

NACIONALNE MERE ZA SPROVOĐENJE U ŽIVOT PAKTOVA O PRAVIMA ČOVEKA

Međunarodni Pakt o građanskim i političkim i Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, usvojeni u Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija decembra meseca 1966. godine,¹ predstavljaju sintezu dela opšteg međunarodnog prava koji obuhvata ljudska prava. U njima je, u formi ugovornih pravila, obuhvaćen širok krug materijalnih prava oko kojih je moglo da dođe do saglasnosti većine država Organizacije ujedinjenih nacija. No, Paktovi se nisu zadržali samo na proglašavanju prava. Imajući u vidu dosadašnja iskustva kad su zbog odsustva detaljno regulisanog postupka akti o pravima čoveka ostajali mrtvo slovo na hartiji, države su u Paktovima, pored materijalnih, predvidele i prava proceduralne prirode. Njihovo usvajanje međutim, bilo je predmet velikih mešlaganja. Članovi izvesnih delegacija u diskusijama su izričito bili protiv odredbi o kontroli ponašanja ugovornica. Zalagali su se zato samo za implementaciju na unutrašnjem planu. Bilo je to u skladu sa načelom suverenosti, ali je, s druge strane, međunarodnoj zajednici bio onemogućen uvid u izvršenje obaveze nametnutih Paktovima. Pokušavajući da uskladi obadve tendencije završni tekst ovih akata obuhvata kako nacionalne tako i međunarodne mere implementacije. U ovom radu zadržaćemo se samo na analizi nacionalnih mera pokušavajući da im otkrijemo pravi smisao i da im odredimo mesto u mehanizmu implementacije ovih do sada najvažnijih akata o ljudskim pravima usvojenih na univerzalnom planu.

A) Nacionalne mere prema tekstu Paktova

(1) Mere za sprovođenje u život svih prava

Mere za sprovođenje u život svih prava sadržanih u Paktovima o pravima čoveka, putem unutrašnjih pravnih poredaka, regulisane su članom 2 obadva Pakta. Zbog razlika u prirodi prava sadržina ovog člana nije

¹ v. rezoluciju br. 2200 (XXI) od 16. decembra 1966. godine. Za prevedeni tekst Paktova v. Arhiv za pravne i društvene nauke 1968., 4.

istovetna: dok se u stavu 1 člana 2 Pakta o građanskim i političkim pravima države obavezuju da „poštuju i da zajemče prava priznata u ovom Paktu”, dotle stav 1 člana 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima nameće državama obavezu samo da preduzimaju korake „do maksimuma svojih raspoloživih sredstava... u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom Paktu”. U prvom slučaju u pitanju je, dakle, ne samo poštovanje, već i obezbeđivanje prava; drugi Pakt, pak, usvajajući tzv. „kišobran-klauzulu”,² obećava samo postepeno obezbeđenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.³

Ova opšta formulacija razrađena je, zatim, u nekoliko narednih stavova. Jedan od njih odnosi se na obim sredstava koje države ugovornice treba da ulože za ostvarenje prava navedenih u Paktovima. Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ostavlja državama na raspoloženju obim ostvarenja ovih prava — pored stipulacije u korist država ugovornica da obezbeđenje može biti samo postepeno sada se ta odredba još više stavlja u zavisnost od volje ugovornica Pakta: svakoj od njih dozvoljava se preduzimanje koraka „samo do maksimuma svojih raspoloživih sredstava”. Još jednom je došlo do izražaja shvatanje prema kome ekonomska, socijalna i kulturna prava nije lako sprovesti u život zbog ogromnih materijalnih sredstava potrebnih za njihovo potpuno ostvarenje.⁴ O tome svedoči, na primer, pravo na obrazovanje,⁵ posebno, pravo na besplatno školovanje.⁶ U izvesnim zemljama ono je već višegodišnja praksa; druge ga ne priznaju zbog nedostatka materijalnih mogućnosti.⁷ Iluzorno bi zbog toga bilo lek takvom stanju tražiti u sudskim odlukama.⁸ To je bio osnovni razlog učinjene koncesije protivnicima uključenja ovih prava u međunarodne instrumente. Sva je šteta, međutim, ne u tome što se nerazvijenim zemljama dozvoljava da u rešavanju navedenih pitanja delaju u granicama svojih društvenih bogatstava, već zbog činjenice što se ovim opštim stavom dozvoljava i državama sa ogromnim ekonomskim potencijalom da neka od osnovnih prava svakog čoveka svedu na meru koja im trenutno odgovara.⁹ Uvek je mo-

² Ujedinjene nacije, struktura i rad, izdanje Arhiva za pravne i društvene nauke, Beograd 1952, str. 178.

³ delegacija Poljske zahtevala je da države ugovornice i ova druga prava ostvaruju „odmah” u zavisnosti od materijalnih mogućnosti — A/C.3/SR. 1396, str. 109.

⁴ isti problem javio se i prilikom izrade Evropske socijalne povelje zbog suprotnosti između industrijski razvijenih i manje razvijenih zemalja. Tim teže bilo je naći zajedničko rešenje na univerzalnom planu — A. Delperée: Les droits sociaux et la Charte sociale européenne, Revue des droits de l'homme 1968, 4, str. 516; ovo je više puta ponavljano u Ujedinjenim nacijama — v. recimo stav Kanade u A/C. 3/SR. 1396, str. 111.

⁵ član 13 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

⁶ tačka 2a) člana 13 istog Pakta. Profesor Bartoš je o tome rekao sledeće: „Dok se s jedne strane zahtevalo besplatno školovanje na svim stepenima obrazovanja i neograničen pristup u sve škole, s druge strane je isticao da ni država sa najvišim nacionalnim dohotkom ne može podneti takav teret” — Međunarodno pravo i prava čoveka, Međunarodna politika 1968, 435, str. 24.

⁷ Pravo na slobodu obrazovanja, iz sličnih razloga, nije ušlo u tekst Evropske konvencije o pravima čoveka, već u Dodatni protokol za koji je potrebna posebna ratifikacija.

