 17.

575 Isto, stav 16.

576 Isto, str. 36-37.

ostvarive i vremenski definisane ciljeve i uspostavljanje odgovarajućih mehanizama zaštite i institucionalnih mehanizama za efikasnu multisektrsku koordinaciju, kao redovno praćenje napretka u ostvarivanju prava na hranu. Nadalje, obaveza zaštite dotignutog nivoa prava i njegove zaštite prepoznata je kao još jedna od obaveza sa trenutnim dejstvom, od koje se može odstupiti samo u izuzetnim okolnostima i to samo kada je to neophodno i opravdano.<sup>577</sup> Tako je, na primer, ukidanje službi koje su od vitalnog značaja za obavljanje zemljoradničke delatnosti samo jedan od primera kojima se može neopravdano uticati na dostignuti nivo prava na hranu. Konačno, država je u obavezi da osigura pristup osnovnom nivou hrane koji je neophodan za osiguranje zaštite od gladi, što predstavlja minimum osnovne obaveze ispod kojeg države ugovornice ne smeju ići.<sup>578</sup> Ova obaveza važi i u slučajevima ratnih dejstava, prirodnih i drugih katastrofa i mora imati prioritet u odnosu na potrošnju države u ostalim oblastima.<sup>579</sup> Čak i kada je očigledno da su raspoloživi resursi nedovoljni, vlada mora da uvede jeftine i cilijane programe za pružanje pomoći onima kojima je takva pomoć najpotrebnija, i da pruži uverenja da su se njena ograničena sredstva koristila na efikasan i efektivan način.<sup>580</sup>

### 1.1.2.2. Posebne obaveze država

Pravo na adekvatnu hranu, kao i svako drugo ljudsko pravo nameće tri nivoa obaveza državama ugovornicama: obavezu poštovanja, obavezu zaštite i obavezu ostvarivanja prava na hranu, odnosno njegove realizacije.<sup>581</sup>

1. **Obaveza poštovanja prava na hranu** obuhvata i obavezu uzdržavanja od neposrednog ili posrednog ometanja uživanja ovog prava. Tako će se, na primer, povredom ove obaveze smatrati usvajanje diskriminatorskih politika i mera kojima se uskraćuje pristup hrani socijalno ugroženim kategorijama stanovništva ili političkim protivnicima, sprovođenje prinudnih iseljenja, zagađenja ili uništavanja zemljišta od strane javnih službi i drugih organa države i sl.
2. **Obaveza zaštite** obuhvata i obavezu države na preduzimanje mera usmerenih na sprečavanje trećih lica u ometanju uživanja prava na hranu, što između ostalog podrazumeva sprečavanje trećih lica da zagađuju zemljište, vode i vazduh, obavezu sprovođenja redovne kontrole za ocenu kvaliteta i bezbednosti hrane za upotrebu i sl. Obaveza zaštite uključuje i uvažavanje međunarodnih pravnih obaveza u vezi sa hranom prilikom zaključivanja sporazuma država ugovornica na međunarodnom nivou. Konačno, države imaju i obavezu ostvarivanja pristupa pravu na hranu, što pretpostavlja i usvajanje odgovarajućih zakonodavnih, socijalnih, budžetskih i drugih mera, obezbeđenje pomoći u hrani za najugroženije kategorije ili žrtve prirodnih i drugih katastrofa kao i

redovno informisanje i uključivanje sopstvenog stanovništva u razvojne procese i procese donošenja odluka.

Budući da pravo na odgovarajuću hranu ima i veoma značajnu međunarodnu dimenziju koja podrazumeva saradnju na međunarodnom nivou i preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti u cilju obezbeđenja poštovanja, zaštite i ostvarivanja prava na hranu i onih lica koji žive na teritoriji drugih država ugovornica.<sup>582</sup> U tom smislu, obaveza poštovanja zahteva od država da osiguraju da njihove politike i prakse ne dovode do kršenja prava na hranu ljudi koji žive u drugim zemljama. S tim u vezi, države ugovornice bi uvek trebalo da se suzdrže od sprovođenja politika koje mogu imati predvidljive negativne posledice po pravo na hranu ljudi koji žive u drugim zemljama, kao što su embargo na hranu i vodu koji nikada ne bi smeli da se koriste kao sredstvo političkog ili ekonomskog pritiska. Države bi trebalo uvek da se suzdrže od ovakvih mera kojima se direktno utiče na proizvodnju hrane i pristup hrani u drugim zemljama. Osim toga, odluke poput subvencija za izvoz poljoprivrednih proizvoda u zemlje u razvoju sa pretežno poljoprivrednom proizvodnjom mogu znatno ugroziti izvore prihoda domaćeg stanovništva u tim zemljama i tako uticati na njihov pristup odgovarajućoj hrani.<sup>583</sup>

Obaveza zaštite prava na hranu izvan sopstvenih granica zahteva od države ugovornice da osigura da svi subjekti pod njenom jurisdikcijom (građani, korporacije, multinacionalne kompanije) svojim delovanjem ne krše pravo na hranu stanovnika drugih zemalja.<sup>584</sup>

3. **Obaveza ostvarivanja prava na hranu** izvan sopstvenih granica podrazumeva obavezu država ugovornica da pruže podršku i pomoć onim zemljama koje nemaju resurse neophodne za ostvarenje prava na hranu, a aktivno traže međunarodnu pomoć. Ovim se zahteva od država da u zavisnosti od raspoloživosti sopstvenih sredstava olakšaju ili obezbede pristup odgovarajućoj hrani onim zemljama koje su u najvećoj potrebi, što je u saglasnosti i sa odredbama člana 28. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima da svako ima pravo na društveni i međunarodni poredak u kojem se prava i slobode navedene u ovoj deklaraciji mogu u potpunosti ostvariti.<sup>585</sup> Važno je naglasiti da pomoć koja se pruža mora biti obezbeđena i distribuirana na načine kojima se ne šteti lokalnim proizvođačima i u uz uvažavanje zahteva u pogledu bezbednosti i kulturne prihvatljivosti.<sup>586</sup> S tim u vezi je i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava ukazao na zajedničku i pojedinačnu odgovornost država ugovornica, u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija, da saraduju u pružanju pomoći u slučaju prirodnih i drugih katastrofa i

577 OHCHR, The right to adequate food, Fact sheet No. 34, str. 21-22.

578 Isto, str. 22.

579 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 17.

580 Isto, str. 22.

581 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 15.

582 Isto. Specijalni izveštaj za pravo na hranu, stav 34.

583 Isto, stav 35.

584 Isto, stav 36.

585 Isto, stav 37.

586 Isto, stav 38.

obezbeđivanju humanitarne pomoći u slučajevima hitnosti, u skladu sa sopstvenim mogućnostima.<sup>587</sup>

Povrede prava na hranu mogu nastati različitim delovanjem država i drugih subjekata koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom ili propuštanjem države da spreči aktivnosti pojedinaca ili grupa kojima se ugrožava ili onemogućava ostvarivanje prava na hranu. Povredom obaveza iz člana 11. Pakta smatraće se svaki oblik diskriminacije u pristupu hrani na osnovu rase, boje, pola, jezika, godina, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili nekog drugog ličnog svojstva, a koji za cilj ima ugrožavanje ili onemogućavanje jednakog pristupa i uživanja ekonomskih, socijalnih i ekonomskih prava.<sup>588</sup> Takođe, povredu prava na hranu predstavlja i stavljanje van snage propisa koji su neophodni za uživanje prava na hranu, uskraćivanje pristupa odgovarajućoj hrani pojedincima i grupama na osnovu diskriminacionih zakona i praksi, onemogućavanje pristupa humanitarnoj pomoći u hrani tokom trajanja oružanih sukoba, prirodnih i drugih katastrofa kao i usvajanje zakona i politika koji su u suprotnosti sa preuzetim međunarodnim obavezama u vezi sa ostvarivanjem prava na hranu. Kao povreda prava na hranu može se definisati i propuštanje države da reguliše aktivnosti pojedinaca i grupa na način kojim se ovim licima onemogućava da povredu prava drugih na hranu, ali i propuštanje uzimanja u razmatranje obaveza u pogledu prava na hranu prilikom zaključivanja sporazuma sa drugim državama ili međunarodnim organizacijama.<sup>589</sup>

Konačno, do kršenja prava na hranu dolazi kada država propusti da obezbedi zadovoljenje osnovnog nivoa hrane koja je potrebna za obezbeđenje zaštite od gladi. S tim u vezi, Komitet navodi da je veoma važno napraviti jasnu granicu između situacije kada država nema objektivnih mogućnosti da ispuni svoju osnovnu obavezu, od one situacije gde države nisu voljne da se ove svoje obaveze pridržavaju. To dalje znači da ukoliko države ugovornice ovu svoju obavezu nisu ostvarile iz razloga nedovoljnih resursa, neophodno je da pruže odgovarajuće dokaze da su preduzele sve korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava kako bi obezbedile pristup minimumu hrane koji je neophodan za zaštitu stanovništva od gladi.<sup>590</sup>

Iako su države primarno odgovorni subjekti, Komitet uzima da i ostali članovi društva imaju određeni obim odgovornosti u ostvarivanju prava na hranu, kao što su pojedinci, porodice, lokalne zajednice, nevladine organizacije, multinacionalne kompanije i dr. S tim u vezi, Komitet prepoznaje veoma značajnu ulogu kompanija koje iako nisu obavezane Paktom na način kao države ugovornice, imaju obavezu da svoje poslovanje usklade sa nacionalnim pravnim

okvirom i međunarodnim standardima, kao i kodeksom postupanja koji je od značaja za poštovanje prava na odgovarajuću hranu, a koji je zajednički dogovoren između vlade i civilnog sektora.<sup>591</sup>

### 1.1.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Države imaju obavezu usaglašavanja sopstvenog zakonodavstva sa međunarodnim pravnim okvirom.<sup>592</sup> U pogledu implementacije obaveza koje su države preuzele na sebe ratifikacijom Pakta, Komitet ukazuje na diskreciono pravo svake od država da u okvirima sopstvenog nacionalnog konteksta slobodno vrši procenu onih načina i sredstava za koje smatra da su najprikladniji za obezbeđenje prava na hranu. To, međutim, ne isključuje obavezu država da preduzimaju sve korake koji su neophodni kako bi se svima osigurala zaštita od gladi i u najkraćem roku obezbedilo uživanje prava na odgovarajuću hranu. U tom smislu, Komitet posebno navodi usvajanje nacionalne strategije za hranu i bezbednost hrane čiji bi se ciljevi i politike zasnivali na poštovanju principa ljudskih prava i bili usmereni na obezbeđivanje zaštite od gladi i postepeno ostvarivanje prava na odgovarajuću hranu za sve. Posebno se zahteva usklađenost jednog ovakvog strateškog dokumenta sa principima odgovornosti, transparentnosti, participacije, decentralizacije, zakonitosti i nezavisnosti sudstva. Osim toga, Komitet ukazuje i na neophodnost osiguranja odgovarajućih finansijskih i drugih sredstava za postizanje ovako definisanih strateških ciljeva, ali i razmatranje mogućnosti država članica za usvajanje zakonskog okvira kojim bi se obezbedili uslovi za sprovođenje relevantnih politika.<sup>593</sup> Komitet takođe naglašava važnost uspostavljanja institucionalnog mehanizma kojim bi se obezbedilo uključivanje eksperata koji se bave hranom i ishranom i drugih relevantnih aktera u proces formulisanja strategije. Strategija naročito treba da obuhvati kritična pitanja i mere u vezi sa svim aspektima sistema ishrane, uključujući proizvodnju, preradu, distribuciju i upotrebu bezbedne hrane kao i povezanih mera u oblasti zdravlja, obrazovanja, zapošljavanja i socijalne zaštite.<sup>594</sup> Osim toga, važno je ukidanje diskriminacije u pristupu hrani, a posebno u kontekstu obezbeđenja jednakog pristupa ekonomskim sredstvima za žene, uključujući i njihovo jednako pravo na nasleđivanje i vlasništvo nad zemljištem i drugom imovinom, kreditima, prirodnim izvorima i odgovarajućom tehnologijom.<sup>595</sup> Države treba da preduzmu odgovarajuće korake kako bi se obezbedilo da privatni i civilni sektor u sprovođenju svojih aktivnosti uvažavaju pravo na hranu.<sup>596</sup> Obaveza država ugovornica na preduzimanje koraka za obezbeđenje minimuma hrane za zaštitu od gladi posebno je naglašena od strane Komiteta u pogledu pojedinaca i grupa koji pripadaju osetljivim društvenim kategorijama.<sup>597</sup>

591 Isto, stav 20.

592 Generalna skupština, The right to food, Preliminary report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food, A/56/210, stav 89.

593 Isto, stav 21-23.

594 Isto, stav 25.

595 Isto, stav 26.

596 Isto, stav 27.

597 Isto, stav 28.

587 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 12, stav 38.

588 Isto, stav 18.

589 Isto.

590 Isto, stav 17.

Nadalje, Komitet ukazuje i na važnost razmatranja potrebe svake države za usvajanjem zakonskog okvira kojim bi se obezbedilo stvaranje uslova za sprovođenje nacionalne strategije i delotvorno ostvarivanje prava na odgovarajuću hranu i zaštitu od gladi.<sup>598</sup> Ovaj zakonski okvir bi naročito trebalo da utvrdi ciljeve i vremenski okvir za njihovo sprovođenje, a uz aktivno učešće civilnog i privatnog sektora, međunarodnih organizacija, nacionalnih nezavisnih institucija i drugih relevantnih aktera. Zakonski okvir će varirati od jedne zemlje do druge iz razloga ekonomskih, socijalnih, kulturnih, pravnih i političkih osobenosti država u kontekstu prava na hranu.<sup>599</sup>

S tim u vezi, treba imati u vidu i značaj programa i agencija Ujedinjenih nacija koje se u svom radu bave pravom na hranu, kao što su npr. Organizacija za hranu i poljoprivredu (FAO) koja ima globalno iskustvo u zakonskoj regulativi u oblasti hrane i poljoprivrede, Fond Ujedinjenih nacija za decu (UNICEF) koje se naročito bavi pravom na odgovarajuću hranu za novorođenčad, decu i majke i dr.<sup>600</sup>

Konačno, neophodno je uspostavljanje delotvornih mehanizama za praćenje ostvarivanja prava na odgovarajuću hranu za sve, kao i identifikovanje faktora koji negativno utiču na stepen realizacije obaveza koje su na sebe preuzele države.<sup>601</sup>

Države su u obavezi da licu ili grupi lica koji smatraju da im je pravo na hranu povređeno obezbede pristup delotvornom sudskom ili drugom odgovarajućem pravnom sredstvu na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i pravo na obeštećenje odnosno odgovarajuću naknadu.<sup>602</sup> Komitet ukazuje i na važnost inkorporiranja međunarodnih normi koje se tiču prava na hranu u unutrašnje pravo i obezbeđenje njihove neposredne primene pred sudskim i drugim organima.<sup>603</sup> U domaćem pravnom sistemu, člano 18. Ustava Republike Srbije se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Ustav takođe predviđa da se sudske odluke zasnivaju na Ustavu i zakonu, ali i na potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona, te time razrešava dilemu da li postoji obaveza pozivanja i na relevantan međunarodni ugovor, kada se odlučuje o nekom pravu koje je garantovano međunarodnim ugovorom iz oblasti ljudskih prava.<sup>604</sup>

598 Isto, stav 29.

599 Generalna skupština, The right to food, Preliminary report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food, stav 92.

600 Isto, stav 30.

601 Isto, stav 31.

602 Isto, stav 32.

603 Isto, stav 33.

604 Ivana Krstić, Aleksandra Petrović, Primena standarda Ujedinjenih nacija u postupanju domaćih sudova u zaštiti ljudskih prava, Standardi Ujedinjenih nacija u ostvarivanju principa nediskriminacije, Priručnik za sudije, Beograd, 2019, str. 11-12, dostupno na <https://www.pars.rs/images/biblioteka/Ljudska-prava/NOVO-septembar-2022/Prirucnik-Zabrana-diskriminacije.pdf>.

## 1.1.4. Međunarodne obaveze

Koraci koje države preduzimaju u cilju ostvarivanja prava na odgovarajuću hranu uključuju i različite oblike međunarodne saradnje i pomoći, što je kako u duhu Povelje, tako i odredbi sadržanih u članu 11, članu 2. stav 1. i članu 23. Pakta. U tom smislu, države ugovornice treba da se suzdrže od blokada hrane ili sličnih mera kojima se ugrožava proizvodnja hrane i/ili otežava pristup hrani drugim državama. Ovde je Komitet potvrdio svoj ranije izražen stav iz Opšteg komentara br. 8 u vezi sa odnosom između ekonomskih sankcija i poštovanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i kojim se naglašava da hrana ne sme da se koristi kao sredstvo političkog i ekonomskog pritiska među državama.<sup>605</sup> Upravo suprotno, države treba da preduzimaju mere kojima se omogućava drugim državama da ispunjavaju svoje obaveze u vezi sa pravom na odgovarajuću hranu. Kao posledica globalizacije, stepen međuzavisnosti između država je danas daleko veći nego ikada pre, što znači da politike i programi jedne zemlje mogu imati dalekosežne posledice po pravo na hranu ljudi koji žive u drugim zemljama. Zbog toga bi vlade trebalo da postanu svesnije svojih međunarodnih obaveza, da se suzdrže od kršenja prava na hranu u drugim zemljama i da odgovore na hitne situacije.<sup>606</sup>

Iako su države primarno odgovorne za obezbeđenje pristupa odgovarajućoj hrani svim licima koje se nalaze pod njenom jurisdikcijom, sistemski uzroci nedostatka hrane dosta često poprimaju internacionalne dimenzije i izlaze izvan kontrole pojedinačnih država. Tu se najčešće kao uzroci navode klimatske promene, zavisnost domaćeg tržišta od međunarodne trgovine prehrambenim proizvodima, neravnopravan položaj malih i srednjih domaćih proizvođača hrane u odnosu na multinacionalne kompanije i sl.

U kontekstu prirodnih i drugih katastrofa, države imaju zajedničku i individualnu odgovornost u pružanju pomoći i uspostavljanju saradnje za pružanje hitne humanitarne i druge pomoći u hrani.<sup>607</sup> U tom smislu, Komitet naglašava da pomoć u hrani treba da bude zasnovana na potrebama korisnika i tako da ne stvori njihovu zavisnost od tuđe pomoći i ne utiče negativno na lokalne proizvođače.<sup>608</sup>

605 Isto, stav 37.

606 Komisija za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler, stav 20.

607 Isto, stav 38.

608 Isto, stav 39.



## 1.1.5. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Ostvarivanje prava na adekvatnu hranu tesno je povezano i međuzavisno sa drugim ljudskim pravima kao što su pravo na zdravlje, život, vodu, stanovanje, rad, obrazovanje.<sup>609</sup> Adekvatna hrana čini sastavni deo kako prava na hranu tako i prava na zdravlje i život, budući da nedostatak odgovarajuće hrane povećava rizik od smrti od gladi i dovodi do neuhranjenosti i pojave različitih povezanih bolesti. Zaposlenje i ostvarivanje prava iz socijalne zaštite takođe čine nužne preduslove za ostvarivanje prava na adekvatnu hranu i uključuju i minimalne zarade i novčanu socijalnu pomoć koje se, između ostalog, određuju i uzimajući u obzir iznos minimalne potrošačke korpe na tržištu. Nadalje, ostvarivanje prava na odgovarajuću hranu uslovljeno je pristupom vodi koja je bezbedna za piće i dovoljna za obavljanje poljoprivrednih i drugih povezanih delatnosti.<sup>610</sup> Nedostatak pristupa adekvatnom stanovanju, uključujući osnovne uređaje za pripremanje i skladištenje hrane i pristup električnoj i drugim vidovima energije, istovremeno ugrožava i ostvarivanje prava na hranu.<sup>611</sup> Glad i neuhranjenost kod dece školskog uzrasta mogu biti jedan od vodećih uzročnika njihovog ranog napuštanja obrazovnog sistema<sup>612</sup> i povećane ranjivosti na različite oblike dečijeg rada i trgovine ljudima. Prehrambeni sistemi su istovremeno vodeći uzrok degradacije životne sredine i iscrpljivanja prirodnih resursa, budući da su odgovorni za značajan udeo emisija gasova sa efektom staklene bašte.

## 1.1.6. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

Određene društvene grupe se suočavaju sa brojnim preprekama u pogledu ostvarivanja prava na odgovarajuću hranu. Prema izveštajima Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Specijalnog izvestioca za hranu i ostalih mehanizama UN za ljudska prava u pristupu pravu na hranu najviše su ugrožene žene, deca i siromašna lica iz ruralnih i urbanih područja.

### 1.1.6.1. Siromašni koji žive u ruralnim oblastima

Lica koja žive u siromaštvu nalaze se u povećanom riziku od gladi i neuhranjenosti i suočavaju se sa brojnim izazovima u pogledu ostvarivanja prava na odgovarajuću hranu. Među njima su kao naročito ugroženi prepoznati siromašni stanovnici ruralnih područja, bez pristupa obradivom zemljištu i održivim izvorima prihoda. Ovakav položaj najčešće je posledica ukorenjene i sistemske diskriminacije u pristupu obrazovanju i infor-

macijama, političkom i društvenom učešću i pristupu pravdi, a može biti uzrokovan i neloyalnom konkurencijom nad zemljištem koja neretko poprima oblike prinudnih iseljenja.<sup>613</sup> Iz ovih razloga, u prethodnih nekoliko decenija učestale su migracije stanovništva sa sela u gradove što je dosta izmenilo njihovu demografsku sliku i zahteva preduzimanje brojnih aktivnosti kako bi se gradovi učinili bezbednijim, otpornijim i održivijim.<sup>614</sup>

Države su u tom smislu obavezne da preduzimaju mere za iskorenjivanje siromaštva i borbu protiv svih oblika diskriminacije uključujući i u oblasti odgovarajuće hrane i doprinesu uspostavljanju sistema jednakih mogućnosti za sve, bez obzira na geografske i druge faktore. Pored toga, države imaju obavezu da restrukturiraju politike kojima se produbljuju nejednakosti kao što su one koje favorizuju ukрупnjavanje poljoprivrednog zemljišta u odnosu na razvoj malih farmi, i da osiguraju da infrastrukturna ulaganja budu dostupna i stanovnicima najizolovanijih oblasti, koje su sklone katastrofama i gde su glad i neuhranjenost najizraženiji.<sup>615</sup> S tim u vezi, države bi trebale da ulažu u agroekologiju, koja je prepoznata kao jedno od vodećih rešenja za unapređenje bezbednosti hrane i uspostavljanja veza između lokalno prilagođenih poljoprivrednih sistema i prava na hranu.<sup>616</sup>

### 1.1.6.2. Siromašni koji žive u gradskim područjima

Sa specifičnim preprekama u pogledu ostvarivanja prava na hranu suočavaju se i siromašni koji žive u gradskim područjima. Budući da stanovništvo urbanih područja hranu gotovo isključivo obezbeđuje kupovinom, uživanje prava na odgovarajuću hranu može biti ugroženo ukoliko se istovremeno ne osigura pristup održivim izvorima prihoda ili socijalnoj pomoći koji su dovoljni da pokriju osnovne prehrambene i druge potrebe. Programi socijalne zaštite su dosta često nedostupni najugroženijim kategorijama stanovništva kao što su npr. lica u stanju beskućništva iz razloga nemanja ličnih dokumenata, prijave prebivališta, obavljanja poslova u sivoj ekonomiji i sl. Kao i u ruralnim područjima, nedostatak pristupa adekvatnoj hrani uglavnom je posledica šire društvene isključenosti i sistemske diskriminacije u gotovo svim oblastima života. S tim u vezi, Paktom se od država ugovornica zahteva preduzimanje specifičnih mera i programa za poboljšanje metoda proizvodnje, očuvanja i distribucije hrane, kao i razvijanje ili unapređenje poljoprivrednih sistema na način kojim će se između ostalog osigurati efikasno korišćenje prirodnih bogatstava. Smernice Organizacije za hranu i poljoprivredu (FAO) za pravo na hranu pružaju detaljno uputstvo o obezbeđivanju održivog i nediskriminatornog pristupa resursima i imovini, uključujući radnu sna-

609 Bečkom deklaracijom i programom akcije iz 1993. godine, sva ljudska prava su podjednako važna, nedeljiva, međusobno povezana i međuzavisna.

610 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, st. 4, 6, 7, 12 (a).

611 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4, stav 8 (b).

612 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 13, stav 6.

613 OHCHR, The right to food, Fact Sheet No. 34, str. 10-11.

614 Agenda 2030 za održivi razvoj, Cilj održivog razvoja 11.

615 Generalna skupština, Right to food, Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver, A/70/287.

616 Savet za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 2017, A/HRC/34/48.

gu, zemljište, vodu, resurse neophodne za proizvodnju, usluge i dr.<sup>617</sup>

### 1.1.6.3. Žene

Žene su često neravnomerno pogođene glađu i siromaštvom, iako pružaju značajan doprinos u svetskoj proizvodnji hrane i sprovođenju globalnih strategija za iskorenjivanje siromaštva i gladi. To je posledica široko rasprostranjene rodne nejednakosti i društvene, ekonomske, građanske, političke i druge isključenosti žena.<sup>618</sup> Diskriminacija se javlja i u kontekstu nasleđivanja i vlasništva nad zemljom i drugom imovinom, kao i u pristupu kreditima, prirodnim resursima, tehnologiji, stručnom obrazovanju i obuci, informacijama i uslugama, kao i zaradama koje su neretko značajno niže od zarada muškaraca na istim ili sličnim pozicijama. Sa glasno odredbama Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, a u kontekstu ostvarivanja prava na hranu iz ovog Pakta, države su u obavezi da svim ženama obezbede ravnopravan pristup zaposlenju, zemljištu, kreditima, prihodima i socijalnoj zaštiti kao nužnim preduslovima za obezbeđenje njihovog ravnopravnog pristupa pravu na odgovarajuću hranu. Tako, na primer, član 14. Konvencije propisuje konkretne mere za eliminisanje diskriminacije žena u ruralnim područjima i stvaranje okruženja u kome im se obezbeđuje pristup pravu na hranu. Dalje, odredbama člana 11. Konvencije države su u obavezi da obezbede ravnopravno uživanje radnih prava, a članom 13 (b) da ostvare njihov ravnopravan pristup finansijskim resursima. Države ugovornice imaju obaveze i u pogledu obezbeđenja adekvatne ishrane trudnicama i porodiljama i tokom perioda dojenja, što je detaljno regulisano odredbama člana 12. Konvencije. Ovde ipak ne treba zanemariti činjenicu da je pravo na odgovarajuću hranu relevantno za sve žene, i to ne samo u vezi sa zaštitom njihovog reproduktivnog zdravlja. Da bi se osiguralo ravnopravno uživanje prava na hranu žena, odredbama člana 5. Konvencije države se obavezuju na preduzimanje mera za izmenu društvenih i kulturnih običaja u pogledu ponašanja muškaraca i žena i otklanjanja predrasuda i svake druge prakse koja je zasnovana na shvatanju o inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog pola, ili tradicionalnoj ulozi muškaraca, odnosno žena, što se podjednako odnosi i na javnu i privatnu sferu.

## 1.2. Pravo na vodu

### 1.2.1. Domašaj odredbe

Pravo na vodu je osnovno ljudsko pravo i neodvojivo je povezano sa urođenim dostojanstvom ljudske ličnosti. Voda je prepoznata kao ograničeni prirodni resurs i javno dobro od fundamentalnog značaja za život, zdravlje i realizaciju svih ostalih ljudskih prava.<sup>619</sup> Međunarodnim

instrumentima su propisane garancije i brojne specifične obaveze država u kontekstu ostvarivanja prava na vodu i zaštite drugih povezanih ljudskih prava kao što su pravo na život, zdravlje, hranu, stanovanje, obrazovanje i dr. Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 2010. usvojila istorijsku rezoluciju kojom se pravo na bezbednu i čistu pijaću vodu prepoznaje kao ljudsko pravo koje je od suštinskog značaja za ostvarivanje svih ostalih ljudskih prava,<sup>620</sup> što je nadalje potvrdio i Savet za ljudska prava u septembru mesecu iste godine.<sup>621</sup>

Odredbama člana 11. stav 1. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima pravo na vodu se prepoznaje kao jedno od prava koja su izvedena iz prava na odgovarajući životni standard.<sup>622</sup> Tako je Paktom prepoznato pravo svakog lica na odgovarajući životni standard, uključujući pravo na odgovarajuću hranu, odeću i adekvatno stanovanje, koje se ima tu mačiti tako da je realizacija ovih prava uslovljena i neraskidivo povezana sa uživanjem prava na vodu.

Komiteet pravo na vodu definiše u Opštem komentaru o pravu na vodu i Opštem komentaru o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima starijih osoba<sup>623</sup> kao jedno od prava koja su prepoznata odredbama člana 11. stav 1. zajedno sa pravom na hranu, odeću i adekvatno stanovanje i odredbama člana 12. koje se tiče prava na zdravlje. S tim u vezi, Komiteet naglašava neophodnost ekstenzivnog tumačenja termina „uključujući“ koji se ima razumeti tako da pored eksplicitno prepoznatih prava uključuje i sva ona koja nisu posebno navedena, ali su od suštinskog značaja za ostvarivanje prava na adekvatan životni standard.<sup>624</sup> S tim u vezi, Komiteet pravo na vodu nedvosmisleno svrstava u kategoriju onih prava koja su neophodna za obezbeđivanje adekvatnog standarda života, a posebno uzimajući u obzir činjenicu da je voda jedan od nužnih i nezaobilaznih preduslova za preživljavanje ljudi i opstanak živog sveta na zemlji.<sup>625</sup> Na isti način, Komiteet ukazuje na uzajamnu povezanost i međuzavisnost prava na vodu sa pravom na postizanje najvišeg mogućeg standarda zdravlja,<sup>626</sup> ali i ostvarivanje mnogih drugih prava iz Pakta,<sup>627</sup> uključujući i odredbe člana 1. stav 2. kojim se pružaju garancije svim ljudima da slobodno raspolažu svojim prirodnim bogatstvima i obezbeđuje zaštita od uskraćivanja pristupa osnovnim životnim resursima. Na međusobnu povezanost prava na vodu i prava na hranu redovno se ukazuje i u radu i izveštajima Specijalnog izvestioca za pravo na hranu koji pravo na ispravnu pijaću vodu definiše kao jedan od suštinskih elemenata za uživanje

620 Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/64/292, stav 1.

621 Savet za ljudska prava, Human rights and access to safe drinking water and sanitation, A/HRC/15/L.14.

622 Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 11. st. 1; Komiteet o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Opšti komentar br. 15, stav 3.

623 Komiteet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 6, stav 32.

624 Isto. Komiteet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 3.

625 Isto.

626 Isto.

627 Isto. Komiteet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 6. Tako je pored lične upotrebe i upotrebe u domaćinstvu voda neophodna i za proizvodnju hrane, obezbeđenje sredstava za život, obrazovanje, kulturu i sl.

617 Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, FAO, 2004, smernica 8, str. 16-19.

618 OHCHR, The right to food, Fact sheet No. 34, str. 14-16.

619 Komiteet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 1.

prava na hranu i jedan je od osnovnih preduslova zdrave ishrane.<sup>628</sup>

Komitek tumači pravo na vodu kao ljudsko pravo koje pripada svakom licu i obuhvata pravo na dovoljne količine ispravne, prihvatljive, fizički pristupačne i priuštive vode za ličnu upotrebu i upotrebu u domaćinstvu. To uključuje vodu za piće, pranje odeće, pripremanje hrane i održavanje lične i higijene domaćinstva i sanitaciji.

