**Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava**

Dužnosti država prema izbeglicama i migrantima po osnovu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Izjava Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | E/C.12/2017/1 | |
|  | **Prethodno neredigovano izdanje** | | Distribucija.: Opšta  24. februar 2017  Original: na engleskom jeziku |

I. Uvod

1. Njujorškom deklaracijom o izbeglicama i migrantima, usvojenom 19. septembra 2016. nakon plenarnog sastanka Generalne skupštine na visokom nivou o rešavanju pitanja kretanja velikog broja izbeglica i migranata, šefovi država i vlada i visoki predstavnici su ponovo potvrdili da se ljudska prava svih izbeglica i migranata bez obzira na njihov pravni status, moraju u poptunosti poštovati i štititi Podsetili su da „iako je postupanje prema njima uređeno zasebnim pravnim okvirima, izbeglice i migranti imaju ista univerzalna ljudska prava i osnovne slobode kao i svi drugi ljudi.“**[[1]](#footnote-1)** Šefovi država, vlada i visoki predstavnici su se obavezali da rade na usvajanju globalnog ugovora o izbeglicama i globalnog ugovora o bezbednim, kontrolisanim i regularnim migracijama tokom 2018. godine.
2. S obzirom na to da međunarodna zajednica razmatra kako da reši situaciju ljudi koji beže od sukoba i progona u ratom zahvaćenim zemljama i kako da odgovori na izazove izazvane migratornim tokovima, postavljaju se pitanja vezana za obim ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava na koja ljudi o kojima je reč treba da imaju pravo u zemljama kroz koje prolaze ili u kojima traže utočište ili se nastanjuju. Stoga Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava želi da podseti na garantije predviđene Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (prim. prev. u daljem tekstu: Pakt).

II. Prihvat izbeglica i migranata : neposredne obaveze shodno Paktu

1. Svi ljudi u nadležnosti države o kojoj je reč treba da uživaju prava zajemčena Paktom. To obuhvata tražioce azila i izbeglice, kao i druge migrante, čak iako njihov status u toj zemlji nije zakonit. Kada je reč o izbeglicama, u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. i Njujorškom protokolu iz 1967. godine**[[2]](#footnote-2)** su navedeni brojni standardi vezani za ekonomska, socijalna i kulturna prava izbeglica koje države ugovornice moraju da poštuju. Ova pravila, međutim, državama u praksi daju široko polje slobodne procene. Pakt treba posmatrati kao dopunu Ženevske konvencije.
2. U Paktu je jasno propisano da ostvarivanje prava koja su njime priznata može samo progresivno da se obezbeđuje, do maksimuma raspoloživih sredstava svake države ugovornice (čl. 2, st. 1). To, međutim, ne znači da države ugovornice mogu beskrajno da odlažu preduzimanje koraka kako bi obezbedile ostvarivanje prava pojedinaca u njihovoj nadležnosti. Štaviše, u Paktu su propisane brojne obaveze koje imaju neposredno dejstvo. Te obaveze važe i u slučaju pojedinaca koji su deo velike grupe izbeglica ili migranata koji iznenada-potpadaju pod nadležnost država o kojima je reč.

