

Анђела ЂУКАНОВИЋ<sup>1</sup>

## МЕХАНИЗАМ ИНДИВИДУАЛНИХ ЖАЛБИ ПРЕД УН КОМИТЕТОМ ЗА ЕКОНОМСКА, СОЦИЈАЛНА И КУЛТУРНА ПРАВА – ЗНАЧАЈАН КОРАК НАПРЕД?

### АПСТРАКТ

Уједињене нације су у инструментима за заштиту људских права посветиле већу пажњу заштити грађанских и политичких права, него заштити економских, социјалних и културних права. Између Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима је све до недавно постојала значајна разлика у погледу доступних правних лекова у случају кршења неког од заштићених људских права. Међутим, релативно скоро је усвојени Факултативни протокол уз Пакт о економским, социјалним и културним правима ступио на снагу. Реч је о документу који је исправио историјску разлику између ова два инструмента, с обзиром да је њиме уведен индивидуални механизам жалби пред Комитетом за економска, социјална и културна права. У раду ће се пре свега анализирати његова садржина, проблеми који су постојали приликом његове израде, као и разлике у односу на друге сличне инструменте у оквиру система УН. У кратким цртама биће дати присутни ставови у погледу могућности да економска, социјална и културна права буду предмет индивидуалне жалбе, с обзиром да је дуже времена постојао скептицизам у овом смислу. Биће укратко представљен и однос Србије према овом документу, као и однос према економским социјалним и

---

<sup>1</sup> Мр Анђела Ђукановић, истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд; *e-mail*: andjela@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти“ (бр. 179029), који изводи Институт за међународну политику и привреду Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

културним правима из система УН. На крају рада ће бити дата оцена успостављеног механизма индивидуалних жалби.

*Кључне речи:* Уједињене нације, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Факултативни протокол уз Пакт о економским, социјалним и културним правима, индивидуални механизам жалби, економска, социјална и културна права

## УВОД

Иако су УН можда већу пажњу посветиле заштити грађанских и политичких права у оквиру инструмената за заштиту људских права, значај економских, социјалних и културних права временом расте. Између Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Међународног пакта о економским социјалним и културним правима је све до недавно постојала разлика у погледу доступних правних лекова у случају кршења заштићених људских права. Наиме, оба инструмента су усвојена истог дана 1966. године, али је само за Међународни пакт о грађанским и политичким правима био предвиђен индивидуални механизам жалби (у даљем тексту: ПГПП).<sup>2</sup> Међутим, Генерална скупштина УН је 2008. године усвојила Факултативни протокол уз Пакт о економским, социјалним и културним правима (у даљем тексту: Факултативни протокол). Њиме је уведен индивидуални механизам жалби и за Међународни пакт о економским социјалним и културним правима (у даљем тексту: ПЕСКП), дакле око четири деценије касније. Може се рећи да је у извесном смислу усвајањем Факултативног протокола „исправљена историјска асиметрија између људских права“.<sup>3</sup> Осим тога, треба имати у виду и да Комитет за економска, социјална и културна права није створен путем ПЕСКП (као што је Комитет за људска права створен путем ПГПП), већ касније, 1985. године. Такође, ПГПП-ом установљено тело носи општи назив „Комитет за људска права“, иако представља тело које се бави пре свега надзором политичких и грађанска права. Треба додуше имати у виду и да понекад ову границу између грађанских и политичких права са једне стране, и економских социјалних и културних права са друге, није могуће сасвим јасно подвући. Понекад повреда

<sup>2</sup> “Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights“, 19 December 1966, United Nations General Assembly, *Treaty Series*, Vol. 999, p. 171.

<sup>3</sup> Lilian Chenwi, “Correcting the historical asymmetry between rights: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, *African Human Rights Law Journal*, Vol. 9, No. 1, pp. 23–51.

<sup>4</sup> На пример, ускраћивањем права на абортус се може прекршити забрана мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања, или право на приватност, али и право на здравље.

неког грађанског и политичког права може истовремено представљати и повреду неког од економских, социјалних и културних права.<sup>4</sup> Ипак, најзначајније је да је путем ПГПП је експлицитно предвиђена обавеза држава да гарантују да се свако лице чија су права и слободе признати путем ПГПП повређена, може користити правом жалбе (члан 2. став 3. тачка б.), што није случај у ПЕСКП.<sup>5</sup>

Пут до усвајања Факултативног протокола је трајао дуго, и то пре свега због природе заштићених права. Познато је да је у вези економских, социјалних и културних права постојао скептицизам, пре свега у вези питања да ли свака држава, поготово она која је сиромашна, може обезбедити свакоме на пример право на образовање или право на рад.<sup>6</sup> С тим у вези је посебно било актуелно и питање да ли економска, социјална и културна права могу бити предмет конкретног спора. Рад на изради Факултативног протокола је отпочео још деведесетих година, када су у оквиру Комитета за економска, социјална и културна права започети разговори о овој могућности.<sup>7</sup> Након тога, 1996. године, Комитет за економска социјална и културна права је представио нацрт Факултативног протокола.<sup>8</sup> Међутим, нацрт није добио значајнију пажњу, а Комисија за људска права је 2001. године именовала независног експерта који ће се бавити питањем нацрта, а независни експерт је предложио усвајање индивидуалног механизма жалби.<sup>9</sup> Комисија за људска права је 2002. године оформила Радну групу са задатком разматрања могућности у погледу израде Факултативног протокола (укључујући ту и могућност његовог неусвајања).<sup>10</sup> Радна група се састала четири пута, а Комисија за људска права јој је 2006. године дала експлицитан мандат да

<sup>5</sup> Lilian Chenwi, "An appraisal of international law mechanisms for litigating socio-economic rights, with a particular focus on the OP-ICESCR and the African Commission and Court", Vol. 22, No. 3, *Stellenbosch Law Review*, 2011, p. 683

<sup>6</sup> Miodrag Jovanović, Dragica Vujadinović, Rodoljub Etinski, *Democracy and Human Rights in the EU*, Maribor/Belgrade, 2009, p. 212.

<sup>7</sup> "Towards an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 26 March 1993, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), A/CONF.157/PC/62/Add.5, Annex II, p. 7.

<sup>8</sup> "Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Commission on Human Rights on a draft optional protocol for the consideration of communications in relation to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", Commission on Human Rights (HRC), 18 December 1996, E/CN.4/1997/105, Annex, p. 2.

