

POKUŠAJ OSNIVANJA NOVOG INOKOSNOG ORGANA U OBLASTI MEĐUNARODNE ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA: VISOKI KOMESAR UJEDINJENIH NACIJA ZA LJUDSKA PRAVA

I

1. U međunarodnom pravu iskristalísalo se shvatanje da kolektivna tela u većoj meri ostvaruju objektivnost i nezavisnost međunarodne zaštite ljudskih prava. Mogućnost ustanovljenja inokosnih organa zbog toga nije često korišćena. Ako je do toga i dolazilo zaštita se ticala samo pojedinaca sa posebnim međunarodnim položajem (Visoki komesar za izbeglice) ili je imala uže teritorijalno dejstvo (Visoki komesar Ujedinjenih nacija na Kipru). Poslednjih godina, međutim, sve veću pažnju privlači organ bez ovakvih ograničenja — Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava. Za njegovo ustanovljenje zalažu se ne samo pojedinci¹ i međunarodne konferencije², već i izvestan broj nevladinih organizacija³. No, i pored izvesnog broja usvojenih rezolucija u različitim organima Ujedinjenih nacija do njegovog ustanovljenja još uvek nije došlo — oko teksta ugovorne prirode države još uvek ne mogu da nađu zajednički jezik.

¹ H. Laugier: *Il faut créer un Institut des droits de l'homme*, René Cassin *amicorum discipulorumque*, liber I, *Problèmes de protection internationale des droits de l'homme*, Paris 1969, str. V; S. Mac Bride: *La signification de l'année des droits de l'homme*, *Revue de la Commission internationale de juristes* 1967, 2, str. XI; isti pisac: *The international protection of Human rights*, René Cassin *amicorum discipulorumque*, str. 162; podršku ustanovljenju ovog organa dao je i dobitnik Nobelove nagrade za mir Dominik Pir u svom radu *Čovek ta misleća prašina*, objavljenom u *Međunarodnoj politici* 1969, 450, str. 9.

² v. Montrealsku deklaraciju skupštine za prava čoveka kao i 53. sednicu Udruženja za međunarodno pravo održanu u Buenos Airesu od 25—31. avgusta 1968. godine. U istom smislu bile su formulisane i deklaracije na kongresu u Bangkoku 1965. i Kolombu 1966. godine pod okriljem Međunarodnog udruženja pravnikâ.

³ prema mišljenju Međunarodne komisije pravnikâ predlog za uspostavljanjem Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za prava čoveka „zaslužuje podršku svih onih koji u srcu nose unapređenje ljudskih prava” — navedeno prema S. Mac Bride: *La signification de l'année des droits de l'homme*, str. X.

II

2. Inicijativa za osnivanje Visokog komesara UN za ljudska prava pripada delegaciji Urugvaja. Prvi predlog podnela je 1950. godine⁴ i u toku sledećih nekoliko godina organi zaduženi za unapređenje i zaštitu ljudskih prava bavili su se ovim pitanjem. Predlozi Urugvaja nisu, međutim, imali mnogo uspeha. U međunarodnoj situaciji odmah posle druge po redu svetske katastrofe države nisu želele da prihvate organ sa širokim ovlašćenjima u pogledu njihovih suverenih prava (predlagala se, čak, i istraga na njihovoj teritoriji). Pored toga pošto se radilo o organu za sprovođenje u život Pakta o pravima čoveka⁵ trebalo je da bude zasnovan na međunarodnom ugovoru, uz to sa širokom i precizno regulisanom nadležnošću.

3. Rad Urugvaja, počev od 1965. godine, nastavila je delegacija Kostarike. Poučena iskustvom neuspeha ranijih predloga, ona nije išla putem podnošenja ugovornog teksta sa detaljno regulisanom nadležnošću ovog organa. Kostarika je došla do zaključka da države neće prihvatiti ustanovu sa ovakvim funkcijama. Predlagala je zato rezolucije koje samo in abstracto nagoveštavaju njegovu nadležnost sa naglaskom na savetodavnom svojstvu. Pokzalo se da je izabrala pravilan put: u predlaganju rezolucija uskoro su joj se pridružile i ostale države sa različitih kontinenata — Austrija, Argentina, Dahomej, Filipini, Senegal, Švedska. Rezolucije nisu samo predlagane, one su i usvajane u Ekonomskom i socijalnom savetu, a i u Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija. Tako smo danas u toku rada⁶ na ustanovljenju novog organa koji i pojedince može da uvede u savremene tokove međunarodnog života.