⁸ P. Juvigny: La protection juridique des droits de l'homme sur le plan international, Revue internationale des sciences sociales 1966, 1, str. 71.

⁹ Nedostatak materijalnih mogućnosti dovodio je i do nelogičnih situacija u zaštiti prava čoveka. Iako se većina internacionalista i različitih organizacija, čak i izvestan broj država, slaže da ekonomska, socijalna i kulturna prava predstavljaju uslov za uživanje građanskih i političkih, u svojoj spoljnoj politici, na planu prihvatanja obaveza za zaštitu jednih i drugih, države ne polaze od takve konstatacije. Inače bi zaštita prvih trebalo da bude intenzivnija, potpunija. Paktovi o pravima čoveka svedoče o suprotnom. Navodi se da građanska i politička prava imaju dužu tradiciju što vodi zaključku da je u sukobu stvarnih potreba i tradicije pobedila tradicija.

guće, u takvim slučajevima, pravo na rad, socijalno osiguranje, pravo na uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada i druga prava, svesti u granice fiktivnih ekonomskih računica, dok se na drugoj strani nalazi dovoljno sredstava za svrhe bez ikakve veze sa razlozima humanosti. Ovakvo stanje donekle je ispravljeno merama za implementaciju pojedinih prava; no i one su, ipak, inspirisane navedenim opštim stavom.

Pakt o građanskim i političkim pravima otišao je dalje u ovom pogledu. On ne ostavlja državama ugovornicama na diskrecionu ocenu obim sredstava za obezbeđenje prava njima predviđenih. Bez obzira na različite potencijale državama se stavlja u zadatak potpuno ostvarenje građanskih i političkih prava navedenih u ovom dokumentu. Računalo se sa činjenicom da su gotovo sva od njih već našla mesta u većem broju unutrašnjih pravnih poredaka, te da države neće praviti smetnje njihovom sprovođenju u život. Stoga se u stavu 2 člana 2 Pakta i posebno naglašava da označene obaveze važe za sprovođenje u život prava „koja ne bi već bila na snazi”.

Daljem produbljivanju razlike između građanskih i političkih prava s jedne i ekonomskih, socijalnih i kulturnih s druge strane doprinosi i obezbeđenje procesnog mehanizma za sprovođenje u život žalbi podnetih od strane lica čija su prava povređena. Pakt o građanskim i političkim pravima obavezuje, naime, države da:

„a) obezbede svakom licu čija prava i slobode priznata ovim Paktom budu povređeni, da raspolaže pravom delotvorne žalbe čak i onda kada bi povreda bila počinjena od lica koja su radila u obavljanju službenih dužnosti;

b) obezbede da nadležna sudska, upravna ili zakonodavna vlast, ili svaka druga vlast koja je prema zakonodavstvu države nadležna, rešava o pravima lica koja uloze žalbu i da razvijaju mogućnosti sudskih pravnih lekova;

c) da obezbede da nadležne vlasti postupe po svakoj žalbi koja bude usvojena kao opravdana”.

Navedeni stav 3 člana 2 predstavlja razradu mena „zakonodavnog ili drugog karaktera pogodnih da se ostvare prava priznata u ovom Paktu” navedenih u stavu 2 istog člana; postupkom sa žalbama uveden je mehanizam bez koga nije moguće u potpunosti ispuniti stipulacije iz Pakta. Takva odredba, međutim, ne postoji u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima: iako se i u njemu govori o sličnim merama zakonodavnog karaktera kao i o drugim pogodnim sredstvima, nema, ipak, ni jedne reči o postupku sa žalbama. Njegovo izostavljanje još jednom u prvi plan stavlja različit tretman ovih prava. Građanska i politička obezbeđena su odgovarajućim Paktom i pravo žalbe je samo jedno od sredstava za njihovo potpunije ostvarenje. Ekonomska, socijalna i kulturna su, međutim, tek na putu svog ostvarenja, te se i u Paktu o ovim pravima ne nalazi žalba kao činilac njihovog sprovođenja u život.¹⁰ Može li se, međutim, u potpunosti prihvatiti ovo gledište kad se zna da ona već dugo postoje u izvesnim zemljama?¹¹ S obzirom da su države obavezne na

¹⁰ Socijalnaja dejatelnost OON, redakcija A. E. Nesterenka, Moskva 1970, str. 197.

¹¹ Naš Ustav iz 1963. godine izričito navodi sledeća prava regulisana i Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima: pravo na rad (čl. 36), pravo na socijalno osi-

napredak u obezbeđenju ovih prava,¹² čini se, da je u pogledu nekih od njih trebalo navesti i žalbu kao sredstvo tog napretka. Njeno izostavljanje u izvesnim zemljama može biti shvaćeno kao putokaz za neuvođenje u nacionalna zakonodavstva.

Za razliku od navedenih ograničenja koja se odnose na sva prava priznata Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, izvesne odredbe člana 2 svoju sadržinu ograničavaju samo na pojedine grupe prava. Takav je slučaj sa ekonomskim pravima u stavu 3. U njemu čitamo:

„Zemlje u razvoju, uz dužnu pažnju prema pravima čoveka i svojoj nacionalnoj privredi, mogu odrediti u kome će obimu garantovati ekonomska prava priznata u ovom Paktu licima koja nisu njihovi državljani”.

Navedeni stav kojim se uvodi „dupli standard” u poštovanju prava čoveka naišao je na žestoke kritike internacionalista zapadnih zemalja. Navedeno je da njegovo uvođenje predstavlja nesrećno učinjen korak u Paktoima o pravima čoveka,¹³ pre korak nazad nego napred,¹⁴ da je u pitanju politička demonstracija, ne i pravna norma,¹⁵ čak je pominjano i kao razlog za neratifikovanje Paktova od strane SAD.¹⁶

Usvajanje pomenute klauzule naišlo je, takođe, na vrlo veliki otpor država. 1963. godine u Trećem komitetu 41 zemlja glasala je za, 38 protiv, a njih 21 se uzdržalo.¹⁷

Razloga za i protiv usvajanja ovakve stipulacije u korist zemalja u razvoju ima dosta. Na neke od njih ukazivano je u diskusijama o ovom stavu, neki su iznošeni i u literaturi, mada je vidljivo da su u priličnom broju slučajeva razlozi političkog opuniteteta zamagljivali pravo stanje stvari.

guranje (čl. 38), pravo na ograničeno radno vreme (čl. 37), zaštita majke (čl. 57) i druga prava. Od posebnog je značaja za naše izlaganje član 68 kojim se predviđa žalba kao pravno sredstvo obezbeđenja navedenih prava.