<sup>9</sup> "Report of the independent expert on the question of a draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," Commission on Human Rights (HRC), 12 February 2002, E/CN.4/2002/57.

<sup>10</sup> "Resolution 2002/24", 22 April 2002, E/CN.4/2004/44, Commission on Human Rights (HRC).

усвоји Факултативни протокол.<sup>11</sup> Факултативни протокол је усвојен на седници Генералне скупштине УН 2008. године, међутим ступио је на снагу тек 2013. године, након што га је 10 држава чланица ратификовало.<sup>12</sup> Тренутно је Факултативни протокол ратификовала 21 држава чланица, док га је потписало 45 држава чланица.<sup>13</sup> По својој садржини углавном подсећа на друге релевантне УН инструменте којима се установљавају тела за надзор остваривања људских права и њихова надлежност (понекад садржи и принципе преузете из регионалних инструмената). Међутим, унете су извесне новине које су присутне само у Факултативном протоколу, а пре свега се може ту издвојити критеријум за процену представки из члана 8. став 4, тј. реч је такозваном тесту оправданости представке.

Приликом израде Факултативног протокола неколико питања је било посебно спорно, пре свега то је питање тачног обима заштите коју би он требао да пружа, (да ли би се односио на поједина права или на сва права заштићена путем ПЕСКП), субјеката који имају право да поднесу представку, затим у вези критеријума за процену представки (тј. у вези усвојеног члана 8. став 4. Факултативног протокола), као и питање међународне помоћи и сарадње.

У принципу, приликом израде Факултативног протокола су се могле идентификовати три групе држава: оне које су биле за његово усвајање (многе афричке земље, земље Јужне Америке, Немачка, Шпанија и друге), земље које су у принципу биле против усвајања (нпр. Аустралија, Канада, САД, Велика Британија, Норвешка, Пољска и друге) и настојале да ослабе његову снагу или да одложе његово ступање на снагу (нпр. путем неуспешног предлога да је за ступање на снагу Факултативног протокола потребно 20 ратификација), и најзад, значајна група држава није изразила јасан став.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> "Resolution 1/3", Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Commission on Human Rights (HRC), 29 June 2006.

<sup>12</sup> "Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", New York, 10 December 2008, A/RES/96/117, General Assembly, sixty-third session.

<sup>13</sup> "Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Status at: 18. 09. 2015", *United Nation Treaty Collection*, Интернет: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en), 18.09.2015.

<sup>14</sup> Arne Vandenbogaerde, Wouter Vandenhole, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", *Human Rights Law Review*, Volume 10, Issue 2, 2010, p. 210.

## ДОМАШАЈ ФАКУЛТАТИВНОГ ПРОТОКОЛА УЗ ПАКТ О ЕКОНОМСКИМ, СОЦИЈАЛНИМ И КУЛТУРНИМ ПРАВИМА

### Питање обухваћених права и природа економских социјалних и културних права

У складу са чланом 2. Факултативног протокола, могуће је поднети жалбу за кршење права која су заштићена путем ПЕСКП. Међутим, пут до ове одредбе није био једноставан. Приликом израде Факултативног протокола, поједине државе нису биле за усвајање оваквог свеобухватног приступа, већ су биле за могућност да се изаберу поједина права из ПЕСКП, у односу на која би била могућа жалба за повреду.<sup>15</sup> Ова неспремност (као и углавном у вези других спорних питања приликом израде текста Факултативног протокола) у суштини произилази из добро познате дебате око питања да ли су економска, социјална и културна једнака грађанским и политичким правима, у смислу њихове могућности да буду предмет појединачног спора.<sup>16</sup>

Дебата о природи економских социјалних и културних права траје већ дуже времена, и на овом месту ће бити наведене само неке од њених основних црта. Међу скептицима се разликују бриге у вези њихове легитимности и у вези надлежности за одлучивање о економским социјалним и културним правима. Наиме, примећује се да се у првој групи пре свега истиче страх од кршења принципа поделе власти, јер би судије одлучивале о питањима која се тичу расподеле буџетских средстава, међутим, указује да овај аргумент није валидан, јер су судије и више него свесне овог принципа приликом доношења одлука, односно могуће је доношење одлука о економским социјалним и културним правима, без кршења овог принципа.<sup>17</sup> Када је реч о

<sup>15</sup> "Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its first session", 15 March 2004, E/CN.4/2004/44, paras. 24, 48, 65; "Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second session", 10 February 2005, E/CN.4/2005/52, paras. 17, 101; "Report of the Open-ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its third session", 14 March 2006, E/CN.4/2006/47, par. 30; "Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fourth session", August 2007, A/HRC/6/8 30, par. 37.

<sup>16</sup> Arne Vandenberg, Wouter Vandenhoe, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", op. cit., p. 220.

<sup>17</sup> Salma Yusuf, "The Rise of Judicially Enforced Economic, Social, and Cultural Rights—Refocusing Perspectives", *Seattle Journal for Social Justice*, Volume 10, Issue 2, April 2012, pp. 758–159.

бризи у вези надлежности, указије се да присталице овог става сматрају да је судство лоше опремљено да доноси одлуке које се тичу расподеле буџетских средстава, или да разликују порведе економских и социјалних права, или да немају систематски поглед на политику владе, а као против аргумент овом ставу се наводи обука судија у овом смислу.<sup>18</sup>

Ови аргументи се дакле тичу пре свега домаћег судства. А када је реч о међународним телима која би доносила одлуке о повреди економских социјалних и културних права у конкретним случајевима, недостатак средстава земаља се дакле често истицао као спорно питање. Могло би се приметити да било бесмислено захтевати висок ниво заштите економских социјалних и културних права уколико је реч о неразвијеној земљи која нема довољно средстава.<sup>19</sup> У вези са овим питањем је посебно значајан Општи коментар бр. 3. Комитета за економска социјална и културна права. Наиме, указано је да се након више од деценије испитивања извештаја земаља, мора осигурати минимум обавеза из ПЕСКП, примера ради, држава која не може да обезбеди већој групи грађана минимум основне хране, основне здравствене заштите, најосновније форме образовања и сл., не испуњава своје обавезе из ПЕСКП. Да би могла да оправда свој неуспех у испуњењу минимума обавеза недостатком доступних средстава, држава у питању мора доказати да је учињен покушај да се искористе сва средства која су доступна како би се испунио минимум обавеза.<sup>20</sup> Односно, када су присутна значајна ограничења доступних средстава ранљиви припадници друштва морају бити заштићени циљаним програмима који подразумевају релативно ниске трошкове за остваривање.<sup>21</sup> Такође, као спорно питање, се може издвојити и став да би одлучивање у конкретним случајевима представљало неоправдано мешање у унутрашња питања држава, тј. питање расподеле буџета.