4. Diskusije su bile vrlo žive. Raspravljalo se o svakom detalju, formulaciji. Najviše neslaganja izazvala je nadležnost novog organa, no i pitanja vezana za naziv i njegov izbor bila su predmet dugih razmatranja.

Izraz „Visoki komesar“ naišao je na podeljene stavove država. Izvesne delegacije zahtevale su njegovu izmenu: prema njihovom mišljenju reč komesar u izvesnim jezicima podseća na policijsku atmosferu⁷, odnosno

⁴ U nabranjanju početnih predloga o ustanovljenju Visokog komesara pominju se različite godine: često se navodi šesto zasedanje Generalne skupštine — J.E.S. Fawcett: *The protection of human rights on a universal basis: recent experience and proposals*, Human rights in national and international law, edited by A.H. Robertson, Manchester 1968, str. 297; E. Schwelb: *Written communication*, Human rights and national international law, str. 312; F. Ermacora: *Human rights and domestic jurisdiction* (article 2, par. 7 of the Charter, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye* 1968, t. 124, str. 405. Pominje se čak i 1959. godina — M. Martinsson: *Instruments des Nations Unies et de ses institutions spécialisées dans le domaine des droits de l'homme*, *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques* 1969, 3, str. 191. Prvi predlog podnela je, međutim, delegacija Urugvaja petom zasedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija i mi u izlaganju polazimo od njega.

⁵ u vezi sa paktom (u to vreme još uvek se radilo o jednom aktu) navodi se i „Blauštajnov plan“ o ustanovljenju Visokog komesara. Ovaj plan bio je u skladu sa zahtevima zapadnih država i neki ga svrstavaju u isti red s predlogom Australije o ustanovljenju Međunarodnog suda za prava čoveka — J. Ostrovskij: *OON i prava čeloveka*, Moskva 1968, str. 168.

⁶ više o osnivanju S. Milenković: *Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava — institucija koja se rađa*, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1968, 4, str. 554 id.

⁷ v. stav Argentine u E/CN.4/SR.880.

upućuje na široke izvršne funkcije ovog organa⁸. Ovakve stavove potvrđivali su i primeri iz prakse: ovaj naziv često je dodeljivan osobama visokog ranga sa izvršnim funkcijama. No, s druge strane bilo je i slučajeva funkcionera sa istovetnim imenom, ali bez takve nadležnosti — ponekad se radilo samo o reprezentativnoj ulozi ili ulozi učesća u pregovorima. Slučajevi iz prakse takođe su to dokazivali⁹. Pošto se radilo o vrlo različitim kategorijama funkcionera — i sa izvršnim funkcijama i bez njih — naziv nije izmenjen. Posle detaljne diskusije došlo se do zaključka da je izraz Visoki komesar u skladu sa zadacima poverenim ovom organu.

5. Slične diskusije vođene su i o izboru, mandatu, birou Visokog komesara. Sadržina različitih predloga uglavnom se kretala u ovim granicama. Visokog komesara imenuje Generalna skupština na predlog Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija za period od pet godina (neke države predlagale su i kraći period). On predstavlja visokog funkcionera Ujedinjenih nacija i rang mu ne može biti niži od „člana Međunarodnog suda pravde“ (predlog Kostarike)¹⁰ ili „podsekretara“ (predlog radne grupe)¹¹. U ridu mu pomaže sekretarijat (biro), a i izvestan broj eksperata (njihov broj, prema izvesnim predlozima, ne bi trebalo da bude veći od sedam)¹². Prilikom izbora eksperata¹³ treba voditi računa o podjednakoj zastupljenosti glavnih pravnih sistema i različitih geografskih područja.