629

Ključni elementi prava na vodu obuhvataju slobode i ovlašćenja, kao i zahtevi za obezbeđenje kontinuiranog pristupa dovoljnim količinama ispravne i priuštive vode za ličnu upotrebu i upotrebu u domaćinstvu koja je pristupačna svima, a naročito ugroženim kategorijama kao što su osobe sa invaliditetom, žene, deca, starija lica, stanovnici ruralnih područja i sl.<sup>630</sup> Slobode koje se tiču prava na vodu uključuju pravo na pristup postojećim izvorima vode bez diskriminacije po bilo kom osnovu, a posebno tradicionalnim izvorima vode. Slobode obuhvataju i obezbeđenje lične sigurnosti u pristupu vodi, kao i pravo da se bude zaštićen od proizvoljnog prekida snabdevanja vodom ili zagađenja izvora vode od strane države i svih trećih lica. S druge strane, ovlašćenja obuhvataju pravo na pristup sistemu vodosnabdevanja i pristup minimumu ispravne pijaće vode koja je neophodna za ostvarivanje prava na život i zdravlje, a naročito onih lica koja se nalaze u osetljivom položaju kao što su lica obolela od različitih bolesti, starija lica, deca, lica lišena slobode i dr. Ovlašćenja takođe uključuju i zahtev da se vodama upravlja na način na koji se svima pružaju jednake mogućnosti za pristup vodi i obezbeđuje participacija svih zainteresovanih lica u donošenju odluka na nacionalnom i lokalnim nivoima.<sup>631</sup> Konačno, adekvatnost prava na vodu se ne treba tumačiti usko i samo na osnovu parametara koji se tiču količine, tehnologija i ekonomskih kriterijuma već kao šire društveno i kulturno dobro koje treba da služi kako sadašnjim tako i svim budućim generacijama.<sup>632</sup>

Ostvarivanje prava na vodu pretpostavlja obavezu država ugovornica da vodu učine dostupnom, kvalitetnom i priuštivom.

1. **Dostupnost vode** ceni se u kontekstu omogućavanja pristupa dovoljnim količinama vode koja je po svom kvalitetu odgovarajuća za ličnu upotrebu i upotrebu u vezi sa održavanjem domaćinstva i čije je snabdevanje kontinuirano. To obuhvata dostupnost dovoljne količine ispravne vode za piće, za pripremu hrane, za održavanje lične higijene i higijene domaćinstva. Posebna pažnja i briga u pristupu vodi se mora posvetiti licima koja boluju od teških i neizlečivih bolesti, koja su u stanju povećane telesne temperature, usled čega se zahteva kontinuiran i povećan unos tečnosti, lica koja žive sa HIV/AIDS, žene tokom trudnoće i tokom doje-

nja, deca i dr. S tim u vezi, pravo na vodu se tumači tako da obuhvata pristup vodi koja je neophodna za obezbeđenje osnovnih životnih potreba i ne ovlašćuje pojedince na pristup neograničenim količinama vode i potrošnji u svrhe koje nisu povezane sa očuvanjem ljudskog dostojanstva, života i zdravlja. Tako upotreba vode za npr. zalivanje cveća i bašte, punjenje i održavanje bazena, pranje automobila i dvorišta nisu obuhvaćeni sadržinom prava na vodu. Prema nalazima Svetske zdravstvene organizacije (WHO) optimalne količine vode koje su dovoljne svakom pojedincu za održavanje života i očuvanje zdravlja, uključujući i održavanje higijene iznose od 50-100 litara dnevno.<sup>633</sup> Minimalna količina vode za piće koja se svakom licu mora obezbediti na dnevnom nivou kako bi se održalo u životu i očuvale osnovne vitalne funkcije organizma iznosi oko 5,3 litra, što može biti i manje u zavisnosti od klimatskih faktora, specifičnih radnih i drugih okolnosti, fizičke aktivnosti i sl.<sup>634</sup> Većini ljudi je potrebno najmanje 2 litra vode dnevno za pripremu hrane.<sup>635</sup>

2. **Kvalitet vode** podrazumeva obezbeđenje pristupu vodi koja je ispravna i bezbedna za piće, što znači bez prisustva štetnih bakterija i drugih mikroorganizama, hemijskih i radioloških supstanci i materija koje mogu negativno uticati na život i zdravlje ljudi. Pored toga, kvalitet vode se procenjuje i na osnovu njene boje, mirisa i ukusa, što su sve parametri na osnovu kojih se procenjuje ispravnost i bezbednost vode za ličnu upotrebu i upotrebu u domaćinstvu.<sup>636</sup> Na kvalitet pijaće vode znatno utiče i nedostatak adekvatnih sistema za odvođenje i preradu otpadnih voda, na šta je ukazao i Komitet i u tom kontekstu posebno naglasio važnost obezbeđenja pristupa odgovarajućoj sanitaciji.<sup>637</sup>
3. **Pristupačnost vode** podrazumeva obavezu države da svim licima koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom obezbedi uslove za pristup vodi i vodenim izvorima bez diskriminacije po bilo kom osnovu. U tom smislu, pristupačnost vode se ima tumačiti tako da obuhvata fizičku i ekonomsku pristupačnost vode i vodenih resursa, zaštitu od diskriminacije i pristup tačnim i blagovremenim informacijama.<sup>638</sup> Zahtev koji se tiče fizičke pristupačnosti podrazumeva da voda, vodena postrojenja i usluge moraju biti na razumnoj udaljenosti i fizički dostupni svim kategorijama stanovništva, posebno vodeći računa o naročito osetljivim grupama kao što su osobe sa invaliditetom, starija lica, žene, deca. Voda odgovarajućeg kvaliteta treba da bude fizički dostupna u svakom domaćinstvu, obrazovnoj ustanovi, bolnici, u prihvatnim centrima, na radnom mestu ili ukoliko to nije moguće u njihovoj neposrednoj bli-

633 Guy Howard, Jamie Bartram, Ashley Williams, Alycia Overbo, David Fuente, Jo-Anne Geere, Domestic water quantity, service level and health, WHO, 2020, str. 38.

634 Isto, str. 3.

635 WHO, The right to water, 2003, str. 17, dostupno na <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42661/9241590564.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

636 WHO, Guidelines for drinking-water quality, 2017, str. 1-7, dostupno na <https://www.who.int/publications/item/9789241549950>.

637 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 29.

638 Isto, stav 12.

628 Preliminary report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food, Jean Ziegler, stav. 51-71.

629 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 2.

630 OHCHR, The right to water, Fact sheet No. 35, str. 7-11.

631 Isto, str. 7-8.

632 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav. 11.

zini.<sup>639</sup> Fizička udaljenost izvora vode i vreme koje je potrebno za prikupljanje optimalnih količina vode za ličnu upotrebu i upotrebu u domaćinstvu veoma utiču na ostvarivanje prava na vodu, ali i drugih povezanih ljudskih prava, kao što su na primer pravo na zdravlje, hranu, obrazovanje, rad. Izvori vode koji se nalaze na većim udaljenostima mogu se negativno odraziti na obezbeđenje sigurnosti, naročito žena i devojčica iz ruralnih područja, ali i njihovog zdravlja zbog učestalog nošenja velikih tereta, pristupa obrazovanju, radu i sl. Prema preporukama Svetske zdravstvene organizacije, da bi se obezbedio pristup količini od oko 20 litara dnevno, izvor vode ne bi trebalo da bude udaljen više od 1km, a vreme koje se izdvaja za prikupljanje vode ne bi trebalo da iznosi više od 30 minuta.<sup>640</sup>

Zahtev pristupačnosti obuhvata i pristup cenovno priuštivoj vodi što podrazumeva mogućnost svakog lica da za sebe i članove svoje porodice obezbedi ispravnu pijaču vodu u dovoljnim količinama i to na način kojim se ne isključuje ili umanjuje zadovoljenje ostalih osnovnih životnih potreba i prava zagarantovanih ovim Paktom. Ovaj zahtev se naročito odnosi na siromašna lica i domaćinstva, čiji direktni i indirektni troškovi u vezi sa vodom ne bi smeli da pređu donju referentnu vrednost od 3-5% od ukupnog prihoda domaćinstva.<sup>641</sup>

## 1.2.2. Obaveze država

### 1.2.2.1. Opšte obaveze država

Države imaju primarnu obavezu da unapređuju i štite ljudska prava zagarantovana međunarodnim pravom ljudskih prava.<sup>642</sup>

Pravna priroda prava na vodu određena je članom 2. stav 1. i ogleda se u postepenom ostvarivanju ovog prava preduzimanjem odgovarajućih koraka država do maksimuma njihovih raspoloživih sredstava. Komitet tumači sadržinu člana 11. Pakta kao obavezu svake države da svim licima koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom obezbedi pristup minimumu količine ispravne vode koja je neophodna za ličnu upotrebu i upotrebu u domaćinstvu u cilju zaštite života i zdravlja ljudi i sprečavanja pojave i širenja bolesti.<sup>643</sup> U tom smislu, nacionalne vlade uvek imaju primarnu odgovornost za obezbeđenje osnovnog nivoa uživanja prava na vodu, dok se odgovornost vlada drugih zemalja odnosi na uzdržavanje od aktivnosti kojima se negativno utiče na pristup vodi stanovništva drugih država i obezbeđenje međunarodne pomoći i podrške u skladu sa raspoloživim resursima.<sup>644</sup> Uvažavajući važnost i značaj me-

đunarodne saradnje, važno je napomenuti da ona ne može da zameni obaveze država na nacionalnom nivou, te da predstavlja privremeno rešenje, dok traju izvanredne okolnosti.

Pored obaveza država ugovornica koje se zbog prirode ovog prava imaju ostvarivati postepeno, Pakt propisuje i obaveze čije je dejstvo trenutnog karaktera budući da stupaju na snagu odmah i njihovo ispunjenje nije uslovljeno postojanjem raspoloživih sredstava. Ove obaveze obuhvataju garancije da će pravo na vodu biti poštovano bez diskriminacije po bilo kom osnovu, obavezu preduzimanja neophodnih koraka, zabranu usvajanja mera sa restriktivnim dejstvom i osiguranje minimalnog osnovnog nivoa prava na vodu.<sup>645</sup>

Države su u obavezi da omoguće uživanje prava na vodu svim licima bez diskriminacije po bilo kom osnovu,<sup>646</sup> i poštujući ravnopravnost muškaraca i žena.<sup>647</sup> Saglasno odredbama Pakta, države moraju bez odlaganja da zabrane diskriminaciju u pristupu vodi i povezanim resursima i usvoje mere za suzbijanje diskriminacije po svim osnovama.<sup>648</sup> Komitet podseća na Opšti komentar br. 3, gde se navodi da se i u slučajevima ozbiljnih ograničenja resursa, najosetljivije kategorije stanovništva moraju zaštititi usvajanjem cenovno priuštivih ciljanih programa.<sup>649</sup> To naročito obuhvata usvajanje delotvornih mera za uklanjanje de facto diskriminacije i obezbeđenje odgovarajuće raspodele vodenih resursa svim članovima društva,<sup>650</sup> a naročito onim pojedincima i grupama koji se tradicionalno suočavaju sa brojnim izazovima u pristupu vodi.<sup>651</sup> Pored toga, države su u obavezi da bez odlaganja i u razumno kratkom roku preduzmu sve neophodne korake u cilju postepene realizacije prava na vodu. Takvi koraci bi trebalo da budu promišljeni, konkretni i ciljani i uz upotrebu raspoloživih sredstava, uključujući posebno, ali ne isključivo, usvajanje odgovarajućih zakonodavnih mera.<sup>652</sup> Raspoloživost resursa se procenjuje kako u kontekstu onih koji su dostupni na nacionalnom nivou, tako i onih koji se obezbeđuju kroz međunarodnu saradnju i pomoć.<sup>653</sup> Nadalje, obaveza zaštite dotignutog nivoa prava i njegove zaštite prepoznata je kao još jedna od obaveza sa trenutnim dejstvom, od koje se može odstupiti samo u izuzetnim okolnostima, kada je to krajnje neophodno i

639 Isto. Više o tome videti OHCHR, The right to water, Fact sheet No. 35, str. 9-10.

640 Isto.

641 UN media brief, Human right to water and sanitation, strana 17, dostupno na [https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_media\\_brief.pdf](https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf).

642 Office of the High Commissioner for Human Rights, Right to water, Fact sheet No. 35, str. 25.

643 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 37.

644 Komisija za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler, stav 18.

645 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stavovi 17-19 i 37.

646 Član 2. stav 2. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

647 Isto, član 3.

648 Isto, član 2. stav 2. Pogledati detaljnije Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 20.

649 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 13.

650 Isto, stav 14. Tako, na primer, ulaganja ne bi trebalo da nerazмерно favorizuju skupe usluge vodosnabdevanja i objekte koji su dostupni ograničenom i privilegovanom delu populacije.

651 Isto, stav 16. Kao naročito osetljive grupe u pristupu pravu na vodu prepoznate su žene, deca, manjinske grupe, izbeglice, migranti, tražioci azila, interno raseljenja lica, beskućnici, stanovnici ruralnih i podstandardnih naselja, pritvorenici, osobe sa invaliditetom, starija lica i dr.

652 Isto, stav 45.

653 Član 2. stav 1, član 11. i član 13. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.



opravdano.<sup>654</sup> U suprotnom, neopravdano i nesrazmerno usvajanje mera sa restriktivnim dejstvom smatraće se kršenjem odredbi Pakta.<sup>655</sup> Konačno, država je u obavezi da osigura pristup osnovnim količinama vode koja je neophodna za očuvanje života i zdravlja, što predstavlja minimum osnovne obaveze ispod kojeg države ugovornice ne smeju ići.<sup>656</sup> Komitet naročito naglašava važnost obezbeđenja pristupa minimalnim količinama bezbedne pijaće vode za što veći broj lica kako bi se sprečila pojava i širenje bolesti i osigurala zaštita života i zdravlja. Pored toga, ova obaveza obuhvata i usvajanje nacionalne strategije i drugih propisa kojima se obezbeđuje adekvatan i bezbedan pristup vodi za celokupno stanovništvo.<sup>657</sup> Ova obaveza važi i u slučajevima ratnih dejstava, prirodnih i drugih katastrofa i mora imati prioritet u odnosu na potrošnju države u ostalim oblastima.<sup>658</sup> Čak i kada je očigledno da raspoloživi resursi nisu dovoljni, vlada je u obavezi da uvede cenovno priuštive programe za najugroženije društvene grupe.<sup>659</sup>

### 1.2.2.2. Posebne obaveze država

Pravo na vodu nameće tri nivoa obaveza državama ugovornicama: obavezu poštovanja, obavezu zaštite i obavezu ostvarivanja prava na vodu, odnosno njegove realizacije.<sup>660</sup>

1. **Obaveza poštovanja** obuhvata obavezu uzdržavanja od neposrednog ili posrednog ometanja uživanja ovog prava. To između ostalog obuhvata i uzdržavanje od diskriminatornih politika i praksi kojima se na bilo koji način onemogućava ili ograničava jednak pristup pravu na vodu, zagađenja vodenih resursa, arbitrarnog i nezakonitog isključivanja usluga vodosnabdevanja i sanitarnih sistema, ograničavanje pristupa pijaćoj vodi stanovnicima podstandardnih naselja i siromašnih kvartova kako bi se zadovoljila potražnja bogatijih područja, uništavanje infrastrukture vodosnabdevanja kao vid kaznene mere tokom oružanih sukoba i dr.<sup>661</sup> Komitet napominje da su države ugovornice tokom trajanja vanrednih situacija, prirodnih katastrofa i oružanih sukoba, obavezane i posebnim odredbama međunarodnog humanitarnog prava koje se u kontekstu prava na vodu naročito odnose na zaštitu objekata neophodnih za opstanak civilnog stanovništva, uključujući sisteme vodosnabdevanja i zaliha pijaće vode, kao i vode neophodne za navodnjavanje i zaštitu prirodnog okruženja.<sup>662</sup> Komitet dalje navodi da do kršenja ove obaveze naročito dolazi u situacijama arbitrarnog i neopravdanog isključivanja lica sa sistema vodosnabdevanja, povećanja cena vode kao oblika diskriminacije prema određenim kategorijama stanovništva, zagađenja i smanjenja količina raspoložive vode.

2. **Obaveza zaštite** obuhvata preduzimanje mera od strane država u cilju sprečavanja trećih lica da sprovede aktivnosti kojima se ometa uživanje prava na vodu. To, između ostalog, obuhvata i usvajanje delotvornih zakona i drugih propisa kojima se osigurava zaštita poštovanja standarda ljudskih prava u ovoj oblasti, a posebno sprečavanje arbitrarnog i nezakonitog uskraćivanja usluga vodosnabdevanja i neodrživog iskorišćavanja vodenih resursa, kao i obezbeđenje lične sigurnosti i fizičke pristupačnosti vodi za najugroženije kategorije. Ovo naročito obuhvata situacije kada se servisi vodosnabdevanja (vodovod, cisterne, pristup rekama i bunarima) nalaze pod upravom trećih lica.<sup>663</sup> Obaveza zaštite uključuje i uvažavanje međunarodnih pravnih obaveza u vezi sa vodom prilikom zaključivanja sporazuma država ugovornica na međunarodnom nivou. Kršenje ove obaveze ogleda se u propuštanju usvajanja zakona kojima se sprečava zagađenje vode i njena nenamenska upotreba, uključujući i nepostojanje delotvornih mehanizama kontrole sistema i usluga vodosnabdevanja.
3. **Obaveza ostvarivanja pristupa pravu na vodu** pretpostavlja usvajanje odgovarajućih zakonodavnih, socijalnih, budžetskih i drugih mera, uključujući i nacionalnu strategiju. Ova obaveza nameće državama članicama i obavezu sprovođenja kontinuirane edukacije i jačanja svesti sopstvenog stanovništva o neophodnosti očuvanja izvorišta voda i održivom iskorišćavanju vodenih resursa. Države su takođe u obavezi da osiguraju svima, a naročito najugroženijim kategorijama stanovništva, uključujući i lica pogođena prirodnim i drugim katastrofama, pristup cenovno priuštivoj pijaćoj vodi i unapređenim i održivim sistemima vodosnabdevanja, kao i redovno informisanje i uključivanje sopstvenog stanovništva u razvojne procese i procese donošenja odluka u vezi sa vodama. U kontekstu održivosti, države imaju obavezu da usvoje sveobuhvatna planska i druga dokumenta kako bi osigurala da zadovoljavajuće količine vode budu dostupne kako sadašnjim tako i budućim generacijama.<sup>664</sup> U tom smislu, kao neki od primera kršenja Komitet navodi neispunjenje obaveze usvajanja i implementacije nacionalne strategije za vodu, neadekvatna alokacija i trošenje resursa kojima se onemogućava pristup vodi najugroženijim pojedincima i grupama i direktno utiče na jednaku distribuciju vode, neispunjenje obaveze obezbeđenja minimalnih količina pijaće vode za sve i dr.

Kao što je prethodno navedeno, povrede prava na vodu mogu nastati različitim delovanjem država i drugih subjekata koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom, ili propuštanjem države da spreči aktivnosti pojedinaca ili grupa kojima se ugrožava ili onemogućava ostvarivanje prava na vodu.<sup>665</sup> U tom smislu, Komitet navodi i usvajanje retrogresivnih mera kojima se utiče na zadovoljenje minimalnih količina vode koje su neophodne za očuvanje života i zdravlja i sprečavanje bolesti i ukazuje na važnost razlikovanja onih situacija u kojima države

654 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 19.

655 Isto.

656 Isto, stav 37.

657 Isto.

658 Isto, stav 21.

659 Isto.

660 Isto, stav 20.

661 Isto, stav 21.

662 Isto, stav 22.

663 Isto, stavovi 23-24.

664 Isto, stav 27-28.

665 Isto, stav 41.

nemaju objektivnih mogućnosti za ispunjenje svojih osnovnih obaveza od onih gde države nisu voljne da se preuzetih obaveza pridržavaju.<sup>666</sup> U slučajevima postojanja objektivnog ograničenja u resursima, neophodno je da države ugovornice pruže odgovarajuće dokaze da su preduzele sve neophodne korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava kako bi obezbedile pristup minimumu količina ispravne pijaće vode.<sup>667</sup>

### 1.2.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Države imaju obavezu usaglašavanja sopstvenog zakonodavstva sa međunarodnim pravnim okvirom.<sup>668</sup> S tim u vezi, Komitet je stava da svaka država slobodno procenjuje, u okvirima sopstvenog nacionalnog konteksta, koje su od mera i sredstava najprikladnije za obezbeđenje prava na vodu.<sup>669</sup> Međutim, to ne isključuje obavezu država da preduzimaju sve neophodne korake kako bi se svakom licu osigurao pristup minimalnim količinama vode neophodnim za očuvanje života i zdravlja i zaštite od bolesti. U tom smislu, Komitet posebno navodi usvajanje nacionalne strategije za vodu koja se zasniva na principima ljudskih prava, sa jasno definisanim ciljevima sa preciznim vremenskim okvirom i sredstvima neophodnim za njihovu realizaciju.<sup>670</sup> Posebno se zahteva usklađenost jednog ovakvog strateškog dokumenta sa principima odgovornosti, transparentnosti, participacije, decentralizacije, zakonitosti i nezavisnosti sudstva.<sup>671</sup> Komitet naglašava i važnost poštovanja načela nediskriminacije i participacije u procesima formulacije i implementacije nacionalne strategije i pratećeg akcionog plana, a naročito uključivanja svih zainteresovanih pojedinaca i grupa u procese donošenja odluka koji mogu imati uticaja na njihovo uživanje prava na vodu.<sup>672</sup>

Komitet ukazuje i na važnost usvajanja zakonskog okvira kojim bi se obezbedilo stvaranje uslova za sprovođenje nacionalne strategije i delotvorno ostvarivanje prava na vodu kao i stavljanje van snage svih onih propisa koji nisu u saglasnosti sa odredbama Pakta koji se tiču prava na vodu. Konačno, neophodno je uspostavljanje delotvornih mehanizama za praćenje ostvarivanja prava na vodu i identifikovanje faktora koji negativno utiču na stepen njegove realizacije.<sup>673</sup>

Države su u obavezi da licu ili grupi lica koji smatraju da im je pravo na vodu povređeno obezbede pristup delotvornom sudskom ili drugom odgovarajućem pravnom sredstvu na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i pravo na obeštećenje odnosno odgovarajuću naknadu.<sup>674</sup>

<sup>666</sup> Isto, stav 42.

<sup>667</sup> Isto, stav 44.

<sup>668</sup> Član 2. stav 1. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

<sup>669</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 15, stav 45.

<sup>670</sup> Isto, stav 47.

<sup>671</sup> Isto, stav 49.

<sup>672</sup> Isto, stavovi 51-52.

<sup>673</sup> Isto, stav 46.

<sup>674</sup> Isto, stavovi 55-56.

Komitet nadalje ukazuje na važnost inkorporiranja međunarodnih normi koje se tiču prava na vodu u unutrašnje pravo i obezbeđenje njihove neposredne primene pred sudskim i drugim organima.<sup>675</sup>

### 1.2.4. Međunarodne obaveze

Pravo na vodu ima i veoma značajnu međunarodnu dimenziju koja podrazumeva međunarodnu saradnju i pomoć u preduzimanju zajedničkih i pojedinačnih akcija u cilju ostvarivanja prava na vodu stanovništvu drugih država. To praktično nameće obavezu državama da osiguraju da njihove politike i prakse ne dovode do ugrožavanja ili kršenja prava na vodu ljudi koji žive u drugim državama.<sup>676</sup> To se naročito odnosi na zabranu uvođenja embarga na vodu kao sredstva političkog ili ekonomskog pritiska. Ovde je Komitet potvrdio svoj ranije izražen stav iz Opšteg komentara br. 8 u vezi sa odnosom između ekonomskih sankcija i poštovanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, gde se naglašava zabrana korišćenja vode kao sredstva političkog i ekonomskog pritiska među državama. Obaveza zaštite prava na vodu izvan sopstvenih granica zahteva od države da osigura da svi subjekti pod njenom jurisdikcijom svojim delovanjem ne krše pravo na vodu stanovnika drugih zemalja. S tim u vezi, Komitet naglašava da svi koraci koje države preduzimaju treba da budu u skladu sa Poveljom UN i instrumentima međunarodnog prava za zaštitu ljudskih prava.<sup>677</sup> U zavisnosti od raspoloživih sredstava, države treba da omoguće ostvarivanje prava na vodu u drugim državama, a naročito zemljama koje su u najvećoj potrebi u slučaju prirodnih i drugih katastrofa. Važno je naglasiti da pomoć koja se pruža mora biti obezbeđena i distribuirana na načine kojima se uvažavaju zahtevi bezbednosti i kulturne prihvatljivosti.

Države uvek treba da uzimaju u obzir pravo na vodu prilikom zaključivanja međunarodnih sporazuma i preduzmu sve neophodne mere kako ti ugovori ne bi imali negativan efekat na pravo na vodu. Konačno, države koje su članice međunarodnih finansijskih institucija, a posebno Svetskog monetarnog fonda i Svetske banke treba da osiguraju da ostvarivanje prava na vodu ne bude ugroženo njihovom politikom koja se odnosi na pozajmice, kredite i dr.<sup>678</sup>

Konačno, sistemski uzroci nedostatka ispravne pijaće vode sve više poprimaju međunarodnu dimenziju i izlaze izvan kontrole pojedinačnih država. Tu se kao uzroci najčešće navode klimatske promene i kontinuirana degradacija životne sredine ali i proizvodne i druge delatnosti multinacionalnih kompanija koje imaju direktan ili indirektan negativni uticaj. U kontekstu prirodnih i drugih katastrofa, države imaju kako zajedničku tako i individualnu odgovornost u pružanju hitne humanitarne i druge pomoći u vodi. U tom smislu, Komitet naglašava da pomoć u vodi treba da bude zasnovana na potrebama korisnika i organizovana tako da ne stvara zavisnost od međunarodne podrške.

<sup>675</sup> Isto, stav 57.

<sup>676</sup> Isto, stav 31.

<sup>677</sup> Isto, stav 33.

<sup>678</sup> Isto, 36.

## 1.2.5. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Pristup ispravnoj pijaćoj vodi je preduslov ostvarivanja brojnih drugih ljudskih prava uključujući tu i pravo na obrazovanje, stanovanje, zdravlje, život, rad i zaštitu od surovih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kazni. Pravo na vodu je takođe neizostavni element obezbeđenja rodne ravnopravnosti i iskorenjivanja diskriminacije po bilo kom osnovu.<sup>679</sup>

Nedostatak pristupa ispravnoj pijaćoj vodi negativno utiče na zdravlje, naročito u kontekstu fiziološki i bakteriološki neispravne vode koja svake godine odnese milione života i izaziva brojne hronične i druge bolesti. Time je naročito pogođeno siromašno stanovništvo ruralnih područja bez pristupa odgovarajućoj infrastrukturi, a posebno vodovodu i kanalizaciji.<sup>680</sup>

Sa pravom na vodu neodvojivo povezano i pravo na stanovanje čija se adekvatnost ceni i u kontekstu postojanja pristup ispravnoj pijaćoj vodi za ličnu upotrebu i upotrebu u domaćinstvu.<sup>681</sup> Kao najčešći razlog zbog kojeg se žiteljima podstandardnih naselja ne dozvoljava pristup čistoj pijaćoj vodi navodi se ne postojanje pravne sigurnosti stambenog prostora dok se obustavljanje vodosnabdevanja posmatra kao jedan od vidova pritiska na ovu kategoriju stanovništva da napusti svoje domove. Pristup pravu na vodu je blisko povezano i sa pravom na privatnost i ličnu sigurnost, posebno u onim situacijama kada se izvori vode ne nalaze unutar domaćinstva ili nisu na razumnoj udaljenosti od njega.

Specijalni izvestilac za ispravnu pijaću vodu i sanitaciju je naglasio važnost prioritizacije potreba svih onih grupa čije je pravo na ispravnu pijaću vodu najviše ugroženo i pogođeno klimatskim promenama, a posebno siromašno stanovništvo ruralnih i urbanih područja, žene i devojčice, deca, osobe sa invaliditetom, izbeglice i migranti, starije osobe, manjinske zajednice.<sup>682</sup>

## 1.2.6. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

### 1.2.6.1. Siromašni

Neki pojedinci ili grupe se suočavaju sa brojnim izazovima u pristupu pravu na vodu kao posledicama višestruke diskriminacije, stigme ili višedecenijske isključenosti. Velika većina onih koji nemaju pristup pijaćoj vodi pri-

padaju kategoriji siromašnog ruralnog ili urbanog stanovništva, među kojima su naročito ugrožena lica koja se nalaze u situaciji beskućništva.<sup>683</sup> Siromašno ruralno stanovništvo čini većinu onih lica koji nemaju pristup ispravnoj pijaćoj vodi, velika većina njih je primorana da vrši nuždu na otvorenom, što ima značajne posledice po njihovo zdravlje, privatnost, pa čak i fizičku sigurnost. Siromašno gradsko stanovništvo, posebno žitelji podstandardnih naselja nemaju pristup vodovodnoj i kanizacionoj mreži iz razloga koji se tiču neposredovanja odgovarajuće dokumentacije, nedostatka vlasništva nad zemljištem i objektima ili nekim od oblika pravne sigurnosti stambenog prostora i sl.

### 1.2.6.2. Žene

Nedostatak pristupa vodi posebno utiče na žene i devojčice, na njihovo zdravlje i ličnu sigurnost, ali i na puno ostvarivanje prava na obrazovanje, rad, hranu, stanovanje i dostojanstven život.<sup>684</sup> Vrlo često, žene su isključene iz procesa donošenja odluka koje se tiču vode i sanitarnih uslova. Kao rezultat toga, njihove specifične potrebe i okolnosti nisu uključene u razvoj programa za vodu i sanitarije ili u proširivanje ovih usluga.<sup>685</sup>

### 1.2.6.3. Deca

Pristup dovoljnim količinama ispravne pijaće vode je od suštinskog značaja za život, zdravlje, pravilan rast i razvoj dece. U zemljama sa visokom stopom smrtnosti dece, dijareja je najveći uzročnik smrtnosti kod dece mlađe od pet godina, dok je na globalnom nivou preko 90% smrtnih slučajeva dece povezano sa kontaminiranim vodom.<sup>686</sup>

### 1.2.6.4. Osobe sa invaliditetom

Pristup ispravnoj pijaćoj vodi i sanitarnim uslovima je ključan za obezbeđenje nezavisnosti i poštovanja ljudskog dostojanstva osoba sa invaliditetom. U tom smislu, Komitet posebno ističe fizičku pristupačnost kao važnu dimenziju pristupačnosti i nezaobilaznu komponentu prava na vodu, dok se odredbama Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom izričito napominje važnost osiguranja pristupa vodi osobama sa invaliditetom, u vezi sa pravom na odgovarajući standard života i socijalnu zaštitu. Konvencija takođe zahteva od država istinske konsultacije sa osobama sa invaliditetom u odlukama koje se tiču razvoja, sprovođenja i praćenja relevantnog zakonodavstva i politika i sprečavanja izgradnje novih objekata i usluga koje su nepristupačne i definisanja adekvatnih tehničkih rešenja kako bi se osigurala pristupačnost.<sup>687</sup>

679 OHCHR, The Right to Water, Fact Sheet No. 35, str. 19-20.

680 Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation, Human rights to safe drinking water and sanitation of people in impoverished rural areas, A/77/167, stavovi 14-17.

681 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4, stav 8.

682 Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation, Special thematic report on climate change and the human right to water and sanitation, The impact of climate change on the human rights to safe drinking water and sanitation of groups and populations in situations of vulnerability, 2022, dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/special-thematic-report-climate-change-and-human-rights-water-and>.

