

Ujedinjeni narodi
Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava
Devetnaesta sjednica, 1998.¹

Sadržajna pitanja koja proizlaze iz provedbe Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Opći komentar br. 9: Domaća primjena Pakta

A. Obveza provedbe Pakta u domaćem pravnom poretku

1. U svom Općem komentaru br. 3 (1990.) Odbor se bavio pitanjima koja se odnose na prirodu i opseg obveza država stranaka. Ovaj opći komentar nastoji dalje razraditi određene elemente ranijeg izlaganja. Središnja obveza u odnosu na Pakt jest da države stranke provedu prava priznata u njemu. Zahtijevajući od vlada da to učine „svim odgovarajućim sredstvima“, Pakt usvaja širok i fleksibilan pristup koji omogućuje uzimanje u obzir posebnosti pravnih i administrativnih sustava svake države, kao i drugih relevantnih razmatranja.

2. Ali ta fleksibilnost koegzistira s obvezom svake države stranke da upotrijebi sva raspoloživa sredstva kako bi provela prava priznata u Paktu. U tom se smislu moraju imati na umu temeljni zahtjevi međunarodnog prava o ljudskim pravima. Tako norme Pakta moraju biti priznate na odgovarajuće načine unutar domaćeg pravnog poretka, odgovarajuća sredstva pravne zaštite ili pravni lijekovi moraju biti dostupni svakom pojedincu ili grupi koja je oštećena i moraju biti uspostavljeni odgovarajući načini osiguravanja odgovornosti vlade.

3. Pitanja koja se odnose na domaću primjenu Pakta moraju se razmatrati u svjetlu dvaju načela međunarodnog prava. Prvo, koje se odražava u članku 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969., jest da se „stranka ne može pozvati na odredbe svoga unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje ugovora“. Drugim riječima, države bi trebale modificirati domaći pravni poredak na način koji je potreban kako bi izvršile svoje ugovorne obveze.² Ovo pitanje dalje razmatra Odbor u svom Općem komentaru br. 12 (1998.). Drugo načelo odražava se u članku 8. Opće deklaracije o ljudskim pravima, prema kojem „Svatko ima pravo na djelotvorno pravno sredstvo pred nadležnim domaćim sudovima zbog djela kojima su povrijeđena njegova temeljna prava zajamčena ustavom ili zakonom.“ Pakt ne sadrži izravni pandan članku 2., st. 3. (b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji obvezuje države stranke da, između ostalog, „unaprjeđuju mogućnosti sudskog pravnog lijeka“. Ipak, država stranka koja želi opravdati svoj propust u pružanju bilo kakvih domaćih pravnih lijekova u slučaju povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava trebala bi pokazati ili da takva pravna sredstva nisu „prikladna sredstva“ u smislu članka 2., st. 1. Pakta ili da su, s obzirom na druga korištena sredstva, ona nepotrebna. Bit će to teško pokazati i Odbor smatra da bi u mnogim slučajevima druga korištena „sredstva“ mogla postati neučinkovita ako nisu ojačana ili dopunjena pravnim lijekovima.

¹ Usvojen na 51. sastanku 1. prosinca 1998. (devetnaesta sjednica), E/C.12/1998/24.

² A/CONF.39/27.

B. Status Pakta u domaćem pravnom poretku

4. Općenito, pravno obvezujući međunarodni standardi ljudskih prava trebaju djelovati izravno i trenutno unutar domaćeg pravnog sustava svake države stranke, omogućujući pojedincima da traže provedbu svojih prava pred nacionalnim sudovima i tribunalima. Pravilo koje zahtijeva iscrpljenje domaćih pravnih lijekova dodatno naglašava primarnost nacionalnih pravnih lijekova u tom pogledu. Postojanje i daljnji razvoj međunarodnih postupaka za ostvarivanje pojedinačnih zahtjeva je važno, ali takvi su postupci na kraju samo dopuna učinkovitim nacionalnim pravnim lijekovima.

5. Pakt ne propisuje specifična sredstva kojima se mora implementirati u nacionalni pravni poredak. I ne postoji odredba koja obvezuje na sveobuhvatno uključivanje ili zahtijeva da mu se dodijeli bilo kakav specifičan status u nacionalnom pravu. Iako je točna metoda kojom se prava iz Pakta provode u nacionalnom pravu stvar koju svaka država stranka odlučuje, sredstva koja se koriste trebaju biti odgovarajuća u smislu postizanja rezultata koji su u skladu s punim ispunjenjem njezinih obveza od strane države stranke. Odabrana sredstva također su podložna provjeri kao dio ispitivanja usklađenosti države stranke s njezinim obvezama prema Paktu od strane Odbora.