Као један од познатих аргумената против се наводи и став да се ова права сматрају у недовољној мери одређеним да би могла бити предмет конкретног спора, али и да је овакав став ипак напуштен.<sup>22</sup> Ипак, тренутна реалност је да се дебата о подобности економских социјалних и културних права да буду

<sup>18</sup> *Ibid.*, 762–763.

<sup>19</sup> Depoina Poutakidou, "The right to healthcare in today's challenging world: is justiciability the answer to the existing problems?"; 4th International Focus Programme, *Essay Competition on Health Law*, ELSA Greece, 2012, 5; Tomuschat Christian, *Human Rights Between Idealism and Realism*, New York, 2008, p. 45.

<sup>20</sup> "General Comment 3", The nature of States parties' obligations, U.N. Doc. E/1991/23, annex III at 86 (1991), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, par. 10.

<sup>21</sup> *Ibid.*, par.12.

<sup>22</sup> Miodrag Jovanović, Dragica Vujadinović, Rodoljub Etinski, *Democracy and Human Rights in the EU*, op. cit., p. 212.

предмет конкретног спора изместила у другу сферу, тј. више у питање давања пуног значења овим правима приликом њиховог остваривања.<sup>23</sup> О овоме дакле говори и сама чињеница усвајања Факултативног протокола. Потребно је дакле дати овим правима нешто конкретнију садржину кроз праксу Комитета за економска социјална и културна права. У познатом случају пред Уставним судом Јужне Африке се указује да Економска и социјална права могу бити предмет појединачног спора у одређеној мери, и да се многа грађанска и политичка права могу такође тицати питања буџета, међутим пре се може поставити питање начина спровођења економских, социјалних и културних права у конкретном случају.<sup>24</sup>

Решење у складу са којим се Факултативни протокол односи на сва права из ПЕСКП, је садржано и у Факултативном протоколу уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, тј. он се односи на сва права из ПГПП, исто решење је усвојено у Факултативном протоколу о укидању свих облика дискриминације жена, у Међународној конвенцији о укидању свих облика расне дискриминације и другим инструментима УН.<sup>25</sup> Према томе, решење према којем би био могућ избор права из ПЕСКП која су обухваћена Факултативним протоколом, да је усвојено, би представљало преседан у систему УН. Ова чињеница опет указује да државе економска, социјална и културна права нису сматрале равноправним са грађанским и политичким правима.

### Субјекти који могу поднети представку

Када је реч о кругу лица која могу поднети представку, она се може поднети од стране појединаца или у име појединаца или група појединаца под јурисдикцијом државе уговорнице, с тим да када се подноси у име појединаца или група појединаца, потребна је њихова сагласност, осим уколико подносилац

<sup>23</sup> Salma Yusuf, "The Rise of Judicially Enforced Economic, Social, and Cultural Rights-Refocusing Perspectives", *op. cit.*, p. 754.

<sup>24</sup> Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000), par. 20.

<sup>25</sup> "Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 1; Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", New York, 6 October 1999, A/RES/54/4, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2131, p. 83, Article 2; "International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", New York, 7 March 1966, RES/2016, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 660, p. 195, Article 14; "International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families", New York, 18 December 1990, Doc. A/RES/45/158, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2220, p. 3, Article 72; "Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities", New York, 13 December 2006, Doc.A/61/611, A/RES/61/106, Article 1.

представке може да оправда да делује у њихово име (члан 2. Факултативног протокола). Међутим, о овом питању се дискутовало приликом израде текста Факултативног протокола, и поједине државе су ипак биле против индивидуалног механизма жалби, у корист колективног.<sup>26</sup> Треба имати у виду да се на пример на нивоу Европе није успело у правом смислу те речи са индивидуалним механизмом жалби искључиво за економска, социјална и културна права.<sup>27</sup> Наиме, Додатним протоколом уз Европску социјалну повељу из 1995. године уведен механизам колективних жалби, где дакле није омогућено подношење жалбе од стране појединца или групе појединаца, већ од стране одређених организација (нпр. међународних или одређених националних организација послодаваца, синдиката, невладиних организација).

Када је реч о инструментима који заједно штите обе групе права, у Повељу о основним правима у ЕУ из 2000. године јесу унета економска, социјална и културна права, што је наравно иницијално изазвало бурне полемике. Ипак треба имати у виду да се у њој прави разлика између „принципа“ и „права“. Тојест, „права“ се морају поштовати (енгл. *respect*), док „принципи“ морају бити уважавани (енгл. *observe*).<sup>28</sup> Ова разлика није сасвим јасна, али наводи се на пример да „права“ подразумевају јасну обавезу државе, док су „принципи“ мање прецизни и могу произвести права, али је потребно њихово даље разјашњавање пре њихове примене.<sup>29</sup> Ово отвара могућност за нешто шире тумачење њених одредби када је реч о принципима, вероватно је да су се имала у виду економска, социјална и културна права будући да су се поједине земље противиле њиховом уношењу.<sup>30</sup> Осим тога, познато је да Повеља о основним правима у ЕУ има ограничен домашај, тј. односи се на институције, органе ЕУ, као и државе чланице само када је до повреде дошло услед примене одредаба права ЕУ.

Европска конвенција о људским правима (у даљем тексту: ЕКЉП) се у принципу односи на политичка и грађанска права. Додуше, треба имати у виду да поједина права имају и социјалну димензију, као на пример члан 11. ЕКЉП који између осталог подразумева право на оснивање синдиката и придруживање синдикатима ради заштите својих интереса, као и право на

<sup>26</sup> “Report of the Open-ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its third session”, par. 64.

<sup>27</sup> “European Social Charter (revised)”, CETS No.: 163, Council of Europe, Strasbourg, 3.V.1996.

<sup>28</sup> “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Article 51 (1).

<sup>29</sup> A.W. Heringa, L. Verhey, “The EU Charter: Text and Structure”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 8, Number 1, 2011, p. 14.