6. Kao što je pomenuto pitanje nadležnosti nove ustanove u materiji međunarodne zaštite ljudskih prava izazvalo je najduže i najnepomirljivije diskusije. I ovom prilikom, kao i toliko puta ranije, sukobila su se dva shvatanja: socijalističke države protivile su se mogućnosti pojedinca da pokrene „međunarodni postupak za suđenje“ ponašanju pojedinih država; zapadne su, pak, ostajale pri svojim shvatanjima „jake“ implementacije. Isticani su brojni i manje ili više ubedljivi razlozi. Pristalice peticija pojedinaca navodili su da ovakav postupak lišava sporove političkog obeležja¹⁴ da je materija ljudskih prava već postala javno dobro, i na univerzalnom planu, kojim mogu da se koriste svi ljudi. Protivnici su, pak, u takvom postupku videli mešanje u unutrašnje stvari država i povredu Povelje UN i međunarodnog prava koje je na snazi. U takvoj situaciji pravo peticija pojedinaca nije više stavljano u prvi plan, već je Visoki komesar trebalo pre svega da raspoláže savetodavnim svojstvima. Ovakvo stanovište prihvaćeno je i u novijim rezolucijama.

⁸ stav Francuske u E/CN.4/SR.880 i stav Argentine u E/CN.4/SR.876.

⁹ za različite funkcije ranijih Visokih komesara v. Dictionnaire de la terminologie du droit international, Paris 1960, str. 313—314.

¹⁰ v. nacrt rezolucije Kostarike u E/CN.4/AC.21/L.1, annexe I.

¹¹ "Rapport du groupe de travail chargé d'étudier la proposition tendant à créer un poste de haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme", — E/CN.4/934.

¹² v. predlog rezolucije Ekonomskog i socijalnog saveta br. 1237 (XLII) od 6. juna 1967. godine.

¹³ izvesni autori zalaću se za ustanovljenje šest ili sedam regionalnih komesara. Drugi se protiv tome ističući razloge finansijske prirode — E. Schwelb: op. cit., str. 314; postoje i predlozi za ustanovljenje regionalnog Visokog komesara za afro-azijsko područje — stav prof. Ermacore u "Observations relatives à la création d'un poste de Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme" — E/CN.4/AC.21/L.2 od 9. januara 1967. godine.

¹⁴ H. Golsong: Implementation of international protection of human rights, Recueil des Cours 1963, t. 110, str. 141.

U izlaganju glavnih funkcija Visokog komesara¹⁵ kao osnova službe nam različiti predlozi rezolucija, rezolucije Ujedinjenih nacija¹⁶, izveštaj radne grupe o ustanovljenju ovog organa¹⁷ kao i radovi internacionalista:

a) *Visoki komesar — savetodavni organ* — Najvažniji zadatak, prema novijim predlozima, vezan je za ovu njegovu funkciju¹⁸. Ističe se da u okvir njegovih prava i dužnosti dolazi ne samo pomoć pri sprovođenju u život prava čoveka i obezbeđenje poštovanja Sveopšte deklaracije o pravima čoveka, već i pružanje pomoći i davanje mišljenja organima Ujedinjenih nacija¹⁹ i vladama koje ih budu tražile²⁰. Ova funkcija biće od osobitog značaja za države koje su nedavno stekle nezavisnost. U svojoj aktivnosti one se često susreću sa složenim problemima vezanim za ljudska prava. Za njihovo rešavanje neophodni su im pomoć i mišljenja organa Ujedinjenih nacija. Danas, međutim, ne postoji organ sa takvom nadležnošću, te se pomenute zemlje obraćaju nevladinim organizacijama. Britanska Gijana, na primer, obratila se Međunarodnoj komisiji pravnika u vezi sa izvesnim rasnim problemima²¹. No, organizacije ove vrste nisu u mogućnosti da im ovu pomoć pruže bilo zbog nedovoljnih izvora za preduzimanje radova bilo zato što njihova intervencija može da izazove teškoće političke prirode. Visoki komesar je zato, prema izvesnim mišljenjima, najpogodniji organ za obavljanje ovog zadatka. Što se tiče pružanja pomoći organima Ujedinjenih nacija uloga Visokog komesara mogla bi da ima značaja za mnoge organe među njima i za Komisiju za prava čoveka pošto njena organizacija ne dozvoljava preduzimanje detljnih studij posebnih problema, a na raspolaganju joj ne stoji nijedno nezavisno telo kome bi mogla da poveri pomenuti zadatak.

b) *Visoki komesar — organ kontrole sprovođenja u život ljudskih prava* — Izvesni akti nameću državama obavezu donošenja unutrašnjih propisa o poštovanju prava čoveka u skladu sa u njima sadržanim odred-

¹⁵ u literaturi se navode različite podele funkcija Visokog komesara. Fawcett, recimo, izlaže samo „tri moguće koncepcije“ njegove uloge — op. cit., str. 298.