6. Analiza prakse država u odnosu na Pakt pokazuje da su države koristile različite pristupe. Neke države nisu učinile baš ništa konkretno. Od onih koje su poduzele mjere, neke su države transformirale Pakt u domaći zakon dopunjujući ili mijenjajući postojeću legislativu, bez pozivanja na posebne uvjete Pakta. Drugi su ga usvojili ili uključili u domaći zakon tako da su njegovi uvjeti ostali netaknuti i dobili formalnu valjanost u nacionalnom pravnom poretku. To se često činilo putem ustavnih odredbi koje su davale prednost odredbama međunarodnih ugovora o ljudskim pravima u odnosu na nedosljedne domaće zakone. Pristup država Paktu značajno ovisi o prihvaćenom pristupu prema ugovorima općenito u domaćem pravnom poretku.

7. No bez obzira na preferiranu metodologiju, nekoliko načela proizlazi iz dužnosti provedbe Pakta i stoga se moraju poštivati. Prvo, odabrana sredstva provedbe moraju biti primjerena kako bi se osiguralo ispunjavanje obveza prema Paktu. Potreba da se osigura justicijabilnost (vidi paragraf 10. u nastavku) relevantna je pri određivanju najboljeg načina davanja domaćeg pravnog učinka pravima iz Pakta. Drugo, u zemlji u pitanju treba uzeti u obzir sredstva koja su se pokazala najučinkovitijima u osiguravanju zaštite drugih ljudskih prava. Tamo gdje se sredstva koja se koriste za provedbu Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima značajno razlikuju od onih koja se koriste u odnosu na druge ugovore o ljudskim pravima, za to treba postojati uvjerljivo opravdanje, uzimajući u obzir činjenicu da su formulacije koje se koriste u Paktu u znatnoj mjeri usporedive s onima koji se koriste u ugovorima koji se bave građanskim i političkim pravima.

8. Treće, iako Pakt formalno ne obvezuje države da ugrade njegove odredbe u domaće zakone, takav je pristup poželjan. Izravnim uvrštavanjem izbjegavaju se problemi koji bi mogli nastati pri prijenosu ugovornih obveza u nacionalne zakone i pruža se temelj da se pojedinci izravno

mogu pozvati na prava iz Pakta pred nacionalnim sudovima. Zato Odbor snažno potiče službeno usvajanje ili uključivanje Pakta u nacionalne zakone.

C. Uloga pravnih lijekova

Pravni ili sudski lijekovi?

9. Pravo na učinkoviti pravni lijek ne mora se tumačiti kao zahtjev da uvijek postoji sudski lijek. Administrativni pravni lijekovi će u mnogim slučajevima biti adekvatni, a oni koji žive unutar jurisdikcije države stranke imaju legitimno očekivanje, temeljeno na načelu dobre vjere, da će sve administrativne vlasti uzeti u obzir zahtjeve Pakta u svom donošenju odluka. Svaki takav administrativni pravni lijek trebao bi biti dostupan, pristupačan, pravovremen i učinkovit. Konačno pravo na sudsku žalbu na administrativne postupke ove vrste bi također često bilo prikladno. S druge strane, postoje neke obveze, kao što su (ali ne ograničavaju se na) one koje se odnose na nediskriminaciju,³ za koje bi pružanje nekog oblika sudskog pravnog lijeka bilo neophodno kako bi se zadovoljili zahtjevi Pakta. Drugim riječima, kad god neko pravo iz Pakta ne može biti u potpunosti učinkovito bez uloge sudstva, sudski pravni lijekovi su potrebni.

Justicijabilnost

10. U odnosu na građanska i politička prava, općenito se podrazumijeva da su pravni lijekovi za kršenja prava esencijalni. Nažalost, prečesto se suprotno pretpostavlja u odnosu na ekonomska, socijalna i kulturna prava. Ova diskrepancija nije opravdana ni prirodom prava, ni relevantnim odredbama Pakta. Odbor je već jasno dao do znanja da smatra da se mnoge odredbe u Paktu mogu odmah provesti. Tako je u Općem komentaru br. 3 citirao, kao primjer, članke 3., 7. (a) (i), 8., 10., st. 3, 13., st. 2 (a), 13., st. 3., 13., st. 4. i 15., st. 3. U tom je pogledu važno razlikovati justicijabilnost (koja se odnosi na one stvari koje sudovi mogu riješiti na odgovarajući način) i norme koje su same po sebi izvršne (koje sudovi mogu primijeniti bez daljnje elaboracije). Iako treba uzeti u obzir opći pristup svakog pravnog sustava, ne postoji pravo iz Pakta za koje se ne bi moglo smatrati da posjeduje barem neke značajne pravne dimenzije u velikoj većini sustava. Ponekad se predlaže da se pitanja koja uključuju raspodjelu sredstava trebaju prepustiti političkim vlastima, a ne sudovima. Dok se odgovarajuće nadležnosti različitih grana vlasti moraju poštivati, prikladno je priznati da su sudovi općenito već uključeni u znatan niz pitanja koja imaju značajne implikacije na resurse. Usvajanje krute klasifikacije ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja ih, po definiciji, stavlja izvan domašaja sudova, bilo bi stoga proizvoljno i nespojivo s načelom da su dva skupa ljudskih prava nedjeljiva i međuovisna. To bi također drastično ograničilo sposobnost sudova da štite prava najugroženijih skupina i skupina u nepovoljnom položaju u društvu.