<sup>30</sup> Miodrag Jovanović, Dragica Vujadinović, Rodoljub Etinski, *Democracy and Human Rights in the EU*, op. cit., pp. 212–213.



образовање из члана 1. Протокола број. 1. уз ЕКЉП.<sup>31</sup> Европски суд за људска права је осим тога у својој пракси указао да, иако се Конвенција односи на грађанска и политичка права, многа од њих имају импликације социјалне или економске природе, Суд стога сматра да сама чињеница да се тумачење Конвенције може продужити и на сферу економских и социјалних права не би требала да буде одлучујући фактор против таквог тумачења, јер не постоји прецизна подела ових права.<sup>32</sup>

У америчком систему заштите људских права се примећује да је заштита економских и социјалних права врло слаба, и уобичајена је појава да за државе не постоје последице у случају неуспеха обезбеђивања економских и социјалних права, иако Америчка конвенција обухвата нешто шири круг људских права него ЕКЉП, укључујући ту и поједина економска, социјална и културна права.<sup>33</sup> Афричка повеља о људским правима и правима народа садржи и економска, социјална и културна права, међутим механизам који је установљен је најслабији, односно домашај Афричке комисије је био скроман, а пред Афричким судом није донет задовољавајућ број пресуда.<sup>34</sup>

### Екстратериторијална надлежност

Уколико се узме у обзир текст члана 2. члан 2. Факултативног протокола, потребно је да је реч о појединцу или групи појединаца који се налазе „под јурисдикцијом државе уговорнице“, чини се да није могуће подношење жалбе против држава у случају да повреди неко од људских права изван своје територије. Ипак, поједини указују да ово не мора бити случај.<sup>35</sup> Наиме, полази се од члана 10. став 1. Факултативног протокола, који се односи на међудржавне представке, које се могу између осталог поднети „уколико једна држава чланица овог Протокола сматра да нека друга држава чланица не испуњава своје обавезе из Пакта“. Дакле, жалба на повреду права која је изван надлежности државе која се наводи као одговорна, би била могућа у случају да је поднета од стране друге државе. Указује се да је морални разлог за постојање екстратериторијалне обавезе држава изведен из идеје да државама не може бити дозвољено да у

<sup>31</sup> María Magdalena Sepúlveda Carmona, *The Nature of the Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen -Oxford-New York, 2003, p. 48.

<sup>32</sup> *Airey v. Ireland*, predstavka br. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979. godine, par. 26.

<sup>33</sup> William W. Burke-White, "Human Rights in the Inter-American System", *International Studies Journal*, Vol. 1, Issue 2, 2004, p. 39.

<sup>34</sup> Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd, 2013, str. 106–107.

<sup>35</sup> Christian Courtis, Andmagdalena Sepúlveda, "Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?", *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, Vol. 27, No. 1, 2009. pp. 54–63.

иностранству раде оно што им је забрањено да раде у својој земљи, тј. да крше људска права.<sup>36</sup> Додуше, у овом случају су појединци у нешто лошијем положају. Пре свега јер је садржина њихове представке остављена дискрецији државе, и у вези доступних правних лекова, односно појединци не могу бити сигурни да ће држава адекватно представити њихове интересе, и наравно, међудржавне представке се заиста ретко користе у пракси, иако су предвиђене у многим међународним инструментима.<sup>37</sup> Такође, међудржавне представке на жалост обично имају шире импликације, тј. политичка питања су можда пре релевантна, него стварне повреде људских права.

Као занимљиво питање би се могло издвојити и питање одговорности транснационалних компанија за остваривање економских, културних и социјалних права. Наиме, у оквиру УН је признато да се мора више пажње посветити одговорности ових ентитета за остваривање економских, социјалних и културних права.<sup>38</sup> Факултативни протокол и ПЕСКП се наравно не баве посебно питањем обавеза држава у случају кршења људских права услед активности транснационалних компанија. Међутим, сматра се да се са повећаним признавањем подобности економских социјалних и културних права да буду предмет конкретног спора, у перспективи омогућава и формирање детаљне праксе која ће бити применљива и на транснационалне компаније.<sup>39</sup>

Као значајно питање, повезано са екстратериторијалним обавезама држава, приликом израде Факултативног протокола се поставило и питање међународне помоћи и сарадње. У том смислу је значајан члан 2. став 1. ПЕСКП којим се предвиђа обавеза сваке државе чланице да појединачно предузме кораке, и кроз међународну сарадњу и помоћ, посебно економску и техничку, до максимума доступних средстава, да предузима кораке како би се постепено постигло пуно остварење права признатих у ПЕСКП свим одговарајућим средствима. Такође, и у члану 11. ПЕСКП се инсистира на међународној сарадњи у вези права на адекватан животни стандард, храну и становање, а у члану 15. став 4. се спомиње у вези слободе научног истраживања и културе,

<sup>36</sup> Fons Coomans, "The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Law Review*, Vol. 11., No. 1, 2011, p. 6.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 59–60.

<sup>38</sup> "Economic, Social and Cultural Rights, Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights", Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 August 2003,

<sup>39</sup> Шире о томе: Justine Nolan, Luke Taylor, "Corporate Responsibility for Economic, Social and Cultural Rights: Rights in Search of a Remedy?", *Journal of Business Ethics*, Volume 87, Issue 2, 2009, pp. 433–451.

тј. „Државе чланице овог Пакта признају благодети које треба да произиђу из помагања и развоја међународних веза и сарадње у области науке и културе.“

Често се расправљало о питању да ли је у ПЕСКП присутна правна обавеза међународне помоћи и сарадње, а посебно обавезе пружања развојне помоћи односно стварања посебног фонда у ове сврхе, с тим да се примећује да се присталице оваквог става обично позивају на споменути члан 2. став 1. ПЕСКП.<sup>40</sup> Примећује се да је текст члана 2. став 1. ПЕСКП свакако неодређен и сложен, и обавезе које намеће ова одредба ипак нису сасвим јасне (иако је Комитет за економска социјална и културна права временом дао извесне смернице).<sup>41</sup> Приликом израде Факултативног протокола, државе су изразиле распрострањен став да је присутна морална али не и правна обавеза давања међународне помоћи, тј. да члан 2. став 1. ПЕСКП не пружа правно овлашћење за тражење овакве помоћи.<sup>42</sup> На крају је усвојена одредба којом се ипак предвиђа оснивање фонда, али са циљем пружања техничке помоћи државама чланицама, уз њихову сагласност, ради побољшања остваривања права садржаних у ПЕСКП, доприносећи при том изградњи националних капацитета у области економских, социјалних и културних права у контексту Факултативног протокола (члан 14. Факултативног протокола). Питање подељене одговорности за остваривање економских социјалних и културних права у глобализованом свету је према томе сведено на питање развојне и техничке помоћи, с обзиром да већина западних земаља није била заинтересована за расправу о њиховој правној обавези учествовања у остваривању ових права у иностранству.<sup>43</sup> Према виђењу ових земаља, идеја остваривања људских права са екстратериторијалном нормативном димензијом треба бити неодређена, због чега се предлаже да Комитет за економска, социјална и културна права ипак даље развије ово питање домашаја ПЕСКП, односно да се утврде конкретна упутства за праксу држава.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Arne Vandenberg, Wouter Vandenhoe, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", op. cit., p. 227.