1. Zabrana diskriminacije po osnovu državljanstva ili pravnog statusa

1. Shodno Paktu, države ugovornice imaju neposrednu obavezu da jemče sva prava bez diskriminacije**[[3]](#footnote-3)** Svakoj državi je prepušteno određeno polje slobodne procene da odluči koje će mere usvojiti kako bi postupno obezbedila ostvarivanje prava zajemčenih Paktom, pod uslovom da su ti koraci ciljani, konkretni i što jasnije usmereni na ispunjavanje obaveza propisanih Paktom.**[[4]](#footnote-4)** Nijedna mera koju država usvoji, međutim, ne sme da dovede do diskriminacije. Svako razlikovanje, isključenje, ograničenje, davanje prednosti ili različito postupanje po osnovu državljanstva ili pravnog statusa stoga mora biti u skladu sa zakonom, da teži ostvarenju legitimnog cilja i da bude srazmerno cilju kojem se teži. Različito postupanje koje ne zadovoljava ove uslove treba smatrati nezakonitom diskriminacijom zabranjenom članom 2, st. 2 Pakta. Pored toga, u članu 3 je propisana obaveza država ugovornica da obezbede jednako pravo žena i muškaraca na uživanje prava zajemčenih Paktom. U skladu sa Opštim komentarom br. 20 (2009), nedostatak raspoloživih sredstava ne može se smatrati objektivnim i razumnim opravdanjem za razliku u postupanju ako država ugovornica ne pokaže „da je uložila maksimalan napor da upotrebi sva sredstva koja su joj na raspolaganju da bi prioritetno zadovoljila minimum svojih obaveza“.**[[5]](#footnote-5)**
2. Komitet je jasno istakao da se zaštita od diskriminacije ne može usloviti zakonitim statusom u zemlji domaćinu. Na primer, naglasio je da „osnov državljanstva ne treba da predstavlja prepreku pristupu pravima iz Pakta“, da „sva deca na teritoriji neke države, uključujući onu bez regulisanog statusa boravka, imaju pravo na obrazovanje i pristup odgovarajućoj ishrani i (finansijski) dostupnoj zdravstvenoj zaštiti“,**[[6]](#footnote-6)** i da (pored prava na samozapošljavanje, koje je zajemčeno svim izbeglicama shodno Ženevskoj konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine), svaka razlika u postupanju kada je reč o pristupu zapošljavanju mora biti opravdana u skladu sa kriterijumima navedenim u prethodnom stavu.**[[7]](#footnote-7)** Komitet s tim u vezi konstatuje da pristup obrazovanju i pristup zapošljavanju predstavljaju važne kanale za integraciju u zemlji domaćinu i smanjuju zavisnost izbeglica ili migranata od javne podrške ili privatnih dobrotvora.
3. U skladu sa zahtevom vezanim za zabranu diskriminacije, države ugovornice treba da posvete posebnu pažnju praktičnim preprekama sa kojima se određene grupe stanovništva mogu suočiti u uživanju svojih prava iz Pakta. Tražioci azila i migranti bez regulisanog statusa boravka se naročito nalaze u opasnosti od diskriminacije u uživanju prava iz Pakta usled njihove neizvesne situacije.**[[8]](#footnote-8)**
4. U članu 2, st. 3 Pakta propisan je izuzetak od načela zabrane diskriminacije u uživanju prava iz Pakta po osnovu nacionalnosti. Shodno toj odredbi: „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.“ Ovaj se izuzetak odnosi samo na zemlje u razvoju i samo na „ekonomska prava“, naročito na pristup zapošljavanju. Njime je državama dozvoljeno da odrede obim u kojem će jemčiti ta prava, ali im nije dozvoljeno da u potpunosti uskrate uživanje tih prava. Iako prima k znanju zabrinutost vezanu za zaštitu pristupa zapošljavanju državljana, Komitet, međutim, primećuje da migrant koji ima pristup zapošljavanju ili samozapošljavanju opšte uzev doprinosi domaćoj privredi (ali da će mu možda biti potrebna socijalna pomoć ako ostane bez ikakvih sredstava za sticanje prihoda). Komitet takođe napominje da, iako se obrazovanje ponekad opisuje kao ekonomsko pravo, države treba da priznaju pravo svakog deteta na obrazovanje bez obzira na nacionalnost ili pravni status njegovih roditelja.

2. Osnovne obaveze

1. U svim okolnostima treba očuvati osnovni minimalni sadržaj svakog prava a odgovarajuće obaveze ispunjavati u odnosu na sve ljude pod delotvornom kontrolom države, bez izuzetka. Komitet je ranije naglasio da dužnost obezbeđivanja slobode od gladi,**[[9]](#footnote-9)** garantovanja pristupa vodi radi zadovoljenja osnovnih potreba,**[[10]](#footnote-10)** pristupa neophodnim lekovima**[[11]](#footnote-11)** ili obrazovanju u skladu sa „minimumom standarda obrazovanja“**[[12]](#footnote-12)** predstavljaju osnovne obaveze država te ne bi trebalo da budu ograničene po osnovu državljanstva ili pravnog statusa.
2. Kao što je Komitet je ranije potvrdio, „da bi država ugovornica mogla da pripiše neuspeh u ostvarivanju makar minimuma osnovnih obaveza nedostatku raspoloživih sredstava, ona mora pokazati da je uložila maksimalan napor da upotrebi sva sredstva koja su joj na raspolaganju da bi prioritetno zadovoljila minimum svojih obaveza.“**[[13]](#footnote-13)** Premda države ugovornice Pakta treba da omogućuju prihvat izbeglica i migranata koji dolaze srazmerno svojim maksimalnim raspoloživim sredstvima, one u načelu neće moći da opravdaju ograničenje uživanja osnovnog sadržaja prava iz Pakta zbog nedostatka sredstava, čak i kada se suoče sa iznenadnim prilivom značajnogg broja izbeglica. Kao što je Komitet konstatovao u svojoj Izjavi o siromaštvu usvojenoj 2001. godine, „s obzirom na to da se od osnovnih obaveza ne može odstupiti, one nastavljaju da postoje i u situacijama sukoba, vanrednih situacija i prirodnih katastrofa“.**[[14]](#footnote-14)**