683 OHCHR, The Right to Water, Fact Sheet No. 35, str. 18.

684 Isto, str. 19.

685 Isto, str. 20.

686 Isto, str. 21.

687 Isto, str. 22.

## 1.3. Pravo na adekvatno stanovanje

### 1.3.1. Opšti domašaj

Pravo na adekvatno stanovanje kao segment prava na odgovarajući životni standard predstavlja osnovno ljudsko pravo i neodvojivo je povezano i međuzavisno sa svim ostalim ljudskim pravima – pravom na život i dostojanstvom ljudske ličnosti, pravom na jednakost, participaciju, blagostanje, inkluziju, bezbednost i dr.<sup>688</sup>

U kontekstu međunarodnih ugovora koji garantuju pravo na adekvatno stanovanje, centralno mesto zauzima član 11. stav 1. Pakta, kojim se prepoznaje pravo svakog lica na odgovarajući standard života, uključujući i adekvatno stanovanje. Ovo pravo, iako deo prava na adekvatan standard života, prepoznato je i kao samostalno pravo.<sup>689</sup> Sadržina prava na adekvatno stanovanje dodatno je tumačena od strane Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava usvajanjem Opšteg komentara br. 4,<sup>690</sup> kojim se uspostavljaju kriterijumi za određivanje minimalnog osnovnog sadržaja prava na adekvatno stanovanje, kao i Opšteg komentara br. 7,<sup>691</sup> koji se bavi postupcima prinudnih iseljenja i njihovim uticajem na ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje. Za ovu oblast od značaja su i Opšti komentar br. 20 koji se tiče zabrane diskriminacije u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava uključujući i stanovanje i Opšti komentar br. 16 koji sadrži odredbe koje se tiču jednakih prava muškaraca i žena u uživanju prava na adekvatno stanovanje. Konačno, ustanovljavanje mandata Specijalnog izvestioca za adekvatno stanovanje (2000) značajno je doprinelo tumačenju ovog prava i bližem razumevanju obuhvata njegove sadržine.

Komitet tumači pravo na adekvatno stanovanje kao pravo da se negde živi bezbedno, mirno i dostojanstveno<sup>692</sup> i naglašava da se ovo pravo ne bi trebalo tumačiti previše usko, budući da predstavlja mnogo više od četiri zida i krova nad glavom i neizostavno je povezano sa ostvarivanjem svih ostalih ljudskih prava, uključujući i dostojanstvo ljudske ličnosti.<sup>693</sup>

Sadržina prava na adekvatno stanovanje sastoji se od različitih prava i sloboda koje uključuju:

1. Slobodu od prinudnog iseljenja i proizvoljnog razaranja i rušenja doma;
2. Slobodu od proizvoljnog mešanja u dom, privatnost i porodicu; i
3. Slobodu izbora sopstvenog boravišta, odnosno slobodno odlučivanje o mestu stanovanja i slobodu kretanja;
4. Pravo na sigurnost poseda;
5. Pravo na restituciju stambenih objekata, zemljišta i svojine;
6. Pravo na jednak i nediskriminatoran pristup adekvatnom stanovanju; i
7. Pravo na učešće u donošenju odluka u vezi sa stanovanjem, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.<sup>694</sup>

### 1.3.2. Procena adekvatnosti stanovanja

Adekvatnost stanovanja određuje se i ocenjuje uz pomoć sedam elemenata:<sup>695</sup>

1. **Pravnu sigurnost poseda uključujući i pravnu zaštitu od prinudnih iseljenja** - koja je od centralnog značaja za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje. Ovaj uslov neće biti zadovoljen ukoliko nije obezbeđen određen stepen sigurnosti kojim se garantuje pravna zaštita od prinudnog iseljavanja, uznemiravanja i ometanja u uživanju prava na adekvatno stanovanje. Sigurnost stambenog poseda se ispoljava u više različitih oblika i uključuje iznajmljivanje privatnog ili javnog smeštaja, kolektivno stanovanje, zakup, vlasništvo, urgentno stambeno zbrinjavanje, stanovanje u neformalnim naseljima, uključujući i zauzimanje zemljišta ili poseda. Komitet u tom smislu navodi obavezu država na neodložno preduzimanje mera u cilju obezbeđenja pravne sigurnosti stambenog poseda za sva lica i domaćinstva koja takvu vrstu zaštite ne poseduju, uz dosledno sprovođenje procesa istinskih konsultacija.<sup>696</sup> Komitet takođe navodi važnost neodložnog obezbeđivanja minimuma sigurnosti stambenog statusa svima i zaštitu od prinudnih iseljenja, a naročito najugroženijih i najmarginalizovanijih društvenih grupa kao što su lica sa niskim primanjima, stanovnici neformalnih naselja i pripadnici manjina.<sup>697</sup>
2. **Dostupnost usluga, materijala, instalacija i infrastrukture** - koje su neophodne za zaštitu zdravlja i obezbeđenje sigurnosti, udobnosti i ishrane. Pravo na adekvatno stanovanje u tom kontekstu podrazumeva održiv pristup ispravnoj pijaćoj vodi, energiji za pripremu hrane, grejanje i osvetljenje, pristup sanitaciji i uređajima za pranje i čuvanje hrane, odlaganje smeća i dostupnost uslugama u hitnim slučajevima.<sup>698</sup>

688 Savet za ljudska prava, Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/43/43, stav 12.

689 Komisija za ljudska prava, Potkomisija za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina, The Realisation of Economic, social and cultural rights, the right to adequate housing, E/CN.4/sub.2/1996/10, stav 6.

690 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4.

691 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 7: Pravo na adekvatno stanovanje, prinudna iseljenja, 1997, E/1998/22.

692 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4, stav 7.

693 Isto.

694 OHCHR, Right to adequate housing, Fact Sheet 21, str. 2.

695 Isto, stav 7- 8.

696 Isto, tačka a).

697 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 7, stavovi 49-50.

698 Isto, tačka b).



3. **Cenovnu priuštivost** - predstavlja još jednu važnu komponentu za procenu njegove adekvatnosti. U tom smislu, troškovi stanovanja ne bi trebali da utiču na zadovoljenje osnovnih potreba i ostalih ljudskih prava kao što su pravo na hranu, vodu, zdravlje, obrazovanje, odeću i dr., a tamo gde to nije slučaj države ugovornice su u obavezi da obezbede odgovarajuće subvencije za adekvatno stanovanje i kao različite oblike zaštite od neprimereno visoke zakupnine.<sup>699</sup>
4. **Pogodnost za stanovanje** - podrazumeva zaštitu od hladnoće, vlage, vrućine, kiše, vetra i drugih pretnji po zdravlje i širenje bolesti, kao i opasnosti vezanih za konstrukciju objekta u kome se stanuje. S tim u vezi, Komitet ukazuje na Principe zdravog stanovanja Svetske zdravstvene organizacije (WHO) koji neadekvatne i loše uslove stanovanja posmatraju kao faktor može da dovede do pojave mnogih bolesti i povećanja stope smrtnosti kod odraslih i dece.<sup>700</sup>
5. **Pristupačnost** - za sva lica, a posebno pripadnike posebno osetljivih i marginalizovanih grupa kao što su osobe sa invaliditetom, starija lica, deca, lica koja boluju od teških i neizlečivih bolesti i dr. Države su u obavezi da u svojim zakonima i stambenim politikama naročito uzmu u obzir potrebe i perspektive najugroženih kategorija stanovništva kao prioritete, uključujući tu i pravo na pristup zemljištu.<sup>701</sup>
6. **Odgovarajuću lokaciju** - koja omogućava pristup mogućnostima zapošljavanja, zdravstvenim uslugama, školama, centrima za brigu o deci i drugim značajnim javnim objektima. Ovo važi kako za stanovanje u velikim gradovima, tako i u ruralnim područjima, gde velika udaljenost i troškovi putovanja do i od mesta školovanja, rada ili zdravstvenih ustanova mogu značajno da optereće budžete domaćinstava sa niskim primanjima. Takođe, objekti za stanovanje ne bi trebalo da se grade na kontaminiranim lokacijama, niti u njihovoj neposrednoj blizini, jer se time neposredno može uticati na život i zdravlje stanara.<sup>702</sup> U kontekstu odgovarajuće lokacije, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna u okviru Opšteg komentara br. 13 koji se tiče prava na obrazovanje navodi fizičku pristupačnost kao važan element minimalnog osnovnog sadržaja prava na obrazovanje, što podrazumeva da se obrazovne institucije moraju nalaziti na odgovarajućoj geografskoj lokaciji i razumnoj udaljenosti (škole bi trebalo da se nalaze u neposrednoj blizini naselja, ili da biti pristupačne uz pomoć modernih tehnologija kao što je npr. program učenja na daljinu i sl.).<sup>703</sup> Takođe, odredbama Opšteg komentara br. 14 koji se odnosi na pravo na najviši mogući standard zdravlja Komitet prepoznaje fizičku pristupačnost kao element minimalnog osnovnog sadržaja prava na zdravlje i propisuje da se zdravstvene ustanove, kao roba i usluge u vezi sa zdravljem trebaju da budu tako locirane da budu na razumnoj udaljenosti i fizički

pristupačne svim kategorijama stanovništva, a naročito marginalizovanim grupama.<sup>704</sup>

7. **Kulturnu adekvatnost** - koja se ceni u odnosu na način na koji su stambeni objekti izgrađeni, materijale za gradnju koji se koriste i politike koje ih podržavaju, a koji svi moraju da na odgovarajući način omoguće izražavanje kulturnog identiteta i različitosti stanovanja. Aktivnosti usmerene na razvoj ili modernizaciju u sferi stanovanja treba da obezbede da kulturna dimenzija stanovanja ne bude ugrožena, i da, između ostalog, prema potrebi budu obezbedene savremene tehnologije.<sup>705</sup>

### 1.3.3. Obaveze država

#### 1.3.3.1. Opšte obaveze država

Pravna priroda obaveza država definisana je Opštim komentarom br. 3, gde se kao primarna obaveza država prepoznaje preduzimanje koraka u cilju postepene realizacije prava priznatih u Paktu. Koncept progresivne realizacije polazi od činjenice da je za realizaciju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava potrebno određeno vreme istovremeno uspostavljajući nedvosmislenu obavezu državama da se što je moguće efikasnije kreću ka tom cilju, uz korišćenje maksimuma raspoloživih sredstava.<sup>706</sup> S tim u vezi, odredbama člana 11. stav 1. Pakta, države su u obavezi da priznaju svakom licu pravo na adekvatno stanovanje i da preduzimaju sve neophodne mere u cilju progresivne realizacije ovog prava, uključujući ako je neophodno i putem slobodno izabrane međunarodne saradnje. U tom smislu, Komitet naglašava da progresivno ostvarivanje prava ne znači odlaganje sprovođenja obaveza država na neodređeno vreme, već preduzimanje svih mogućih napora u granicama sopstvenih raspoloživih sredstava. U pogledu raspoloživih sredstava, njih treba planirati tako da najpre osiguraju adekvatna stambena rešenja za ona lica koji pripadaju najosetljivijim društvenim grupama, a naročito licima u situaciji beskućništva i onima koji stanuju u neadekvatnom smeštaju, uz obezbeđenje pristupa osnovnim uslugama kao što su voda, električna energija, kanalizacija, odnošenje smeća i sl.<sup>707</sup> Pojam raspoloživih sredstava se odnosi kako na sredstva u okviru države, tako i na ona sredstva koja su raspoloživa kroz međunarodnu pomoć i saradnju, a koja su usmerena na sprečavanje beskućništva, obezbeđenje pravne sigurnosti stambenog prostora i zaštitu od prinudnih iseljenja, sprečavanje diskriminacije u svim njenim oblicima, posebno najranjivijih društvenih grupa i sl.<sup>708</sup> S tim u vezi, važno je naglasiti da se sadržina prava na adekvatno stanovanje ne ogleda u obavezi država da odmah po ratifikaciji Pakta nužno ispune sve aspekte prava na adekvatno stanovanje, niti u obavezi izgradnje stanova za celokupno stanovništvo i obezbeđenje

704 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 14, stavovi 11 i 12. tačka b).

705 Isto, tačka g).

706 Komisija za ljudska prava, Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, E/CN.4/2002/59, stav 25.

707 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4, stav 11.

708 OHCHR, The right to adequate housing, Fact Sheet 21, str. 6.

699 Isto, tačka c).

700 Isto, tačka d).

701 Isto, tačka e).

702 Isto, tačka f).

703 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 13, stav 6. tačka b).

besplatnog stanovanja svima onima koji to zatraže.<sup>709</sup> To takođe ne znači i da će se realizacija ovog prava manifestovati na isti način u različitim okolnostima, ili na različitim lokacijama.<sup>710</sup> Nadalje, pravo na adekvatno stanovanje nije isto što i pravo svojine. Ono je dosta šire od svojinskih prava i pored vlasništva obuvata i zakup, iznajmljivanje javne ili privatne imovine, kolektivno stanovanje, hitno stambeno zbrinjavanje, stanovanje u neformalnim naseljima i druge forme kojima se obezbeđuje pravna sigurnost stambenog prostora sa ciljem da svima osigura bezbedno mesto za život u miru i dostojanstvu.<sup>711</sup> Usredsređenost isključivo na vlasnička prava bi moglo dovesti do kršenja prava na adekvatno stanovanje, na primer, prinudnim iseljavanjem stanovnika neformalnih naselja koja se nalaze na privatnom posedu. S druge strane, zaštita prava svojine može da bude jedan od ključnih preduslova za obezbeđenje prava na adekvatno stanovanje za određene društvene grupe, kao što je to slučaj sa priznanjem ravnopravnih prava bračnih partnera na domaćinstvo, čime se ženama sigurava jednak i nediskriminatoran pristup adekvatnom stanovanju.<sup>712</sup>

Komiteet naglašava i da su države obavezne da u granicama svojih raspoloživih sredstava progresivno postižu punu realizaciju prava na adekvatno stanovanje, istovremeno definišući i one obaveze koje stupaju na snagu odmah i ne zavise od raspoloživih resursa. U obaveze država koje su trenutnog dejstva spadaju zabrana diskriminacije u svim njenim oblicima, obezbeđenje pravne sigurnosti stambenog statusa, obaveza preduzimanja neophodnih koraka, zabrana usvajanja mera sa restriktivnim dejstvom i osiguranje pristupa osnovnom nivou prava na adekvatno stanovanje.

Saglasno odredbama Pakta, države moraju bez odlaganja da zabrane diskriminaciju u pristupu adekvatnom stanovanju i usvoje mere za suzbijanje diskriminacije po svim osnovama,<sup>713</sup> poštujući ravnopravnost muškaraca i žena.<sup>714</sup> S tim u vezi, Komitet naglašava obavezu država da zabrane i ukinu diskriminaciju u svim njenim oblicima i obezbede i jednak pristup adekvatnom stanovanju za sva lica, a posebno najugroženije društvene kategorije i pruže efikasnu zaštitu od prinudnih iseljenja.<sup>715</sup> Diskriminacija u stanovanju se može manifestovati kako u formi diskriminatornih zakona, politika ili mera, uključujući i propise o planiranju i izgradnji i propise kojima se uskraćuju prava na pravnu sigurnost poseda, tako i kroz onemogućavanje ili limitirano učešće u donošenju odluka, diskriminatorno postupanje privatnih aktera i sl. Komitet je posebno ukazao na negativan uticaj dvostruke i višestruke diskriminacije, a posebno

na situacije kada su ovom uticaju izložene žene i devojčice.<sup>716</sup>

Komiteet pored zabrane diskriminacije navodi kao trenutnu i obavezu država da bez obzira na stepen sopstvene razvijenosti preduzimaju konkretne, ciljane i promišljene korake za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje.<sup>717</sup> To podrazumeva preduzimanje koraka država koji su direktno usmereni na obezbeđenje pristupa minimalnom nivou prava na adekvatno stanovanje, uz korišćenje maksimuma sopstvenih raspoloživih sredstava. Definisane tog minimalnog osnovnog nivoa prava na adekvatno stanovanje i odgovarajućih nacionalnih pokazatelja je u tom smislu ključno za određivanje stepena usklađenosti država sa odredbama Pakta i stepena progresivnog ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje.<sup>718</sup>

Nadalje, države ugovornice su u obavezu da pažljivo i sveobuhvatno razmotre sve opcije u slučaju potrebe za usvajanjem regresivne mere i da dobro procene razmere njenog uticaja na obim prava na adekvatno stanovanje i ostalih povezanih ljudskih prava.

U obaveze trenutnog dejstva spadaju i obaveze država da bez odlaganja preduzmu sve neophodne mere za obezbeđenje pravne sigurnosti stambenog poseda i efikasne zaštite od prinudnih iseljenja, kao suštinske osnove za uspostavljanje delotvornog sistema zaštite.<sup>719</sup>

Konačno, države ugovornice su u obavezi da bez odlaganja uspostave delotvoran sistem praćenja stambene situacije, posebno u kontekstu utvrđivanja stvarnih razmera beskućništva i neadekvatnog stanovanja kao i pristupa pravnoj zaštiti u slučajevima ugrožavanja ili kršenja prava, sa posebnim fokusom na osetljive grupe.<sup>720</sup> U tom smislu, Komitet navodi važnost kreiranja nacionalne politike ili usvajanje nacionalne stambene strategije koja treba da odražava stavove iznete u procesu istinskih konsultacija, uključujući i učešće lica u situaciji beskućništva i druge osetljive grupe.<sup>721</sup>

Zaštita od prinudnih iseljenja predstavlja ključni element prava na adekvatno stanovanje. S tim u vezi, Komitet naglašava da su prinudna iseljenja prima facie suprotna odredbama člana 11. stav 1. Pakta i navodi čitav niz proceduralnih i drugih koraka koji se moraju ispoštovati prilikom sprovođenja iseljenja za koja ne postoji druga alternativa. Komitet prinudna iseljenja definiše kao trajno ili privremeno udaljavanje pojedinaca, porodica i/ili zajednica iz njihovih domova i/ili sa zemlje koju zauzimaju, protiv njihove volje, bez obezbeđivanja i

709 Komisija za ljudska prava, Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a component of the right to an adequate standard of living, E/CN.4/2002/59, stav 26. tačke a) i b).

710 Isto, tačke c) i e).

711 Isto, str. 7-8.

712 Isto, str. 8.

713 Član 2. stav 2. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Pogledati detaljnije Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 20.

714 Isto, član 3.

715 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 16, stav 7.

716 Isto, stav 5.

717 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4, stav 10.

718 Komisija za ljudska prava, Economic, social and cultural rights, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, E/CN.4/2002/59, stav 28.

719 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 7, stav 10.

720 Isto, stavovi 11-19.

721 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4, stav 12.

pristupa adekvatnim oblicima pravne ili druge zaštite.<sup>722</sup> Prinudnim iseljenjima pribegava se iz različitih razloga, a ponajviše u cilju stvaranja uslova za sprovođenje razvojnih i infrastrukturnih projekata, ulepšavanja grada ili pripreme za prestižne međunarodne događaje.<sup>723</sup> U nekim slučajevima prinudna iseljenja se javljaju kao posledica međunarodnih oružanih sukoba, unutrašnjih sukoba ili nasilja izazvanog nacionalnim ili etničkim razlozima.<sup>724</sup> Bez obzira na razloge, prinudna iseljenja predstavljaju grubo kršenje čitavog spektra ljudskih prava (npr. prava na adekvatno stanovanje, prava na zdravlje, život, obrazovanje, rad, prava na bezbednost ličnosti, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i nepovredivosti doma, prava na mirno uživanje imovine i dr.), i u najvećem broju slučajeva samo produbljuju problem koje su inicijalno trebale da reše.<sup>725</sup> Komitet takođe naglašava da iseljenja nikako ne treba rezultiraju beskućništvom ili kršenjem nekih drugih ljudskih prava.<sup>726</sup> Pravo na adekvatno stanovanje međutim ne zabranjuje projekte razvoja ili modernizacije koji bi mogli da dovedu do raseljavanja. Ponekada postoje realne i opravdane potrebe raseljavanja, ali su s tim u vezi postavljeni jasni uslovi i proceduralna ograničenja koja obuhvataju mogućnost istinskih konsultacija sa licima kojih se to tiče, odgovarajuća i razumna obaveštenja pre i tokom postupka iseljenja, prisustvo predstavnika vlasti ili njihovih zastupnika tokom celog postupka, obavezna identifikacija svih lica koja sprovode postupak iseljenja, zabrana sprovođenja iseljenja tokom nepovoljnih vremenskih prilika ili tokom noći, obezbeđenje delotvornih pravnih lekova i pravne pomoći.<sup>727</sup> Međunarodnim pravom ljudskih prava iseljenja su dozvoljena samo u najizuzetnijim slučajevima, kao krajnje rešenje i kada su u istinskim konsultacijama sa licima obuhvaćenim iseljenjem iscrpljena sva izvodljiva alternativna rešenja. Pre bilo kakve odluke da se započne postupak iseljenja, državni organi moraju da dokažu njegovu neophodnost i saglasnost sa međunarodnim obavezama vezanim za ljudska prava,<sup>728</sup> da ga odobre zakonom i sprovedu isključivo u cilju opšteg blagostanja.<sup>729</sup> Odredbe Komiteta se u tom smislu imaju tumačiti tako da prinudna iseljenja za rezultat ne treba da imaju to da pojedinci ostanu bez svojih domova, ili da im preči uskraćivanje uživanja drugih ljudskih prava. Specijalni izvestilac za adekvatno stanovanje je u svojim izveštajima posebno ukazao na negativan uticaj prinudnih iseljenja na sva lica koja su njima obuhvaćena, a naročito žene i devojčice, decu, pripadnike nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom i drugih osetljivih grupa i jasno ukazao na obaveze država ugovornica u tom pogledu.<sup>730</sup>

722 Isto, stav 3.

723 OHCHR, The right to adequate housing, Fact sheet 21, str. 4-5.

724 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 7, stav 6.

725 Isto, stav 4.

726 Isto, stav 16.

727 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 7, stav 15.

728 Osnovni principi i smernice u vezi evikcija i raseljavanja zasnovanih na razvoju, Aneks 1 izveštaja Specijalnog izvestoca o adekvatnom stanovanju kao komponente prava na adekvatan životni standard, A/HRC/4/18, stav 40.

729 Isto, stav 21.

730 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, E/CN.4/2004/48 and E/CN.4/2006/41.

### 1.3.3.2. Posebne obaveze država

Pravo na adekvatno stanovanje nameće tri nivoa obaveza državama ugovornicama: obavezu poštovanja, obavezu zaštite i obavezu ostvarivanja, odnosno realizacije prava na adekvatno stanovanje.

1. **Obaveza poštovanja** zahteva od država da se uzdržavaju od neposrednog ili posrednog ometanja uživanja prava na adekvatno stanovanje. To naročito obuhvata uzdržavanje od sprovođenja prinudnih iseljenja i rušenja domova, diskriminatornih politika i praksi kojima se na bilo koji način onemogućava ili ograničava jednak pristup svima pravu na adekvatno stanovanje, uskraćivanje sigurnosti stambenog prostora određenim kategorijama stanovništva, kršenje prava na privatnost i zaštitu doma, uskraćivanje restitucije stambenog prostora, zemljišta ili imovine određenim grupama i dr.
2. **Obaveza zaštite** obuhvata preduzimanje mera od strane država ugovornica u cilju sprečavanja trećih lica da sprovedu aktivnosti kojima se ometa uživanje prava na adekvatno stanovanje. To, između ostalog, obuhvata i usvajanje delotvornih zakona i drugih propisa kojima se obezbeđuje poštovanje međunarodnih standarda u oblasti stanovanja, a posebno sprečavanje privatnih aktera (zakupodavci, investitori, građevinska preduzeća, vlasnici zemljišta, korporacije) od arbitrarnog i nezakonitog postupanja i drugih aktivnosti kojima se direktno ili indirektno ugrožava pravo na adekvatno stanovanje bilo u oblasti planiranja i izradnje, bilo prilikom upravljanja, održavanja, izdavanja ili prodaje stambenih objekata. U tom smislu, države bi trebalo da preduzmu odgovarajuće mere u cilju regulisanja stambenog tržišta na način kojim se štiti i unapređuje pravo na adekvatno stanovanje i sprečava diskriminacija po bilo kom osnovu, što uključuje i garancije da će banke i druge finansijske institucije omogućiti finansiranje stanovanja bez diskriminacije kao i efikasno delovanje države u sprečavanju diskriminatorne prakse zakupodavaca prilikom izdavanja stanova u zakup. Ova obaveza obuhvata i zaštitu od nezakonitog postupanja trećih lica u pogledu pružanja osnovnih usluga u oblasti adekvatnog stanovanja kao što su pristup vodi, struji, kanalizaciji kao i sprovođenja postupaka prinudnih iseljenja kao i sprečavanje diskriminatorne prakse u pogledu nasleđivanja imovine, zemljišta i drugih stambenih prava, a naročito žena iz ruralnih područja.
3. **Obaveza realizacije**, odnosno ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje nameće državama obavezu usvajanja odgovarajućih zakonodavnih, socijalnih, budžetskih i drugih mera uključujući i nacionalnu stambenu strategiju ili nacionalni plan stanovanja. Nacionalna stambena strategija ili plan naročito moraju da sadrži jasno definisane ciljeve razvoja sektora stanovanja sa posebnim fokusom na ugrožene i marginalizovane grupe i sredstva koja su neophodna za njihovu realizaciju, definiše sve relevantne aktere nadležne i odgovorne za njenu realizaciju i vremenski okvir za sprovođenje mera, utvrđuje delotvorne mehanizme za praćenje sprovođenja i dr. Obaveza realizacije obuhvata i preduzimanje delotvornih mera za zaštitu od beskućništva, obezbeđenje fizičke i cenovne pristupačnosti,

obezbeđenje opšteg i nediskriminatorskog pristupa osnovnoj infrastrukturi i uslugama (kao što su električna energija, čista pijaća voda, kanalizacija, odnošenje smeća i sl.), kao i obezbeđenje adekvatnog stanovanja pojedincima i grupama koji iz razloga koji se nalaze izvan njihove kontrole nisu u stanju da bez podrške, subvencija i drugih mera pomoći ostvare ovo svoje ljudsko pravo.

### 1.3.4. Međunarodna saradnja

U slučajevima kada država nije u mogućnosti da osigura ovo pravo, mora da pokaže da je učinila sve napore za obezbeđenje minimalnog osnovnog nivoa ovog prava, uključujući i kroz programe međunarodne pomoći i saradnje.<sup>731</sup> Budući da je tradicionalno veoma mali procenat međunarodne pomoći direktno usmeren u oblast stanovanja i rešavanja stambenih potreba marginaliziranih grupa, Komitet je pojasnio značaj međunarodne saradnje zasnovane na slobodnom pristanku i naglasio potrebu za određivanjem prioriteta prilikom korišćenja međunarodne finansijske pomoći koja bi primarno trebalo da bude usmerena na stvaranje uslova za povećanje broja ljudi koji imaju pristup odgovarajućem stanovanju, uz uzimanje u obzir potreba i stavova ugroženih grupa.<sup>732</sup> Specijalni izvestilac za adekvatno stanovanje takođe naglašava značaj međunarodne saradnje, a posebno u domenu pružanja podrške državam da razviju strategije i targetirane programe kojima se najsiromašnijim i najmarginalizovanijim grupama obezbeđuje pristup osnovnim uslugama kao što su krediti, tekuća voda, električna energija, grejanje i kanalizacija.<sup>733</sup>

### 1.3.5. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Pravo na adekvatno stanovanje je samostalno ljudsko pravo čija je realizacija tesno povezana i međuzavisna sa čitavim spektrom ljudskih prava kao što su pravo na život, zdravlje, obrazovanje, rad, socijalnu zaštitu, hranu, vodu, pravo glasa, privatnost, dostojanstvo ličnosti i dr. Neadekvatni uslovi stanovanja i život u podstandardnim naseljima može veoma negativno da se odrazi na ostvarivanje prava na zdravlje i pristup zdravstvenoj zaštiti, naročito ukoliko stanari imaju ograničeno snabdevanje ili nemaju uopšte pristup čistoj pijaćoj vodi i kanalizaciji.<sup>734</sup>

## 1.3.6. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

Društvene grupe koje su prepoznate kao naročito osetljive i kojima je otežan pristup pravu na adekvatno stanovanje obuhvataju žene, decu, stanovnike podstandardnih naselja, beskućnike, osobe sa invaliditetom, raseljena lica, migranti, etničke i nacionalne manjine.

### 1.3.6.1. Žene

Diskriminacija žena u oblasti stanovanja najčešće je uzrokovana pravnim okvirom, rodno-neutralnom politikom, običajnim pravom i praksom, odsustvom svešti o sopstvenim pravima i sl. Žene, a naročito žene iz seoskih područja su suočene sa duboko ukorenjenom diskriminacijom u pristupu stambenim pravima i pri nasleđivanju imovine u odnosu na svoje muške srodnike, što za direktnu posledicu može imati manje lične ili ekonomske autonomije i povećanu ranjivost na različite oblike porodičnog nasilja, beskućništvo i siromaštvo.<sup>735</sup> Žene su takođe daleko više pogođene prinudnim iseljavanjima, naročito ukoliko su preseljene u neadekvatna i segregisana naselja, u čime se između ostalog povećava i njihova izloženost seksualnim i drugim oblicima nasilja.

### 1.3.6.2. Deca

Uslovi stanovanja značajno utiču na zdravlje, rast i celokupan razvoj dece, kao i njihovo uključivanje i napredak u obrazovanju. S druge strane, nedostatak pristupa adekvatnom stanovanju, prinudna iseljavanja ili beskućništvo jesu faktori koji se posebno negativno odražavaju na decu i uživanje čitavog spektra ljudskih prava, uključujući i pravo na zdravlje, obrazovanje, ličnu bezbednost. Pristup osnovnim uslugama kao što su čista pijaća voda, kanalizacija i električna energija od bitnog su značaja za očuvanje života i zdravlja dece.<sup>736</sup> Istraživanja su pokazala da nedostatak adekvatnog stanovanja povećava stopu smrtnosti dece mlađe od pet godina, uključujući i zdravstvene rizike izazvane upotrebom peći i drugih grejnih tela lošeg kvaliteta.<sup>737</sup> Mesto stanovanja i blizina vrtića, škola i drugih obrazovnih i zdravstvenih ustanova kao i pristup adekvatnom i cenovno priuštivom prevozu takođe ima veoma bitnu ulogu u životu dece. Beskućništvo posebno pogađa decu, ugrožavajući njihov razvoj, zdravlje, život i bezbednost. Deca koja se nalaze u situaciji beskućništva i rade na ulici posebno su ranjiva na nasilje, zlostavljanje, seksualnu i drugu eksploataciju, dečijem radu i sl.<sup>738</sup>

731 Isto.

732 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4, stav 19.

733 Isto, stav 35.

734 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 4, stav 8.

735 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/19/53, stav 23 i 28.

736 Bolesti praćene dijarejom odnose gotovo dva miliona života dece godišnje a u 90% ovakvih slučajeva posledica je zagađene vode i neadekvatne sanitacije.

737 UNICEF, Poverty and exclusion among urban children, strana 10, dostupno na <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest10e.pdf>.

738 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, E/CN.4/2005/48, stavovi 50-52.



### 1.3.6.3. Stanovnici podstandardnih naselja

Stanovnici podstandardnih naselja žive uglavnom po obodima gradova i bez pristupa osnovnoj infrastrukturi (vodi, kanalizaciji, električnoj energiji). Bez dokaza o prebivalištu stanovnici podstandardnih naselja imaju znatno otežan pristup biračkim pravima, uslugama socijalne i zdravstvene zaštite, sistemu obrazovanja i drugim javnim servisima. Stanovanje u izolovanim i segregisanim sredinama dodatno otežava pristup obrazovanju dece, dok se prinudnim iseljenjima neretko dodatno negativno utiče na proces obrazovanja i u nekim slučajevima privremenim prekidom ili potpunom obustavom školovanja. Zbog neformalne prirode naselja u kojima žive i nemanja pravne sigurnosti stambenog prostora, stanovnici ovih naselja su često izloženi riziku od prinudnih iseljenja, a neretko i pretnjama i drugim oblicima uznemiravanja. Prinudnim iseljenjima takođe neretko dolazi do izmeštanja lica i porodica u mesta u kojima nemaju mogućnosti za zaposlenje i pristup drugim izvorima prihoda, što ove porodice sa ionako izuzetno niskim primanjima dovodi u još težu životnu situaciju.