¹⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Annexes, point 29 de l'ordre du jour, document AC.3/564, str. 9; Commission des droits de l'homme, rapport sur la dixième session, Supplément no 7, Annexe III; Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Annexes, point 98 de l'ordre du jour, document A/5963; Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Annexes, point 98 de l'ordre du jour, document A/6167; Resolutions adopted by the General Assembly, Twentieth session, 21 September—22 December 1965; Documents officiels du Conseil économique et sociale, quarante et unième session, Supplément no 8, str. 82—83; Documents officiels du Conseil économique et social quarante et unième session, Supplément no 8, str. 86—87 i dr.

¹⁷ E/CN.4/934 od 8. februara 1967. godine.

¹⁸ isto shvatanje iznose u svojim radovima i sledeći autori: S. Hoare: Recent developments in the United Nations concerning the protection of human rights, René Cassin amicorum discipulorumque, str. 107; S. Mac Bride: La signification de l'année des droits de l'homme, str. IX. Sličan stav zastupa i Međunarodna liga za prava čoveka u deklaraciji upućenoj Generalnom sekretaru UN — E/CN.4/AC.21/NGO/1 od 19. januar 1967. godine.

¹⁹ u rezoluciji br. 1237 (XLII) od 6. juna 1967. godine pobrojani su sledeći organi: Generalna skupština, Ekonomski i socijalni savet, Generalni sekretar UN, Komisija za prava čoveka i dr.

²⁰ u rezolucijama je predviđeno pružanje pomoći samo državama članicama Organizacije Ujedinjenih nacija, članicama bilo koje specijalizovane ustanove ili Međunarodne agencije za atomsku energiju kao i svakoj državi članici Statuta Međunarodnog sud pravde — rezolucija br. 1237 (XLII) od 6. juna 1967. godine.

²¹ S. Mac Bride: La signification de l'année des droits de l'homme, str. IX.

bama. No, u isto vreme ne predviđaju efikasne mere za kontrolu primene tih obaveza. Tako, recimo, u Paktovima o pravima čoveka nalazimo sledeće odredbe:

„Države ugovornice ovog pakta se obavezuju da, u skladu sa svojim ustavnim postupcima i sa odredbama ovog pakta, preduzmu potrebne korake radi usvajanja takvih mera zakonodavnog ili drugog karaktera pogodnih da se ostvare prava priznata u ovom paktu koja ne bi već bila na snazi“²².

odnosno države se obavezuju na preduzimanje koraka do

„maksimum svojih raspoloživih sredstava... u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom paktu putem svih pogodnih sredstava, uključujući tu naročito usvajanje zakonodavnih mera“²³.

Zbog nepostojanja ili neobaveznosti ostalih postupaka kontrola se svodi samo na podnošenje izveštaja. U ovakvim i drugim slučajevima Visoki komesar svoja zapažanja o primeni deklaracija i drugih instrumenata, ne samo Ujedinjenih nacija već i specijalizovanih ustanova, unosi u izveštaje, a zatim ih posredstvom Ekonomskog i socijalnog saveta, dostavlja Generalnoj skupštini. O izveštajima se onda diskutuje u Generalnoj skupštini, Ekonomskom i socijalnom savetu i Komisiji za prava čoveka kao posebnim tačkama dnevnog reda.