¹² Pored naše i mnoge druge zemlje iz obadva društveno-ekonomska sistema u svom najvišem pravnom aktu — Ustavu, a i svojim zakonima regulišu između ostalih i prava navedena u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Navešćemo primere Ustava Japana, Italije i Krivičnog zakonika naše zemlje:

Ustav Japana: pravo na dovoljan životni standard (čl. 25), pravo na obrazovanje (čl. 26), pravo na rad (čl. 27, stav 1), pravo na obrazovanje sindikata (čl. 28) — bliže o tome Y. Higuchi: *La protection des droits de l'homme au Japon*, *Revue des droits de l'homme* 1968, 4, str. 614.

Ustav Italije donet 1948. godine, ali koji je još na snazi, predviđa sledeća prava navedena i u pomenutom Paktu: pravo porodice kao prirodne zajednice (čl. 25), zaštita majke (članovi 31 i 37), obavezno i besplatno osnovno školovanje (čl. 34), sloboda nauke i umetnosti (čl. 33), pravo na obrazovanje sindikata (čl. 39), ograničenje radnog vremena (čl. 36) i druga prava.

Za prava zaštićena našim Krivičnim zakonikom v. F. Bačić: *Krivično pravo i Opšta Deklaracija o pravima čoveka, Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima te Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 531—532.

¹³ C. C. Ferguson: *The United Nations Human Rights Covenants: Problems of ratification and implementation*, *Proceedings of the American Society of International Law* 1968, str. 95.

¹⁴ R. Jennings: *General Course on Principles of International Law*, *Recueil des Cours* 1967, t. 121, str. 505—506.

¹⁵ E. Schwelb: *Proceedings of the American Society of International Law* 1968, str. 114.

¹⁶ B. Mac Chesney: *Should the United States ratify the Covenants? A question of merits, not of Constitutional Law*, *American Journal of International Law* 1968, 4, str. 813.

¹⁷ G. W. Haight: *Human Rights Covenants*, *Proceedings of the American Society of International Law* 1968, str. 99.

Počecemo sa argumentima kojima je podvrgnuta kritici ova odredba. Bilo je prividno nejasno da u vreme kad se naglasak stavlja na jednako postupanje prema svim ljudima na određenoj teritoriji, kad se pravo manjina zamenjuje opštim pravima čoveka¹⁸ i kad državljanstvo nije više uslov za zaštitu prava pojedinaca (izbeglice, apatridi) jedan tako važan akt osnažuje različit tretman državljana i stranaca i to u pogledu osnovnih — ekonomskih prava.¹⁹ Istaknuto je da je i ovde, kao i u ostalim slučajevima, diskriminacija nespojiva sa opštim pojmom „prava čoveka”. Stranci su ljudska bića i trebalo bi da uživaju ista prava kao i državljani, jer čovečanstvo ne poznaje razliku u državljanstvu.²⁰ Još je važnija primedba da svi ljudi u jednoj zemlji svojim radom doprinose opštem ekonomskom napretku zemlje u kojoj se nalaze. Kad plodovi tog rada treba da im se vrate u drugom obliku onda ih ta ista država u čijoj izgradnji učestvuju, lišava onoga čemu su i oni doprineli.²¹ Predstavnik Italije u obzir je uzeo intenzivnost fluktuacije stanovništva kao dokaz neodrživosti ovakve odredbe.²²

I zaista takva stipulacija teško bi bila shvatljiva i prihvatljiva kad bi se radilo o najbogatijim zemljama, onima koje su u pogledu ekonomskih i socijalnih prava dostigle znatno viši nivo razvoja od ostalih. Ovde se, međutim, radi o zemljama koje u svom ekonomskom životu imaju dosta teškoća. Dobar deo problema dolazi od stranaca u čijim je rukama, ponekad, znatan deo njihove ekonomske snage. Da bi se takav položaj stranaca doveo u sklad sa interesima nacionalnih privreda legalizovano je pravo na ograničenje njihovih ekonomskih prava. U tom smislu podneta je i rezolucija Generalnoj skupštini UN,²³ a i neki internacionalisti na zapadu tumačenje ove odredbe dovode u vezu sa isključenjem stranih investicija u zemljama u razvoju od zaštite Pakta.²⁴

Ovakvim nejednakim postupkom prema strancima i državljanima izašlo se u susret nerazvijenim zemljama. Beneficije činjene socijalističkim i kapitalističkim zemljama u cilju usklađivanja njihovih stavova, ovog puta, date su zemljama u razvoju. Drugo od gore navedenih rešenja dobilo je, na taj način, snagu ugovorne odredbe, odredbe koja nije u punoj saglasnosti sa pravilom o „zabrani diskriminacije između stranaca i domaćih državljana”,²⁵ ali je pogodno za razvoj nacionalnih privreda zemalja u razvoju.

Slična odredba postoji i u Evropskoj socijalnoj povelji. Odnosi se na radnike koji su migrirali u neku od zemalja ugovornica ove Povelje: pra-

¹⁸ M. Radojković: Zaštita manjina u međunarodnom pravu (III), Međunarodna politika 1969, 455, str. 26; B. M. Janković: Međunarodno javno pravo, Beograd 1970, str. 208.

¹⁹ U izvesnim aktima zabranjuje se diskriminacija u pogledu nacionalnog porekla. Ona se, međutim, odnosi samo na državljane različitih država, ne i na odnos državljana i stranaca. U materiji ekonomskih prava takvu zabranu sadrže Konvencija o politici zapošljavanja iz 1964. godine (čl. 1); Konvencija o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja iz 1958. godine (čl. 1) i druge.