III. Integracija izbeglica i migranata bez regulisanog statusa boravka

1. Pored neposredne obaveze da obezbede garantije osnovnog minimalnog sadržaja prava iz Pakta svim izbeglicama i migrantima u njihovoj nadležnosti, države ugovornice treba odredbe Pakta da uzimaju u obzir i prilikom utvrđivanja uslova za integraciju izbeglica i migranata koji se nastanjuju na njihovoj teritoriji. Komitet naročito obraća pažnju država ugovornica na činjenicu da uživanje prava iz Pakta ne treba da zavisi od pravnog statusa lica o kojima je reč. Usled neregulisanog statusa boravka, roditelji često ne mogu svoju decu da šalju u školu a migranti da pristupe zdravstvenoj zaštiti, uključujući hitno lečenje, da se zaposle, da se prijave za socijalni stan ili da se angažuju u nekoj privrednoj delatnosti u svojstvu samozaposlenog. Ova situacija ne može da se toleriše. Dok se ne usvoji odluka o njihovom zahtevu za za azil , tražiocima azila treba odobriti privremeni status koji im omogućuje da bez diskriminacije uživaju ekonomska, socijalna i kulturna prava. To podrazumeva više od elementarne obaveze registracije dece po rođenju, kao što se navodi u članu 7, st. 1 Konvencije o pravima deteta i članu 29 Konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica. Niti se migranti bez regulisanog statusa boravka koji ne traže azil mogu jednostavno ignorisati. Bez obzira na mogućnosti da će im država naložiti da napuste njenu teritoriju, samo prisustvo migranata u nadležnosti države joj nameće određene obaveze, uključujući, naravno, osnovnu obavezu da prizna njihovo prisustvo i činjenicu da migranti od nacionalnih vlasti mogu zahtevati ostvarivanje svojih prava.
2. Komitet je u svom Opštem komentaru br. 14 (2000) podsetio na dužnost država ugovornica da poštuju pravo na zdravlje tako što će obezbediti da sva lica, uključujući migrante, imaju jednak pristup preventivnim, kurativnim i palijativnim zdravstvenim uslugama, bez obzira na njihov pravni status i isprave.**[[15]](#footnote-15)** Komitet je svestan da se migranti suočavaju sa određenim preprekama u tom pogledu. Oni koji traže pristup zdravstvenoj zaštiti možda moraju da prilože isprave. Migranti, naročito oni koji ne govore jezik zemlje domaćina, možda nisu ni svesni na šta sve imaju pravo.Migranti u iregularnoj situaciji takođe mogu strahovati da će biti pritvoreni i deportovani, naročito u zemljama u kojima su javni službenici dužni da prijavljuju iregalne migrante. Pored obezbeđivanja pristupa zdravstvenoj zaštiti bez diskriminacije, potrebno je da postoje i čvrsti zidovi između zdravstvenih radnika i organa reda i mira a zemlja domaćin treba migrantima da stavi na raspolaganje odgovarajuće informacije na jezicima koje najčešće govore kako bi se obezbedilo da takve situacije nemaju za posledicu izbegavanje migranata da zatraže i dobiju zdravstvenu zaštitu.