### 1.3.6.4. Beskućnici

Beskućništvo predstavlja najveći stepen deprivacije prava na adekvatno stanovanje i izazvano je brojnim faktorima koji uključuju sistemske i zakonske faktore, oružane sukobe i druge konfliktne situacije, prirodne katastrofe, prinudna iseljenja i sl.<sup>739</sup> Kao posebno ugrožene kategorije beskućnika prepoznate su žene, deca, mladi, osobe sa invaliditetom, pripadnici nacionalnih manjina. Beskućništvo se kao pojava javlja kako u nerazvijenim i zemljama u razvoju, tako i visoko razvijenim državama sa stabilnim ekonomijama. Specijalni izvestilac je ukazao na problem nepostojanja međunarodno usaglašene definicije beskućništva, kao i neophodnost preduzimanja svih neophodnih mera kako bi se stvorili uslovi za pristup adekvatnom stanovanju ove kategorije stanovništva.<sup>740</sup> Pored kršenja prava na adekvatno stanovanje, beskućnici mogu biti lišeni čitavog spektra drugih ljudskih prava kao što su pravo na život, zdravlje, rad, socijalnu zaštitu, obrazovanje, adekvatnu hranu, čistu pijaću vodu i sl. Sama činjenica da nemaju pristup adekvatnom stanovanju, a ni privatnost beskućnike čini posebno ranjivim na nasilje, pretnje i uznemiravanje.<sup>741</sup>

### 1.3.6.5. Osobe sa invaliditetom

Sa poteškoćama u pristupu pravu na adekvatno stanovanje posebno se suočavaju osobe sa invaliditetom. Kao najveći izazovi u tom smislu prepoznati su nedostatak pristupačnosti stambenim objektima, izražena diskriminacija i stigmatizacija, institucionalne prepreke, nedostatak pristupa tržištu rada, nepostojanje programa za socijalno stanovanje i stanovanja uz podršku. Beskućništvo posebno negativno utiče na osobe sa invaliditetom, a poseban izazov može predstavljati i stanovanje u podstandardnim naseljima na primer bez pristupačnih toaleta i drugih sanitarnih uređaja.

739 Isto, stav 46-63.

740 Isto, stav 13-16.

741 OHCHR, The right to adequate housing, Fact Sheet 21, str. 17.

# član 12.

## Pravo na zdravlje

1. Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice na najbolje psihičko i mentalno zdravlje koje može da postigne.
2. Mere koje će države članice ovog pakta preduzeti u cilju obezbeđenja punog ostvarenja ovog prava treba da obuhvate mere potrebne radi obezbeđenja:
  - a) smanjenja broja mrtvorodene dece i smrtnosti dece, kao i zdrav razvitak deteta;
  - b) poboljšanja svih vidova higijene sredine i industrijske higijene;
  - c) profilaksije i lečenja epidemijских, endemskih, profesionalnih i drugih oboljenja, kao i borbu protiv ovih bolesti;
  - d) stvaranja uslova za obezbeđenje svima lekarskih usluga i pomoći u slučaju bolesti.

### 1. Opšti domašaj odredbe

#### 1.1. Pravo na zdravlje i osnovne obaveze država

Pravo na zdravlje predmet je regulisanja člana 12. Pakta. Ono se posmatra kao preduslov ostvarivanja niza drugih ljudskih prava (prava na život, prava na ljudsko dostojanstvo, prava na rad, prava na privatnost, prava na obrazovanje, i tako dalje), i stoga mu se poklanja velika pažnja. Između ostalog, tri opšta komentara Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, neposredno se odnose na ostvarivanje prava iz člana 12.

Član 12. Pakta sastoji se iz dva stava. Prvim stavom utvrđeno je opšte pravo na zdravlje. Ono je definisano kroz izraz „najbolje stanje fizičkog i mentalnog zdravlja koje se može postići“. Drugim stavom konkretizuju se obaveze država koje se moraju preduzeti kako bi se postiglo najbolje stanje fizičkog i društvenog zdravlja koje je utvrđeno stavom 1. One nisu iscrpne, što znači da je moguće uvesti još niz drugih mera koje bi bile komplementarne onima navedenim u Paktu, i posmatraju se kao minimum angažovanja države na uspostavljanju i očuvanju prava na zdravlje.<sup>742</sup>

<sup>742</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14*, stav 2.

Mere navedene u stavu 2. su sledeće:

- a) **Smanjenje broja mrtvorodenčadi i dečje smrtnosti, kao i zdravog razvoja deteta** - podrazumeva mere za unapređenje zdravlja dece i majki, usluga zaštite seksualnog i reproduktivnog zdravlja, uključujući pristup planiranju porodice, predporodajnoj i postporodajnoj nezi, hitnim akušerskim službama i pristup informacijama, kao i resursima neophodnim za delovanje na osnovu tih informacija.
- b) **Poboljšanje svih vidova industrijske higijene i higijene okoline** - odnosi se na preventivne mere u pogledu nesreća na radu i profesionalnih bolesti; zahtev da se obezbede adekvatno snabdevanje bezbednom vodom za piće i osnovni sanitarni uslovi; sprečavanje i smanjenje izloženosti stanovništva štetnim materijama kao što su zračenje i štetne hemikalije ili drugi štetni uslovi životne sredine koji neposredno ili posredno utiču na zdravlje ljudi. Industrijska higijena se odnosi na: minimiziranje, koliko je to razumno izvodljivo, uzroka opasnosti po zdravlje svojstvenih radnom okruženju; adekvatan smeštaj i bezbedne i higijenske uslove rada; dovoljnu i odgovarajuću ishranu; mere protiv zloupotrebe alkohola i upotrebe duvana, droge i drugih štetnih supstanci.
- c) **Sprečavanje i lečenje zaraznih, endemskih, profesionalnih i drugih oboljenja, kao i borbe protiv tih bolesti** - podrazumeva uspostavljanje programa prevencije i edukacije za zdravstvene probleme u vezi sa ponašanjem, kao što su polno prenosive bolesti, posebno HIV/sida, kao i one koje negativno utiču na seksualno i reproduktivno zdravlje i promovisanje društvenih odrednica dobrog zdravlja. Pravo na lečenje obuhvata stvaranje sistema hitne medicinske pomoći u slučajevima nesreća, epidemija i sličnih opasnosti po zdravlje, kao i pružanje pomoći

u slučaju katastrofe i humanitarne pomoći u vanrednim situacijama. Kontrola bolesti se odnosi na napore država da, između ostalog, učine dostupnim relevantne tehnologije, koristeći i poboljšavajući epidemiološki nadzor i prikupljanje podataka, implementaciju ili unapređenje programa imunizacije i druge strategije kontrole zaraznih bolesti.

- d) **Stvaranje pogodnih uslova za obezbeđenje svi-ma lekarskih usluga i lekarske nege u slučaju bolesti** - podrazumeva obezbeđivanje jednakog i blagovremenog pristupa osnovnim preventivnim, kurativnim, rehabilitacionim zdravstvenim uslugama i zdravstvenom vaspitanju; redovne programe skrininga; odgovarajući tretman rasprostranjenih bolesti, bolesti, povreda i invaliditeta; obezbeđivanje osnovnih lekova; odgovarajuće lečenje i negu mentalnog zdravlja. Važan aspekt je i unapređenje učešća stanovništva u planiranju pružanja preventivnih i kurativnih zdravstvenih usluga, kao što su organizacija zdravstvenog sektora, sistem osiguranja i, posebno, učešće u političkim odlukama koje se odnose na pravo na zdravlje.<sup>743</sup>

## 1.2. Ostala prava

Član 12. Pakta tumači se tako da se njime ne utvrđuje pravo na zdravlje u smislu odsustva bolesti, već pravo da se kroz sistem zdravstvene zaštite svakom licu omoguću pravo na dostojanstven život, odnosno na fizičko, mentalno i socijalno blagostanje koje nije povezano samo sa pravom na zdravstvenu zaštitu, već obuhvata skup socio-ekonomskih faktora koji promovišu uslove u kojima lice može živeti zdrav život.<sup>744</sup> U tom smislu,

<sup>743</sup> Isto, stavovi 14-17.

<sup>744</sup> Isto, stav 4.

pravo na zdravlje je kompleksno pravo koje uključuje niz drugih sloboda i prava, koja nisu eksplicitno pomenuta u tekstu člana 12.<sup>745</sup> U pitanju su sledeća prava:

**Pravo na hranu** podrazumeva da je obezbeđen pristup adekvatnoj ishrani svakom licu bez obzira na njegovo finansijsko stanje, i ono predstavlja ljudsko pravo<sup>746</sup> koje je deo šireg prava na adekvatan standard življenja, koji predstavlja osnovnu komponentu prava na zdravlje. Države moraju obezbediti preduslove da svako lice ima pristup osnovnim životnim namirnicama, odnosno da njegova ishrana odgovara zadovoljenju minimalnih bioloških potreba, kao i očuvanju zdravlja. Države moraju uvesti minimum kriterijuma koji će omogućiti da hrana koju lica koriste bude zdrava, kao i zabranu da se prilikom proizvodnje hrane ugrožavaju zdravlje lica ili životna sredina (na primer, ograničiti ili zabraniti upotrebu određenih pesticida i drugih štetnih hemijskih sredstava)<sup>747</sup>.

**Pravo na vodu**, slično kao pravo na hranu, jedno je od osnovnih preduslova za normalan i dostojanstven život svakog lica, odnosno bazična pretpostavka za adekvatan standard življenja. Ljudsko pravo na vodu se u tom smislu posmatra kao uslov za ostvarivanje ljudskog prava na dostojanstvo ličnosti.<sup>748</sup> Države moraju obezbediti pristup vodi svakom licu, bez diskriminacije i u dovoljnoj meri da zadovolji svoje osnovne fiziološke i higijenske potrebe, kao i potrebe ishrane. Ljudsko pravo na vodu se ostvaruje samo ako je voda dostupna, dovoljna, ekonomski prihvatljiva i kvalitetna (zdrava za upotrebu).<sup>749</sup>

**Pravo na seksualno i reproduktivno zdravlje** obuhvata pravo na donošenje slobodnih i odgovornih odluka i izbora, bez nasilja, prinude i diskriminacije, u vezi sa pitanjima koja se tiču nečijeg tela i seksualnog i reproduktivnog zdravlja. Seksualno zdravlje je stanje fizičkog, emocionalnog, mentalnog i socijalnog blagostanja u odnosu na seksualnost, dok se reproduktivno zdravlje definiše kao sposobnost reprodukcije i pristup nizu informacija o reproduktivnom zdravlju, robi, objektima i uslugama, koji bi pojedincima omogućili da donose informisane, slobodne i odgovorne odluke o svom reproduktivnom ponašanju.<sup>750</sup>

745 Isto, stav 8.

746 Savet za ljudska prava UN, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver: Access to justice and the right to food: the way forward*, A/HRC/28/65, 12. januar 2014. godine, stav 14. Ponekad se ovo pravo naziva „pravo da se ne bude gladan“.

747 Savet za ljudska prava UN, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, A/HRC/34/48, 24. januar 2017. godine, stavovi 8 i dalje.

748 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 15: pravo na vodu (članovi 11. i 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, 20. januar 2003. godine, stav 1.

749 Isto, stavovi 2 i 12.

750 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 22: pravo na seksualno i reproduktivno zdravlje (član 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/GC/22, 2. maj 2016. godine, stavovi 5 i 6. U slučaju pred Komitetom koji je pokrenut protiv Italije, zaključeno je da je član 12. Pakta prekršen u odnosu na pravo na reproduktivno zdravlje usvajanjem i primenom zakonskog teksta kojim nije predviđena mogućnost povlačenja pristanka za izvršenje medicinske procedure veštačke oplodnje, nakon što je došlo do formiranja embriona *in vitro*. Videti: *S.C. and G.P. v. Italy*, komunikacija 22/2017, 28. mart 2019. godine, stavovi 12-14.

**Pravo na zdravu životnu sredinu** povezano je sa pravom na zdravlje pre svega u smislu da se svakom pojedincu mora omogućiti da živi u zdravoj sredini, koja je lišena štetnih uticaja čovekovih industrijskih i drugih aktivnosti. U tom kontekstu se pravo na zdravlje povezuje sa pravom na čist vazduh<sup>751</sup>, kao i pravom na bezbednu klimu<sup>752</sup> (zaštitu od klimatskih promena).

### 1.3. Mere za ostvarivanje prava

Da bi se navedena prava ostvarivala tako da iskazuju pun raspoloživ kapacitet mera koje država mora da preduzme, treba da budu ispunjene sledeće karakteristike njihovog uživanja<sup>753</sup>:

- Dostupnost mera.** Funkcionalne javne zdravstvene ustanove, roba i usluge, kao i programi, moraju biti dostupni u dovoljnom broju ili količini. Priroda odnosno svrha objekata, dobara i usluga će varirati u zavisnosti od brojnih faktora, uključujući nivo razvoja države članice. Oni će, međutim, uključivati osnovne determinante zdravlja, kao što su bezbedna i pitka voda za piće i adekvatne sanitarne prostorije, bolnice, klinike i druge zdravstvene zgrade, obučeno medicinsko i profesionalno osoblje koje prima konkurentne plate u odnosu na domaće tržište rada i dostupnost osnovnih lekova i medicinskih sredstava.
- Pristupačnost mera.** Zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti dostupni svima bez diskriminacije. Pristupačnost se sastoji iz četiri dimenzije koje se preklapaju:
  - Nediskriminacija: zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti pristupačne svima, posebno najugroženijim ili marginalizovanim slojevima stanovništva, zakonski i faktički, bez diskriminacije po bilo kojem od zabranjenih osnova.
  - Fizička dostupnost: zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti na odgovarajućoj fizičkoj udaljenosti za sve slojeve stanovništva, posebno ranjive ili marginalizovane grupe, kao što su etničke manjine i starosedelačko stanovništvo, žene, deca, adolescenti, starije osobe, osobe sa invalidnosti i osobe sa HIV/sidom. Pristupačnost takođe podrazumeva da su medicinske usluge i osnovne determinante zdravlja, kao što su bezbedna i pitka voda i adekvatne sanitarne prostorije, fizički dostupne, uključujući i ruralna područja. Pristupačnost dalje uključuje adekvatan pristup zgradama za osobe sa invaliditetom.

751 Videti: Special Rapporteur on human rights and the environment, David Boyd, *Clean air and human rights (A/HRC/40/55 - Executive summary)*.

752 Videti: Special Rapporteur on human rights and the environment, David Boyd, *Human rights and a safe climate (A/74/161 - Executive summary)*.

753 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14*, stav 12.



- (iii) **Ekonomska dostupnost (priuštvost):** zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti pristupačne za sve. Plaćanje zdravstvenih usluga, kao i usluga koje se odnose na osnovne determinante zdravlja, mora se zasnivati na principu pravičnosti, osiguravajući da ove usluge, bilo u privatnom ili javnom zdravstvu, budu pristupačne za sve, uključujući i socijalno ugrožene grupe. Pravednost zahteva da siromašnija domaćinstva ne budu nesrazmerno opterećena zdravstvenim troškovima u poređenju sa bogatijim domaćinstvima.
  - (iv) **Dostupnost informacija:** dostupnost uključuje pravo na traženje, primanje i prenošenje informacija i ideja u vezi sa zdravstvenim pitanjima. Međutim, dostupnost informacija ne bi trebalo da utiče na pravo na poverljivost zdravstvenih podataka o ličnosti.
3. **Prihvatljivost mera.** Sve zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju poštovati medicinsku etiku i biti kulturološki primereni, odnosno poštovati kulturu pojedinaca, manjina, naroda i zajednica, osetljivi na pol i zahteve životnog ciklusa, kao i biti dizajnirani tako da poštuju poverljivost i unaprede zdravstveno stanje lica u pitanju.
  4. **Kvalitet mera.** Osim što su kulturno prihvatljive, zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti i naučno i medicinski odgovarajuće i dobrog kvaliteta. Ovo zahteva, između ostalog, kvalifikovano medicinsko osoblje, naučno odobrene lekove kojima nije istekao rok trajanja i bolničku opremu, bezbednu vodu za piće i adekvatne sanitarne uslove.

## 2. Obaveze država

### 2.1. Opšte obaveze država

Obaveze država prilikom implementacije člana 12. Pakta moraju se posmatrati u odnosu na svako od navedenih prava. Kao i u prethodnim slučajevima, realizacija prava utvrđenih članom 12. podrazumeva tri vrste obaveza država: obaveze da poštuju, štite i ispunjavaju (unapređuju) pravo u pitanju. Obaveza poštovanja zahteva od država članica da izbegavaju mere koje ometaju ili sprečavaju uživanje garantovanih prava. Ovo se naročito odnosi na mere koje su u suštinskoj suprotnosti sa pravom na zdravlje, kao što su mučenje, medicinski tretman bez pristanka (na primer, prisilna sterilizacija), ili izvođenje medicinskih eksperimenata.<sup>754</sup> Obaveza zaštite zahteva od država članica da preduzmu mere koje sprečavaju treća lica da ometaju uživanje ovih prava. Obaveza ispunjavanja zahteva od država kako da preduzmu pozitivne mere koje omogućavaju i pomažu licima da realizuju svoja prava, tako i da obezbede uživanje prava kada ta lica nisu u mogućnosti, iz razloga koji su van njihove kontrole, da sami ostvare to pravo sredstvima koja su im na raspolaganju.

Država ne može garantovati licu da se ono neće razboleti. Pravo na zdravlje („najbolje stanje fizičkog i mentalnog zdravlja koje može da se postigne“) se stoga posmatra kao obaveza države da obezbedi pravo na uživanje raznih objekata, dobara, usluga i uslova neophodnih za ostvarivanje najvišeg mogućeg standarda zdravlja, koje pretpostavlja i zdrave uslove života, preventivne mere, ali i mere koje se odnose na lečenje u slučaju pojave bolesti.<sup>755</sup> Mere koje su posvećene ostvarivanju ovih ciljeva moraju biti planirane, konkretne i usmerene ka realizaciji pojedinačnih komponenti koje čine ljudsko pravo na zdravlje. Iako se moraju realizovati kroz napredovanje države u standardima ispunjenja pojedinačnih prava, to ne podrazumeva da država nema kontinuiranu obavezu da upotrebljava sve raspoložive resurse da se takav napredak ostvari. Svako prekomerno odlaganje realizacije mera može ih učiniti besmislenim i predstavljati kršenje člana 12. Pakta.<sup>756</sup>

### 2.2. Posebne obaveze država

Obaveze država koje se odnose na poštovanje prava na zdravlje podrazumevaju da zakonom priznaju pravo na zdravlje i da usvoje nacionalnu zdravstvenu politiku sa detaljnim planom za ostvarivanje prava na zdravlje. Države moraju da obezbede zdravstvenu zaštitu, uključujući programe imunizacije protiv osnovnih zaraznih bolesti, i da obezbede jednak pristup za sve osnovnim determinantama zdravlja, kao što su nutritivno bezbedna hrana i voda za piće, osnovni sanitarni uslovi i adekvatni uslovi stanovanja i života. Infrastruktura javnog zdravlja treba da obezbedi usluge zaštite seksualnog i reproduktivnog zdravlja, uključujući bezbedno majčinstvo, posebno u ruralnim oblastima. Države moraju da obezbede odgovarajuću obuku lekara i drugog medicinskog osoblja, dovoljan broj bolnica, klinika i drugih zdravstvenih ustanova, kao i da promovišu i podrže osnivanje institucija koje pružaju savetodavne i usluge mentalnog zdravlja. Obaveze država podrazumevaju i obezbeđivanje javnog, privatnog ili mešovitog sistema zdravstvenog osiguranja koji je pristupačan za sve, promociju medicinskog istraživanja i zdravstvenog obrazovanja, kao i informativne kampanje, posebno u vezi sa HIV/sidom, seksualnim i reproduktivnim zdravljem, tradicionalnim običajima, nasiljem u porodici, zloupotrebom alkohola i upotrebom cigareta, droga i drugih štetnih supstanci. Od država se takođe traži da usvoje mere protiv opasnosti po životnu sredinu i mere zaštite zdravlja na radu, kao i mere protiv svake druge zdravstvene pretnje u skladu sa epidemiološkim podacima. U tu svrhu treba da formulišu i sprovedu nacionalne politike koje imaju za cilj smanjenje i eliminisanje zagađenja vazduha, vode i zemljišta, uključujući i zagađenje teškim metalima kao što je olovo iz benzina. Od država se zahteva da formulišu, sprovedu i periodično revidiraju koherentnu nacionalnu politiku kako bi svele na minimum rizik od nesreća na radu i profesionalnih bolesti,

<sup>755</sup> Isto, stavovi 9 i 11.

<sup>756</sup> Isto, stavovi 31 i 32; Visoki predstavnik za ljudska prava UN, Svetska zdravstvena organizacija, *The Right to Health (Fact Sheet No. 31)*, Ženeva 2008, 5.

<sup>754</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14*, stav 8.

kao i da obezbede koherentnu nacionalnu politiku o uslugama iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.<sup>757</sup>

Obaveze država koje se odnose na zaštitu prava na zdravlje podrazumevaju: stvaranje normativnog okvira zdravstvene zaštite; sprečavanje da privatizacija zdravstvene zaštite utiče na umanjene dostupnosti, pristupačnosti, prihvatljivosti, ili kvaliteta mera; kontrolisanje marketinga medicinske opreme i lekova od strane trećih lica; obezbeđivanje da lekari i drugi zdravstveni radnici ispunjavaju odgovarajuće standarde obrazovanja, veština i etičkih kodeksa ponašanja. Države su takođe obavezne da obezbede da štetne društvene ili tradicionalne prakse ne ometaju pristup predporodajnoj i postporodajnoj nezi i planiranju porodice; da spreče treće strane da primoravaju žene da se podvrgnu tradicionalnoj praksi, npr. sakaćenja ženskih genitalija (obrezivanje žena); i da preduzmu mere za zaštitu svih ranjivih ili marginalizovanih grupa društva, posebno žena, dece, adolescenata i starijih osoba, u svetlu rodno zasnovanog nasilja. Države takođe treba da obezbede da treće strane ne ograničavaju pristup ljudi informacijama i uslugama u vezi sa zdravljem.<sup>758</sup>

Obaveze koje se odnose na ispunjavanje (unapređivanje) prava na zdravlje podrazumeva da države preduzmu pozitivne mere koje omogućavaju i pomažu pojedincima i zajednicama da uživaju pravo na zdravlje. Obaveza ispunjenja (promovisanja) prava na zdravlje zahteva od država da preduzmu radnje koje stvaraju, održavaju i obnavljaju zdravlje stanovništva. Takve obaveze uključuju: (i) negovanje prepoznavanja faktora koji favorizuju pozitivne zdravstvene rezultate, npr. istraživanje i pružanje informacija; (ii) obezbeđivanje da zdravstvene usluge budu kulturološki prikladne i da je zdravstveno osoblje obučeno da prepozna i odgovori na specifične potrebe ranjivih ili marginalizovanih grupa; (iii) obezbeđivanje da država ispunjava svoje obaveze u širenju odgovarajućih informacija koje se odnose na zdrav stil života i ishranu, štetne tradicionalne prakse i dostupnost usluga; (iv) podrška ljudima u donošenju informisanih izbora o svom zdravlju.<sup>759</sup>

### 2.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Najprikladnije izvodljive mere za sprovođenje prava na zdravlje značajno će se razlikovati od jedne države do druge. Svaka država poseduje diskreciono pravo u proceni koje mere su najpogodnije za ispunjavanje u specifičnim okolnostima. Pakt, međutim, jasno nameće obavezu svakoj državi da preduzme sve neophodne korake kako bi osigurala da svi imaju pristup zdravstvenim ustanovama, dobrima i uslugama. Ovo zahteva usvajanje nacionalne strategije kako bi se svima obezbedilo uživanje prava na zdravlje, zasnovano na principima ljudskih prava koji definišu ciljeve te strategije, i formulisanje politike i odgovarajućih indikatora i merila prava na zdrav-

lje. Nacionalna zdravstvena strategija takođe treba da identifikuje raspoložive resurse za postizanje definisanih ciljeva, kao i najefikasniji način korišćenja tih resursa. Države treba da razmotre usvajanje okvirnog zakona kako bi operacionalizovale svoju nacionalnu strategiju o pravu na zdravlje. Okvirni zakon treba da uspostavi nacionalne mehanizme za praćenje sprovođenja nacionalnih zdravstvenih strategija i akcionih planova. Trebalo bi da sadrži odredbe o: ciljevima koje treba postići i vremenskom okviru za njihovo postizanje; načinu na koji se mogu postići standardi za pravo na zdravlje; nameravanoj saradnji sa civilnim društvom, uključujući zdravstvene stručnjake, privatni sektor i međunarodne organizacije; institucionalnoj odgovornosti za sprovođenje nacionalne strategije i plana delovanja prava na zdravlje.

U praćenju napretka ka ostvarivanju prava na zdravlje, države treba da identifikuju faktore i poteškoće koji utiču na sprovođenje njihovih obaveza. Nacionalne zdravstvene strategije treba da identifikuju odgovarajuće indikatore i merila prava na zdravlje. Indikatori bi trebalo da budu osmišljeni tako da prate obaveze države prema članu 12. Države takođe postavljaju odgovarajuća nacionalna merila u vezi sa svakim indikatorom. Svaka osoba ili grupa žrtva povrede prava na zdravlje treba da ima pristup delotvornim sudskim ili drugim odgovarajućim pravnim lekovima na nacionalnom i međunarodnom nivou. Države treba da podstiču sudije i članove pravne profesije da posvete veću pažnju kršenju prava na zdravlje. Države članice treba da poštuju, štite, olakšavaju i promovišu rad zagovornika ljudskih prava i drugih članova civilnog društva u cilju pružanja pomoći ugroženim ili marginalizovanim grupama u ostvarivanju njihovog prava na zdravlje.<sup>760</sup>

## 3. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Više međunarodnih instrumenata prepoznaje pravo na zdravlje kao jedno od osnovnih prava koje uživaju sva lica, odnosno posebno naglašava pravo na zdravlje određenih grupa lica. Osim u članu 12. Pakta, ljudsko pravo na zdravlje je utvrđeno:

1. Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije;
2. Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;
3. Konvencijom o pravima deteta;
4. Međunarodnom konvencijom o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodice;
5. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom.

757 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14*, stav 36.

758 *Isto*, stav 35.

759 *Isto*, stav 37.

760 *Isto*, stavovi 53, 56 – 59, 61 – 62.

## 4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

### 4.1. Žene

Države imaju obavezu da integrišu rodnu perspektivu u svoje zdravstvene politike, planiranje, programe i istraživanja kako bi promovisale bolje zdravlje i za žene i za muškarce. Pristup zasnovan na rodu prepoznaje da biološki i socio-kulturni faktori igraju značajnu ulogu u uticaju na zdravlje muškaraca i žena. Razvrstavanje zdravstvenih i socio-ekonomskih podataka prema polu je od suštinskog značaja za identifikaciju i otklanjanje nejednakosti u zdravlju. Mere koje su države dužne da preduzmu obuhvataju intervencije usmerene na prevenciju i lečenje bolesti koje pogađaju žene, kao i politike za obezbeđivanje pristupa punom spektru visokokvalitetnih i pristupačnih zdravstvenih usluga, uključujući usluge zaštite seksualnog i reproduktivnog zdravlja. Glavni cilj bi trebalo da bude smanjenje rizika po zdravlje žena, posebno smanjenje stope smrtnosti majki i zaštita žena od nasilja u porodici. Ostvarivanje prava žena na zdravlje zahteva uklanjanje svih prepreka koje ometaju pristup zdravstvenim uslugama, obrazovanju i informacijama, uključujući i oblast seksualnog i reproduktivnog zdravlja. Takođe je važno preduzeti preventivne, promotivne i korektivne mere kako bi se žene zaštitile od uticaja štetnih tradicionalnih kulturnih praksi i normi koje im uskraćuju njihova puna reproduktivna prava.<sup>761</sup>

### 4.2. Deca

Države moraju obezbediti pristup informacijama prilagođenim deci o preventivnom ponašanju i ponašanju koje promoviše zdravlje, kao i mere podrške porodicama i zajednicama u primeni ovih praksi. Primena principa nediskriminacije zahteva da devojčice, kao i dečaci, imaju jednak pristup adekvatnoj ishrani, bezbednom okruženju i uslugama fizičkog i mentalnog zdravlja. Postoji potreba da se usvoje efikasne i odgovarajuće mere za ukidanje štetnih tradicionalnih praksi koje utiču na zdravlje dece, posebno devojčica, uključujući rane brakove, sakaćenje ženskih genitalija, preferencijalno hranjenje i negu muške dece. Deci sa smetnjama u razvoju treba dati priliku da uživaju u ispunjenom i pristojnom životu i da učestvuju u zajednici.<sup>762</sup>

761 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 14*, stavovi 20 i 21.

762 Isto, stav 22.

### 4.3. Osobe sa invaliditetom

Države treba da obezbede da se osobama sa invaliditetom, posebno novorođenčadi i deci, obezbedi isti nivo medicinske nege u okviru istog sistema kao i ostalim članovima društva, bez diskriminacije bez obzira da li se usluge pružaju u privatnim ili državnim zdravstvenim ustanovama. Pravo na fizičko i mentalno zdravlje takođe podrazumeva pravo na pristup i korišćenje onim medicinskim i socijalnim uslugama uključujući ortopedske uređaje koji omogućavaju osobama sa invaliditetom da se osamostale, spreče dalje invaliditet i podrže njihovu društvenu integraciju. Slično, takvim licima treba obezbediti usluge rehabilitacije koje bi im omogućile da dostignu i održe svoj optimalni nivo nezavisnosti i funkcionisanja. Sve takve usluge treba da budu pružene na takav način da dotične osobe budu u mogućnosti da održe puno poštovanje svojih prava i dostojanstva.<sup>763</sup>

### 4.4. Mladi

Države treba da obezbede bezbedno i podržavajuće okruženje za adolescente, koje obezbeđuje mogućnost da učestvuju u donošenju odluka koje utiču na njihovo zdravlje, da izgrade životne veštine, da dobiju odgovarajuće informacije, da dobiju savetovanje i da pregovarađu o odlukama o zdravstvenom ponašanju koje donose. Ostvarivanje prava na zdravlje adolescenata zavisi od razvoja zdravstvene zaštite prilagođene mladima, koja poštuje poverljivost i privatnost i uključuje odgovarajuće usluge zaštite seksualnog i reproduktivnog zdravlja.<sup>764</sup>

### 4.5. Starije osobe

Države treba da imaju u vidu da očuvanje zdravlja do starosti zahteva ulaganja tokom čitavog životnog veka, u osnovi kroz usvajanje zdravih stilova života (hrana, vežbanje, eliminacija duvana i alkohola itd.). Prevencija, kroz redovne kontrole prilagođene potrebama starijih osoba, igra odlučujuću ulogu, kao i rehabilitacija, održavajući funkcionalne kapacitete starijih osoba, što rezultira smanjenjem troškova ulaganja u zdravstvenu zaštitu i socijalne usluge. U tom smislu, države treba da primene integrisani pristup, koji kombinuje elemente preventivnog, kurativnog i rehabilitacionog zdravstvenog tretmana. Takve mere treba da se zasnivaju na periodičnim pregledima za oba pola; fizičkim i psihološkim rehabilitacionim merama u cilju održavanja funkcionalnosti i autonomije starijih osoba; i pažnji i brizi o hronično i neizlečivo bolesnim osobama, štedeći ih bola koji se može izbexi i omogućavajući im da umru dostojanstveno.<sup>765</sup>

763 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stav 34 i *Opšti komentar br. 14*, stav 26.