²⁰ M. Green: Droits sociaux et normes régionales, Journal du droit international 1969, 1, str. 69.

²¹ Ibid., loc. cit.

²² A/C.3/SR.1456, str. 482.

²³ G. W. Haight: op. cit., str. 99.

²⁴ E. Schwelb: Proceedings of the American Society of International Law 1968, str. 114.

²⁵ M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, Beograd 1954, str. 43.

va iz ovog pakta odnose se samo na državljane država ugovornica,²⁶ ne i na strance. Utoliko je čudnija opozicija zapadnih internacionalista stavu 3 člana 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

(2) Mere za sprovođenje u život pojedinih prava

U Paktovima postoje dve vrste članova: jedni sadrže instrumente podobne da na unutrašnjem planu dovedu do ostvarenja prava u njima sadržanim; drugi su lišeni takvih obeležja. Za naše izlaganje od važnosti su prva prava. Njihovim usvajanjem naznačena je i precizirana zaštićena nagoveštena u članu dva obadva Pakta.²⁷ Ono što je u ovom članu naglašeno za sva prava uopšte, bez preciziranja na koja se od njih odnosi, ovim konkretnim regulisanjem dobilo je tačno određeni smisao: državama se ili ukazivalo ili nalagalo donošenje određenih mera unutrašnjeg karaktera kako odredbe Paktova ne bi ostale mrtvo slovo na hartiji. Pored ove primene opštih stavova iz člana 2 na konkretna prava, merama za sprovođenje u život pojedinih prava razrađivane su i opšte formulacije tipa „pogodna sredstva”, sredstva „drugog karaktera” i sl. Retki su slučajevi u kojima su mere dade u opštem obliku, bez konkretizovanja najpogodnijih instrumenata. Češći je slučaj njihovog bližeg određivanja — smisao unošenja u tekst članova i jeste ukazivanje državama, u obliku zavisnom od vrste prava, na najpogodnija sredstva ispunjenja zadataka predviđenih Paktovima.

(a) Članovi sa konkretizovanim merama

U stavu 2 člana 2 obadva Pakta čitamo da su sve države ugovornice dužne da preduzmu „potrebne korake radi usvajanja takvih mera zakonodavnog ili drugog karaktera pogodnih da se ostvare prava priznata u ovom Paktu”, odnosno države se obavezuju da međusobno saraduju u cilju „postepenog obezbeđivanja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom Paktu putem svih pogodnih sredstava, uključujući tu naročito usvajanje zakonodavnih mera”.²⁸ Glavni cilj Sveopšte deklaracije o pravima

²⁶ M. Green: op. cit., str. 68.

²⁷ Sovjetski pisci uvođenje konkretnih obaveza država u pojedine članove pripisuju inicijativi SSSR-a — Kurs Međunarodnog prava, redakcija V. M. Čhikvadze, t. II, Moskva 1967, str. 251.

²⁸ Sa gledišta ustavnih sistema pojedinih zemalja ratifikovana međunarodna konvencija postaje norma primenjiva u unutrašnjem pravu na dva načina. U nekima od njih one automatski stiču snagu nacionalnog zakona (Francuska, Sjedinjene Američke Države, Meksiko). U drugima, pak, potrebno je preduzimanje određenih mera da bi međunarodne konvencije bile primenjive u unutrašnjem pravu. Pakt je predvideo samo drugi način inkorporacije međunarodnog u unutrašnje pravo i nametnuo državama obavezu donošenja unutrašnjih propisa iako to, možda, nije u skladu sa njihovim ustavnim sistemom. Zato je, čini se, formulisano ove odredbe trebalo prići sa više elastičnosti.

Radna grupa za izradu mera za sprovođenje u život Pakta o pravima čoveka to pitanje je prepustila ustavnom pravu svake zemlje (Annuaire des droits de l'homme pour 1947, str. 587). Takva formulacija, takođe, nije predstavljala najsrećnije rešenje, jer je pokrivala niz problema. Ona je naišla i na oštru kritiku u literaturi (B. Mirkine — Guetzevitch: Quelques problèmes de la mise en oeuvre de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye 1973, t. 83, str. 354 id.). Postavilo se pitanje šta raditi ako je Ustav u suprotnosti sa osnovnim načelima prava čoveka. Pomenuti autor je zato tražio da ustavni tekstovi recipiraju izreze iz Pakta, jer zakonodavne mere bez toga nisu dovoljne (Ibid., str. 356).

čoveka, prema mišljenjima izvesnih autora,²⁹ bio je, takođe, ukazivanje državama na potrebu preduzimanja zakonodavnih, administrativnih i drugih mera u cilju obezbeđenja prava građana na njihovoj teritoriji. Pošto nije sadržala mere za sprovođenje u život prava ni na nacionalnom planu, ona je snagu crpla iz autoriteta svog primena i u tome je bio njen „uticaj na akciju nacionalnih vlada“.³⁰ Snaga tog primera pokazala se u slučaju Perua, koji je celokupan tekst Sveopšte deklaracije izjednačio sa nacionalnim zakonom i dao joj izvršnu snagu.³¹

Iako su pred sobom imali takve rezultate, Paktovi su, ipak, prihvatili put obaveznog prihvatanja mera u okviru nacionalnog zakonodavstva. Nije se, dakle, ostalo samo na autoritetu ovih akata, već je zahtevano i prihvatanje konkretnih obaveza. Ali u članu 2 te mere nisu dovoljno konkretizovane. Iz navedenog teksta ne vidi se kakve su to mere „drugog karaktera“, odnosno koja su to pogodna sredstva pored zakonodavnih. U isto vreme nije određeno da li su mere zakonodavnog karaktera obavezne i za koja su prava obavezne. Odgovor na ova, a i neka druga pitanja, daju mere navedene u pojedinim članovima kojima se regulišu određena prava.