3. Komitet je u svom Opštem komentaru br. 23 (2016) o pravu na pravične i povoljne uslove rada priznatom u članu 7 Pakta migrante identifikovao kao grupu čija se prava nalaze u naročitoj opasnosti. Konstatovao je da ti radnici „naročito ako nemaju regulisan status boravka, mogu biti izloženi eksploataciji, dugačkom radnom vremenu, nepravičnim zaradama i opasnoj i nezdravoj radnoj sredini.“ Komitet je naveo veći broj faktora koji mogu uvećati njihovu ugroženost, uključujući situacije u kojima poslodavac kontroliše pravo boravka radnika migranta ili u kojima je radnik migrant vezan za određenog poslodavca; nemogućnost radnika migranata da se sporazumeva na jeziku koji se govori u datoj zemlji; strah od osvete poslodavca; i potonje proterivanje ako se taj radnik požali na uslove rada.**[[16]](#footnote-16)** Sledi da, pored toga što se zakonima i politikom mora obezbediti da se prema radnicima migrantina postupa ništa manje nepovoljno nego prema radnicima državljanima kada je reč o naknadama za rad i uslovima rada, možda će biti nužno usvojiti određene mere zaštite radnika bez regulisanog statusa boravka, kako bi se obezbedilo izlaženje na kraj sa svakom evenutalnom zloupotrebom njihovog stanja ugroženosti kao i da oni ne strahuju od podnošenja pritužbi nadležnim organima.
4. Slična se pitanja otvaraju i u pogledu prava na stanovanje. Komitet je u više navrata utvrdio da migranti žive u neuslovnom smeštaju, ponekad u geografski odvojenim područjima. Tu je zabrinutost izrazio i Komitet za ukidanje rasne diskriminacije u svojoj Opštoj preporuci br. 30 (2004), u kojoj je države ugovornice pozvao da „uklone prepreke koje sprečavaju nedržavljane da uživaju ekonomska, socijalna i kulturna prava, konkretno u [oblasti] … stanovanja“ i da „jemče jednako uživanje prava na adekvatno stanovanje državljanima i nedržavljanima, naročito izbegavanjem segregacije u stanovanju i obezbeđivanjem da se agencije za stanovanje uzdržavaju od diskriminatorske prakse.“**[[17]](#footnote-17)**
5. Komitet je u svom Opštem komentaru br. 19 (2007) podsetio da migrantima treba da budu dostupni „nedoprinosni programi finansijske podrške, zdravstvene zaštite i podrške porodici“. Bilo kakva ograničenja, uključujući i rok za sticanje prava, moraju biti srazmerna i razumna.**[[18]](#footnote-18)** Davanje doprinosnih socijalnih naknada tražiocima azila i migrantima bez regulisanog statusa boravka stvara određene izazove; možda će, međutim, njihovo integrisanje u te programe biti teško zbog neizvesne (i ponekad privremene) situacije ovih grupa. Komitet, međutim, konstatuje da čak i kada su zaposleni „na crno“, često kod beskrupuloznih poslodavaca koji nastoje da smanje troškove tako što ne isplaćuju doprinose za socijalno osiguranje, radnici koji pripadaju ovim kategorijama ipak doprinose finansiranju sistema socijalnog osiguranja jer plaćaju posredne poreze. Nemogućnost radnika bez regulisanog statusa boravka da dobijaju naknade socijalnog osiguranja uvećava njihovu ugroženost i zavisnost od poslodavaca.
6. Komitet potvrđuje da ugroženost žena i devojčica izbeglica i migrantkinja od trgovine ljudima i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja i eksploatacije raste tokom sukoba i katastrofa. Ta je ugroženost još veća u slučaju žena i devojčica izbeglica i migrantkinja bez regulisanog statusa boravka, koje se ustručavaju da prijavljuju takvo zlostavljanje zbog svog pravnog statusa i zato što možda nemaju poverenje u vlasti i strahuju od deportacije.