<sup>41</sup> Magdalena Sepulveda, "Obligations of 'International Assistance and cooperation' in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 24/2, 2006 300–301.

<sup>42</sup> "Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second session", par. 76.

<sup>43</sup> Arne Vandenberg, Wouter Vandenhoe, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", op. cit., p. 230.

<sup>44</sup> Fons Coomans, "The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", op. cit., p. 35.

Мора се приметити да, у случају да се више инсистирало на решењу овог питања приликом израде Факултативног протокола, његово усвајање би сигурно било доведено у питање.

### Услови прихватљивости представке

Када је реч о условима прихватљивости представке, у члану 3. Факултативног протокола се постављају одређени услови, пре свега Комитет за економска социјална и културна права неће разматрати представку уколико су исцрпљени сви унутрашњи правни лекови, с тим да ово неће представљати правило уколико је примена таквих лекова неразумно пролонгирана. Затим се наводи и низ ситуација у којима се представка може прогласити неприхватљивом.<sup>45</sup> Предвиђен је услов да је прошло годину дана од исцрпљивања домаћих правних лекова, с тим да је предвиђен и изузетак од овог временског оквира, у случајевима када подносилац представке може да докаже да није било могуће да се поднесе представку у оквиру њега. У осталим релевантним УН документима, у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, као и Америчкој конвенцији о људским правима се предвиђа краћи рок од шест месеци, дакле овде није као пред поменутиим телима установљена пракса у погледу тренутка када се сматра да су исцрпљени домаћи правни лекови, односно како се они рачунају у случају да уопште не постоји адекватан правни лек.<sup>46</sup> Предвиђен је и захтев да исто питање није разматрао Комитет за економска социјална и културна права или је разматрано или се разматра у другом поступку међународне истраге или поравнања. Међутим, оно што недостаје, јесте да се у случају да је реч о неефикасном правном леку, предвиђа изузетак од захтева за исцрпљивањем домаћих правних лекова.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> 1. Уколико је не поднесе у року од годину дана након исцрпљивања домаћих правних лекова, осим у случајевима када подносилац представке може да докаже да није било могуће да се поднесе комуникацију у оквиру тог рока; 2. Уколико су се чињенице које су предмет комуникације догодиле пре ступања на снагу овог Протокола за државу чланицу, осим уколико су се те чињенице наставиле и након тог датума; 3. Уколико је исто питање већ разматрао Комитет или је разматрано или се разматра у другом поступку међународне истраге или поравнања; 4. Уколико није у складу са одредбама Пакта; 5. Уколико је очигледно неоснована, није довољно поткрепљена или заснована искључиво на извештајима које дистрибуирају масовни медији; 6. Уколико представља злоупотребу права на подношење комуникација; 7. Уколико је анонимна или није дата у писаној форми.

<sup>46</sup> *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Academy in-brief No. 2, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, July 2013, p. 17.

<sup>47</sup> Ово правило се у складу са ПГПП не примењује уколико је поступак по жалби продужен преко разумног рока. *Optional Protocol to the International Covenant on*

Додуше, вероватно је да ће се он примењивати и у пракси Комитета за економска социјална и културна права. Када је реч о осталим условима из члана 3. Факултативног протокола, они највише подсећају на услове из регионалних инструмената за заштиту људских права, чије ће ближе значење сигурно бити дато у пракси, и вероватно је да ће она бити слична пракси релевантних тела УН као и регионалних тела.<sup>48</sup>

У члану 4. Факултативног протокола је посебно предвиђено да Комитет за економска социјална и културна права може одбацити представку као неприхватљиву уколико подносилац представке није претрпео „значајни губитак“, осим уколико је реч о предствки која се тиче важних питања опште природе. „Значајан губитак“, представља захтев који је преузет из Протокола бр. 14. уз ЕКЉП (донет 2004. године, ступио на снагу 2010. године). Реч је о релативно новом критеријуму прихватљивости у оквиру система установљеног путем ЕКЉП, а који је предвиђен пре свега ради растерећења Европског суда за људска права од великог броја представки, дакле у сасвим другом контексту. По природи ствари, реч је о релативном критеријуму, због чега се даље мора разрадити у пракси Комитета за економска социјална и културна права, у супротном, свакако може бити извор злоупотреба. Европски суд за људска права је у својој пракси пружио извесне смернице у тумачењу овог појма.<sup>49</sup>

Као и у многим другим инструментима, предвиђена је и могућност предузимања привремених мера како би се спречила неповратна штета по лица која тврде да су жртве повреде неког од заштићених права (члан 5. Факултативног протокола) Међутим, предузимање привремених мера је могуће само у изузетним околностима.<sup>50</sup> Факултативним протоколом је предвиђена и могућност пријатељског поравнања а уколико дође до договора између страна путем пријатељског поравнања, затвара се разматрање представке (члан 7. Факултативног протокола).

---

Economic, Social and Cultural Rights, Article 5 (2b); Односно не примењује се „уколико је примена правних лекова неразумно пролонгирана“, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 14 (7a).

<sup>48</sup> “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14”, Rome 4. IX. 1950, ETS, no. 005, Article 35. *American Convention on Human Rights, “Pact of San Jose”, Costa Rica, 22 November 1969, Organization of American States (OAS), Article 46.*

<sup>49</sup> *Bock v. Germany*, одлука о прихватљивости представке од 19. јануара 2010, представка бр. 22051/07; *Korolev v. Russia*, одлука о прихватљивости представке од 1. јула 2010, представка бр. 25551/05.