U pogledu zakona kao implementacione mere učinjena je razlika između prava u kojima se državama nameće obaveza zakonskog regulisanja određenih prava za razliku od drugih slučajeva gde nametanje konkretnog instrumenta nije došlo do izražaja. Prvo rešenje našlo je mesta u priznanju prava na život: „Ovo pravo *mora* (kurziv maš) biti zaštićeno zakonom“.³² Pošlo se od činjenice da zakon predstavlja jednu od sigurnih mera za obezbeđenje poštovanja prava, te je u pogledu najosnovnijeg od njih — prava na život — bez koga bi bilo iluzorno regulisanje svih ostalih, državama nametnuta obaveza zakonskog regulisanja.

Zakonom je, takođe, zabranjena i propaganda u korist rata.³³ Ovog puta, međutim, strogost forme zakona kao jedinog sredstva nije došla do punog izražaja. Na ovaj zaključak navodi nas izostavljanje reči „mora“:

„1. Svalka propaganda u korist rata biće zakonom zabranjena.

2. Zakonom će biti zabranjeno svalko zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“.

Sličan je slučaj i sa zabranom diskriminacije iz člana 26 istog Pakta:

„Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo na podjednaku zakonsku zaštitu bez ikakvog razlikovanja. U tom pogledu zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i zajemčiti svim licima podjednaku i uspešnu zaštitu protiv svalke diskriminacije naročito na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog i bilo kog drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porekla, imovine, rođenja ili nekog drugog stanja“.

I ovde je došlo do izražaja konkretizovanje opštih stavova sadržanih u članu 2. Pakt nameće obavezu državama ugovornicama da donesu zakone o zabrani diskriminacije. Treba li, međutim, reč zakon široko ili usko tumačiti? U prvom slučaju pod njim bi se podrazumevali i normativni

²⁹ D. Raphael: La tradition libérale occidentale, Revue internationale des sciences sociales 1966, 1, str. 33.

³⁰ Ibid., str. 33.

³¹ M. Glean: Introduction, Revue internationale des sciences sociales 1966, 1, str. 11.

³² Član 20. Pakta o građanskom i političkim pravima.

³³ Član 20 Pakta o građanskim i političkim pravima.

akti niži od zakona dok bi se drugo tumačenje svodilo samo na akt o kome je reč. Delegacija Madagaskana se izjasnila za ekstenzivno tumačenje reči „zakon“ u članovima 12 i 13 Pakta o građanskim i političkim pravima.³⁴ No, tu se radilo samo o izuzetku koji je potvrđivao pravilo.

Za razliku od Pakta o građanskim i političkim pravima, Pakt kojim se regulišu ekonomska, socijalna i kulturna prava, nije predvideo zakon kao meru za sprovođenje u život pojedinih prava i pored činjenice da se u članu 2, pored ostalih, pominju i zakonodavne mere u okviru postepenog ostvarenja prava priznatih ovim Paktom. Opšti je utisak da u regulisanju ovih drugih prava prednost nije data pravnim sredstvima,³⁵ već se ostalo u granicama sugestija, ideja: državama ugovornicama ostavljen na diskrecionu ocenu izbor mera za njihovo sprovođenje u život. Hoće li to biti mere zakonodavne ili druge prirode zavisi od prava koja su predmet zaštite, a svakako i od mogućnosti svake države ponaosob. Takvo je stav o zakonodavnim merama, posebno onih iz člana 2 dobio programatski karakter. U njemu treba videti ne obavezu,³⁶ već sugestiju državama da navedena sredstva koriste do maksimuma svojih raspoloživih potencijala. U tom smislu države ugovornice su se obavezale, na primer, u pogledu prava na rad da će „preduzeti odgovarajuće mere za zaštitu ovoga prava“: tehničko usmeravanje i obrazovanje u svom pozivu, izradu programa osposobljavanja itd. Mere za obezbeđenje ostvarenja prava svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu sastoje se u preduzimanju celishodnih mera „za obezbeđenje ostvarenja ovog prava, priznajući u tu svrhu suštinsku važnost slobodno prihvaćene međunarodne saradnje“.³⁷

Za obezbeđenje obavezne i besplatne osnovne nastave svaka država ugovornica obavezuje se da

„u roku od dve godine izradi i usvoji podroban plan neophodnih mera za postepeno ostvarenje, u okviru razumnog broja godina utvrđenog ovim planom, punu primenu načela obavezne i besplatne osnovne nastave za sve“.³⁸

Pored pomenutih sredstava ukazuje se i na konvencije Međunarodne organizacije rada kao na meru ostvarenja zaštite pojedinih prava. Takav je slučaj sa članom 22 Pakta o građanskim i političkim pravima u kome se reguliše pitanje sindikalnih sloboda i zaštite sindikalnih prava.

(b) Članovi bez konkretizovanih mera

Pored članova u čijem se tekstu ne nalaze mere za sprovođenje u život prava u njima sadržanim i članova sa konkretnim merama za njihovo ostvarenje, postoji i, istina, mali broj članova, skoro izuzetaka, u kojima se na uopšten način govori o merama za implementaciju. Takav

³⁴ A/C.3/SR.1456, str. 482.

³⁵ U tom smislu izjasnio se i predstavnik Velike Britanije. On je smatrao da se građanska i politička prava mogu ostvarivati putem zakonodavnih mera, dok se u slučaju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava više radi o ciljevima, a ne i o pravnim obavezama — A/C.3/SR.1396, str. 112.

³⁶ G. I. Tunkin: Teorija Međunarodnog prava, Moskva 1970, str. 92.