IV. Prikupljanje podataka kao osnov nacionalnih planova o pravima

1. Komitet primećuje da u brojnim slučajevima izveštaji država ugovornica ne pružaju dovoljno informacija o meri u kojoj lica kojima je priznato utočište, tražioci azila i migranti bez regulisanog statusa boravka uživaju prava iz Pakta. Komitet poziva države ugovornice da prikupljaju te podatke kako bi mogao da oceni u kojoj meri one poštuju svoje obaveze iz Pakta. Prikupljanje tih podataka može značajno da doprinese usvajanju i sprovođenju politike usmerene na unapređenje, na primer, pristupa zapošljavanju, obrazovanju ili zdravstvenoj zaštiti migranata, uključujući migrante bez regulisanog statusa boravka, koji se nalaze u nadležnosti države ugovornice.

V. Međunarodna saradnja

1. Kao što je potvrđeno u članu 2, st. 1, članu 11, st. 2, t. b) i članovima 22 i 23 Pakta, ostvarivanje prava zajemčenih Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima zajednički je cilj svih država ugovornica. One su se kao članice Ujedinjenih nacija obavezale da sarađuju na ostvarenju ovog cilja.**[[19]](#footnote-19)** Međunarodna pomoć i saradnja su naročito potrebne kako bi države koje se suočavaju sa iznenadnim prilivom izbeglica i migranata mogle da ispunjavaju svoje osnovne obaveze koje su definisane gore u tekstu. Kao što je Komitet jasno istakao u svojoj Izjavi o siromaštvu, te dužnosti „proizvode nacionalne obaveze svih država i međunarodne obaveze razvijenih država, kao i drugih koje se nalaze ’u položaju da pomažu’.“**[[20]](#footnote-20)** Komitet je svestan toga da se neke države suočavaju sa većim opterećenjem od drugih kada se suoče sa prilivom velikog broja migranata koji beže od sukoba ili progona. Komitet smara da svaka mera koju države ugovornice usvoje kako bi poduprle ostvarivanje prava iz Pakta na teritoriji drugih država doprinosi ciljevima Pakta.

1. Ibid., st. 6. [↑](#footnote-ref-1)
2. Konvencija o statusu izbeglica koja je 28. jula 1951. usvojena na Konferenciji opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva. Konferencija je sazvana u skladu sa Rezolucijom br. 429 (V) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija usvojene 14. decembra 1950. godine, Stupila je na snagu 22. aprila 1954. godine, U.N.T.S., Tom 189, str. 150; Protokol o statusu izbeglica, potpisan u Njujorku 31. januara 1967, U.N.T.S., Tom 606, str. 267. [↑](#footnote-ref-2)
3. Opšti komentar br. 3 (1990): Priroda obaveza država ugovornica (E/1991/3), st. 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ibid*., st. 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Opšti komentar br. 20 (2009): Zabrana diskriminacije u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (čl. 2, st. 2 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima) (E/C.12/GC/20), st. 13. [↑](#footnote-ref-5)
6. Opšti komentar br. 20 (2009): Zabrana diskriminacije u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (čl. 2, st. 2 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima) (E/C.12/GC/20), st. 30 („Prava iz Pakta važe za sve, uključujući nedržavljane, poput izbeglica, tražilaca azila, apatrida, radnika migranata i žrtava međunarodne trgovine ljudima, bez obzira na njihov pravni status i isprave“). [↑](#footnote-ref-6)
7. Opšti komentar br. 18 (2006): Pravo na rad (E/C.12/GC/18), st. 31. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vidi, npr., Opšti komentar br. 15 (2002): Pravo na vodu (E/C.12/2002/11), st. 16 („Države ugovornice treba da posvećuju posebnu pažnju pojedincima i grupama koji se tradicionalno suočavaju sa teškoćama u uživanju ovog prava, uključujući žene, decu, manjinske grupe, domorodačke narode, izbeglice, tražioce azila, interno raseljena lica, radnike migrante, zatvorenike i pritvorenike“). [↑](#footnote-ref-8)
9. Opšti komentar br. 12 (2000): Pravo na adekvatnu ishranu (E/C.12/1999/5), st. 6, 14 i 17. [↑](#footnote-ref-9)
10. Opšti komentar br. 15 (2002): Pravo na vodu (E/C.12/2002/11), st. 37. [↑](#footnote-ref-10)
11. Opšti komentar br. 14 (2000): Pravo na najviši dostignuti standard zdravlja (E/C.12/2000/4), st. 43. [↑](#footnote-ref-11)
12. Opšti komentar br. 13 (2000): Pravo na obrazovanje (E/C.12/1999/10), st. 57. [↑](#footnote-ref-12)
13. Opšti komentar br. 3 (1990): Priroda obaveza država ugovornica (E/1991/3), st. 10. [↑](#footnote-ref-13)
14. E/C.12/2001/10, st. 18. [↑](#footnote-ref-14)
15. Opšti komentar br. 14: Pravo na najviši dostignuti standard zdravlja (E/C.12/2000/4), st. 34. [↑](#footnote-ref-15)
16. E/C.12/GC/23, st.. 47, e). [↑](#footnote-ref-16)
17. CERD/C/64/Misc.11/rev.3, st. 29 i 32. [↑](#footnote-ref-17)
18. Opšti komentar br. 19 (2007): Pravo na socijalno osiguranje (E/C.12/GC/19), st. 37. [↑](#footnote-ref-18)
19. Povelja Ujedinjenih nacija, čl. 56. [↑](#footnote-ref-19)
20. E/C.12/2001/10, st.17. [↑](#footnote-ref-20)