764 Isto, stav 23.

765 Isto, stav 25 i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stav 34-35.

## 4.6. Izbeglice i migranti

Smatraće se diskriminatornom praksom ukoliko država ograniči pravo na zdravlje izbeglicama i migrantima, a takva odluka se zasniva isključivo na činjenici da nisu domaći državljani, odnosno da se nalaze u migrant-skom statusu (nedostatak ličnih dokumenata, i slično). Izbeglicama i migrantima se moraju učiniti dostupnim sve relevantne informacije o zdravlju i zdravstvenom sistemu i moraju imati pristup zdravstvenim ustanovama, kao i ustanovama socijalne zaštite. Takođe, oni moraju uživati zaštitu na radu na isti način kao domaći državljani. Bez obzira na okolnosti njihovog boravka u državi, sva lica moraju imati pravo na hitnu medicinsku pomoć i neophodnu medicinsku negu.<sup>766</sup> Privremeno raseljenim licima, azilantima i izbeglicama moraju se obezbediti i druga prava koja su sastavni deo člana 12. Pakta, kao što je pravo na adekvatnu ishranu i pravo na vodu.<sup>767</sup>

## 4.7. Oboleli od HIV/SIDA

Lica zaražena virusom HIV ili obolela od side ne smeju biti diskriminisana prilikom ostvarivanja prava na zdravlje. Ovo se ne odnosi samo na medicinske tretmane koji su povezani sa lečenjem bolesti, već na ravnopravan pristup svim medicinskim i drugim uslugama koje su od značaja za ostvarivanje prava i sloboda koje su sastavni deo ljudskog prava na zdravlje. U tom smislu, postoji neraskidiva veza između prava na život, jednak tretman, ljudsko dostojanstvo i privatnost, sa uživanjem prava na zdravlje. Ona je karakteristična za svako lice ali se kod zaraženih HIV-om ili obolelih od side mora posebno naglasiti, jer su oni često izloženi stigmatizaciji i neopravdanom različitom tretmanu.<sup>768</sup>

766 Visoki predstavnik za ljudska prava UN, Svetska zdravstvena organizacija (2008), 18-20.

767 Savet za ljudska prava UN (2014), stav 40; Opšti komentar 15, stav 16(f).

768 Visoki predstavnik za ljudska prava UN, Svetska zdravstvena organizacija (2008), 20-22.



# član 13.

## Pravo na obrazovanje

1. Države članice ovog pakta priznaju svakom licu pravo na obrazovanje. One se slažu da obrazovanje treba da ima za cilj pun razvoj ljudske ličnosti i dostojanstva i da pojača poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda. One su saglasne osim toga da obrazovanje treba da omogući svakom licu da igra korisnu ulogu u slobodnom društvu, da potpomogne razumevanje, toleranciju i prijateljstvo između svih naroda i svih rasnih, etničkih ili verskih grupa i da podstiče razvoj delatnosti Ujedinjenih nacija na očuvanju mira.

2. Države članice ovog pakta priznaju da u cilju obezbeđenja punog korišćenja ovog prava:

- a) osnovno školovanje mora da bude obavezno i svima dostupno besplatno;
- b) srednje školovanje, u svojim raznim vidovima uključujući tu i srednje tehničko i stručno školovanje, treba da bude opšte i dostupno svima kroz odgovarajuće mere, a naročito kroz postupno uvođenje besplatnog školovanja;
- c) više školovanje treba da bude dostupno svima podjednako, zavisno od sposobnosti svakoga, kroz odgovarajuća sredstva, a naročito kroz postupno uvođenje besplatnog školovanja;
- d) osnovno obrazovanje treba da bude podsticano ili pojačano što je moguće više, za lica koja nisu dobila osnovno obrazovanje ili koja ga nisu dobila u potpunosti;
- e) treba aktivno raditi na razvoju školske mreže na svim stupnjevima, uspostaviti adekvatan sistem stipendija i stalno poboljšavati materijalne uslove nastavnog osoblja.

3. Države članice ovog pakta se obavezuju da poštuju slobodu roditelja i, u datom slučaju, zakonskih staratelja, da izaberu za svoju decu i druge ustanove koje mogu da se propišu ili da se usvoje od strane države po pitanju školovanja i da obezbede versko i moralno vaspitanje svoje dece prema svojim sopstvenim ubeđenjima.

4. Nikakva se odredba iz ovog člana ne može tumačiti kao da narušava slobodu pojedinca i pravnih lica da osnivaju i upravljaju školama pod uslovom da principi izneti u tački 1. ovog člana budu poštovani i da obrazovanje koje pružaju ove škole bude u skladu sa minimalnim normama koje može da propiše država.

## 1. Opšti domašaj odredbe

Pravo na obrazovanje istovremeno se smatra posebnim ljudskim pravom i preduslovom za ostvarivanje niza drugih prava, naročito prava na rad. Implementacija prava na obrazovanje podrazumeva osnaživanje ljudi da ostvare svoje potencijale i osnovno sredstvo za pripadnike marginalizovanih grupa da se izdignu iz siromaštva i ravnopravno doprinesu zajednici u kojoj žive. Ovu funkcionalnu povezanost istakao je i Komitet u svom Opštem komentaru broj 13.<sup>769</sup>

Član 13. podeljen je na četiri stava.

Prvim stavom utvrđuju se ciljevi i svrha prava na obrazovanje.<sup>770</sup> Ovo pravo bi trebalo da doprinese punom ostvarenju ličnosti i očuvanju njenog dostojanstva. Potom, kroz realizaciju prava na obrazovanje svako može pronaći svoje mesto u društvu i učestvovati u njegovom unapređenju i razvoju, iskoristiti svoje znanje i potencijale da doprinese opštem dobru. Konačno, pravo na obrazovanje mora biti ustanovljeno i uživano na načelu ravnopravnosti. Ono doprinosi stvaranju i razvoju kulture poštovanja ljudskih prava, kao i kulture tolerancije i razumevanja između različitih rasnih, etničkih, verskih i drugih grupa. Obrazovano društvo je društvo koje teži miru, odnosno očuvanju mira.

Stavom 2. konkretizuje se operativna sadržina prava na obrazovanje (pravo pojedinca da se obrazuje, odnosno da stekne obrazovanje), koje se iskazuje kroz četiri karakteristike koje se odnose na različite stepene obrazovanja, a koje se međusobno prepliću<sup>771</sup>:

1. **Dostupnost obrazovanja** podrazumeva postojanje funkcionalnih obrazovnih institucija koje sprovode obrazovne programe. Funkcionalnost pri tome treba shvatiti na najširi mogući način: kao postojanje adekvatnih prostorija (školskih i fakultetskih zgrada), osnovnih sredstava i materijala za obrazovanje, dovoljan broj kvalifikovanog osoblja koje sprovodi obrazovanje, postojanje higijenskih i drugih uslova za boravak učenika (pijaća voda, toaleti, menstrualna higijena, kanalizacija, priprema hrane u odgovarajućim uslovima<sup>772</sup>), postojanje udžbenika, informatičkog sistema (računari) i drugih sredstava za realizaciju obrazovnih programa.
2. **Pristupačnost obrazovanja** realizuje se kroz postojanje opšteg prava na korišćenje sistema obrazovanja, bez diskriminacije odnosno nedozvoljenog razlikovanja prema bilo kojoj ličnoj karakteristici pojedinca ili grupe. Ova karakteristika sačinjena je iz tri dimenzije: zabrana diskriminacije, posebno prema pripadnicima ranjivih grupa; fizička pristupačnost programa obrazovanja (razumna udaljenost obrazovne ustanove, mogućnost učenja „na daljinu“ korišćenjem informaciono-komunikacio-

nih tehnologija); i ekonomska pristupačnost, koja podrazumeva da svako može sebi priuštiti obrazovanje, odnosno da ono ne zahteva prevelika finansijska davanja koja bi ga mogla faktički učiniti nepristupačnim siromašnijim delovima stanovništva. Osnovno obrazovanje mora biti besplatno, dok se u odnosu na srednje i visoko obrazovanje daje preporuka da se tokom vremena učini besplatnim. Standard suštinske inkluzije pripadnika marginalizovanih grupa u obrazovni sistem ne podrazumeva samo pružanje formalne mogućnosti da se pohađa neka obrazovna ustanova, već i da država preduzme potrebne mere da se obrazovni ciklus uspešno završi. U tom smislu se od škola zahteva da se prilagode i prihvate svu decu, bez obzira na njihove fizičke, intelektualne, socijalne, emocionalne, jezičke ili druge lične okolnosti. Države moraju osigurati da sva deca dobiju dodatnu pomoć koja im je potrebna za rešavanje njihovih individualnih potreba; ona se ne mogu se jednostavno dodati u školska odeljenja, bez organizovanja ovih posebnih mera pomoći. Takođe, inkluzivnost obrazovanja mora biti istovremeno etnička, kulturna i jezička, tako da se učenici ne osećaju izopštenim zbog svojih različitosti.<sup>773</sup> Pravo na obrazovanje takođe ne može zavisiti od godina lica koje se obrazuju. Pravo na celoživotno učenje kao integralni deo prava na obrazovanje podrazumeva da se obrazovni programi moraju prilagoditi i starijim učenicima koji žele da završe određeni stepen obrazovanja.<sup>774</sup>

3. **Prihvatljivost (relevantnost) obrazovanja** odnosi se na kvalitet kurikuluma i nastavnih metoda, kao i na njihovu upodobljenost konkretnim okolnostima u kojima se obrazovanje organizuje, u smislu kulturološke prihvatljivosti. Ovaj standard se pre svega odnosi na primaoce obrazovanja, prvenstveno decu, a samo u izuzetnim slučajevima, kada je tako nešto relevantno, može da se odnosi i na njihove roditelje. Minimume standarda uređuju i usvajaju nadležni državni organi.
4. **Prilagodljivost obrazovanja** može se posmatrati iz dva različita aspekta. Sa jedne strane, obrazovni sistem i kurikulumi učenja moraju biti prilagodljivi svim promenama koje se dešavaju – naučne, tehnološke, društvene, i druge. Da bi obrazovanje bilo delotvorno, sadržina učenja mora odgovarati trenutnim potrebama učenika. Sa druge strane, prilagodljivost se odnosi i na potrebe različitih grupa u istom vremenskom trenutku. Ove grupe mogu imati različite potrebe za učenjem, u zavisnosti od njihovih društvenih i kulturoloških odlika, a obrazovni sistem mora biti spreman da na sve ove različitosti odgovori odgovarajućim sadržajem učenja.

769 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 13: Pravo na obrazovanje (član 13. Pakta)*, E/C.12/1999/10, 8. decembar 1999. godine.

770 Isto, stav 4.

771 Isto, stav 6.

772 Videti: Generalna skupština UN, *Right to education, Report of the Special Rapporteur on the right to education Koumbou Boly Barry*, 20. jul 2020. godine.

773 Generalna skupština UN, *Right to education, Report of the Special Rapporteur on the right to education*, 29. septembar 2017. godine, A/72/496, stavovi 108, 113, 114.

774 Videti: Generalna skupština UN, *Right to education, Report of the Special Rapporteur on the right to education*, 29. avgust 2016. godine, A/71/358.

Navedene opšte karakteristike obrazovnog sistema proističu iz smisla normi koje sadrži stav 2. Ako se isti stav analizira strukturno, po alinejama, on sadrži nekoliko konkretnih obaveza koje država mora ispuniti, kao i neke preporuke o standardima obrazovanja kojima mora težiti:

- Osnovno obrazovanje mora biti besplatno i univerzalno. Da bi se postigla univerzalnost, mora se uvesti obaveznost pohađanja osnovnog obrazovanja, kao i potpuno oslobođenje od troškova za njegovu realizaciju. Takođe, država mora doneti mere kojima se podstiče osnovno obrazovanje odraslih koji ga nisu stekli u periodu života koji je inače za to predviđen.
- Srednje obrazovanje predstavlja završetak bazičnog obrazovanja lica i njegovo usmerenje ka daljem celoživotnom profesionalnom razvoju i učenju. Ono je u tom smislu i priprema za sticanje visokog obrazovanja.<sup>775</sup> Srednje obrazovanje mora biti opšte dostupno, uz preporuku da države preduzmu mere da ga učine besplatnim. Tehnička i stručna nastava podrazumeva da se svakom učeniku koji to želi mora ponuditi stručno usmerenje koje može voditi direktno ostvarivanju prava na rad, odnosno zapošljavanju po završetku ove forme obrazovanja.<sup>776</sup> Osim ovog oblika nastave, praktične komponente obrazovanja moraju biti prisutne i u drugim oblicima, u cilju sticanja primjenjivih znanja i veština.<sup>777</sup>
- Visoko obrazovanje mora biti dostupno svima pod ravnopravnim uslovima. Za razliku od osnovnog obrazovanja koje je obavezno i besplatno, kao i srednjeg obrazovanja kod kojeg treba težiti besplatnom obrazovanju i koje je opšte dostupno i pristupačno, kod visokog obrazovanja se ne traži od države da stvori takve pretpostavke već jednostavno da ponudi svima pod ravnopravnim uslovima da steknu visoko obrazovanje, u skladu sa prethodno stečenim znanjima i stručnim iskustvima.<sup>778</sup> Ravnopravnost u ovom smislu ne treba nikako mešati sa jednakošću. Jednakost podrazumeva identične uslove sticanja visokog obrazovanja za sva lica. Ravnopravnost predstavlja nadogradnju ovog principa, prepoznavanje i uvažavanje društvenih i kulturnih razlika koje mogu dovesti do toga da se pripadnicima određenih grupa moraju obezbediti drugačiji uslovi pristupa visokom obrazovanju.

Pravo na obrazovanje je univerzalno. Ono se ne može ograničiti ni kada je o starosnom dobu (godinama), ni kada je reč o drugim činiocima – kao što je na primer pol. Svako ko želi da zadovolji svoje potrebe za obrazovanjem mora biti u prilici da to učini bez obzira na starosno doba i stepen obrazovanja koji želi da stekne, odnosno unapredi.<sup>779</sup>

U državi mora postojati razvijena strategija unapređenja sistema obrazovanja, u cilju dostizanja potrebnog kvaliteta i opisanih standarda. Konkretno, država mora planirati sledeće:

- Razvoj školske mreže, tako da odgovara potrebama za obrazovanjem;
- Razvoj sistema stipendiranja, što u najširem smislu podrazumeva omogućavanje uživanja prava na obrazovanje i onim pojedincima koji iz materijalnih, organizacionih ili drugih sličnih razloga ne mogu da nastave svoje obrazovanje iako pokazuju zapažene rezultate; razvoj sistema stipendiranja takođe mora da obezbedi ravnopravnost u obrazovanju, odnosno sprečavanje diskriminacije i podršku licima koja dolaze iz marginalizovanih grupa i čiji je pristup obrazovnom sistemu generalno otežan;
- Podršku nastavnom osoblju na poboljšanju njihovih materijalnih uslova, pod kojima se prevashodno podrazumevaju uslovi rada, uključujući i naknadu za obavljeni rad.

Član 13. stavovi 3. i 4. garantuju pravo na slobodu obrazovanja. Stav 3. sastoji se od dva elementa. Prvi se odnosi na obavezu država da će poštovati slobodu roditelja i staratelja da obezbede versko i moralno obrazovanje svoje dece u skladu sa sopstvenim uverenjima. Komitet tumači ovu odredbu tako da se njome dozvoljava nastava u javnim školama u predmetima kao što su opšta istorija, religija i etika, ako se daje na nepristrasan i objektivna način, uz poštovanje slobode mišljenja, savesti i izražavanja. Takođe, ovo znači da je javno obrazovanje koje uključuje nastavu o određenoj veri ili uverenju u suprotnosti sa odredbom stava 3. osim ako se istovremeno ne predvidi mogućnost izuzeća od takve nastave bez diskriminatornih posledica, odnosno ako se predvide alternative koje bi udovoljile željama roditelja i staratelja učenika.<sup>780</sup> Drugi element iz stava 3. funkcionalno je povezan sa stavom 4. člana 13. i omogućava da roditelji ili staratelji svojoj deci obezbede obrazovanje koje se vrši izvan državnih obrazovnih ustanova, pod uslovom da te druge ustanove ispunjavaju minimum standarda za vršenje takve delatnosti. Stavom 4. se dalje razrađuje ova mogućnost putem slobode osnivanja obrazovnih ustanova od strane pravnih i fizičkih lica, pod uslovom da su one utemeljene i rade na istim principima kao i državne obrazovne ustanove, odnosno da se poštuje minimum kriterijuma koji su uređeni članom 13.

775 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 13*, stav 12.

776 Videti: Generalna skupština UN, *The right to education, Report of the Special Rapporteur on the right to education*, 15. avgust 2012. godine, A/67/310.

777 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 13*, stavovi 15-16.

778 *Isto*, stav 19.

779 *Isto*, stavovi 21-24.

780 *Isto*, stav 28.

## 2. Obaveze država

### 2.1. Opšte obaveze država

Realizacija prava na obrazovanje podrazumeva tri vrste obaveza država: obaveze da poštuju, štite i ispunjavaju (unapređuju) ljudsko pravo u pitanju. Obaveza poštovanja zahteva od država članica da izbegavaju mere koje ometaju ili sprečavaju uživanje prava na obrazovanje. Obaveza zaštite zahteva od država članica da preduzmu mere koje sprečavaju treća lica da ometaju uživanje prava na obrazovanje. Obaveza ispunjavanja zahteva od država kako da preduzmu pozitivne mere koje omogućavaju i pomažu pojedincima i zajednicama da uživaju pravo na obrazovanje, tako i da obezbede pravo na obrazovanje kada pojedinac ili grupa nisu u mogućnosti, iz razloga koji su van njihove kontrole, da sami ostvare to pravo sredstvima koja su im na raspolaganju. Država će uvek biti direktno odgovorna za implementaciju prava na obrazovanje, budući da je članom 13. utvrđena njena obaveza da sama organizuje sistem obrazovanja koji mogu koristiti svi pojedinci koji se nalaze pod njenom nadležnošću, kao i da uredi i nadzire delove sistema koji su nastali kao posledica privatnih inicijativa. Ova obaveza mora se međutim različito tumačiti u zavisnosti od stepena obrazovanja u pitanju.<sup>781</sup>

Opšte obaveze država u pogledu realizacije člana 13. mogu se podeliti na one koje se moraju izvršiti bez odlaganja i one koje se realizuju tokom vremena. Obe vrste obaveza zahtevaju činjenje države i međusobno su komplementarne. U prvu grupu spadaju one koje se odnose na primenu prava na obrazovanje bez diskriminacije bilo koje vrste, kao i obaveze koje se odnose na preduzimanje koraka za punu implementaciju člana 13. Preduzimanje koraka podrazumeva planiranje, usvajanje i primenu mera koje su usmerene na realizaciju prava iz člana 13. a koje su planske, ciljane i konkretne. Činjenica da država ne može da ispuni sve obaveze koje su predviđene u trenutku potpisivanja ne podrazumeva pasivnost u daljem delovanju. Upravo je u takvoj situaciji potrebno plansko delovanje koje se svodi na preduzimanje onih koraka koje je moguće postići bez odlaganja, uz istovremeno projektovanje drugih koraka za koje se još nisu stekli uslovi da budu ispunjeni.<sup>782</sup> Postoji dakle obaveza države da kontinuirano radi na realizaciji svih prava i sloboda koje čine pravo na obrazovanje, kako je ono definisano i uređeno članom 13, a trenutna nemogućnost da pruži određeni standard u obrazovanju ne podrazumeva da taj standard neće nikada biti dostignut.

Upotreba maksimalnih raspoloživih resursa države tokom ispunjenja obaveza koje stvara implementacija člana 13. se podrazumeva, kao i kod drugih članova Pakta. Nije dozvoljeno sprovesti regresivne mere, odnosno mere koje umanjuju dostignute standarde uživanja prava na obrazovanje. Ukoliko neka od takvih mera bude sprovedena, država mora da dokaže da su okolnosti koje su dovele do njenog sprovođenja objek-

tivne, da nije postojala alternativa njihovom uvođenju, kao i da će se i dalje ulagati maksimalni naponi da se standard uživanja konkretnog prava u što kraćem vremenskom roku vrati na prethodni nivo kvaliteta.<sup>783</sup> Mere koje se sprovode moraju biti usmerene na aktuelnost obrazovnih programa, ne samo na odgovarajući kvalitet prezentovanja nastavnih celina. Specijalna izvestiteljka UN za obrazovanje navodi da digitalna pismenost i pristup digitalnim tehnologijama, moraju biti deo obrazovnog sistema i moraju biti smatrani integralnim delom prava na obrazovanje.<sup>784</sup> Razvoj tehnologije svakako utiče na razvoj modela obrazovanja i njegove konkretne ciljeve. Ipak, i u digitalnom okruženju uvek treba obratiti posebnu pažnju pri stvaranju edukativnih programa na opštu zaštitu dece od nasilja, zaštitu njihove privatnosti i podataka o ličnosti.

### 2.2. Posebne obaveze država

Postoji više vrsta posebnih obaveza država pri implementaciji člana 13. Od država se zahteva da obezbede da nastavni planovi i programi, za sve nivoe obrazovnog sistema, budu usmereni na ciljeve identifikovane u stavu 1. Država je u obavezi da uspostavi i održava transparentan i efikasan sistem koji prati da li je obrazovanje usmereno na ove obrazovne ciljeve.<sup>785</sup>

Kada je reč o primeni stava 2. države imaju obavezu da poštuju, štite i ispunjavaju svaku od „suštinskih karakteristika“ prava na obrazovanje (dostupnost, pristupačnost, prihvatljivost, prilagodljivost). Na primer, država mora: poštovati dostupnost obrazovanja ne zatvarajući privatne škole; zaštititi dostupnost obrazovanja tako što će osigurati da treće strane, uključujući roditelje i poslodavce, ne sprečavaju devojčice da idu u školu; olakšati prihvatljivost obrazovanja preduzimanjem pozitivnih mera kako bi se osiguralo da obrazovanje bude kulturno prikladno za manjine i autohtone narode i da je kvalitetno za sve; obezbediti prilagodljivost obrazovanja osmišljavanjem i obezbeđivanjem resursa za nastavne planove i programe koji odražavaju savremene potrebe učenika u svetu koji se menja; obezbediti dostupnost obrazovanja aktivnim razvojem sistema škola, uključujući izgradnju učionica, izvođenje programa, obezbeđivanje nastavnog materijala, obuku nastavnika i isplatu plata koje su konkurentne na tržištu rada.<sup>786</sup> Osnovni prioritet i trenutna obaveza država je da ove standarde primeni i ostvari u odnosu na osnovno obrazovanje; njihova primena u odnosu na druge stepene obrazovanja može biti prolongirana u zavisnosti od mogućnosti države ali njihovo postizanje mora biti kontinuirani napor u koji država ulaže sve raspoložive resurse. Komitet kao minimum početnih napora države na ovom putu navodi usvajanje i primenu nacionalne obrazovne strategije koja uključuje pružanje srednjeg, visokog i osnovnog obrazovanja u skladu sa Paktom. Ova strategija treba da

783 Isto, stav 45.

784 Savet za ljudska prava UN, *Impact of the digitalization of education on the right to education Report of the Special Rapporteur on the right to education Koumbou Boly Barry*, 13. jun – 8. jul 2022. godine, A/HRC/50/32, stav 14.

785 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 13*, stav 49.

786 Isto, stav 50.

781 Isto, stavovi 47-48.

782 Isto, stavovi 43-44.



uključi mehanizme, kao što su indikatori i merila o pravu na obrazovanje, pomoću kojih se napredak može pažljivo pratiti. Još jedna u nizu obaveza ovog tipa jeste da se posebno prate pripadnici marginalizovanih grupa koje imaju teži pristup obrazovnom sistemu i da se u skladu sa time dodeljuju stipendije i preduzimaju druge mere koje će pristup olakšati. Države ugovornice su obavezne da uspostave „minimalne obrazovne standarde“ kojima se moraju pridržavati sve obrazovne institucije osnovane u skladu sa stavovima 3. i 4. a koji moraju sadržati i transparentan i efikasan sistem za njihovo praćenje. Država ugovornica nema obavezu finansiranja institucija osnovanih u skladu sa stavovima 3. i 4. ali ako odluči da pruži finansijski doprinos privatnim obrazovnim institucijama, ona to mora učiniti bez diskriminacije.<sup>787</sup>

Države se moraju starati da porodice ne budu zavisne od dečijeg rada koji bi ugrozio školovanje dece, u skladu sa Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 182 o najgorim oblicima dečijeg rada.

### 2.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Komitet se izjasnio o više različitih okolnosti koje ukazuju na lošu praksu država prilikom primene člana 13.

U svim aspektima realizacije prava na obrazovanje mora se očuvati princip jednakosti i ravnopravnosti, odnosno nediskriminacije u obrazovanju. Komitet je naglasio da će se smatrati kao diskriminatorna praksa svako isključivanje određene grupe, bilo ono neposredno ili posredno, kao i da se veće ulaganje države u obrazovanje na određenim geografskim (teritorijalnim, političkim) jedinicama takođe može smatrati diskriminatornim ako nije opravdano realnim potrebama. Države takođe moraju imati mehanizme praćenja procesa obrazovanja, kako bi na vreme uočile i reagovala na svaku pojavu diskriminacije. Podatke koji se dobiju na ovaj način treba predstaviti razvrstane (desegregirane) prema različitim potencijalnim oblicima diskriminacije.<sup>788</sup>

Komitet u potpunosti odbacuje mogućnost telesnog kažnjavanja učenika u obrazovnom sistemu, budući da je tako nešto protivno pravu na dostojanstvo ličnosti. Učenici se u tom smislu ne mogu ponižavati ni na druge načine, kao što je javno sramoćenje, uskraćivanje hrane, i sličnim postupcima. Mere za održavanje discipline u obrazovnim ustanovama, javnim i privatnim, ne smeju podrazumevati bilo kakve nasilne disciplinske sankcije.<sup>789</sup>

Iako nije izričito pomenuto kao posebno pravo u okviru prava na obrazovanje, Komitet je zauzeo stav da se pravo na visoko obrazovanje može uživati samo uz komplementarnu akademsku slobodu nastavnog osoblja i studenata, tako da budu lišeni bilo kakvih političkih ili drugih pritisaka koji bi umanjili njihove slobode

vezane za obrazovanje i naučni rad. Ove akademske slobode povezane su sa slobodom mišljenja i izražavanja mišljenja, kao i slobodom naučnog stvaralaštva bez diskriminacije. U tom smislu se pod autonomijom rada visokoškolskih ustanova, kao i nastavnika i studenata, podrazumeva odsustvo pritisaka, cenzure, nedozvoljenih uticaja na samoupravljanje i odlučivanje. Granice ovakve autonomije postavljene su na posredan način, budući da akademske institucije i akademski radnici ne mogu koristiti svoje slobode za ugrožavanje prava i sloboda drugih lica, tako da autonomija nikako ne može isključiti odgovornost akademskih institucija i radnika za njihova nezakonita postupanja. Komitet u vezi sa time naglašava i da primena člana 4. Pakta, o mogućnostima ograničenja prava koja su njime propisana, prvenstveno ima za cilj da zaštiti prava pojedinaca, a ne da dozvoli nametanje neopravdanih ograničenja od strane države. Država koja na primer zatvori univerzitet ili drugu obrazovnu ustanovu iz razloga kao što su nacionalna bezbednost ili očuvanje javnog reda, mora da opravda takvu ozbiljnu meru u odnosu na svaki od elemenata identifikovanih u članu 4.<sup>790</sup>

Neki od registrovanih oblika povrede člana 13. u praksi država su: uvođenje ili propuštanje da se ukinu zakoni koji diskriminišu pojedince ili grupe, po bilo kom od zabranjenih osnova, u oblasti obrazovanja; nepreduzimanje mera koje se bave *de facto* diskriminacijom u oblasti obrazovanja; korišćenje nastavnog plana i programa koji nije u skladu sa obrazovnim ciljevima iz stava 1; propuštanje da se održi transparentan i efikasan sistem za praćenje usklađenosti sa principima iz stava 1; neuvođenje osnovnog obrazovanja koje je obavezno i dostupno svima; propuštanje da se preduzmu „namerne, konkretne i ciljane“ mere ka progresivnoj realizaciji srednjeg, visokog i osnovnog obrazovanja u skladu sa stavom 2. alineje b) i d); zabrana privatnih obrazovnih institucija; neuspeh da se osigura da privatne obrazovne institucije budu u skladu sa „minimalnim obrazovnim standardima“ zahtevanim stavovima 3. i 4; uskraćivanje akademske slobode osoblju i studentima; zatvaranje obrazovnih ustanova u vreme političkih tenzija u suprotnosti sa članom 4. Pakta.<sup>791</sup>

## 3. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju<sup>792</sup>, značajna je za reafirmisanje principa pristupačnosti obrazovanja svima, bez nedozvoljenog razlikovanja po bilo kojem osnovu. Komitet tumači sadržinu prava na obrazovanje, a naročito obaveze država sadržane u stavovima 2. i 3. člana 8. Pakta u svetlu ograničenja koja su zadata nizom drugih međunarodnih instrumenata, a kojima su zabranjeni određeni oblici diskriminacije: Konvencijom UN o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencijom UN o ukidanju svih

787 Isto, stav 52-54.

788 Isto, stavovi 31-37.

789 Isto, stav 41.

790 Isto, stavovi 38-39 i 42.

791 Isto, stav 59.

792 Zakon o potvrđivanju Konvencije protiv diskriminacije u obrazovanju, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br.4/64.

oblika rasne diskriminacije, Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 169 o pravima autohtonih naroda i domorodačkih grupa<sup>793</sup>.

Imajući u vidu funkcionalnu povezanost prava na obrazovanje i prava na rad, a naročito opasnost faktičke negacije prava na obrazovanje kroz institut dečjeg rada, Komitet u svojim zapažanjima podseća na ograničenja dečjeg rada koja su postavljena u Konvenciji Međunarodne organizacije rada broj 182 o najgorim oblicima dečjeg rada<sup>794</sup>.

Konvencija o pravima deteta proklamuje pravo na obrazovanje deteta u članovima 28. i 29. Uticaj člana 13. Pakta na ove članove Konvencije je evidentan, budući da se radi realizacije prava deteta na obrazovanje države obavezuju na sprovođenje sledećih mera: proglašavanje osnovnog obrazovanja obaveznim i besplatnim za sve; podsticanje razvoja različitih oblika srednjoškolskog obrazovanja, uključujući opšte i stručno obrazovanje, koje je dostupno svoj deci i preduzimanje odgovarajućih mera kao što su uvođenje besplatnog obrazovanja i pružanje finansijske pomoći u slučaju potrebe; omogućavanje svima da steknu visoko obrazovanje na osnovu sposobnosti, koristeći prikladna sredstva; stavljanje na raspolaganje obrazovne i stručne informacije i usluge profesionalne orijentacije svoj deci; preduzimanje mera za podsticanje redovnog pohađanja škole i smanjenje ispisivanja iz škole. Države se takođe obavezuju da će da preduzimaju sve odgovarajuće mere kako bi se disciplina u školama mogla sprovesti na način koji je u skladu sa ljudskim dostojanstvom deteta i Konvencijom o pravima deteta. Komitet s pravom ističe da postoji veliko poklapanje u regulisanju i shvatanju prava na obrazovanje u ova dva instrumenta, kao i značajna komplementarnost mera koje se mogu primeniti da bi se ova prava realizovala. Komitet takođe primećuje i da Konvencija o pravima deteta, kao noviji instrument, sadrži i nove elemente, kao što je razvoj poštovanja prirodne sredine kao jedan od ciljeva obrazovanja. Zaključak Komiteta je da se pravo na obrazovanje mora tumačiti u tom širem sklopu faktora koji nisu predviđeni Paktom ali se javljaju u savremenim instrumentima koji se bave ovim pitanjem.<sup>795</sup>

## 4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

### 4.1. Žene

Da bi se ostvarila puna implementacija člana 13. potrebno je uspostaviti faktičku ravnopravnost polova u obrazovanju. Ovo podrazumeva da država mora usvojiti

posebne mere koje bi bile usmerene na eliminaciju svih oblika rodne diskriminacije, uz posebnu pažnju na višestruko diskriminisane devojčice i žene (na primer, žene sa invaliditetom, ili devojčice iz ruralnih područja). Takve mere moraju osigurati ne samo pristup obrazovnim institucijama i opis na određene obrazovne programe, već i ravnopravan tretman tokom celog toka obrazovanja, uključujući i mere koje bi smanjile udeo odustanka od školovanja tokom njegovog trajanja (kao što je na primer zabrana dečjih brakova).