³⁷ Tačka 1 člana 11 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

³⁸ član 14 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

je slučaj, na primer, sa članom 23 Pakta o građanskim i političkim pravima. U četvrtom stavu ovog člana (kaže se: države će preduzeti „odgovarajuće mere” radi obezbeđenja jednakosti u pravima i dužnostima su-pružnika u odnosu na brak, za vreme braka i prilikom njegovog raskida. Ovakva formulacija može da dovede do razilaženja u tumačenju „odgovarajućih mera”. Da li se dopuštaju sve mere po ubeđenju država ugovornica ili u okvirima stava 2 člana 2. Ukoliko je u pitanju ovaj drugi slučaj opštija formulacija znači samo ponavljanje prethodno jasnije određениh mera. A onda bi bilo bolje, čini se, u samom tekstu uputiti na član 2 i mere njime predviđene. Navedeni član je, međutim, izuzetak od osnovnog stava da prava sadržana u ovom Paktu moraju odmah biti izvršavana. Neki autori zato stav 4 člana 23 zovu „promotional provision”.³⁹

B) *Diskusija o mestu i ulozi nacionalnih mera u mehanizmu za sprovođenje u život Paktova*

(1) *Stav doktrine*

U višegodišnjim diskusijama o merama za sprovođenje u život Paktova o pravima čoveka do izražaja su došli različiti stavovi o njihovom karakteru. Većina država složila se sa zaključkom da u novim međunarodnim instrumentima treba predvideti mere za njihovo oživotvorenje i to ne samo na unutrašnjem, već i međunarodnom planu. No, bilo je i onih koji se nisu slagali sa takvim shvatanjem. Podržavane od internacionalista isticali su samo nacionalne mere primene Paktova o pravima čoveka.⁴⁰ Sovjetski i drugi pisci istočnoevropskih zemalja naročito su bili aktivni u odbrani ovih stavova. Pozivajući se na stav 4 člana 2 Povelje UN u prvi plan su stavljali poznati princip nemešanja u unutrašnje stvari država. Zaštita prava čoveka ne predstavlja za njih izuzetak od ovog opšteg pravila.⁴¹ „princip sveopšteg poštovanja prava čoveka nije u tome da umanjuje značaj principa državnog suvereniteta, nego, naprotiv, da potvrdi njegov značaj”.⁴² Najbolji putokaz u tom smislu, ističu oni, predstavljaju nacionalne mere za sprovođenje u život Paktova, odnosno član 2 Pakta o građanskim i političkim pravima. Njegova sadržina predstavlja „poštovanje suvereniteta država i nemešanje u njihove unutrašnje stvari”.⁴³

Osnovno je u radovima svih sovjetskih pisaca, kao i autora iz istočnoevropskih zemalja, da nacionalne mere uvek stavljaju u prvi plan sprovođenja u život Paktova. Ponekad sve ostale mere, osim navedenih, predstavljaju za njih uplitanje u nadležnost država,⁴⁴ a to protivureči principima i ciljevima OUN i otežava ratifikaciju Paktova.⁴⁵ Otuda, sa-

³⁹ E. Schwelb: Civil and political Rights: the International measures of implementation, American Journal of International Law 1968, 4, str. 839.

⁴⁰ B. Jakovljević: Međunarodni instrumenti o zaštiti ljudskih prava i stavovi Jugoslavije, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 505.

⁴¹ Kurs Međunarodnog prava, t. II, str. 249.

⁴² Ibid., str. 249.

⁴³ Ibid., str. 251.

⁴⁴ J. Arkadev, J. Igorev: Pakti o pravah čeloveka, Sovetskoe gosudarstvo i pravo 1967, 5, str. 38.

⁴⁵ J. Arkadev: Borba v OON vokrug Paktova o pravah čeloveka, Sovetskoe gosudarstvo i pravo 1965, 11, str. 119.

glasno Paktovima „zaštita prava čoveka ulazi u unutrašnju nadležnost država⁴⁶ i nijedan organ ne može se mešati u njihove unutrašnje stvari i razmatrati bilo kakve „žalbe“ bez pristanka države“;⁴⁷ mere za implementaciju nemaju značaja samo za sebe već u vezi sa unutrašnjim merama.⁴⁸ Čovek je subjekt unutrašnjeg prava, ne i međunarodnog te i zaštita njegovih prava može da bude ostvarena samo kroz pravnu, političku i drugu delatnost država čiji je lice podanik.⁴⁹

(2) Stavovi država

Stavovi da je sudbina ljudi vezana za suprema potestas teritorije na kojoj se nalaze ni danas nije izgubilo od svoje aktuelnosti. Istina više se ne zastupa shvatanje različitih varijanti pozitivističko-voluntarističkih doktrina da su odnosi između države i njenih podanika isključivo regulisani suverennošću državne vlasti što je za krajnju posledicu imalo odbacivanje bilo kakvog interesovanja za te odnose od strane (kako drugih država tako i međunarodne zajednice (kao celine. I pored toga, međutim, što takav stav sve više odstupa pred nekim oblicima međunarodne kontrole ponašanja država, izvesne zemlje i u svojim zvaničnim istupanjima zastupaju shvatanje o vladama kao jedino pozvanim organima za regulisanje položaja ljudi u granicama države koju predstavljaju. Iz toga proizilazi da samim državama treba prepustiti sprovođenje u život međunarodnih instrumenata. Najpogodnije i jedino zakonito sredstvo sa stanovišta pozitivnog međunarodnog prava za njih su mere na nacionalnom planu. Mere međunarodnog karaktera, prema njihovom shvatanju, predstavljaju mešanje u unutrašnje stvari suverenih država.

Za predstavnika Sovjetskog saveza Panyushkina odredbe o Komitetu za prava čoveka iz Pakta o građanskim i političkim pravima trebalo je smatrati povredom državnog suvereniteta, mešanjem u unutrašnje stvari, povredom stava 7 člana 2 Povelje UN.⁵⁰ Za predstavnika Poljske Altmanna navedene odredbe su nerealne,⁵¹ dok za Pavlova (Sovjetski savez) postoji samo jedan metod za sprovođenje u život Paktova o pravima čoveka u skladu sa međunarodnim pravom — usvajanje zakonodavnih i drugih mera na teritoriji država ugovornica kojima se obezbeđuje uživanje svih prava.⁵² Ovakvi stavovi kasnije su više puta ponavljani.⁵³

(3) Osvrt na izložena shvatanja

I pored toga što smo svesni svih opasnosti koje međunarodna kontrola unutrašnjih akata država nosi sa sobom, ne možemo se složiti sa autorima i državama i u čijim stavovima nalazimo misao o isključivanju unutrašnjih

⁴⁶ Kurs Meždunarodnogo prava, t. I, str. 165.