<sup>50</sup> “Provisional Rules of Procedure under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, adopted by the Committee at its forty-ninth session (12–30 November 2012), 3 December 2012, UN doc. E/C.12/49/3, rule 7, par. 3.

### Процена представке

Уколико је реч о прихватљивој представи, Комитет за економска, социјална и културна права затим процењује суштину представке. Оно што је занимљиво јесте да се Комитет за економска, социјална и културна права приликом разматрања представке може, уколико је то прикладно, консултовати са релевантним документима који потичу од других тела УН, специјализованих агенција, али и других међународних организација, укључујући ту и регионалне механизме за заштиту људских права, као и коментаре и запажања државе уговорнице у питању (члан 8. став 3. Факултативног протокола). Приликом тумачења права из ПЕСКП могу бити посебно значајни општи коментари Комитета за економска, социјална и културна права. Они пружају концептуални оквир који се мора имати у виду приликом разматрања представки, који се додуше такође мора прилагодити конкретном случају, с тим да се примећује да њихов квалитет временом варирао, па су тако нпр. општи коментари новијег датума знатно детаљније садржине.<sup>51</sup> Закључна запажања и рад специјалних процедура такође могу бити од значаја приликом разматрања представки.<sup>52</sup>

Можда је најспорнија тачка приликом усвајања Факултативног протокола било питање критеријума за процену представки. О овом питању се одлучивало готово до последњег дана преговора о његовој садржини.<sup>53</sup> Наиме, у члану 8. став 4. Факултативног протокола се предвиђа да ће Комитет за економска, социјална и културна права приликом разматрања представки, узети у обзир и оправданост (енг. *reasonableness*) корака који су предузети од стране држава чланица у складу са Другим делом ПЕСКП, а Комитет за економска, социјална и културна права ће том приликом имати у виду да држава чланица може усвојити низ могућих мера политике кроз које би се остваривала права из ПЕСКП. Ово је уједно и одредба која је карактеристична само за Факултативни протокол.

Уношење ове одредбе одражава мишљење низа држава које сматрају да је прикладније да о распоређивању националних ресурса одлучују домаћи судови, затим да економска социјална и културна права не могу бити легитиман предмет индивидуалне представке, и да се тзв. тест оправданости мора унети у Факултативни протокол како би се осигурале од мешања у мере

<sup>51</sup> *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Academy in-brief No. 2, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, July 2013, p. 23.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>53</sup> Arne Vandenberg, Wouter Vandenhole, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", *op. cit.*, p. 216.

домаће политике.<sup>54</sup> Према томе ова одредба рефлектује нелагодност држава да питања буџета и расподеле средстава постану предмет преиспитивања пред Комитетом за економска, социјална и културна права.<sup>55</sup> Приликом израде Факултативног протокола, било је речи и о уношењу одредбе „широког поља слободне процене држава“. Тачније, САД су предложиле замену термина „оправданост“ са термином „неоправданост“, као и уношење споменутог широког поља слободне процене.<sup>56</sup> На крају је дакле ипак унет тест оправданости (а не неоправданости), а чињеница да се државама оставља слобода да усвоје „низ могућих мера политике кроз које би се остваривала права из ПЕСКП“, у принципу рефлектује концепт широког поља слободне процене држава.<sup>57</sup> Испитивање оправданости предузетих мера је свакако релативан критеријум, чија ће садржина свакако зависити од будуће праксе Комитета за економска, социјална и културна права.<sup>58</sup> Ово је поготово значајно у нешто сложенијим случајевима, који не представљају повреду неког од права на први поглед, као нпр. кроз пропуштање испуњења основних обавеза или усвајањем дискриминаторних мера.<sup>59</sup>

Комитет за економска, социјална и културна права је додуше пружио извесне критеријуме за испитивање питања да ли су државе предузеле оправдане и адекватне кораке (извесне назнаке су присутне и у Општим коментарима).<sup>60</sup> Приликом разматрања представке која се тиче пропуста државе чланице да предузме кораке у складу са максимумом доступних средстава, Комитет за економска, социјална и културна права процењује да ли је мера адекватна или оправдана узимајући у обзир низ питања. Наиме, то су: 1.) у којем обиму су предузете мере биле намерне, конкретне и усмерене

<sup>54</sup> Report of the Open-ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its third session, par. 92.

<sup>55</sup> Brian Griffey, "The 'Reasonableness' Test: Assessing Violations of State Obligations under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Law Review*, Vol. 11, No. 2, 2011, p. 294.

<sup>56</sup> "Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fourth session", par. 95.

<sup>57</sup> Arne Vandenberg, Wouter Vandenhole, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", op. cit., p. 226.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 304.

<sup>59</sup> *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, p. 32.

<sup>60</sup> "An Evaluation of the Obligation to take Steps to the 'Maximum of Available Resources' Under an Optional Protocol to the Covenant", Statement, Committee on Economic, Social And Cultural Rights, Thirty-eighth session, 30 April – 18 May 2007, E/C.12/2007/1, 10 May 2007.

ка остваривању економских социјалних и културних права; 2.) да ли је држава искористила своје дискреционо право на начин који није дискриминаторан и произвољан; 3.) да ли је одлука државе да (не) распореди доступна средства у складу са међународним стандардима људских права; 4.) тамо где постоји могућности за усвајање различитих политика, да ли је држава чланица изабрала ону која у најмањој мери ограничава права из ПЕСКП; 5.) временски оквир у којем су мере предузете; 6.) да ли предузете мере узимају у обзир несигуран положај угрожених и маргинализованих појединца или група, и да те мере нису биле дискриминаторне.<sup>61</sup> Приликом процене да ли је држава чланица предузела разумне кораке у оквиру максимума ресурса са којима располаже, Комитет за економска, социјална и културна права ће дати велики значај и транспарентним процесима доношења одлука, које пружају могућност учешћа.<sup>62</sup>