Samoizvršenje

11. Pakt ne negira mogućnost da se prava koja sadrži mogu smatrati samoizvršivima u sustavima u kojima je ta mogućnost predviđena. Doista, pokušaji da se u Pakt uključi posebna odredba u smislu da se on smatra "nesamoizvršivim" prilikom izrade Pakta bili su oštro

³ Sukladno članku 2., stavku 2, države „preuzimaju obvezu jamčiti“ da se prava iz Pakta ostvaruju „bez diskriminacije bilo koje vrste“.

odbijeni. U većini će država odluka o tome je li ugovorna odredba sama po sebi samoizvršiva biti stvar sudova, a ne izvršne ili zakonodavne vlasti. Kako bi učinkovito obavljali tu funkciju, relevantni sudovi i tribunali moraju biti upoznati s prirodom i implikacijama Pakta i važnom ulogom pravnih lijekova u njegovoj provedbi. Tako bi, na primjer, kada su vlade uključene u sudske postupke oni trebali promicati tumačenja domaćih zakona koja provode njihove obveze iz Pakta. Slično tome, pravosudna izobrazba treba u potpunosti uzeti u obzir justicijabilnost Pakta. Osobito je važno izbjeći bilo kakvu apriornu pretpostavku da se norme trebaju smatrati nesamoizvršivima. Zapravo, mnoge od njih navedene su na način koji je barem jednako jasan i specifičan kao u drugim ugovorima o ljudskim pravima, a čije odredbe sudovi redovito smatraju samoizvršivima.

D. Tretman Pakta na domaćim sudovima

12. U smjernicama za izvještavanje Odbora, od država se traži da pruže informacije o tome može li se na odredbe Pakta „pozivati pred sudovima, drugim tribunalima ili administrativnim vlastima i mogu li ih oni izravno provoditi“.⁴ Neke države su pružile te informacije, ali veća važnost treba biti pridana tom elementu u budućim izvještajima. Konkretno, Odbor od država stranaka traži da pruže detalje o svakoj značajnoj sudskoj praksi iz domaćih sudova u kojoj se koriste odredbe Pakta.

13. Na temelju dostupnih informacija, jasno je da je praksa država različita. Odbor primjećuje da su neki sudovi primijenili odredbe Pakta bilo izravno, bilo kao interpretativne standarde. Drugi sudovi su u načelu spremni priznati relevantnost Pakta za tumačenje domaćeg prava, ali u praksi je utjecaj Pakta na obrazloženje ili ishod slučajeva vrlo ograničen. Neki su sudovi odbili dati bilo kakav stupanj pravnog učinka Paktu u slučajevima u kojima su se pojedinci pozivali na njega. Postoji veliki prostor za sudove u većini zemalja da se više oslanjaju na Pakt.

14. U granicama odgovarajućeg obavljanja svojih funkcija sudskog nadzora, sudovi bi trebali uzeti u obzir prava iz Pakta gdje je to potrebno, kako bi se osiguralo da ponašanje države bude u skladu s njezinim obvezama prema Paktu. Zanemarivanje ove odgovornosti od strane sudova je nespojivo s načelom vladavine prava, koje uvijek mora uključivati poštivanje međunarodnih obveza o ljudskim pravima.

15. Općenito je prihvaćeno da bi domaće pravo trebalo biti tumačeno što je više moguće na način koji je u skladu s međunarodnim pravnim obvezama države. Dakle, kada se domaći donositelj odluka suoči s izborom između tumačenja domaćeg prava koje bi državu dovelo do kršenja Pakta i onog koje bi omogućilo državi da se pridržava Pakta, međunarodno pravo zahtjeva izbor potonjeg. Jamstva jednakosti i nediskriminacije trebala bi se tumačiti, koliko god je to moguće, na načine koji olakšavaju punu zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

⁴ Smjernice za izvještavanje, E/C.12/1990/8, Prilog IV.