Što se tiče aktivnosti na međunarodnom planu funkcija Visokog komesara sastojala bi se u praćenju i prihvatanju ratifikacija međunarodnih konvencija²⁴ i stavljanju u pokret postupaka za „konstatovanje i eventualno sankcionisanje povreda paktova“²⁵.

c) *Visoki komesar — koordinator različitih mehanizama za sprovođenje u život prava čoveka* — Pored sukoba zakona, sukoba unutrašnjeg i ugovornog prava međunarodno pravo se sve češće suočava još sa jednim problemom — sukobom međunarodnih ugovora²⁶. Ovaj sukob odnosi se, pre svega, na nadležnost organa predviđenih različitim aktima u materiji ljudskih prava. Zanimljiva je zato težnja izvesnih internacionalista, ali i pojedinih vlada, da nekom od međunarodnih organa povere ulogu usaglašavanja dejstva ovih instrumenata, organa koji bi bio u stanju da shvati i proučava prava čoveka „na globalan način, nezavisno od nacionalnog, regionalnog ili univerzalnog prava“²⁷. Taj organ treba da bude Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava²⁸.

²² tačka 2 člana 2 Pakta o građanskim i političkim pravima.

²³ tačka 1 člana 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

²⁴ S. Mac Bride: La signification de l'année des droits de l'homme, str. X.

²⁵ R. Cassin: Vingt ans après la Déclaration universelle. Revue de la Commission internationale de juristes 1967, 2, str. 15.

²⁶ P. Modinos: Coexistence de la Convention européenne des Droits de l'homme et du Pacte des Droits civils et politiques des Nations Unies, Revue des droits de l'homme 1968, 1, str. 57.

²⁷ K. Vasak: Les institutions nationales, régionales et universelles pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Revue des droits de l'homme 1968, 2, str. 178.

²⁸ R. Cassin: Droits de l'homme et méthode comparative, Revue internationale de droit comparé 1968, 3, str. 492.

d) *Visoki komesar -- organ za prijem i spitivanje saopštenja pojedinaca* — Kao što je rečeno ova funkcija bila je predmet ozbiljnog razmatranja u organima Ujedinjenih nacija.

U prvim predlozima pomenuti organ trebalo je da igra ulogu Ombudsmana²⁹. U njegovoj nadležnosti bila je ocena osnovanosti saopštenja pojedinaca podnetih zbog povrede Pakta o pravima čoveka³⁰. Nadležnost Visokog komesara bila je vrlo široka — priznavalo mu se čak i pravo istrage na teritoriji države ugovornice pakta pomenute u saopštenju.

Zbog protivljenja velikog broja zemalja ovakvim ovlašćenjima, nespojivim sa državnim suverenitetom, novije rezolucije Visokom komesaru priznaju samo mogućnost uvida u saopštenja koja pojedinci podnose Organizaciji ujedinjenih nacija u skladu sa rezolucijom Ekonomskog i socijalnog saveta br. 728F (XXVIII) od 30. jula 1959. godine³¹. Uz to, međutim, Visokom komesaru se omogućava da, kad to smatra celishodnim, skrene pažnju na postojanje saopštenja svakoj vladi na koju se saopštenje odnosi.

III

7. Osnivanje ustanove Visokog komesara naišlo je na različite komentare država. Kao i u gotovo svim ranijim diskusijama o međunarodnim merama u ovoj oblasti došlo je do polarizacije stavova. Oslanjajući se na filozofska gledišta o „zapadnjačkim liberalnim tradicijama“³² države sa zapada podržavale su i naddržavne organe sa širokom nadležnošću. Poznate kao dugogodišnji zastupnici takozvane „jake“ implementacije one su, podržane od predstavnika afričkih zemalja³³ francuskog govornog jezika, bile pristalice ustanovljenja i novog inokosnog organa u materiji prava čoveka. Za obrazloženje stavova pronađeni su brojni argumenti. Kostarika, kao podnosilac nacrtu rezolucija, svoju inicijativu obrazlagala je nedostatkom odgovarajućih sredstava za sprovođenje u život deklaracija i konvencija o ljudskim pravima³⁴. Velika Britanija je u novom organu pronašla pojačani interes Ujedinjenih nacija za poštovanje ljudskih prava³⁵, dok su Sjedinjene američke države u njemu videle korak ka širim izvršnim ovlašćenjima u praktičnoj akciji Ujedinjenih nacija u ovoj oblasti³⁶. No, u isto vreme, bilo je i rezervi u odnosu na nadležnost novog organa. Tako je Grčka, na primer, iskazala bojazan za suverenost država³⁷,

²⁹ Često je upoređivanje Visokog komesara sa skandinavskom ustanovom Ombudsmana. Takvo stanovište naišlo je, međutim, na kritiku izvesnog broja članica Komisije za prava čoveka Ujedinjenih nacija — za stavove videti: Švedska (E/CN.4/SR.876), Austrija (E/CN.4/SR.879), Francuska (E/CN.4/SR.880), Novi Zeland (E/CN.4/SR.881) i dr.