Факултативним протоколом је у члану 9., као и у већини релевантних УН инструмената предвиђено да ће Комитет за економска, социјална и културна права након што је размотрио представку, обавестити одговорну државу о својим ставовима и препорукама у погледу представке, а одговорна држава ће их у року од шест месеци размотрити и доставити писани одговор на њих, укључујући ту и предузете акције у светлу тих препорука и ставова. Комитет за економска, социјална и културна права може позвати државу чланицу и да поднесе даље информације о предузетим мерама у погледу датих предлога и препорука, или их укључити у извештај који државе дају Комитету за економска, социјална и културна права (чл. 16–17 ПЕСКП). Одлуке Комитета за економска, социјална и културна права нису дакле правно обавезујуће, а када је реч о препорукама, то може бити компензација за жртве, може се тражити исправљање околности које су довеле до кршења ПЕСКП, може се предложити и низ различитих мера држави, с акцентом на оне које подразумевају минималне трошкове, или може тражити да се испрате даљи поступци државе како би се осигурало испуњавање њених обавеза из ПЕСКП.<sup>63</sup>

## РЕПУБЛИКА СРБИЈА И ФАКУЛТАТИВНИ ПРОТОКОЛ УЗ ПАКТ О ЕКОНОМСКИМ, СОЦИЈАЛНИМ И КУЛТУРНИМ ПРАВИМА

Србија припада кругу земаља које још увек нису ратификовале нити потписале Факултативни протокол. Може се рећи да или припада кругу земаља које обазриво чекају већи број ратификација или евентуално земљама које

<sup>61</sup> *Ibid.*, par. 8.

<sup>62</sup> *Ibid.*, par. 11.

<sup>63</sup> *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, pp. 34–35.



обазриво очекују како ће у пракси Комитет за економска, социјална и културна права да разматра представке, односно тумачити нека од правила из Факултативног протокола. Ипак, имајући у виду да је само 21. земаља ратификовала Факултативни протокол, чини се да су земље из региона заинтересоване да буду обавезане њиме. Од земаља региона, Црна Гора и Босна и Херцеговина су га ратификовале, док су Словенија и Македонија потписале Факултативни протокол.<sup>64</sup> Када је реч о остваривању обавеза из ПЕСКП, Комитет за економска, социјална и културна права је 23. маја 2013. године, усвојио Закључне примедбе у вези са Другим периодичним извештајем о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима у Србији.<sup>65</sup> У Закључним примедбама се између осталог примећује да нису пружене информације о случајевима директне применљивости ПЕСКП пред судовима, да је присутан недостатак систематског прикупљања и обраде података који би омогућили прецизнију процену остваривања економских социјалних и културних права, затим недостатак информација о коришћењу „максимално расположивих ресурса“ у постепеном постизању пуног остваривања права из ПЕСКП. Међутим, од нешто конкретнијих питања, примећен је заиста значајан низ проблема.<sup>66</sup> У Закључним примедбама, Комитет за Економска социјална и културна права је позвао Србију да размотри потписивање и ратификовање Факултативног протокола.<sup>67</sup> Имајући у виду

<sup>64</sup> “Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Status at: 18. 09. 2015”, *United Nation Treaty Collection*.

<sup>65</sup> “Concluding observations on the second periodic report of Serbia”, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 10 July 2014, E/C.12/SRB/CO/2.

<sup>66</sup> Примећен је проблем дискриминације националних и етничких мањина, особа са инвалидитетом, избеглица и интерно расељених лица приликом приступа економским, социјалним и културним правима, затим проблеми у вези процедура за добијање азила, у погледу недостатка средстава за рад Канцеларије за родну равноправност и Савета за родну равноправност, и уопште проблеми у вези равноправног положаја жена, ограничене делотворности Инспектората за рад, начина одређивања минималних зарада, синдикалног организовања, у вези са питањем накнада за незапосленост, питања пензија избеглица и интерно расељених лица, социјалне заштите, проблема трговине људима који је у порасту, насиља у породици, ограничене делотворности стратегија за решавање екстремног сиромаштва, због принудног исељавања из неформалних насеља у Београду без обезбеђеног другог смештаја, малог броја станова који се годишње изграде за породице са малим примањима, недостатка безбедне воде за пиће у руралним областима, због неодговарајућег буџета за систем здравствене заштите, недостатка приступа здравственој заштити угроженим појединцима, због распрострањености насиља и дискриминације у школама, чињенице да културна права нису доступна свима, посебно у руралним подручјима и др.

<sup>67</sup> *Ibid.*, par. 37.

Закључне примедбе, као евентуални разлог због којег Србија није ратификовала Факултативни протокол би се могла придодати и чињеница да је примећен низ спорних питања, која би могла постати предмет индивидуалних представки, а у том процесу се може десити и да искрсну нова спорна питања.

## ЗАКЉУЧАК

Уколико се узму у обзир остали релевантни инструменти који се баве заштитом људских права, као и надзор над њиховим остваривањем, може се закључити да индивидуални механизам жалби осмишљен искључиво за повреде економска социјална и културних права представља значајну новину у области заштите људских права. Истина, у факултативни протокол су унете одређене одредбе, које су биле одраз неспремности држава да препусте разматрање представки Комитету за економска, социјална и културна права. Разлог овакве бриге пре свега лежи у чињеници што многе државе не желе да питање расподеле средстава из буџета буде предмет разматрања. Ипак занимљиво је опажање да механизам извештавања држава о усвојеним мерама из ПЕСКП, може пре подразумевати мешање у питање расподеле буџета или усвојене политике у примени економских социјалних и културних права, него у случају механизма индивидуалних представки.<sup>68</sup> Када је реч о одредбама из Факултативног протокола, као што је раније споменути појам „значајни губитак“, као и тзв. тест оправданости из члана 8. став 4., они иако су резултат неспремности држава да препусте одлучивање о појединачним представкама Комитету за економска социјална и културна права, ипак представљају неодређене појмове. Њихово значење би требало даље да се развије кроз праксу Комитета за економска социјална и културна права. Индивидуални механизам жалби не мора нужно бити ограничен кроз споменуте одредбе, које су у датом тренутку послужиле као основ за консензус. Мада треба имати у виду да су присутни и врло негативни ставови о усвојеној садржини Факултативног протокола. Наиме, указује се да је природно да политике и идеологије играју значајну улогу приликом израде неког међународног инструмента, али да су оне у овом случају довеле до усвајања документа којим је установљен неефикасан механизам жалби на повреде економских социјалних и културних права.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> “Report of the Open-ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its third session”, par. 92.

<sup>69</sup> Arne Vandenberg, Wouter Vandenhoe, “The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process”, op. cit., p. 219.