### 4.2. Osobe sa invaliditetom

Države moraju omogućiti ravnopravan tretman osoba sa invaliditetom u obrazovnom sistemu kroz mehanizme učenja u integrisanom okruženju. Da bi se tako nešto realizovalo, države bi trebalo da obezbede da nastavnici budu obučeni da obrazuju decu sa smetnjama u razvoju u redovnim školama i da su na raspolaganju neophodna oprema i podrška da se osobe sa invaliditetom dovedu do istog nivoa obrazovanja kao i njihovi vršnjaci bez invaliditeta. U slučaju gluve dece, na primer, znakovni jezik treba da bude prepoznat kao poseban jezik kome deca treba da imaju pristup i čiji značaj treba priznati u njihovom ukupnom društvenom okruženju.<sup>796</sup> Konkretno mere koje su državama preporučene su sledeće: eliminisanje svih normativnih prepreka ravnopravnom tretmanu učenika sa invaliditetom i bez invaliditeta; uspostavljanje jedinstvene nadležnosti jednog ministarstva koje je odgovorno za obrazovanje dece i odraslih; uspostavljanje jedinstvenog školskog sistema koji se bavi obrazovanjem sve dece; transformisanje postojećih kapaciteta takozvanog „specijalnog obrazovanja“ u pomoćne kapacitete jedinstvenog sistema obrazovanja; obezbeđivanje kontinuiranih obuka za nastavno osoblje kako bi adekvatno reagovalo na diverzitet učenika; organizovanje obuka za ostalo vannastavno osoblje kako bi moglo da sagleđa i odgovori na specifične individualne potrebe učenika sa invaliditetom; suočiti se sa praktičnim problemima koji mogu sprečiti ili otežati inkluzivnu nastavu (kao što su veličina odeljenja, neprilagođeni kurikulum, neprilagođena ili nepristupačna nastavna sredstva ili školski objekti); investiranje u inkluzivnu negu i obrazovanje dece u najranijem dobu; omogućavanje obuke roditeljima dece sa invaliditetom kako bi se upoznali sa svojim pravima; razvijanje sistema praćenja rezultata inkluzivnog obrazovanja i razvijanje mehanizama odgovornosti svih u tom sistemu; traganje za dobrim praksama koje se mogu primeniti i traženje međunarodne pomoći u situacijama kada je ona potrebna.<sup>797</sup>

793 Republika Srbija nije potpisala ovu Konvenciju.

794 Zakon o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 182 o najgorim oblicima dečjeg rada i Preporuke Međunarodne organizacije rada broj 190 o zabrani i hitnoj akciji za ukidanje najgorih oblika dečjeg rada, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/2003.

795 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 13*, stav 5.

796 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 5*, stav 35.

797 Savet za ljudska prava UN, *The right to education of persons with disabilities, Report of the Special Rapporteur on the right to education Vernor Muñoz*, A/HRC/4/29, 19. februar 2007. godine, stavovi 82-84.

### 4.3. Starija lica

Starija lica moraju biti uključena u obrazovni sistem bez obzira na godine života, ukoliko žele da steknu određeni stepen obrazovanja. U tom smislu obrazovni programi se moraju prilagoditi tako da učenje i praksa koji bi se nudili starijim licima odgovaraju njihovoj pripremljenosti, sposobnosti i motivaciji, da im se omogući pristup različitim nivoima obrazovanja kroz donošenje odgovarajućih mera u vezi sa opismenjavanjem, celoživotnim obrazovanjem, pristupom univerzitetu, i slično. Starijoj populaciji se mogu ponuditi i neformalni programi zasnovani na učešću u zajednici i programi orijentisani na rekreaciju za starije osobe, kako bi razvili njihov osećaj samopouzdanja i odgovornosti u zajednici.<sup>798</sup> Pri tome bi se moralo posebno voditi računa o ravnopravnom tretmanu starijih lica, kao i o izbegavanju potencijalne višestruke diskriminacije (na primer, starije osobe koje se teže kreću ili lica obolela od hroničnih bolesti, lica smanjene radne sposobnosti, i slično).

### 4.4. Izbeglice, migranti i tražioci azila

Pravo na obrazovanje pripada svakom pojedincu i dužnost države je da mu to pravo obezbedi bez obzira na činjenicu da li je lice državljanin te države ili nije, kao i na činjenicu u kojem se svojstvu, to jest pravnom statusu, nalazi na teritoriji države u kojoj boravi.<sup>799</sup> Ovo praktično znači da pravo na obrazovanje na ravnopravan način sa domaćim državljanima, mogu koristiti i izbeglice, migranti i tražioci azila. Prilagodljivost i inkluzivnost su fundamentalne komponente ljudskog prava na obrazovanje. Iz tog razloga, neophodno je da sve države unaprede primenu modela interkulturalnog i inkluzivnog obrazovanja koji omogućavaju uspostavljanje pedagoških praksi koje podstiču poštovanje različitosti. U tom smislu se mora raditi na: ukidanju svih normativnih i institucionalnih prepreka koje bi vodile diskriminaciji ovih lica prilikom ostvarivanja prava na obrazovanje, a naročito bi trebalo raditi na eliminaciji politika formalnih zabrana pohađanja obrazovnih ustanova, kao i faktičkih zabrana koje proističu iz prekomernih zahteva za dokumentacijom koju ove kategorije lica ne mogu uvek da pruže; pripremnom radu sa nastavnim osobljem, naročito ukoliko se radi sa decom koja su izbegla iz konfliktnih područja; pružanju psihosocijalne podrške kako učenicima tako i nastavnicima; stvaranju mehanizama kojima bi se pratilo implementiranje svih mera koje su usmerene ka inkluziji izbeglica, migranata i tražioca azila u obrazovni sistem; stvaranju sistema priznavanja neformalnog obrazovanja i stvaranju mogućnosti ubrzanog obrazovanja; korišćenju informaciono-komunikacionih tehnologija kako bi se olakšao sistem inkluzije u sprovođenje obrazovnih programa. U cilju realizacije ovih mera od država se traži da deluju planski, odnosno

798 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stavovi 36-37.

799 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 13*, stav 34. Ovo pravilo sadržano je i u članu 2. Konvencije UN o pravima deteta, kao i članu 3(e). Konvencije UNESCO protiv diskriminacije u obrazovanju.

da u skladu sa percipiranim okolnostima i potrebama prilagode svoje budžete i za navedene aktivnosti, kao i druge koje smatraju potrebnim, a koje uključuju i povećanje kapaciteta obrazovnog sistema, imaju posebno planirane budžetske linije.<sup>800</sup>

### 4.5. Zatvorenici

Pravo na obrazovanje nije pravo kojeg se lice može odreći, ili mu se može ukinuti. Ono se, u skladu sa okolnostima u kojima se lice nalazi, može realizovati na različite načine i u ograničenom obimu. Jedna od specifičnih situacija je ona u kojoj se nalaze zatvorenici. Izdržavanje kazne zatvora međutim ne podrazumeva potpuno ukidanje prava na obrazovanje, jer se ono objektivno može ostvarivati i u institucijama u kojima se zatvorenici nalaze. Pravo na obrazovanje lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora proističe i iz same prirode krivičnih sankcija kao korektivnog mehanizma. Ukoliko se zatvorska sankcija svede na protok vremena, bez mogućnosti da se zatvorenik pripremi za svet u koji će se vratiti po njenom odsluženju, povećavaju se šanse za recidivizam a svakako se umanjuju mogućnosti potpune rehabilitacije i socijalne inkluzije. Ovo je naročito vidljivo i značajno kod izdržavanja višegodišnjih zatvorskih kazni. Zbog toga su preporuke država u pogledu obezbeđenja minimuma standarda za ostvarivanje prava na obrazovanje sledeće: usvajanje ustavnog i zakonskog rešenja ovog pitanja; obezbeđivanje fondova za pokretanje i održivost programa obrazovanja za zatvorenike; obezbeđivanje programa koji će pomoći zatvorenici da u toku izvršenja kazne zatvora završe barem osnovno obrazovanje, sa preporukom da se obezbedi i završetak srednjeg obrazovanja; obezbeđivanje stručnog obrazovanja koje bi delovalo pozitivno na zatvorenika tokom boravka u zatvoru a nakon odsluženja kazne bi pomoglo da se lice lakše reintegriše u zajednicu; individualizacija obrazovanja kroz skringing zatvorenika i prilagođavanje obrazovnih programa njihovim mogućnostima; formalizacija programa obrazovanja u sklopu redovnog obrazovnog sistema, kako bi lice nakon izdržane kazne moglo da nastavi sa obrazovanjem; ulaganje u biblioteke i usavršavanje nastavnika u ustanovama za izdržavanje krivičnih sankcija; posebna pažnja mora biti usmerena ka pripadnicima marginalizovanih grupa i otklanjanju dodatnih prepreka ka njihovom uključanju u sistem obrazovanja; identifikacija i uklanjanje potencijalnih prepreka ostvarenju prethodno nabrojanih mera; stvaranje sistema praćenja implementiranih mera.<sup>801</sup>

800 Savet za ljudska prava UN, *The right to education of migrants, refugees and asylumseekers, Report of the Special Rapporteur on the right to education Vernor Muñoz*, A/HRC/14/25, 16. april 2010. godine, stavovi 75-84; Generalna skupština UN, *Right to education, Report of the Special Rapporteur on the right to education Ko-umbou Boly Barry*, A/76/158, 16. jul 2021. godine, stavovi 92-124; Generalna skupština UN, *Report of the Special Rapporteur on the right to education*, A/73/262, 27. jul 2018. godine, stavovi 117-133.

801 Generalna skupština UN, Savet za ljudska prava UN, *The right to education of persons in detention, Report of the Special Rapporteur on the right to education Vernor Muñoz*, A/HRC/11/8, 2. april 2009. godine, stavovi 90-101.

# član 14.

## Plan mera za besplatnu nastavu

Svaka država članica ovog pakta koja, u trenutku kada postaje članica, nije još mogla da obezbedi u svojoj metropoli ili na teritorijama pod svojom upravom, obaveznu i besplatnu osnovnu nastavu obavezuje se da izradi i donese u roku od dve godine iscrpan plan mera potrebnih za postupno ostvarenje, u razumnom broju godina koje utvrdi taj plan, punu primenu principa obaveznog besplatnog osnovnog školovanja za sve.

### 1. Domašaj odredbe i obaveze država

Član 14. Pakta po pravilu se ne posmatra samostalno već isključivo u funkcionalnoj povezanosti sa članom 13. Ovim članom se razrađuje princip postavljen u stavu 2. člana 13. na besplatno osnovno obrazovanje. Komitet je 1999. godine razmatrao ovaj član i usvojio Opšti komentar broj 11.<sup>802</sup>

U osnovi člana 14. jeste obaveza država da ispune jedan od dva zahteva: ili da uvedu obavezno i besplatno osnovno obrazovanje, ili da sačine planove koji bi trebalo da prikažu put do postepenog uvođenja obaveznog i besplatnog sistema osnovnog obrazovanja. Nepovoljna ekonomska situacija, nedostatak sredstava, i slični razlozi za odlaganje ovih obaveza su prema mišljenju Komiteta neprihvatljivi razlozi za odustanak od ovih oba-

veza.<sup>803</sup> Obaveza donošenja plana je trajna; ukoliko ga država nije usvojila u roku od dve godine od dana kada je Pakt postao obavezujući, obaveza neće prestati. Naprotiv, i one države koje su obezbedile ispunjenje obaveze iz člana 14. kroz ustanovljavanje sistema obaveznog i besplatnog osnovnog obrazovanja, moraće – ukoliko se okolnosti izmene i dođe do narušavanja ovog sistema – da donesu plan u roku od dve godine od nastanka tih novih okolnosti. Plan mora biti realističan, mora obezbeđivati punu implementaciju prava i mora sadržati realne vremenske odrednice, razumne rokove za ispunjenje pojedinačnih faza njegove implementacije.<sup>804</sup>

Pod pojmom „obavezno“, podrazumeva se situacija u kojoj ni roditelji, ni staratelji, ni država nemaju pravo da tretiraju kao fakultativnu odluku o tome da li dete treba da ima pristup osnovnom obrazovanju. Ponudeno

<sup>802</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar 11: Plan mera za besplatnu nastavu (član 14. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima)*, E/C.12/1999/4, 10. maj 1999. godine.

<sup>803</sup> Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 11*, stavovi 3 i 9.

<sup>804</sup> *Isto*, stavovi 8 i 10.



obrazovanje mora biti adekvatnog kvaliteta, relevantno za dete i mora promovisati ostvarivanje drugih prava deteta.

Kada je reč o pojmu „besplatno“, on podrazumeva dostupnost osnovnog obrazovanja bez naknade za dete, roditelje ili staratelje. Naknade koje nameću centralne ili lokalne vlasti, ili obrazovna institucija (škola), kao i drugi direktni troškovi, predstavljaju destimulaciju za uživanje prava i mogu ugroziti njegovo ostvarivanje. Indirektni troškovi, kao što su obavezni troškovi za roditelje ili staratelje (koji se ponekad prikazuju kao dobrovoljni, ali zapravo nisu), takođe mogu spadati u istu kategoriju. Drugi indirektni troškovi mogu biti dozvoljeni, u zavisnosti od konkretnih okolnosti a pre svega od uticaja

njihovog (ne)plaćanja na ukupan tok i ishod obrazovanja. Neće se dakle smatrati besplatnim obrazovanjem ukoliko je pretpostavka pohađanja škole kupovina skupih udžbenika, opreme, školskih uniformi, ili drugih sredstava bez kojih se ne mogu vršiti redovne školske obaveze. Plaćanje fakultativnih i dodatnih aktivnosti, kao što su ekskurzije, izleti i slično, može se smatrati opravdanim ali se svakako okolnosti kao što su visina i opravdanost troškova moraju proceniti u svakom pojedinačnom slučaju.<sup>805</sup>

U svim ostalim aspektima, koji se odnose na relacije člana 14. sa drugim instrumentima Ujedinjenih nacija, kao i u vezi sa ostvarivanjem prava pripadnika posebnih grupa, treba pogledati analizu člana 13.

---

805 *Isto*, stavovi 6-10.

# član 15.

## Ostala kulturna prava

1. Države ugovornice ovog Pakta priznaju svakome pravo: a) da učestvuje u kulturnom životu, b) da uživa blagodeti naučnog napretka i njegove primene, c) da se koristi zaštitom moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz bilo kog naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda čiji je on tvorac.
2. Mere koje će države ugovornice ovog Pakta preduzeti u cilju obezbeđenja punog vršenja ovog prava moraju obuhvatati one koje su neophodne da bi se obezbedilo očuvanje, razvoj i širenje nauke i kulture.
3. Države ugovornice ovog Pakta obavezuju se da poštuju slobodu koja je neophodna za naučno istraživanje i stvaralačku delatnost.
4. Države ugovornice ovog Pakta priznaju blagodeti koje treba da proizidu iz pomaganja i razvoja međunarodnih veza i saradnje u oblasti nauke i kulture.

### 1. Opšti domašaj odredbe

Član 15. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, pored prava na obrazovanje, izričito garantuje nekoliko prava koja čine katalog kulturnih prava. Član 15. vodi poreklo od člana 27. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koji je u najvećem delu i preuzet u tekst člana 15. Pakta.

U pitanju su sledeća prava priznata članom 15. Pakta:

1. Učešće u kulturnom životu;
2. Uživanje blagodeti naučnog napretka; i
3. Autorska prava.

Ova prava su univerzalnog karaktera jer svi imaju pravo na kulturu, koja se posmatra kao dinamičan ljudski konstrukt koji je stalno podložan tumačenju zbog čega se mora posmatrati u množini, kao "kulture."<sup>806</sup> Kulturna prava ne smeju biti opravdanje za povrede ljudskih prava, ili diskriminaciju.<sup>807</sup> Takođe, pored navedenih prava garantuje se i poštovanje slobode koja je neophodna za naučno istraživanje i stvaralačku delatnost.

806 Savet za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, A/HRC/31/59, 2016, stav 8.

807 Universality, cultural diversity and cultural rights, Report of the Special Rapporteur in the field of Cultural Rights, A/HRC/73/227, 2018, stav 47.



Kulturna prava su sve ugroženija, imajući u vidu da globalno društvo živi u eri eskremizma, kulturnog relativizma, klimatskih promena i oružanih sukoba koje prete da unište kulturno nasleđe. Iako se u Paktu izričito ne spominje kulturno nasleđe, ono je priznato kao ljudsko pravo koje podrazumeva pravo pojedinaca i grupa da znaju, razumeju, ulaze, posećuju, koriste, održavaju, razvijaju kulturno nasleđe, da imaju koristi od kulturnog nasleđa drugih, da učestvuju u identifikaciji, tumačenju i razvoju kulturnog nasleđa, kao i da učestvuju u programima očuvanja i zaštite kulturnog nasleđa.<sup>808</sup> Takođe, posebno se naglašava da između prava sadržanih u članu 15. Pakta postoji snažna međusobna veza jer sva doprinose znanju i razumevanju i kreativnim ljudskim odgovorima na svet koji je konstantno menja.<sup>809</sup>

Preduslov za primenu ovih prava je negovanje kritičkog mišljenja i omogućavanje prilika i obezbeđenje sredstava za istraživanje i doprinos novim saznanjima. Države će preduzimati aktivne mere koje su neophodne kako bi se obezbedilo očuvanje, razvoj i širenje nauke i kulture. Od država se očekuje da sarađuju sa drugim državama na međunarodnom planu, kako bi se ostvarila saradnja u oblasti nauke i kulture. Danas se pojavljuju nove mogućnosti za međunarodnu saradnju u oblasti promocije kulturnih prava, unapređenje kreativnosti, naučnog istraživanja i priznanje značaja kulturnih prava, što doprinosi njihovom razvoju.<sup>810</sup>

## 1.1. Pravo na učešće u kulturnom životu

Pravo na učešće u kulturnom životu dodatno je razrađeno u Opštem komentaru br. 21,<sup>811</sup> gde se naglašava da su kulturna prava integralni deo ljudskih prava i da je njihova puna promocija i poštovanje od suštinske važnosti za očuvanje ljudskog dostojanstva i pozitivne društvene interakcije između pojedinaca i zajednica koje žive u multikulturalnom društvu. Ovo pravo je u bliskoj vezi sa ostalim kulturnim pravima koja su sadržana u članu 15, kao i sa pravom na obrazovanje (članovi 13. i 14) koje omogućava stvaranje atmosfere uzajamnog razumevanja i poštovanja kulturnih vrednosti. Pravo na učešće u kulturnom životu je međuzavisno i od ostalih prava sadržanih u Povelji, uključujući i pravo naroda na samoopredeljenje i pravo na adekvatan životni standard.<sup>812</sup> Ono podrazumeva pravo svakog lica na kreativnu aktivnost i razvoj međunarodnih kontakata i saradnje u kulturnim oblastima. Može se uživati individualno, zajedno sa drugima, ili u okviru zajednice ili grupe, a kako će se vršiti stvar je izbora pojedinca.<sup>813</sup>

Danas postoje brojne definicije "kulture", koje ukazuju na višeznačan sadržaj koji je implicitan samom konceptu.<sup>814</sup> Na primer, Univerzalna deklaracija UNESCO o kulturnoj različitosti naglašava da se radi o „skupu

808 Report of the independent expert in the field of cultural rights, Farida Shaheed, A/HRC/17/38, 2011 i Report on the intentional destruction of cultural heritage as a violation of human rights, A/HRC/71/317, 2016.

809 Savet za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, 2019, stav 20.

810 Savet za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, A/HRC/40/53, 2019, stav 4.

811 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21: Pravo svakog lica da uzme učešće u kulturnom životu (član 15, stav 1(a) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/C/12/GC/21, 21. decembar 2009.*

812 *Isto*, stav 2.

813 *Isto*, stav 7, 9.

814 *Isto*, stav 12.

karakterističnih duhovnih, materijalnih, intelektualnih i emocionalnih karakteristika društva ili društvene grupe, [koji] obuhvata, pored umetnosti i književnosti, stilove života, načine zajedničkog života, sisteme vrednosti, tradicije i verovanja”.<sup>815</sup> Takođe, smatra se i da kultura „obuhvata one vrednosti, verovanja, uverenja, jezik, znanje i umetnost, tradiciju, institucije i način života kroz koje osoba ili grupa izražava svoju humanost i značenja koja daju svom postojanju i svom razvoju.”<sup>816</sup> Obe definicije polaze od toga da je kultura širok, inkluzivan pojam koji se odnosi na sve manifestacije ljudskog postojanja i uključuje prošlost, sadašnjost i budućnost, te da zapravo podrazumeva “način života.”<sup>817</sup> Ona predstavlja jedan interaktivan proces u kojem se štite njegove specifičnosti i svrha, a odnosi se na način života, jezik, literaturu, muziku, neverbalnu komunikaciju, religiju i sistem verovanja, rituale i ceremonije, sport i igre, metode proizvodnje ili tehnologije, okruženje, hranu, odeću i stanovanje, umetnost, običaje i tradiciju, kroz koje se izražava humanost i daje značaj ljudskom postojanju.<sup>818</sup> Dakle, kultura oblikuje i odražava vrednosti blagostanja i ekonomskog, društvenog i političkog života pojedinca, grupa ili pojedinaca i zajednica.<sup>819</sup>

S druge strane, “učešće” u kulturnom životu podrazumeva tri komponente:

1. **Učešće u kulturnom životu** obuhvata pravo svakog lica da individualno, ili u zajednici sa drugima, deluje slobodno, da bira svoj identitet, da se identifikuje ili ne identifikuje sa jednom ili više zajednica ili da promeni svoj izbor, da učestvuje u političkom životu društva, da se bavi sopstvenim kulturnim praksama i izražava se na jeziku po sopstvenom izboru. Ono podrazumeva i pravo lica da traži i razvija kulturna znanja i izraze i da ih deli sa drugima, kao i da deluje kreativno i učestvuje u stvaralačkim aktivnostima.
2. **Pristup kulturi** posebno obuhvata pravo svakog lica da samo, ili u zajednici sa drugima, zna i razume svoju kulturu i kulturu drugih uz pomoć obrazovanja i informacija, kao i da dobije kvalitetno obrazovanje i obuku uz poštovanje kulturnog identiteta. Svako lice ima pravo da uči o oblicima izražavanja i diseminacije putem bilo kog medija kojim se šire informacije i omogućava komunikacija, da vodi način života koji je povezan sa korišćenjem kulturnih dobara i resursa kao što su zemljište, voda, biodiverzitet, jezik ili određene institucije, kao i da koristi kulturno nasleđe i stvaralaštvo drugih pojedinaca i zajednica.
3. **Doprinos kulturnom životu** odnosi se na pravo svakog lica da bude uključen u stvaranje duhovnog, materijalnog, intelektualnog i emocionalnog izražavanja zajednice. Ovo pravo je potpomognuto pravom na učešće u razvoju zajednice kojoj osoba pripada, kao i u definisanju, razradi i sprovođenju politika i odluka koje utiču na ostvarivanje kulturnih prava.<sup>820</sup>

815 Peti paragraf u Preambuli UNESCO Deklaracije.

816 Fribourg Declaration on Cultural Rights, član 2 (a).

817 Ben Saul, David Kinley, Jaqueline Mowbray (2015), str. 1175.

818 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stavovi 11-13.

819 *Isto*, stav 13.

820 *Isto*, stav 15.

## 1.2. Uživanje blagodeti naučnog napretka

Predstavlja drugo pravo koje je sadržano u članu 15. stav 1. Pakta. Opšti domašaj ovog člana bliže je određen u Opštem komentaru br. 25,<sup>821</sup> u kojem se posebno ukazuje na značaj ubrzanog razvoja nauke i tehnologije, kao i u Izveštaju specijalne izvestiteljke u oblasti kulturnih prava iz 2012.<sup>822</sup> Reč “nauka” podrazumeva znanje koje je zasnovano na kritičkom istraživanju i podložno je proveru; uključuje i prirodne i društvene nauke; odnosi se i na proces koji sledi određenu metodologiju („bavljenje naukom”) i na rezultate tog procesa (znanje i primena).<sup>823</sup> Preciznije, nauka znači “poduhvat u kojem čovečanstvo, delujući pojedinačno ili u malim ili velikim grupama, čini organizovani pokušaj, putem objektivnog proučavanja uočenih fenomena i njegovog potvrđivanja kroz razmenu nalaza i podataka i kroz recenzije kolega, da otkrije i ovlada lancem uzročnosti, odnosa ili interakcija; objedinjuje u koordinisanoj formi podsisteme znanja putem sistematske refleksije i konceptualizacije; i time sebi omogućava da upotrebljava, u svoju korist, razumevanje procesa i pojava koje se dešavaju u prirodi i društvu.”<sup>824</sup> Pod ovim pojmom se podrazumeva i “skup znanja, činjenica i hipoteza, u kojima se teorijski element može potvrditi kratkoročno ili dugoročno, i u toj meri uključuje nauke koje se bave društvenim činjenicama i fenomenima.”<sup>825</sup> Uključuje u sebe i primenu tehnologije, posebno u oblasti medicine, industrije i poljoprivrede, kao i informacija i komunikacija.<sup>826</sup> Tako znanje koje se zasniva isključivo na tradiciji ili autoritetu, koje se ne može suprotstaviti razumu i iskustvu i proveriti, ne može se smatrati naukom.

“Uživanje u blagodetima” znači da pojedinci koriste materijalne rezultate naučnih istraživanja (na primer vakcine, đubriva i sl.), da primaju informacije o naučnim aktivnostima i da se tako formiraju odgovorni i kritični građani koji su u prilici da u potpunosti učestvuju u demokratskom društvu.<sup>827</sup> Ovo pravo podrazumeva kako dobijanje koristi od primene naučnog napretka, tako i učešće u naučnom napretku.<sup>828</sup> Takođe, pomenuto pravo ima još jednu dimenziju – radi razvoja nauke štiti se i sloboda istraživanja, koja podrazumeva zaštitu istraživača od neprimerenog uticaja na njihovo nezavisno rasuđivanje; mogućnost istraživača da osnuju autonomne istraživačke institucije i da definišu ciljeve i metode istraživanja koje treba usvojiti; sloboda istraživača da slobodno i otvoreno dovode u pitanje etičku vred-

821 Savet za ljudska prava, The right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed, A/HRC/20/26, 2012

822 Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed, Copyright policy and the right to science and culture, A/HRC/28/57, 2014. Videti i Generalna skupština, Cultural Rights, A/70/279, 2015.

823 *Isto*, stav 5.

824 *Isto*, stav 4.

825 *Isto*.

826 *Isto*, stav 7.

827 *Isto*, stav 8.

828 *Isto*, stav 11.



nost određenih projekata i pravo da odustanu od tih projekata ako im to savest nalaže; slobodu istraživača da saraduju sa drugim istraživačima, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou; i deljenje naučnih podataka i analiza sa kreatorima politike i sa javnošću kad god je to moguće.<sup>829</sup>

Ovo pravo može biti ograničeno kada je to predviđeno zakonom, kada se promovise „opšte blagostanje u demokratskom društvu“ i kada je ograničenje u skladu sa prirodom ograničenog prava. Ograničenja u primeni nauke i tehnologije mogu se koristiti za garantovanje bezbednosti i kvaliteta proizvoda koje koriste osobe, izbegavanje rizične primene kod procene uticaja na ljudska prava, kao i kada istraživanje utiče na pojedince kako bi se zaštitilo njihovo dostojanstvo, njihov integritet i njihov pristanak kada su uključeni u istraživanje.<sup>830</sup>

### 1.3. Zaštita moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz bilo kog naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda (Autorska prava)

Bliže određenje autorskih prava sadržano je u Opštem komentaru br. 17<sup>831</sup> gde se jasno naglašava da se radi o ljudskom pravu koje proizlazi iz inherentnog dostojanstva svake osobe, kao i u Izveštaju specijalne izvestiteljke u oblasti kulturnih prava iz 2014.<sup>832</sup> Time se ovo pravo razlikuje od prava koja se odnose na intelektualnu svojinu, kod kojih država podstiče inventivnost i kreativnost, širenje inovativnog stvaranja i razvoj kulturnih identiteta, kao i očuvanje integriteta naučnih, književnih i umetničkih produkcija za dobrobit društva u celini.<sup>833</sup> Ova prava su zato privremena, te mogu biti ukinuta, licencirana ili dodeljena nekom drugom, i posebno su usmerena na zaštitu biznisa i korporativnih interesa i investicija. S druge strane, ljudska prava nisu vremenski ograničena i omogućavaju ličnu vezu između autora i njegovog stvaralaštva i ljudi, zajednica ili drugih grupa i njihovog kulturnog nasleđa, kao i osnovne materijalne interese koji su neophodni kako bi autor uživao adekvatan životni standard.<sup>834</sup> Zato između njih ne sme stajati znak jednakosti, posebno što autorska prava treba da podstaknu doprinos stvaralaca umetnosti i nauci, a time i progresu društva u celini. Tako je ono neodvojivo od ostalih prava sadržanih u članu 15. Pakta, ali i prava na rad (član 6), prava na adekvatnu naknadu (član 7), adekvatan životni

standard (član 11), kao i prava sadržanih u Paktu o građanskim i političkim pravima, poput prava na uživanje imovine, slobode izražavanja a posebno slobode da se traže, prime i dele informacije i ideje, pravo na pun razvoj ljudske ličnosti, kao i pravo na kulturnu participaciju, uključujući kulturna prava posebnih grupa.<sup>835</sup>

Kada se pogleda sam tekst člana, može se zaključiti sledeće. Reč „autor“ odnosi se na stvaraoca, bez obzira na njegov pol, individualni ili grupni karakter, kao i prirodu proizvoda (naučni, književni, umetnički). Istovremeno, autor ne može biti pravno lice, koje s druge strane može biti imalac intelektualnih prava.<sup>836</sup> Naučni, književni i umetnički proizvod odnosi se na kreacije ljudskog uma, na naučno stvaralaštvo, poput naučnih publikacija, inovacija i praksi, književne i umetničke produkcije, poput pesama, romana, slika, skulptura, muzičkih kompozicija, pozorišnih i kinematografskih dela, predstava i usmene tradicije.<sup>837</sup> Interes od moralne i materijalne zaštite ne određuje modalitete te zaštite, i ona ne mora da odražava nivo i sredstva zaštite u postojećim režimima autorskog prava, patenata i drugih intelektualnih svojina, ali mora biti dostupna autorima i mora biti delotvorna. Takođe, države uvek mogu ustanoviti veću zaštitu od onih koju ustanovljavaju međunarodni instrumenti, sve dok oni neopravdano ne ograničavaju uživanje drugih prava iz Pakta.<sup>838</sup>

Moralni interesi odnose se na lični karakter svake kreacije ljudskog uma, koji obezbeđuje trajnu vezu između stvaraoca i njegovog dela. Podrazumeva pravo autora da bude priznat kao stvaralac i da prigovori na bilo kakvu izmenu, sakaćenje ili drugu modifikaciju dela ili druge radnje koje bi bile štetne po čast i ugled autora.<sup>839</sup> Materijalni interesi odražavaju blisku vezu sa pravom na imovinu i pravo na adekvatnu naknadu i imaju za cilj omogućavanje adekvatnog životnog standarda autora. To ne mora da bude celoživotna naknada i može biti isplaćena u celosti u jednom trenutku, ili u ograničenom vremenskom periodu, sa priznanjem ekskluzivnog prava na eksploataciju proizvoda.<sup>840</sup>

829 Isto, stav 13.

830 Isto, stavovi 21-22.

831 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 17, Pravo svakog lica na koristi od zaštite moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz bilo kog naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda čiji su on ili ona autor* (član 15, stav 1 (c) Pakta, E/C.12/GC/1712, januar 2006, 7-25. novembar 2005.

832 Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed, Copyright policy and the right to science and culture, A/HRC/28/57, 2014. Videti i Generalna skupština, Cultural Rights, A/70/279, 2015.

833 Isto, stav 1.

834 Isto, stav 2.

835 Isto, stav 4.

836 Isto, stavovi 7-8.

837 Isto, stav 9.

838 Isto, stavovi 10-11.

839 Isto, stav 13.

840 Isto, stavovi 15-16.

Reč "koji proističu" odnosi se samo na koristi koje su direktno dobijene od naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda.<sup>841</sup> Ipak, važno je naglasiti da privatni interesi autora ne mogu biti privilegovani u odnosu na opšti interes javnosti da uživa širok pristup stvaralaštvu, a sam pravni okvir i praksa mora biti tako dizajnirana da vodi računa o uživanju drugih prava, poput hrane, zdravlja i obrazovanja, kao i ostala kulturna prava sadržana u članu 15. Pakta. Štaviše, moraju se sprečiti nerazumno visoki troškovi pristupa osnovnim lekovima, knjigama i sl., a sami produkti naučnog progressa ne smeju se koristiti za kršenje ljudskih prava.<sup>842</sup>

## 2. Obaveze država

### 2.1. Opšte obaveze država

Država ima slične obaveze u pogledu ostvarenja sva tri prava iz člana 15. stav 1. Pakta, ali radi lakšeg pregleda ovih obaveza, one su podeljene i predstavljene pojedinačno.