⁴⁷ J. Arkadev, J. Igorev: op. cit., str. 38.

⁴⁸ J. Arkadev: op. cit., str. 118.

⁴⁹ S. Penkov: Meždunarodnopravna reglamentacija na pravata na čoveka, Pravna misl 1968, 6, str. 43, beleška pod brojem 32.

⁵⁰ General Assembly, fifth session, Oficial Records, third Committee, 314th meeting, 15 november 1950, str. 264.

⁵¹ Ibid., str. 264.

⁵² General Assembly, sixth session, Oficial Records, third Committee, 370th meeting, 19 December 1951, str. 135.

⁵³ Economic and Social Council, Oficial Records, XVI, Supplement no 18, str. 11.

mera za regulisanje ljudskih prava. Smatramo da realnost današnjeg sveta ne daje mnogo argumenata u prilog njihovog shvatanja. Iz izvesnih primera moglo se videti da unutrašnje pravo nije uvek u situaciji da pruži zaštitu (kakva se od njega traži).⁵⁴ Mnogi dokumenti o pravima čoveka još nisu ratifikovani u svim zemljama ili maca ratifikovani u praksi nisu sprovedeni.⁵⁵ Primera ima i na istoku i zapadu. Navešćemo slučajeve Sovjetskog saveza i Sjedinjenih Američkih Država. U pismu 55 sovjetskih građana upućenom Organizaciji ujedinjenih nacija izneseni su osnovni problemi shvatanja nacionalnih mera kao jedinih mera za sprovođenje u život.⁵⁶ Presude Vrhovnog suda SAD i mišljenja sudija o nesaglasnosti unutrašnjih zakona sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima, takođe govore tome u prilog:⁵⁷ pojedinac je u nekim presudama gubio sporove zbog boje svoje kože.⁵⁸ Šta njemu, onda, vredi što su SAD prihvatile Povelju UN i druge međunarodne akte u kojima se zabranjuje pravljenje razlike u pogledu rase, pola, jezika ili vere?

Nisu to, međutim, jedini primeri. Računa se da je za poslednje dve decenije u Ujedinjene nacije stiglo više od 100.000 žalbi od čega samo u toku 1968. godine više od 14.000.⁵⁹ U njima se protestuje zbog povrede ljudskih prava i traži akcija svetske Organizacije. Ovaj veliki broj žalbi, pisama i peticija rečito govori o problemima do kojih dolazi u praksi. U slučaju Paktova, pri postojanju samo nacionalnih mera implementacije, postavlja se pitanje rešavanja slučajeva proisteklih iz povrede ljudskih prava: ko će imati mogućnosti da u slučaju povrede obaveza iz Paktova pokrene akciju za njihovo poštovanje. Drugim rečima, ko će pozvati na odgovornost države koje ne poštuju preuzete međunarodne obaveze?

U takvoj situaciji ne bi bila neumesna opaska da ostajući samo na merama unutrašnjeg karaktera međunarodna zajednica nije mnogo odmakla od vremena Sveopšte deklaracije o pravima čoveka, kojoj se, ne

⁵⁴ „U koliko zemalja zakon i Ustav sadrže najsvečanije izjave i čak formalna pravila postupka, saglasno političkoj filozofiji prava čoveka, a u isto vreme ljudsko biće još trpi dejstva režima koji mu ne obezbeđuje stvarnu zaštitu” — G. van der Meersch: *Droits de l'homme* 1968, *Revue des droits de l'homme* 1968, 4, str. 487.

⁵⁵ Lj. Radovanović: Dvadeset godina Opšte Deklaracije prava čoveka, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 481.

⁵⁶ kao razlog za obraćanje Komisiji za prava čoveka Ujedinjenih nacija poslužila je činjenica da su ostali bez odgovora svi protesti i žalbe upućivani u toku niza godina višim državnim i sudskim instancama u SSSR. Navodeći pojedine sudske procese u Sovjetskom savezu poslednjih godina, potpisnici smatraju da to nisu bila suđenja zbog krivice i kršenja zakona, već „ilegalni” politički procesi u čijoj se osnovi nalazilo lično ubedenje optuženih (između ostalog pominju se i presude licima koja su istupala za nacionalnu ravnopravnost i za očuvanje nacionalnih kultura pojedinih naroda u Sovjetskom savezu) — *Politika* 25. maj 1969. godine; *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques* 1969, 2, str. 168—169.

To su bili razlozi potpisnika ovog pisma. Možemo se i ne složiti sa svim onim što u pismu stoji polazeći od davno proklamovanih principa prve zemlje socijalizma u kome je čovek najveća vrednost. Pa, ipak, pitanje ostaje bez obzira da li ga vezujemo za jednu ili drugu zemlju, za jedan ili drugi društveni sistem. Sigurno je da svakih problema ima više u kapitalizmu. Navedeni primer je baš zato i karakterističan: u zemlji sa tako dugom tradicijom poštovanja i zaštite ljudskih prava ima i onih koji ne misle tako. Treba li im omogućiti da ih makar i neko od međunarodnih tela uveri u suprotno? Ovom prilikom nećemo se ni osvrnuti na tendenciozne napise u kojima se izjavljuje da Sovjetski savez „činjeno krši svaki član Sveopšte deklaracije o pravima čoveka” — *Bo, Be: Bref exposé sur le respect des Droits de l'homme dans les pays de l'Europe Centrale et de l'Est*, *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques* 1968, 2, str. 181.

⁵⁷ J. A. Ostrovskij OON i prava čeloveka, Moskva 1968, str. 19 id.

⁵⁸ *Ibid.*, str. 20—21.