Не улазећи у дебату око природе економских социјалних и културних права, може се једноставно приметити да је могућност да буду предмет конкретног спора временом постала реалност. Поменута дебата данас више није актуелна колико је то случај са питањем давања пуног значења овим правима приликом њиховог остваривања.<sup>70</sup> О овоме дакле говори и сама чињеница усвајања Факултативног протокола. Неопходно је према томе економским социјалним и културним правима дати нешто конкретнију садржину кроз праксу Комитета за економска социјална и културна права.

У Факултативном протоколу се такође није разјаснило питање одредби из ПЕСКП које спомињу међународну сарадњу и помоћ државама које немају довољно средстава за остваривање економских, социјалних и културних права, у смислу да ли је реч о правној обавези. Неспорно је да развијене земље нису заинтересоване да буду обавезане на овај начин. Ипак, усвојена одредба којом се ипак предвиђа оснивање фонда, додуше искључиво у циљу пружања техничке помоћи државама чланицама у одређеним случајевима ипак има одређени значај. Јасно је да Факултативни протокол неће решити бројне светске проблеме, али бар може пружити наду жртвама повреда економских социјалних и културних права да њихов случај ипак буде саслушан и евентуално осуђена повреда права<sup>71</sup> (наравно под условом да је одговорна држава ратификовала ПЕСКП и Факултативни протокол). Треба имати у виду и релативно мали број ратификација Факултативног протокола, који умањују његову снагу, али је вероватно да ће овај број временом порасти, након појаве првих случајева пред Комитетом за економска, социјална и културна права. Комитет за економска, социјална и културна права ће вероватно у из овог разлога у почетку имати обазрив став, тј. водиће рачуна о забринутостима држава како би привукао већи број ратификација.

Када је реч о Републици Србији, за сада се може приметити да је Комитет за економска социјална и културна права у Закључним примедбама у вези са Другим периодичним извештајем о примени Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, имао низ замерки. Из овог разлога се може претпоставити да Србија оклева са потписивањем и ратификацијом Факултативног протокола, али и свакако због чињенице још није присутан велики број ратификација нити пракса Комитета за економска социјална и културна права. Додуше, земље региона су биле релативно заинтересоване за Факултативни протокол.

<sup>70</sup> Salma Yusuf, "The Rise of Judicially Enforced Economic, Social, and Cultural Rights-Refocusing Perspectives", *op. cit.*, p. 754.

<sup>71</sup> Catarina de Albuquerque, "Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The Missing Piece of the International Bill of Human Rights", *op. cit.*, p. 177.

## ЛИТЕРАТУРА

- Burke-White, W. William, "Human Rights in the Inter-American System", *International Studies Journal*, Vol. 1, Issue 2, 2004.
- Chenwi, Lilian, "An appraisal of international law mechanisms for litigating socio-economic rights, with a particular focus on the OP-ICESCR and the African Commission and Court", Vol. 22, No. 3, *Stellenbosch Law Review*, 2011.
- Chenwi, Lilian, "Correcting the historical asymmetry between rights: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *African Human Rights Law Journal*, Vol.9, No.1, pp. 23–51.
- Coomans, Fons, "The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Law Review*, Vol 11., No. 1, 2011.
- Courtis, Christian, Sepúlveda, Andmagdalena, "Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?", *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, Vol. 27 No. 1, 2009.
- De Albuquerque, Catarina, "Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The Missing Piece of the International Bill of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Volume 32, Number 1, February 2010.
- Griffey, Brian, "The 'Reasonableness' Test: Assessing Violations of State Obligations under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Law Review*, Vol. 11, No. 2, 2011.
- Heringa, A.W., Verhey L., "The EU Charter: Text and Structure", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 8, Number 1, 2011.
- Jovanović, Miodrag; Vujadinović, Dragica; Etinski, Rodoljub, *Democracy and Human Rights in the EU*, Maribor/Belgrade 2009, p. 212.
- Nolan, Justine, Taylor, Luke, "Corporate Responsibility for Economic, Social and Cultural Rights: Rights in Search of a Remedy?", *Journal of Business Ethics*, Volume 87, Issue 2, 2009.
- Paunović, Milan; Krivokapić, Boris; Krstić, Ivana, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd, 2013.
- Poutakidou Depoina, "The right to healthcare in today's challenging world: is justiciability the answer to the existing problems?", 4th International Focus Programme, *Essay Competition on Health Law*, ELSA Greece, 2012, 5; Tomuschat Christian, *Human Rights Between Idealism and Realism*, New York, 2008, p. 45.
- Sepúlveda, Carmona M. Magdalena, *The Nature of the Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen-Oxford-New York, 2003.

- Sepulveda, Magdalena, "Obligations of 'International Assistance and cooperation' in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 24/2, 2006.
- The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Academy in-brief No. 2, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, July 2013.
- Vandenbogaerde, Arne, Vandenhole, Wouter, "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An Ex Ante Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", *Human Rights Law Review*, Volume 10, Issue 2, 2010, p. 210.
- Yusuf, Salma, "The Rise of Judicially Enforced Economic, Social, and Cultural Rights-Refocusing Perspectives", *Seattle Journal for Social Justice*, Volume 10, Issue 2, April 2012, pp. 758-159.

**INDIVIDUAL COMPLAINT MECHANISM BEFORE  
THE UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS  
– A SIGNIFICANT STEP FORWARD?**

*Andela ĐUKANOVIĆ*

SUMMARY

It seems that in the framework of the United Nations, specifically in the instruments for the protection of human rights, greater attention is given to the protection of civil and political rights, than to the protection of economic, social and cultural rights. Between the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, until recently, significant difference existed in terms of available remedies in case of violation of the protected human rights. However, relatively recently adopted the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights entered into force. This document corrected historical difference that existed between these two instruments, given that it introduced an individual complaint mechanism before the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. In this article, the content of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights will be analyzed, problems that existed during its drafting, as well as differences in relation to other similar instruments within the UN and regional systems for human rights protection. During the drafting the Optional Protocol several questions were particularly controversial, primarily a question of the exact scope of provided protection (whether to include just some rights, or all rights protected by ICESCR), entities entitled to submit petition, the criteria for assessing applications, and also the question of international assistance and cooperation. Views concerning the nature of economic, social and cultural rights will be briefly presented, especially

regarding their justiciability, considering that for a long time there was skepticism in this regard. Also, Serbia's attitude towards this document will be briefly presented, as well as the relationship with the Economic, Social and Cultural Rights of the UN system. At the end of the work evaluation of the established mechanism of individual complaints will be given.

*Key words:* the United Nations, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, mechanism of individual complaints.