#### 2.1.1. Pravo na učešće u kulturnom životu

Pravo na učešće u kulturnom životu zahteva od države uzdržavanje (nemešanje u uživanje kulturnih praksi i pristup kulturnim dobrima i uslugama), ali i preduzimanje posebnih mera (obezbeđenje uslova za participaciju i promociju kulturnog života i pristup kulturnim dobrima i njihovo očuvanje).<sup>843</sup> Država ima obavezu da odmah implementira ovo pravo bez diskriminacije, da prizna kulturne prakse i da se uzdrži od ometanja njihovog uživanja i razvoja.<sup>844</sup> Ono podrazumeva donošenje mera kojima se garantuje nediskriminacija i rodna jednakost, pravo identifikacije sa određenom grupom i pravo izmene ovog izbora, poštovanje svakog lica da se angažuje u kulturnim praksama uz poštovanje ljudskih prava, uklanjanje barijera kojima se ograničava pristup kulturi, kao i dozvola i ohrabrenje učešća u dizajniranju i implementaciji prava i prakse koja se odnose na kulturni život.<sup>845</sup> Takođe, država ima specifičnu i kontinuiranu obavezu da preduzme konkretne mere koje su usmerene na punu implementaciju prava na učešće u kulturnom životu.<sup>846</sup> Svaka regresivna mera mora biti doneta samo nakon pažljivog razmatranja svih alternativa i kada je mera opravdana. Takođe, puno ostvarivanje ovog prava zahteva preduzimanje koraka neophodnih za očuvanje, razvoj i širenje nauke i kulture, kao i za obezbeđivanje poštovanja slobode neophodne za naučno-istraživačku stvaralačku delatnost.

841 Isto, stav 17.

842 Isto, stav 35.

843 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stav 6.

844 Isto, stav 44.

845 Isto, stav 55.

846 Isto, stav 45.

Od država se traži da nakon prihvatanja Pakta, bez odlaganja preduzmu sledeće korake:

- a) usvoje zakonodavne i druge neophodne mere kako bi se osigurala efikasna zaštita moralnih i materijalnih interesa autora;
- b) zaštite prava autora da budu priznati kao stvaraoci svojih produkcija i da se protive bilo kakvom sakaćenju ili drugim modifikacijama u vezi sa njihovim produkcijama koje bi bile štetne na njihovu čast ili ugled;
- c) poštuju i zaštite osnovne materijalne interese autora koji proističu iz njihovog stvaralaštva, koji su neophodni da bi im se omogućilo da uživaju adekvatan životni standard;
- d) obezbede jednak pristup, posebno za autore koji pripadaju ugroženim grupama, administrativnim, sudskim ili drugim pravnim lekovima koji omogućavaju autorima da traže i dobiju obeštećenje u slučaju da su im povređeni moralni i materijalni interesi;
- e) uspostave adekvatan balans između efikasne zaštite moralnih i materijalnih interesa autora i obaveza država u vezi sa pravom na hranu, zdravlje i obrazovanje, kao i pravom na učešće u kulturnom životu i uživanje bilo kog drugog prava koje je priznato u Paktu.<sup>847</sup>

Pravo je sadržano na sledećim principima, koje država mora da obezbedi:

1. **Dostupnost** predstavlja prisustvo kulturnih dobara i usluga koje su otvorene za svakoga i od kojih imaju koristi. Dostupnost se odnosi na biblioteke, muzeje, pozorišta, bioskope i sportske stadione; književnost, folklor i umetnost u svim oblicima; zajednički otvoreni prostor neophodan za kulturnu interakciju (parkovi, trgovi, avenije i ulice); prirodu (mora, jezera, reke, planine, šume i rezervate prirode, floru i faunu); nematerijalna kulturna dobra (jezike, običaje, tradiciju, verovanja, znanje i istoriju); kao i vrednosti, koje čine identitet i doprinose kulturnoj raznolikosti pojedinaca i zajednica.
2. **Pristupačnost** se odnosi na efektivne i konkretne mogućnosti za uživanje kulture, u okviru fizičkog i finansijskog dometa za sve, kako u urbanim tako i u ruralnim područjima i bez diskriminacije. Pristupačnost takođe uključuje pravo svakoga da traži, prima i deli informacije o svim manifestacijama kulture na jeziku koji osoba izabere, kao i pristup zajednica sredstvima izražavanja i širenja.
3. **Prihvatljivost** podrazumeva da zakoni, politike, strategije, programi i mere države treba da budu formulisani i sprovedeni na takav način da budu prihvatljivi za pojedince i zajednice, što podrazumeva smislene konsultacije kako bi se osiguralo da su mere zaštite kulturne raznolikosti prihvatljive za njih.

847 Isto, stav 39.

4. **Prilagodljivost** se odnosi na fleksibilnost i relevantnost strategija, politika, programa i mera države koja mora uvažavati kulturnu raznolikost pojedinaca i zajednica.
5. **Prikladnost** (prihvatljivost, adekvatnost) podrazumeva ostvarivanje određenog ljudskog prava na način koji je relevantan i prikladan datom kulturnom modalitetu ili kontekstu, odnosno poštujući kulturu i kulturna prava pojedinaca i zajednica, uključujući manjine i domorodačke narode. Ona može biti vezana za hranu i vodu, način pružanja zdravstvenih i obrazovnih usluga, način stanovanja i sl. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u tom pogledu naglašava potrebu da se, koliko god je to moguće, uzmu u obzir kulturne vrednosti vezane za, između ostalog, hranu i potrošnju hrane, upotrebu vode, način pružanja zdravstvenih i obrazovnih usluga i način stanovanja.<sup>848</sup>

Važno je napomenuti da su države u obavezi da zaštite ljudska prava i da se ne mogu pozivati na kulturnu raznolikost kojom se krše ostala ljudska prava, niti mogu da ograniče njihov domašaj. Ipak, to ne znači da ponekad neće biti dozvoljeno ograničenje prava na učešće u kulturnom životu zajednice, posebno u slučaju negativnih praksi koje se odnose na tradiciju ili običaje. Tada je potrebno da ograničenja teže ostvarenju nekog legitimnog cilja, da su saglasna prirodi samog prava i da su striktno neophodna radi unapređenja opšteg blagostanja u demokratskom društvu, a u skladu sa članom 4. Pakta.<sup>849</sup> Ovo se odnosi i na neposredno povezana prava, poput prava privatnosti, slobode, misli, savesti i veroispovesti, slobode mišljenja i slobode izražavanja, slobode mirnog okupljanja i slobode udruživanja. Tako se ni pravo na učešće u kulturnom životu ne može tumačiti tako da daje ovlašćenje bilo kojoj aktivnosti koja je usmerena na ukidanje prava ili njegovo ograničenje koje je veće od onog koje je dozvoljeno Paktom.<sup>850</sup> Države moraju preduzeti sve neophodne korake kako bi izbegle negativne posledice globalizacije po kulturni život i moraju zaštititi i promovisati različitost kulturnih izraza.<sup>851</sup>

### 2.1.2. Uživanje blagodeti naučnog napretka

Ovo pravo podrazumeva obavezu države da preduzme korake, do maksimuma svojih raspoloživih resursa, za punu realizaciju prava pojedinaca da učestvuju i uživaju u prednostima naučnog napretka i njegove primene. Dok se puno ostvarivanje prava može postići progresivno, odmah ili u kratkom roku nakon prihvatanja Pakta države ugovornice moraju preduzeti promišljene, konkretne i ciljane korake ka ostvarenju ovog prava.

Države naročito treba da se uzdrže od uklanjanja programa ili politika neophodnih za očuvanje, razvoj i širenje nauke; nametanja barijera obrazovanju i informisanju o nauci; nametanju prepreka učešću građana u naučnim aktivnostima, uključujući dezinformacije koje imaju za cilj da naruše razumevanje i poštovanje građana za nauku i naučno istraživanje; kao i usvajanje zakonskih i političkih promena koje smanjuju obim međunarodne saradnje u nauci. Samo izuzetno, ovakve mere mogu biti neophodne, neizbežne, vremenski ograničene i uz poštovanje minimalnih obaveza.<sup>852</sup>

Osnovna obaveza države jeste da eliminiše sve oblike diskriminacije u vezi sa pravom na učešće i uživanje prednosti naučnog napretka i njegove primene, posebno u odnosu na grupe koje su tradicionalno isključene iz ove oblasti. Od država se očekuje, na primer, da pažljivo osmisle i sprovode kvalitetne programe naučnog obrazovanja kako bi omogućile svim osobama jednake mogućnosti da steknu osnovni nivo razumevanja i znanja o nauci, da omoguće dostupno zaposlenje u naučnoistraživačkim oblastima i sl.<sup>853</sup>

Od država se traži da nakon prihvatanja Pakta, bez odlaganja preduzmu odgovarajuće korake:

- a) ukinu zakone, politike i prakse koje neopravdano ograničavaju pristup pojedincima ili određenim grupama objektima, uslugama, dobrima i informacijama u vezi sa naukom, naučnim saznanjima i njihovom primenom;
- b) identifikuju i eliminišu svaki zakon, politiku, praksu, predrasude ili stereotipe koji potkopavaju učešće žena i devojčica u naučnim i tehnološkim oblastima;
- c) uklone ograničenja slobode naučnog istraživanja koja su nespojiva sa Paktom;
- d) izrade participativan zakon koji uključuje pravne lekove u slučaju kršenja, kao i nacionalnu strategiju ili akcioni plan za ostvarivanje ovog prava koji uključuje strategiju za očuvanje, razvoj i širenje nauke;
- e) obezbede da pojedinci imaju pristup osnovnom obrazovanju i veštinama neophodnim za razumevanje i primenu naučnog znanja i da naučno obrazovanje u javnim i privatnim školama poštuje najbolja dostupna naučna znanja;
- f) osiguraju pristup onim primenama naučnog napretka koje su ključne za uživanje prava na zdravlje i drugih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava;
- g) obezbede da se u raspodeli javnih resursa prioritet daje istraživanjima u oblastima u kojima postoji najveća potreba za naučnim napretkom u zdravlju, ishrani i drugim osnovnim potrebama vezanim za ekonomska, socijalna i kulturna prava i dobrobit stanovništva, posebno u pogledu osetljivih grupa;

848 Isto, stav 16.

849 Isto, stavovi 18-19.

850 Isto, stav 20.

851 Isto, stavovi 42-43.

852 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 25*, stavovi 23-24.

853 Isto, stavovi 25-27.

- h) usvoje mehanizme koji imaju za cilj usklađivanje vladinih politika i programa sa najboljim dostupnim, opšteprihvaćenim naučnim dokazima;
- i) obezbede da zdravstveni radnici budu adekvatno obučeni za korišćenje i primenu savremenih tehnologija i lekova koji su rezultat naučnog napretka;
- j) promovišu tačne naučne informacije i uzdrže se od dezinformacija, omalovažavanja i namernog dezinformisanja javnosti u nastojanju da se naruši razumevanje i poštovanje građana prema nauci i naučnim istraživanjima;
- k) usvoje mehanizme za zaštitu od štetnih posledica lažnih, obmanjujućih i pseudonaučnih praksi, posebno kada su druga ekonomska, socijalna i kulturna prava ugrožena; i
- l) podstiču razvoj međunarodnih kontakata i saradnje u naučnoj oblasti, bez nametanja ograničenja kretanja ljudi, dobara i znanja osim onih dozvoljenih Paktom.<sup>854</sup>

Uživanje blagodeti u naučnom napretku treba da bude zasnovano na sledećim principima:

1. **Dostupnost** podrazumeva da su države u obavezi da preduzmu korake za očuvanje, razvoj i širenje nauke. Države treba da usmeravaju sopstvene resurse i koordiniraju akcije kako bi osigurale da se naučni napredak dešava i da se njegova primena i koristi distribuiraju i da su dostupni, posebno osetljivim grupama. Ovo zahteva, između ostalog, instrumente za širenje nauke (biblioteke, muzeje, internet mreže, itd.), snažnu istraživačku infrastrukturu sa adekvatnim resursima i adekvatno finansiranje. Posebno, države treba da promovišu otvorenu nauku, a nalazi istraživanja i istraživački podaci koje finansira država treba da budu dostupni javnosti.<sup>855</sup>
2. **Pristupačnost** znači da naučni napredak treba da bude dostupan svima, bez diskriminacije. Podrazumeva da države svima treba da obezbede pristup rezultatima nauke, dostupnost informacija o rizicima i koristima nauke i tehnologije, kao i otvorenu priliku da učestvuju u naučnom napretku.<sup>856</sup>
3. **Kvalitet** se odnosi na najnapredniju, najsavremeniju i proverljivu nauku, prema opšteprihvaćenim naučnim standardima. Ovaj element se primenjuje i na proces naučnog stvaranja i na pristup primenama i prednostima nauke, kao i na regulaciju i sertifikaciju, po potrebi, kako bi se osigurao odgovoran i etički razvoj i primena nauke.<sup>857</sup>

4. **Prihvatljivost** podrazumeva da objašnjenje nauke i njene primene treba izložiti na takav način da se olakša njihovo prihvatanje u različitim kulturnim i društvenim kontekstima, pod uslovom da to ne utiče na njihov integritet, etičke standarde i kvalitet. Dakle, naučno obrazovanje i rezultati nauke treba da budu prilagođeni specifičnostima populacija sa posebnim potrebama, kao što su osobe sa invaliditetom. Koristi za učesnike istraživanja i druge pogođene pojedince treba da budu maksimizirane, a svaka moguća šteta svedena na minimum, uz razumnu zaštitu i zaštitne mere; treba garantovati autonomiju i slobodan i informisan pristanak učesnika; treba poštovati privatnost i poverljivost; osetljive grupe treba posebno zaštititi; a kulturnoj raznolikosti i pluralizmu treba posvetiti dužnu pažnju.<sup>858</sup>
5. **Zaštita naučnog istraživanja** će biti obezbeđena ako države preduzmu sve mere koje im stoje na raspolaganju da zaštite naučno istraživanje, koje se odnosi na proces ispitivanja, eksperimentisanja, konceptualizacije, testiranja teorije i validacije naučnog znanja.<sup>859</sup>

### 2.1.3. Zaštita moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz bilo kog naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda (Autorska prava)

Države moraju preduzimati smišljene i konkretne mere, usmerene ka punom ostvarivanju ovog prava kako bi se ostvarila njena obaveza poštovanja, zaštite i ispunjavanja ljudskih prava. Obaveza poštovanja zahteva od država da se uzdrže od direktnog ili indirektnog mešanja u uživanje samog prava. Obaveza zaštite zahteva od država da preduzmu mere koje sprečavaju zadiranje u moralne i materijalne interese autora. Konačno, obaveza ispunjavanja zahteva od država da usvoje odgovarajuće zakonodavne, administrativne, budžetske, sudske, promotivne i druge mere u cilju potpunog ostvarivanja ovog prava.<sup>860</sup>

Pravo na zaštitu interesa autora sadrži određene elemente, čija primena zavisi od ekonomskim, socijalnim i kulturnim uslova u konkretnoj zemlji. Radi se o sledećim elementima:

1. **Dostupnost** podrazumeva adekvatno zakonodavstvo i propise, kao i dostupne pravne lekove za zaštitu moralnih i materijalnih interesa autora;

854 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 25*, stav 52.

855 *Isto*, stav 16.

856 *Isto*, stav 17.

857 *Isto*, stav 18.

858 *Isto*, stav 19.

859 Videti UNESCO Recommendation on Science and Research, 13. novembar 2017.

860 *Isto*, stavovi 28-29.



2. **Pristupačnost** se odnosi na dostupnost administrativnih, sudskih ili drugih pravnih lekova za zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz naučnih, književnih ili umetničkih produkcija i podrazumeva fizičku dostupnost za sve, a naročito za osobe sa invaliditetom; ekonomsku dostupnost (priuštivost) koja je zasnovana na principu pravičnosti; pristupačnost informacija koje su razumljive i saopštene na jeziku nacionalnih manjina, koje se odnose na pravo na traženje, primanje i prenošenje informacija o strukturi i funkcionisanju pravnog ili političkog režima radi zaštite moralnih i materijalnih interesa autora, uključujući informacije o relevantnom zakonodavstvu i procedure;
3. **Kvalitet zaštite** podrazumeva da sudije i drugi nadležni organi treba da stručno i ekspeditivno vode postupke za zaštitu moralnih i materijalnih interesa autora.<sup>861</sup>

Važno je napomenuti i da pristup efikasnoj zaštiti mora biti nediskriminatoran, a ostvarenje ovog principa ne zavisi od raspoloživih resursa.<sup>862</sup> Takođe, države mogu usvojiti posebne mere kada su one usmerene na obezbeđenje suštinske ravnopravnosti za najugroženije grupe, samo što one ne smeju održavati nejednake ili odvojene standarde zaštite za različite pojedince ili grupe i moraju biti ukinute kada se ostvare ciljevi zbog kojih su usvojene.<sup>863</sup>

Ostvarenje ovog prava podleže ograničenjima koja moraju biti propisana zakonom na način koji je kompatibilan sa prirodom ovih prava, moraju težiti legitimnom cilju i moraju biti strogo neophodna za unapređenje opšteg blagostanje u demokratskom društvu, u skladu sa članom 4. Pakta. Ograničenja, dakle, moraju biti proporcionalna i u skladu sa samom prirodom prava koja leži u zaštiti lične veze između autora i njegovog/njenog stvaralaštva i sredstava koja su neophodna da bi se autorima omogućilo da uživaju u adekvatnom životnom standardu. Nametanje ograničenja može, pod određenim okolnostima, zahtevati kompenzaciju, kao što je plaćanje adekvatne naknade za korišćenje naučnih, književnih ili umetničkih produkcija u javnom interesu.<sup>864</sup>

861 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 17*, stav 18.

862 *Isto*, stav 19.

863 *Isto*, stav 21.

864 *Isto*, stavovi 22-24.

## 2.2. Posebne obaveze država

### 2.2.1. Pravo na učešće u kulturnom životu

Pravo na učešće u kulturnom životu podrazumeva uživanje ovog prava bez ikakve diskriminacije na osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa (član 2. stav 2. i član 3. Pakta). Država mora da obezbedi primenu načela jednakosti i mora osigurati da niko nije izložen diskriminaciji zato što je odlučio da pripada, ili ne pripada, nekoj kulturnoj zajednici ili grupi, ili da praktikuje ili ne praktikuje neku posebnu kulturnu aktivnost. Takođe, ni jedno lice ne sme biti isključeno iz pristupa kulturnim praksama, dobrima i uslugama.<sup>865</sup> Da bi se ovo ostvarilo, potrebno je da država prizna postojanje različitih kulturnih identiteta pojedinaca i zajednica na njihovim teritorijama. Čak i u vreme najvećih ograničenja u resursima, najugroženije grupe i pojedinci moraju biti zaštićeni usvajanjem adekvatnih programa.<sup>866</sup>

U pogledu tri vrste obaveza, države treba da učine sledeće:

1. **Obaveza poštovanja** - zahteva uzdržavanje od ometanja uživanja prava, direktno ili indirektno, kao i usvajanje posebnih mera koje su usmerene na poštovanje ovog prava, a podrazumevaju slobodan izbor kulturnog identiteta bez diskriminacije, isključivanja i prisilne asimilacije, slobodno izražavanje kulturnog identiteta i praksi i načina života; uživanje slobode mišljenja, izražavanja na sopstvenom jeziku, traženja, primanja i prenošenja informacija, kao i pristup informacijama, dobrima i uslugama; sloboda stvaranja; pristup sopstvenom kulturnom i jezičkom nasleđu i učenje o njemu; slobodno, aktivno i informisano učešće u donošenju odluka koje se tiču načina života i prava u vezi sa kulturnim nasleđem.
2. **Obaveza zaštite** - traži od države da preduzme korake kako bi sprečila ometanje prava i omogućila njegovu zaštitu u slučaju povrede; podrazumeva i poštovanje i zaštitu kulturnog nasleđa u svim vidovima i u svim vremenima (doba oružanog sukoba, mira, prirodnih katastrofa); poštovanje i zaštitu kulturnog nasleđa svih grupa i zajednica (posebno se traži zaštita od negativnih posledica globalizacije, privatizacije i deregulacije); poštovanja i zaštite kulturnih proizvoda (medicina, folklor, rituali, i sl.) domorodačkih naroda; kao i usvajanje i primena zakonodavstva koje zabranjuje diskriminaciju koja je zasnovana na kulturnom identitetu i zabrana nacionalne, rasne i verske mržnje koje dovodi do navođenja na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje.

865 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stav 22.

866 *Isto*, stav 23.

3. **Obaveza ispunjenja** - države treba da donesu odgovarajuće zakonodavne, administrativne, sudske, budžetske i druge mere koje su usmerene na punu realizaciju prava na uživanje u kulturnom životu. Ova obaveza se deli na preduzimanje posebnih mera (uključujući i finansijske mere koje bi doprinele realizaciji prava)<sup>867</sup> promovisanje (preduzimanje delotvornih mera kako se obezbedilo adekvatno obrazovanje i javne kampanje koje se tiču prava na učešće u kulturnom životu) i obezbeđenje (pružanje svega što je neophodno za ispunjenje ovog prava kada su pojedinci ili zajednice nesposobne da realizuju ovo pravo).<sup>868</sup>
2. **Obavezu zaštite** - države treba da usvoje mere kako bi sprečile mešanje u ostvarenje ovog prava, na primer, sprečavanjem pristupa znanju. Ova obaveza se odnosi na univerzitete, škole, laboratorije, kulturna ili naučna udruženja, pacijente u bolnicama i volontere koji učestvuju u naučnim eksperimentima. Ostvarenje prava podrazumeva primenu nediskriminatorskih kriterijuma; zaštitu od učešća u istraživanjima ili testovima koji su u suprotnosti sa važećim etičkim standardima za odgovorno istraživanje i garantovanje njihovog slobodnog, prethodnog i informisanog pristanka; sprečavanje širenja lažnih ili obmanjujućih naučnih informacija; i obezbeđenje da se privatna ulaganja u naučne institucije ne koriste za neopravdani uticaj na orijentaciju istraživanja ili za ograničavanje naučne slobode istraživača.<sup>870</sup> Ovo poslednje podrazumeva i uspostavljanje mehanizama za sprečavanje konflikta interesa, ali i uspostavljanje balansa između prava intelektualne svojine i pristupa naučnom istraživanju i rezultatima.<sup>871</sup>

## 2.2.2. Uživanje blagodeti naučnog napretka

Uživanje blagodeti naučnog napretka podrazumeva takođe tri vrste obaveza na strani države:

1. **Obavezu poštovanja** - države treba da se uzdrže od direktnog ili indirektnog mešanja u uživanje ovog prava, poput: uklanjanja barijera za pristup kvalitetnom naučnom obrazovanju i težnji ka naučnim karijerama; uzdržavanja od dezinformacija, omalovažavanja ili namernih dezinformacija koje imaju za cilj da naruše razumevanje i poštovanje građana za nauku i naučno istraživanje; eliminisanja cenzure ili proizvoljnih ograničenja pristupa Internetu, što podriva pristup i širenje naučnih saznanja; kao i uzdržavanja od nametanja ili eliminisanja prepreka međunarodnoj saradnji među naučnicima, osim ako takva ograničenja mogu biti opravdana.<sup>869</sup>
3. **Obavezu ispunjenja** - država ima obavezu da usvoji zakonodavne, administrativne, budžetske i druge mere i uspostavi efikasne pravne lekove koji imaju za cilj puno uživanje prava na učešće i uživanje prednosti naučnog napretka i njegove primene. Ovo podrazumeva adekvatne obrazovne politike, grantove, alate za učešće, širenje, obezbeđivanje pristupa internetu i drugim izvorima znanja, učešće u programima međunarodne saradnje i obezbeđivanje odgovarajućeg finansiranja. Član 15. stav 2. Pakta posebno propisuje obavezu očuvanja, razvoja i širenje nauke, podsticanja naučnog istraživanja, izdvajanje odgovarajućih sredstava u budžetima i generalno stvaranje podsticajnog i participativnog okruženja za očuvanje, razvoj i širenje nauke i tehnologije. Participacija građana podrazumeva pravo na informacije i često dovodi do kontrole rizika koji mogu nastati po život i zdravlje ljudi, ili drugu nepopravljivu štetu. Države treba da iskoriste maksimum svojih raspoloživih resursa da prevaziđu prepreke sa kojima se svaka osoba može suočiti, da bi imala koristi od novih tehnologija ili drugih oblika primene naučnog napretka. Potrebni su posebni programi da bi se prevazišli problemi pristupa naučnim saznanjima i njihovim primenama u vezi sa uzrastom, jezikom ili drugim aspektima kulturne raznolikosti.<sup>872</sup> Ovo je naročito važno, imajući u vidu da od ostvarenja ovog prava zavisi i ostvarenje prava na hranu, pravo na zdravlje, ali i smanjenje rizika od upotrebe novih tehnologija.

867 Cilj ovih mera je promocija kulturne različitosti, pristupa različitim kulturnim izrazima, slobodno i nediskriminatorno učešće u kulturnim praksama, promocija prava na udruživanje kulturnih i jezičkih manjina, pristup pomoći za organizacije, ohrabrivanje za učešće u naučnim i kulturnim istraživanjima, preduzimanje odgovarajućih mera i programa radi podrške zajednicama u očuvanju njihove kulture, preduzimanje mera da bi se ispravila strukturalna diskriminacija i obezbedi učešće manje zastupljenih zajednica u javnom životu, mere za stvaranje uslova za konstruktivni interkulturalni odnos između pojedinaca i grupa koje su zasnovane na uzajamnom poštovanju, razumevanju i toleranciji i mere za javne kampanje u cilju suzbijanja predrasuda koje su zasnovane na kulturnom identitetu. *Isto*, stav 52.

868 Ovo podrazumeva donošenje zakonodavstva i mera kojima se omogućava učešće u donošenju odluka, kao i da traže i dobiju kompenzaciju za povrede prava, usvajanje programa koje imaju za cilj očuvanje kulturnog nasleđa, uvođenje obrazovanja o kulturi, istoriji, literaturi, muzici i istoriji kulture, garantovan pristup muzejima, bibliotekama, pozorištima, kulturnim aktivnostima, uslugama i događajima. *Isto*, stav 54.

869 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 25*, stav 42.

870 *Isto*, stav 43.

871 *Isto*, stavovi 58-62.

872 *Isto*, stavovi 45-48.

### 2.2.3. Zaštita moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz bilo kog naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda (Autorska prava)

Države su u obavezi da obezbede zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz naučnih, književnih ili umetničkih proizvoda. Radi punog uživanja pomenutog prava, države treba da učine sledeće:

1. **Obaveza poštovanja** - podrazumeva da se države uzdržavaju od kršenja prava autora da budu priznati kao stvaraoci svojih naučnih, književnih ili umetničkih produkcija. Država mora obezbediti omogućavanje stavljanja prigovora na bilo kakvo sakaćenje ili drugu modifikaciju u vezi sa njihovim produkcijama koje bi bile štetne po njihovu čast ili ugled. Takođe, države moraju zaštititi autore od neopravdanog mešanja u njihove materijalne interese, koji su neophodni da bi im se omogućilo da uživaju u adekvatnom životnom standardu.
2. **Obaveza zaštite** - ima nekoliko aspekata i odnosi se na dužnost država da obezbede efikasnu zaštitu moralnih i materijalnih interesa autora; da preče treće strane da krše pravo autora i da iskrikljuju, sakate ili na drugi način modifikuju produkcije na način koji bi bio štetan za čast ili ugled autora; 3. spreče treće strane da naruše materijalne interese autora koji proističu iz njihovih produkcija (neovlašćeno korišćenje produkcija koje su lako dostupne ili reproducirane putem savremenih tehnologija komunikacije i reprodukcije); kao i obezbede da treća strana na adekvatan način nadoknađuje autorima štetu koja je nastala kao posledica neovlašćenog korišćenja njihovih produkcija.<sup>873</sup> Države u kojima postoje etničke, verske ili jezičke manjine dužne su da štite moralne i materijalne interese autora koji pripadaju ovim grupama kroz posebne mere za očuvanje posebnog karaktera manjinskih kultura.
3. **Obaveza ispunjenja** - podrazumeva da države obezbeđuju administrativne, sudske ili druge odgovarajuće pravne lekove kako bi omogućile autorima da traže moralne i materijalne interese koji proističu iz njihovih produkcija i da traže i dobiju efektivnu naknadu u slučajevima povrede ovih interesa. Od država se zahteva da ispune ovo pravo npr. preduzimanjem finansijskih i drugih pozitivnih mera koje omogućavaju formiranje profesionalnih i drugih udruženja, koja zastupaju moralne i materijalne interese autora, uključujući i one u nepovoljnom položaju i marginalizovane autore. Postoji i obaveza učestvovanja autora u vođenju javnih poslova u svim značajnim procesima donošenja odluka koji utiču na njihova prava i legitimne interese, kao i konsultacije sa njima i njihovim izabranim predstavnicima, pre usvajanja bilo koje značajne odluke koja utiče na njihova prava.<sup>874</sup>

## 2.3. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

### 2.3.1. Pravo na učešće u kulturnom životu

Što se nacionalnog nivoa tiče, države treba da razmotre koje su mere najadekvatnije za punu realizaciju prava i da preduzmu korake kako bi svako lice, bez diskriminacije, imalo pristup kulturnom životu.<sup>875</sup> Odmah se moraju garantovati suštinske obaveze koje ne zahtevaju finansijska sredstva, kao što je zabrana diskriminacije. Takođe, treba imati na umu da nisu u pitanju statične obaveze, već one koje treba progresivno razvijati radi pune realizacije prava na učešće u kulturnom životu.<sup>876</sup> Države naročito treba da obrate pažnju na grupe koje se nalaze u najvećem riziku od isključenosti, kako bi obezbedile da svako lice ima delotvoran pristup kulturnom životu i da uživa na jednak osnovi sa drugima u vrednostima sopstvene kulture.<sup>877</sup> Konačno, države treba da vode računa da idu izvan materijalnog aspekta kulture (kao što su muzeji, biblioteke i sl.) i da usvoji politike, programe i proaktivne mere kojima se takođe promoviše delotvoran pristup svim kulturnim dobrima (kao što su jezik, znanje i tradicije).<sup>878</sup>

### 2.3.2. Uživanje blagodeti naučnog napretka

Da bi države implementirale ovu obavezu, one treba da omoguće i zaštite naučni napredak. One treba da usmeravaju sopstvene resurse i koordiniraju akcije drugih aktera, kako bi osigurale naučni napredak, njegovu primenu i dostupnost, posebno u odnosu na osetljive grupe. Ovo podrazumeva otvaranje biblioteka, muzeja, uspostavljanje internet mreža i sl., snažnu istraživačku infrastrukturu sa adekvatnim resursima i adekvatno finansiranje naučnog obrazovanja. Pristupačnost podrazumeva da naučni napredak i njegova primena treba da budu dostupni svim licima, bez diskriminacije: treba im omogućiti jednak pristup primeni nauke, jednak pristup informacijama o rizicima i koristima nauke i tehnologije, kao i obezbediti otvorene prilike za učešće u naučnom napretku, bez diskriminacije. Kvalitet se odnosi na najnapredniju, najsavremeniju i opšteprihvaćenu i proverljivu nauku dostupnu u to vreme, prema standardima opšteprihvaćenim od strane naučne zajednice. Iako države imaju široku slobodu diskrecije u odabiru koraka koje smatraju najprikladnijim za postizanje punog ostvarivanja prava na učešće i uživanje blagodeti naučnog napretka i njegove primene, treba da primene najmanje četiri vrste mera: 1. da uspostave normativni okvir koji obezbeđuje puno uživanje ovog prava, bez diskriminacije i uz

875 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar. br. 21*, stav 66.

876 *Isto*, stav 67.

877 *Isto*, stavovi 68 - 69.

878 *Isto*, stav 70.

873 *Isto*, stav 31.