⁵⁹ *Politika* 3. jun 1969. godine.

samo na zapadu,⁶⁰ već i na istoku,⁶¹ pored moralno-političkog značaja pripisuje i izvesna pravna snaga.⁶² Čak bi sve manja razlika u savremenom međunarodnom pravu između deklaracija i konvencija u oblasti ljudskih prava⁶³ moglo staviti ozbiljne primedbe celishodnosti donošenja Paktova sa merama implementacije posmatranim u svetlu stavova gore pomenutih pisaca i država. Imajući u vidu današnji uticaj Sveopšte deklaracije na nacionalna zakonodavstva⁶⁴ i njenu ulogu u zaštiti prava čoveka na unutrašnjem planu⁶⁵ ta celishodnost još više dolazi u pitanje i pored toga što smo svesni činjenice da se prihvatanjem Paktova za države rađaju pravne obaveze dok Sveopšta deklaracija vrši uticaj na osnovu svog neospornog autoriteta.⁶⁶

Imajući u vidu slabosti do kojih dolazi sprovođenjem u život ljudskih prava samo na unutrašnjem planu države su se složile da u Paktovima, pored nacionalnih, predvide i mere na međunarodnom planu. Tako je za kontrolu ispunjenja obaveza iz Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima predviđen sistem izveštavanja dok je implementacioni mehanizam građanskih i političkih prava još bogatiji. No, i pored toga značaj nacionalnih mera ne treba potcenjivati. Za njihovo usvajanje nije potreban poseban pristanak država ugovornica kao za meke od međunarodnih mera: u Paktovima su svi postupci, osim izveštavanja, fakultativnog karaktera. Pored toga u Paktu o građanskim i političkim pravima da bi države i pojedinci pokrenuli postupak moraju prethodno da iscrpe sve unutrašnje pravne lekove. Zaključili bismo zbog toga da u implementacionom mehanizmu Paktova nacionalne mere treba smatrati osnovnim. Međunarodne mere su predviđene samo u cilju izveštavanja o sprovođenju u život prava normiranih paktova kao i u slučaju da se države ugovornice oglašuju o svoje međunarodne obaveze.

Mr. Slobodan Milenković,
asistent

⁶⁰ M. Sibert: *Traité de Droit international public*, t. I, Paris 1951, str. 454—455.

⁶¹ S. Penkov: op. cit., str. 41; J. A. Ostrovskij: op. cit., str. 66.

⁶² različita su tumačenja izvora iz kojih deklaracija crpi svoju pravnu snagu. Prof. Bartoš njene odredbe smatra opštim pravnim načelima priznatim od strane civilizovanih nacija. — *Međunarodno javno pravo*, t. I, str. 398; neki pisci njene odredbe zbog činjenice opšteg prihvatanja smatraju delom međunarodnog običajnog prava — H. Waldock: *International and Comparative Law Quarterly, Supplementary Publication 1965*, 11.

⁶³ više o tome S. Milenković: *Karakteristike Paktova u odnosu na Sveopštu deklaraciju o pravima čoveka*, Zbornik radova Pravnog oseka Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu za 1969. godinu, str. 250—251.

⁶⁴ D. Janča: *Međunarodnopravno regulisanje prava čoveka u okviru Ujedinjenih nacija*, *Međunarodni problemi 1968*, 4, str. 16; M. Milojević: *Sveopšta deklaracija o ljudskim pravima i njen pravni značaj*, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1965*, 2—3, str. 219; M. Sahović: *Međunarodno pravo i regulisanje prava čoveka*, *Arhiv za pravne i društvene nauke 1968*, 4, str. 491.

⁶⁵ Na seminaru Ujedinjenih nacija o građanskim i političkim pravima održanom u Kingstonu (Jamajka) kao i u Montrealskoj skupštini za prava čoveka istaknuta je potreba da sve vlade i zakonodavci „sistematski izvrše ponovni pregled svog zakonodavstva, prava i procedure da bi obezbedili njihovo usaglašavanje sa odredbama Sveopšte deklaracije”.

⁶⁶ To ostaje iako se ne slažemo sa svatanjem J. Humphreya da su Paktovi u odnosu na Sveopštu deklaraciju „mnogo slabiji i uopšte uzev manje zadovoljavajući instrumenti” — *Svetska revolucija i ljudska prava*, *Arhiv za pravne i društvene nauke 1968*, 4, str. 584.

LES MESURES NATIONALES EN VUE DE LA MISE EN OEUVRÉ DES PACTES SUR LES DROITS DE L'HOMME

(Résumé)

Dans son étude, l'auteur passe en revue les mesures nationales prises en vue de la mise en oeuvre du Pacte sur les droits civils et politiques et du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966. Dans la première partie, il procède à l'analyse du texte des Pactes sur les mesures mentionnées, examinant tant les mesures en vue de la mise en oeuvre de tous les droits que de celles relatives à chacun d'eux. La deuxième partie est consacrée à la discussion sur la place et le rôle des mesures nationales dans le mécanisme d'implémentation des Pactes. Il cite d'abord les opinions des internationalistes, puis les vues des Etats, pour exposer enfin son point de vue sur les conceptions exposées. Traitant de la conception selon laquelle les mesures en vue de la mise en oeuvre des Pactes doivent être laissées à chaque Etat contractant, l'auteur affirme que dans ce cas de nombreuses violations des droits resteraient impunies ou même inconnues de la communauté internationale. Ou bien, au cas où elles seraient connues, il n'existerait aucun mécanisme engageant la responsabilité de l'Etat, ce qui reviendrait à dire qu'on n'est pas allé plus loin que la Déclaration universelle sur les droits de l'homme. L'instauration d'une procédure sur le plan international ne signifie pas qu'au niveau actuel atteint dans le développement de la communauté internationale, les mesures nationales seraient reléguées au second plan. C'est ce qu'indiquent nettement les deux Pactes. Bien qu'ils prévoient la procédure sur le plan intérieur et international, de l'avis de l'auteur les mesures nationales dans les Pactes doivent être considérées fondamentales. Primo, à la différence de certaines mesures internationales, aucun consentement particulier n'est requis pour leur acceptation et, secundo, pour pouvoir engager la procédure de protection des droits mentionnés dans le Pacte sur les droits civils et politiques, les Etats et les particuliers doivent épuiser, au préalable, tous les moyens juridiques intérieurs.