874 *Isto*, stav 33.

participaciju;<sup>879</sup> 2. da razviju nacionalni plan akcije za promoviranje naučnog napretka i širenje njegovih rezultata i proizvoda svim licima, bez diskriminacije;<sup>880</sup> 3. da identifikuju odgovarajuće indikatore i merila, uključujući razvrstane podatke i vremenske okvire, koji im omogućavaju da efikasno prate sprovođenje ovog prava; i 4. da uspostave efikasne mehanizme i institucije, kako bi sprečile kršenje prava i obezbedile delotvorne sudske, administrativne i druge pravne lekove ako do takvih povreda dođe.<sup>881</sup>

### 2.3.3. Zaštita moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz bilo kog naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda (Autorska prava)

Svaka država određuje adekvatne mere za zaštitu moralnih i materijalnih interesa autora, imajući u vidu specifične potrebe i okolnosti. Ipak, države imaju obavezu da preduzme sve potrebne korake kako bi osigurale da svi autori imaju jednak pristup efikasnim mehanizmima za zaštitu moralnih i materijalnih interesa. Tako i nacionalni propisi treba da se zasnivaju na principima odgovornosti, transparentnosti i nezavisnosti sudstva, jer su ovi principi od suštinskog značaja za efikasno sprovođenje svih ljudskih prava, pa tako i ovog prava. Privatni poslovni sektor i civilno društvo treba da budu svesni i da razmotre efekte zaštite interesa autora na uživanje drugih ljudskih prava. U praćenju napretka, treba da identifikuju faktore i poteškoće koji utiču na sprovođenje njihovih obaveza.<sup>882</sup> Da bi se adekvatno merio napredak, potrebno je ustanoviti indikatore i merila uspešnosti.

879 Ovaj normativni okvir treba da obezbedi pristup, bez diskriminacije, prednostima naučnog napretka; zaštitu slobode istraživanja; dizajnira mere za obezbeđivanje poštovanja etike i ljudskih prava u naučnim istraživanjima, uključujući osnivanje etičkih komiteta kada je to potrebno; uvede mere za usklađivanje intelektualne svojine sa pravom na učešće i uživanje prednosti naučnog napretka i njegove primene; i obezbedi adekvatnu zaštitu od svih oblika diskriminacije. Videti Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 25*, stav 86.

880 Akcioni plan treba da uključi, između ostalog: mere za olakšavanje pristupa bez diskriminacije primenama naučnog napretka; mere za jačanje ljudskih i institucionalnih naučnih kapaciteta u državi; adekvatno javno finansiranje, posebno za istraživanja koja su relevantna za zadovoljavanje potreba stanovništva i za promociju pristupa naučnom obrazovanju, naročito za grupe koje se tradicionalno suočavaju sa diskriminacijom u ovoj oblasti; mehanizme za promoviranje kulture naučnog istraživanja, poverenja javnosti i podrške nauci u društvu, posebno kroz energičnu i informisanu demokratsku debatu o proizvodnji i upotrebi naučnog znanja, kao i dijalog između naučne zajednice i društva; mehanizme za zaštitu stanovništva od lažnih, obmanjujućih i naučno zasnovanih praksi; mere za obezbeđivanje etike u nauci, kao što je osnivanje ili unapređenje nezavisnih, multidisciplinarnih i pluralističkih etičkih komiteta za procenu relevantnih etičkih, pravnih, naučnih i društvenih pitanja u vezi sa istraživačkim projektima; i mere za unapređenje stručnih i materijalnih uslova naučnih istraživača. Videti *Isto*, stav 87.

881 *Isto*, stavovi 83-86, 88-89.

882 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br.17*, stavovi 47-48.

## 3. Povezanost sa pravima iz drugih UN konvencija

Kao što je već rečeno, prava sadržana u članu 15. preuzeta su iz člana 27. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Postoji jaka veza između prava koja teže znanju i razumevanju i kreativnim ljudskim odgovorima i ostalih ljudskih prava jer je njihova uloga transformativna i osnažujuća i obezbeđuje prilike za realizaciju drugih ljudskih prava.<sup>883</sup> Značaj kulture i saradnje među državama u ovoj oblasti naveden je i u samoj Povelji UN, kao i u osnivačkom aktu UNESCO gde se u članu 1. navodi da je cilj organizacije doprinos miru i bezbednosti unapređenjem saradnje među narodima kroz obrazovanje, nauku i kulturu. Takođe, i Pakt o građanskim i političkim pravima u članu 27. priznaje pravo na jednako učešće u kulturnom životu manjina.

Konvencija o pravima deteta u članu 31. stav 2. propisuje obavezu državama da poštuju i unapređuju pravo deteta na puno učešće u kulturnom i umetničkom životu i podstiču pružanje odgovarajućih i jednakih mogućnosti za kulturne, umetničke, rekreativne i slobodne aktivnosti.

Takođe, i Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom u članu 30. priznaje pravo osoba sa invaliditetom na ravnopravno učešće sa drugima u kulturnom životu, koje podrazumeva: 1. pristup materijalima kulturnog sadržaja u oblicima koji su im pristupačni; 2. pristup televizijskim programima, filmovima, pozorištu i drugim kulturnim aktivnostima u oblicima koji su im pristupačni; 3. pristup mestima za izvođenje predstava ili pružanje usluga kulturnog sadržaja, kao što su pozorišta, muzeji, bioskopi, biblioteke i turističke agencije i, po mogućnosti, pristup spomenicima i znamenitostima od nacionalnog kulturnog značaja. Državama je članom 30. stav 2. nametnuta obaveza da preduzmu adekvatne mere kako bi im omogućile razvoj i iskorišćavanje kreativnih, umetničkih i intelektualnih potencijala, za svoje potrebe, ali i za obogaćivanje društva. Dalje, član 30. stav 3. obavezuje države da preduzimaju odgovarajuće mere kako bi im omogućile da razvijaju i iskoriste svoje kreativne, umetničke i intelektualne potencijale, ne samo za svoje potrebe, već i za obogaćivanje društva. Navedeni član u stavu 3. nameće obavezu državama i da obezbede da zakoni kojima se štite prava na intelektualnu svojinu ne predstavljaju neopravdanu ili diskriminatorску prepreku za pristup osoba sa invaliditetom materijalima kulturnog sadržaja. Konačno, stav 4. proklamuje pravo osobama sa invaliditetom da ravnopravno sa drugima, uživaju priznanje i podršku njihovom specifičnom kulturnom i jezičkom identitetu, uključujući jezik znakova i kulturu osoba oštećenog sluha.

883 Savet za ljudska prava, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, A/HRC/40/53, 2019, stav 21.



Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije priznaju pravo na jednako učešće u kulturnim aktivnostima,<sup>884</sup> dok Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena priznaje pravo na puno učešće u svim aspektima društvenog i kulturnog života.<sup>885</sup>

Konačno, Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica<sup>886</sup> prepoznaje pravo na puno učešće u kulturnom i umetničkom životu.<sup>887</sup> S druge strane, države mogu usvojiti posebne mere radi ostvarenja suštinske jednakosti u pogledu ostvarenja prava na učešće u kulturnom životu, ali one ne mogu odražavati nejednaku zaštitu ili stvarati odvojene sisteme zaštite određenih pojedinaca ili grupa.<sup>888</sup>

## 4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

### 4.1. Žene

Žene su prepoznate kao posebno osetljiva grupa koja da bi uživala pravo na učešće u kulturnom životu, države treba da ukinu sve institucionalne i zakonske prepreke u uživanju ovog prava, prepreke koje su zasnovane na negativnim praksama, podrazumevajući one povezane sa običajima i tradicijom, a koje dovode do ograničenja učešća žena u kulturnom životu.<sup>889</sup>

Žene su takođe veoma često nedovoljno zastupljene u naučnim aktivnostima, kao rezultat direktne diskriminacije u pristupu obrazovanju ili profesionalnom zapošljavanju i napredovanju, ili usled postojanja stereotipa ili profesionalnih praksi koje obeshrabruju učešće žena u naučnim istraživanjima, zbog čega države moraju preduzeti odgovarajuće mere. Tako se prvo moraju otkloniti ograničenja koja utiču na pristup devojkama i žena kvalitetnom naučnom obrazovanju i karijeri (eliminacijom rodni stereotipa, uspostavljanjem balansa između rada i privatnog života, primenom posebnih mera u vidu kvota za žene u naučnom obrazovanju, obezbeđenju dostupnosti ustanova za brigu o deci i sl.). Često naučna istraživanja i nove tehnologije nisu osetljive na specifičnosti i potrebe žena, iako je rodno osetljiv pristup ključan za naučni napredak. Takođe, nove tehnologije moraju na adekvatan način da uzmu u obzir karakteristike i potrebe žena i devojkama i to u svim koracima naučnog istraživanja i njegove primene,

uključujući njegovu evaluaciju. Ovo je naročito važno u obezbeđenju pristupa najnovijim naučnim tehnologijama neophodnim za žene u vezi sa ovim pravom na seksualno i reproduktivno znanje (pristup savremenim i bezbednim oblicima kontracepcije, lekovima za abortus, potpomognutim reproduktivnim tehnologijama i sl.). Isto tako, posebnu pažnju treba posvetiti zaštiti slobodnog, prethodnog i informisanog pristanka žena u tretmanima ili naučnim istraživanjima o seksualnom i reproduktivnom zdravlju.<sup>890</sup>

### 4.2. Deca

Deca imaju fundamentalnu ulogu kao imaoci i prenosioci kulturnih vrednosti s generacije na generaciju. Zbog toga države treba da preduzmu sve neophodne korake kako bi stimulisale i razvile njihov pun potencijal u oblasti kulturnog života, uzimajući u obzir prava njihovih roditelja i staratelja. Ova obaveza se posebno odnosi na oblast obrazovanja, koje mora biti kulturno adekvatno, kako bi deca razvila svoju ličnost i kulturni identitet i naučila i razumela kulturne vrednosti i prakse zajednice kojoj pripadaju, ali i prakse drugih zajednica.<sup>891</sup> Tako obrazovni programi treba da poštuju kulturne specifičnosti manjina i da budu posvećeni svima, kao i da se izvode na jeziku nacionalnih manjina.<sup>892</sup>

Takođe, deca koja žive u siromaštvu, a posebno ona sa invaliditetom, moraju imati pun pristup uživanju prava da učestvuju i da uživaju u prednostima naučnog napretka. Njima je neophodno obezbediti pedagoške alate i kvalitetno naučno obrazovanje koje omogućavaju razvoj ličnosti, talenata i mentalnih i fizičkih sposobnosti deteta do njihovog maksimuma.<sup>893</sup>

884 Član 5. stav e) tač. vi Konvencije.

885 Član 13. stav c) Konvencije.

886 Republika Srbija još uvek nije prihvatila ovu konvenciju.

887 Član 43. stav 1. tač. g) Konvencije.

888 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stav 24.

889 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stav 25.

890 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 25*, stavovi 29–33.

891 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stav 26.

892 *Isto*, stav 27.

893 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 25*, stav 38.

### 4.3. Osobe sa invaliditetom

Osobe sa invaliditetom moraju imati mogućnosti da koriste njihove kreativne, umetničke i intelektualne potencijale, ne samo radi lične koristi, već i zbog obogaćenja njihove zajednice.<sup>894</sup> Zbog toga je važno da države omoguće pristupačnost mestima na kojima se izvode kulturni performansi i pružaju usluge, koje moraju biti obezbeđene i olakšane za osobe sa invaliditetom.<sup>895</sup> Da bi se ove osobe uključile u kulturni život, treba im omogućiti pristup kulturnim materijalima, TV programima, filmovima, pozorištu i drugim kulturnim aktivnostima, u pristupačnom formatu, uključujući znakovni jezik, kao i promovisanje njihovog učešća u aktivnostima, do mere do koje je to moguće.<sup>896</sup>

Osobe sa invaliditetom su često izložene diskriminaciji i u uživanju prava da učestvuju i da uživaju u prednostima naučnog napretka zbog ozbiljnih fizičkih, komunikacijskih i informacionih prepreka za pristup osnovnom i visokom naučnom obrazovanju i karijeri, ili zato što proizvodi naučnog napretka ne uzimaju u obzir njihove specifičnosti i posebne potrebe. Imajući ovo u vidu, države treba da usvoje sledeće mere: (a) promovišu učešće i doprinos osoba sa invaliditetom (uključujući žene sa invaliditetom) u postupcima donošenja odluka koje se tiču nauke; (b) uvedu statistiku o pristupu nauci po osnovu invaliditeta i njenim korisnicima za ovu grupu; (c) implementiraju univerzalni dizajn; (d) promovišu tehnologije koje olakšavaju pristup naučnom obrazovanju i zapošljavanju za osobe sa invaliditetom; (e) obezbede razumno prilagođavanje; (f) usvoje odgovarajuće mere za podizanje svesti o sposobnostima i doprinosima osoba sa invaliditetom i za borbu protiv stereotipa i štetnih praksi koje se na njih odnose; i (g) obezbede da osobe sa invaliditetom daju svoj slobodan, prethodni i informisani pristanak kada su predmet istraživanja.<sup>897</sup>

### 4.4. Osobe koje žive u siromaštvu

Svako lice doprinosi kulturnom obogaćivanju društva, ali se mora imati u vidu da siromaštvo ozbiljno ograničava sposobnost pojedinca ili grupa da uživaju i vrše ovo pravo, imaju pristup i doprinose svim aspektima kulturnog života. Ovo ozbiljno utiče na njihovu nadu za budućnost i sposobnost da efektivno uživaju u svojoj kulturi, dok omogućavanje uživanja ovog prava dovodi do njihovog osnaživanja u društvu.<sup>898</sup>

Istovremeno, ekonomska nejednakost otežava jednak pristup naučnom obrazovanju i prednostima naučnog napretka za domaćinstva sa niskim prihodima, a posebno za osobe koje žive u siromaštvu. Ovo za uzvrat pojačava ekonomske nejednakosti jer bogatiji mogu pristupiti najnovijim i najskupljim naučnim inovacijama, čime postaju tehnološki produktivniji od siromašnih. Iz tog razloga, države moraju uložiti sve napore da prekinu ovaj začarani krug između suštinske nejednakosti i nejednakog pristupa pravu na učešće i uživanje prednosti naučnog napretka i njegove primene. Ovo podrazumeva da države usvoje politike za smanjenje nejednakosti, da jačaju pristup dobrom naučnom obrazovanju za osobe koje žive u siromaštvu i da daju prioritet naučnim i tehnološkim inovacijama koje služe posebno potrebama osoba koje žive u siromaštvu i da obezbede da oni imaju pristup tehnološkim inovacijama.<sup>899</sup>

894 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stav 30.

895 *Isto*, stav 16.

896 *Isto*, stav 31.

897 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 25*, stavovi 34-35.

898 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stavovi 38-39.

899 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 25*, stavovi 36-37.

## 4.5. Starije osobe

Države imaju obavezu da obrate posebnu pažnju na unapređenje i zaštitu kulturnih prava starijih osoba, koje imaju važnu ulogu u društvu zbog svojih kreativnih, umetničkih i intelektualnih sposobnosti i prenošenja informacija, znanja, tradicije i kulturnih vrednosti.<sup>900</sup> Kada se govori o učešću u kulturnom životu, ovo pravo podrazumeva pristupačnost, koja mora biti obezbeđena i olakšana za starije osobe,<sup>901</sup> a posebno se odnosi na muzeje, pozorišta, koncertne dvorane i bioskope.<sup>902</sup> Ostvarenje ovog prava omogućava starijim osobama da se integrišu u društvo i budu njeni aktivni članovi, kao i da imaju pristup obrazovnim, kulturnim, duhovnim i rekreativnim resursima u društvu.<sup>903</sup>

## 4.6. Izbeglice i migranti

Države treba da obrate pažnju na zaštitu kulturnih identiteta migranata, kao i na njihov jezik, veru, folklor i njihovo pravo da organizuju kulturne, umetničke i interkulturalne događaje. Države treba da se uzdrže od aktivnosti kojima mogu narušiti kulturne veze sa zemljom porekla. Kako obrazovanje ima veliki značaj na očuvanje kulture, deca migranata treba da, pod jednakim uslovima, pohađaju programe koji se organizuju u državnim obrazovnim institucijama.<sup>904</sup>

## 4.7. Manjine i domorodački narodi

Član 15. Pakta podrazumeva pravo manjina da uzmu učešće u kulturnom životu društva, kao i da očuvaju, promovišu i razviju svoju kulturu, što podrazumeva da države treba da priznaju, poštuju i zaštite kulturu manjine kao suštinsku komponentu njenog identiteta, koja može biti reflektovana u njihovoj tradiciji, običajima, veri, medijima, ali i drugim manifestacijama njenog kulturnog identiteta.<sup>905</sup> Manjine imaju pravo na identitet, ali i na razvoj u svim oblastima kulturnog života. Tako i svaki program treba da bude baziran na inkluziji, učešću i nediskriminaciji, kako bi se očuvao različit karakter manjinske kulture.<sup>906</sup> Pravo na učešće u kulturnom životu jedno je od prava koja pripadaju i domorodačkim narodima, garantovano Poveljom UN, Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i Deklaracijom UN o pravima domorodačkih naroda. Kod ovih naroda je karakteristična zajednica bez koje je teško zamisliti opstanak i razvoj, koje podrazumeva i pravo na zemlju, teritorije i resurse koje tradicionalno poseduju. Njima je priznato pravo da deluju kolektivno kako bi osigurali poštovanje svog prava na održavanje, kontrolu, zaštitu i razvoj svog kulturnog nasleđa, tradicionalnog znanja i tradicionalnih kulturnih izraza, kao i manifestaciju svojih nauka, tehnologija i kultura, uključujući ljudske i genetske resurse, seme, lekove, poznavanje svojstava faune i flore, usmene tradicije, književnost, dizajn, sportske i tradicionalne igre i vizuelne i izvođačke umetnosti.<sup>907</sup>

900 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stav 28.

901 *Isto*, stav 16.

902 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 6*, stavovi 38 i 40.

903 *Isto*, stav 39.

904 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar br. 21*, stavovi 33-34.

905 *Isto*, stav 32.

906 *Isto*, stav 33.

907 *Isto*, stavovi 36-37.





# Nadzor nad obavezama iz Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

---



## 1.1. Izveštavanje od strane država

Države su se, nakon prihvatanja Pakta, obavezale da podnesu izveštaje o merama koje budu usvojile, kao i o ostvarenom napretku u cilju obezbeđenja poštovanja prava priznatih ovim međunarodnim instrumentom.<sup>908</sup> Pakt predviđa da se svi izveštaji upućuju Generalnom sekretaru UN, koji dostavlja njihovu kopiju Ekonomskom i socijalnom savetu na razmatranje.<sup>909</sup> Takođe, Generalni sekretar kopije izveštaja ili odgovarajuće delove izveštaja dostavlja specijalizovanim agencijama, čije su članice države koje su dostavile izveštaj, a u vezi sa pitanjima u vezi sa nadležnostima ovih agencija i u skladu sa njihovim aktima.<sup>910</sup>

Članom 17. Pakta je predviđeno da države podnose izveštaje u delovima, po programu koji izradi Ekonomski i socijalni savet. Države su u obavezi da podnesu inicijalni izveštaj u roku od godinu dana od prihvatanja Pakta. U njemu se nalaze faktori i teškoće koje ometaju države da u potpunosti izvrše svoje preuzete obaveze. Kada je država već uputila UN ili nekoj specijalizovanoj agenciji obaveštenja po tom pitanju, nije bilo potrebno da se umnožavaju obaveštenja, te se država samo pozivala na njih.

Član 18. dalje predviđa da Ekonomski i socijalni savet može da zaključi sporazume sa specijalizovanim ustanovama radi podnošenja izveštaja u vezi sa postignutim napretkom u pogledu poštovanja odredaba iz Pakta, a koje ulaze u okvir njihove delatnosti. Ovi izveštaji mogu da obuhvate podatke o odlukama i preporukama usvojenim od strane nadležnih organa specijalizovanih agencija po pitanju sprovođenja ovih mera. Ekonomski i socijalni savet je mogao komunicirati sa tadašnjom Komisijom za ljudska prava i specijalizovanim agencijama radi dobijanja izveštaja, informacija, ili proučavanja preporuke.<sup>911</sup> Primedbe na preporuke opšteg karaktera koje bi dao Ekonomski i socijalni savet ili Komisija za ljudska prava a povodom izveštaja države, mogle su da podnose države koje su ugovornice Pakta i zainteresovane specijalizovane agencije.<sup>912</sup>

Ekonomski i socijalni savet je ovlašćen da podnese Generalnoj skupštini izveštaje koji sadrže preporuke opšteg karaktera i pregled obaveštenja koja su dobijena od država Pakta i specijalizovanih agencija o preduzetim merama i postignutom napretku radi obezbeđenja opšteg poštovanja prava.<sup>913</sup> Takođe, Ekonomski i socijalni savet je ovlašćen i da drugim glavnim organima UN, pomoćnim telima i zainteresovanim specijalizovanim agencijama koje se bave pružanjem tehničke pomoći skreće pažnju na svako pitanje koje je pokrenuto u izveštajima, a koje može da pomogne ovim telima da se izjasne, svaki u oblasti svoje nadležnosti, o umesnosti

međunarodnih mera koje mogu da doprinesu stvarnom i postupnom sprovođenju Pakta.<sup>914</sup>

Na osnovu člana 23, države su se prihvatanjem Pakta saglasile da mere međunarodnog karaktera, koje imaju za cilj da obezbede ostvarenje prava garantovanih ovim Paktom obuhvataju naročito: zaključivanje konvencija; usvajanje preporuka; davanje tehničke pomoći; i organizovanje, zajedno sa zainteresovanim vladama, regionalnih i tehničkih sastanaka radi konsultovanja i proučavanja.

## 1.2. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

Stupanjem na snagu Pakta o građanskim i političkim pravima došlo je do osnivanja Komiteta za ljudska prava kao nadzornog tela nad primenom odredaba iz pomenu-tog međunarodnog instrumenta. Kao što je gore navedeno, tekst Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ne sadrži istovetnu odredbu, već je nadležnost za praćenje ispunjavanja obaveza ostavljena Ekonomskom i socijalnom savetu, koji je 1978. osnovao Radnu grupu za praćenje primene Pakta.<sup>915</sup> Ova Radna grupa je Rezolucijom 1985/17 Ekonomskog i socijalnog saveta 28. maja 1985. preimenovana u Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava.<sup>916</sup> Komitet se prvi put sastao 1987. godine i u početku se sastajao jedan put godišnje, da bi počeo da se sastaje dva puta godišnje,<sup>917</sup> u februaru/martu i septembru/oktobru. Sedište Komiteta je u Ženevi.

Komitet čini 18 nezavisnih eksperata koji su izabrani na period od četiri godine (mogu biti jednom reizabrani) i deluju u ličnom svojstvu. Oni svojom ekspertizom u velikoj meri unapređuju domašaj normi u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Komitet ima nadležnost da razmatra:

1. inicijalni izveštaj (dve godine nakon ratifikacije Pakta); i
2. periodične države (regularno, na pet godina) koje mu države ugovornice podnose u cilju predstavljanja načina i nivoa implementacije odredbi iz Pakta.

### Izveštavanje

Komitet je 2008. godine usvojio izmenjene Smernice na izveštavanje<sup>918</sup> kako bi se unapredila efikasnost sistema izveštavanja i dobro uredila svaka faza u ovom procesu. Komitetu u radu pomaže Radna grupa koja se

908 Član 16. stav 1. Pakta.

909 Član 16. stav 2. a) Pakta.

910 Član 16. stav 2. b) Pakta.

911 Član 19. Pakta.

912 Član 20. Pakta.

913 Član 21. Pakta.

914 Član 22. Pakta.

915 Videti Ekonomski i socijalni savet, Resolution 1978/10, Council decision 1981/158, Resolution 1982/33.

916 Ekonomski i socijalni savet, Resolution 1985/17, 22nd plenary meeting, 28. maj 1985.

917 Fact Sheet No. 16 (Rev 1): The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1. juli 1991.

918 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Guidelines on Treaty-Specific Documents to be submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/2008/2, 24. mart 2009.

sastaje pet dana pre svakog zasedanja Komiteta. Zadatak Radne grupe je da identifikuje pitanja koja će biti u fokusu dijaloga sa predstavnicima države, kako bi se oni što bolje pripremili za diskusiju.<sup>919</sup> Ova pitanja se šalju državi, ali se napominje da ova lista ne ograničava Komitet u pogledu pitanja koja mogu biti postavljena. Država se poziva da u pisanoj formi odgovori na listu pitanja i da to učini dovoljno ranije pre zasedanja na kojem će izveštaj biti razmatran, kako bi se svi odgovori preveli i učinili dostupnim članovima Komiteta. Komitet poziva i pojedince, tela i nevladine organizacije da podnesu relevantnu i odgovarajuću dokumentaciju Sekretarijatu.

Sama sednica na kojoj se razmatra izveštaj sa predstavnicima države treba da omogući konstruktivan dijalog sa članovima Komiteta. Tako je prvo predstavnik države pozvan da ukratko izloži izveštaj i da pruži nove informacije koje mogu biti važne za dijalog. Potom se izveštaj razmatra po klasterima (članovi 1-5, 6-9, 10-12 i 13-15). Predsedavajući Komiteta poziva članove da postavljaju pitanja i daje reč predstavnicima države ukoliko mogu odmah da odgovore na njih. U suprotnom, na preostala pitanja mogu se dati odgovori i u pisanoj formi. Članovi Komiteta imaju ograničenje da ne postavljaju pitanja koja su izvan domašaja Pakta, koja se ponavljaju i na koja je već odgovoreno, nisu opravdana imajući u vidu već dugu listu pitanja, ili je za odgovor na njih potrebno više od pet minuta po jednoj intervenciji.

Poslednja faza izveštavanja sastoji se u pisanju i usvajanju zaključnih razmatranja. Za ovu potrebu, Komitet u kratkom roku nakon predstavljanja izveštaja održava zatvorenu sednicu na kojoj članovi izražavaju njihove stavove povodom izveštaja. Tada izvestilac za konkretnu državu priprema, uz pomoć Sekretarijata, nacrt teksta koji se kasnije raspravlja u privatnoj sednici i usvaja konsenzusom.

Zaključna razmatranja sadrže sledeće delove:

- Uvod;
- Pozitivne aspekte;
- Glavne razloge za zabrinutost; i
- Sugestije i preporuke.

Nevladine organizacije mogu podneti relevantne informacije u pisanoj formi pre razmatranja izveštaja države, a Radna grupa koja zaseda pre sednice na kojoj se razmatra izveštaj može primati komentare lično ili u pisanoj formi. Takođe, organizacije mogu izložiti svoju argumentaciju i na samom zasedanju kada se odnose na posebne odredbe Pakta, kada su od direktnog značaja za razmatranje pred Komitetom, kada su verodostojne i nisu uvredljive. Izveštaji nevladinih organizacija su dostupni državi i pre zasedanja se postavljaju na sajtu OHCHR-a.

Komitet traži od država da ga informišu o koracima koji su preduzeti da bi se preporuke implementirale na na-

cionalnim nivou. Isto tako, Komitet može u samim zaključnim razmatranjima zahtevati od države da pruži više informacija ili statističkih podataka, ili informacija pre podnošenja novog periodičnog izveštaja. Takođe, u slučaju nekih spornih pitanja, ili kada Komitet nije dobio zahtevane informacije, može poslati jednog ili dva člana u posetu konkretnoj državi. Cilj ovakve posete je da se prikupe informacije koje su neophodne Komitetu da bi nastavio konstruktivan dijalog sa državom; kao i da omogući pružanje tehničke pomoći i savetodavnih usluga državi. Predstavnici podnose izveštaj o poseti Komitetu, koji na osnovu toga formuliše sopstvene zaključke.

### Opšti dan za diskusiju

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava može posvetiti jedan dan tokom redovnog zasedanja (obično ponedeljak u trećoj nedelji), tokom kojeg se razgovara o određenom pravu ili određenom aspektu Pakta. Cilj ove aktivnosti je da pomogne Komitetu u razvijanju dubljeg razumevanja o relevantnim pitanjima u vezi sa Paktom, da omogući Komitetu da dobije komentare od svih zainteresovanih strana, kao i da pomogne Komitetu da postavi temelje budućim opštim komentarima.

### Opšte preporuke

Komitet donosi i opšte preporuke, u kojima daje bliže tumačenje pojedinih odredbi iz Pakta, imajući u vidu izazove i probleme sa kojima se države suočavaju u implementaciji svojih obaveza, a koje dolaze do izražaja u njihovim izveštajima i dijalogu koji se ostvaruje sa članovima Komiteta. Do danas, Komitet je usvojio ukupno 26 opštih preporuka koje u velikoj meri daju pojašnjenja državama kako i na koji način mogu tumačiti pojedine odredbe Pakta.

### Razmatranje predstavki

Uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima donet je Opcioni protokol, koji je 5. maja 2013. stupio na snagu. Njegovim prihvatanjem država ovlašćuje Komitet da razmatra pojedinačne komunikacije u kojima pojedinci tvrde da je došlo do povrede njihovih prava iz Pakta, kao i međudržavne predstavke. Predstavka se može podneti u sopstveno ime ili u ime pojedinaca ili grupe pojedinaca, koji tvrde da su žrtve neke povrede iz Pakta, a koja se desila pod jurisdikcijom države koja je prihvatila nadležnost Komiteta da razmatra predstavke.

Komitet razmatra predstavku:

- ako su prethodno iscrpeni svi unutrašnji pravni lekovi koji su dostupni i delotvorni;
- ako nije prošlo više od godinu dana od konačne odluke na unutrašnjem planu (osim ukoliko se ne pokaže da to nije bilo moguće ranije učiniti);
- povreda nije nastala pre nego što je Opcioni protokol stupio na snagu u odnosu na državu koja ga je prihvatila (osim ako još uvek ne postoje posledice dela);
- isto pitanje nije već razmatrano pred Komitetom ili drugim međunarodnim telom;
- predstavka nije nespojiva sa odredbama Pakta;
- predstavka nije očigledno neosnovana, nedovoljno

<sup>919</sup> Zadatak Radne grupe je i da odredi adekvatno vreme za razmatranje svakog izveštaja, da razmotri kako najbolje da se odgovori na izveštaje koji sadrže dodatne informacije, da ispita nacrt opštih preporuka, kako da se strukturira dan za opštu diskusiju i sl.

potkrepljena ili zasnovana samo na izveštajima iz masovnih medija; ne predstavlja zloupotrebu prava na komunikaciju;

- predstavka nije anonimna i usmena; i
- predstavka ne ukazuje na postojanje jasnog nedostatka.

Međudržavna predstavka se podnosi Komitetu kada jedna država ugovornica Pakta smatra da druga država ne ispunjava svoje preuzete obaveze. Države prvo imaju mogućnost da komuniciraju u vezi sa ovim navodima, a tek onda Komitet uzima u razmatranje predmet i to pošto utvrdi da su svi pravni lekovi iscrpeni. Sve vreme, Komitet stranama u sporu stavlja na raspolaganje svoje dobre usluge kako bi se spor rešio. Opcioni protokol je do 16. novembra 2022. prihvatilo svega 26 država, među kojima nije i Republika Srbija.

## Istrage

Prema Opcionom protokolu, Komitet može, u odgovarajućim situacijama i da preuzima istrage u slučaju teških i sistemskih povreda ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Ova istraga se može voditi u slučaju da Komitet dobije pouzdane informacije o postojanju ozbiljnih i sistematskih povreda ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Tada se država poziva na saradnju i ispitivanje dobijenih informacija, a Komitet može odlučiti da poseti državu u proceduri koja je tajna i zahteva saradnju države u svakoj fazi postupka. Na kraju istrage, Komitet usvaja nalaze koje upućuje državi na komentarisanje, nakon čega država može podneti svoja zapažanja. Kada se postupak okonča i nakon konsultacija sa državom, Komitet može odlučiti da kratke nalaze rezultata objavi u godišnjem izveštaju.





CIP - Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(035)

PRIRUČNIK za primenu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima / [autori Mario Reljanović ... [et al.]. - Beograd : Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 2023 (Beograd : Uprava za zajedničke poslove republičkih organa). - 156 str. ; 30 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-82836-00-1

1. Рељановић, Марио, 1977- [аутор]

а) Људска права -- Међународна заштита -- Приручници

COBISS.SR-ID 129867785