³⁰ u to vreme jednim aktom bila su regulisana građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava.

³¹ Conseil économique et social, Documents officiels, 28e session, Supplement no 1 (E/3290).

³² J. Humphrey: Svetska revolucija i ljudska prava, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 580.

³³ F. Eumacora: Human rights and domestic jurisdiction, str. 405.

³⁴ E/CN.4/SR.876.

³⁵ E/CN.4/SR.880.

³⁶ A/c.3/SR.1372.

³⁷ A/C.3/SR.1372; contra S. Mac Bride: La signification de l'année des droits de l'homme, str. X.

a izvesne države, iz sličnih razloga, zahtevale su da novi organ bude predmet ozbiljnih diskusija pre konačnog ustanovljenja³⁸.

Socijalističke države, uporni protivnici organa sa širokim ovlašćenjima³⁹, ponovo su istakle svoju tezu o saradnji država kao najboljoj meri za međunarodnu zaštitu ljudskih prava⁴⁰. U odbranu svojih stavova o necelishodnosti ustanovljenja Visokog komesara navodile su, uglavnom, dva razloga: već postojeći mehanizam međunarodne zaštite ljudskih prava potpuno je dovoljan i osnivanje još jednog novog organa ne bi bilo na mestu⁴¹; s druge strane pozivalo se na nesklad funkcija novog organa sa pozitivnim međunarodnim pravom, konkretno sa stavom 7 člana 2 Povelje UN. Ovakvim zvaničnim stavovima vlada pridružila se i doktrina. Sovjetski pisci istakli su da naddržavni organi, uključujući i Visokog komesara⁴², predstavljaju povredu suverenosti država članica Organizacije ujedinjenih nacija i mešanje u njihove unutrašnje stvari⁴³. U prilog naddržavnosti Visokog komesara navodi se izvod iz pisma stalnog predstavnika Kostarike u OUN upućeno Generalnom sekretaru UN⁴⁴ u kome je istaknuta potreba odricanja od jednog dela državnog suvereniteta u korist više organizacije⁴⁵.

Uzimajući za osnovu navedene, a i druge razloge, sovjetska, a i druge delegacije istočnoevropskih socijalističkih zemalja, bile su protiv ustanove Visokog komesara UN za ljudska prava i na sednicama različitih organa Ujedinjenih nacija koji su se bavili ovim pitanjem, to su uporno i nedvosmisleno isticale.

8. Bile su to osnovne polazne pretpostavke nadahnute, uglavnom, političkim razlozima. No, pored ovog opšteg razmatranja koje i pored sve svoje političke obojenosti nije lišeno i pravne podloge, nadležnost ovog inokosnog organa može biti predmet detaljnije diskusije.

Često je podvlačena nesaglasnost funkcije međunarodne kontrole primene odluka i akata Ujedinjenih nacija sa ovlašćenjima država: smatralo se da pomenutu kontrolu mogu da vrše samo države, ne i neki poseban organ sa širokim ovlašćenjima. Isticano je, zatim, da savetodavno svojstvo Visokog komesara sa više uspeha, možda, može da vrši Komitet za prava čoveka⁴⁶. Pritom je kao dokaz uziman njegov sastav (osamnaest osoba biranih ad personam kao ličnosti visokih moralnih osobina i pri-

³⁸ stav delegacije SAD u E/AC.7/SR.151.

³⁹ R. Cassin: Droits de l'homme et méthode comparative, str. 490.

⁴⁰ suprotan stav zastupala je delegacija Izraela. Prema njihovom shvatanju većinsko glasanje u telima sastavljenim od predstavnika država ne odgovara pitanjima iz oblasti prava čoveka. Zato se treba zalagati za apolitičko telo kome Ujedinjene nacije mogu da poklone potpuno poverenje.

⁴¹ ovakav stav zauzele su delegacije Mađarske — A/C.3/SR.1372 i Tanzanije — E/AC.7/SR.551.

⁴² J. Ostrovskij: Meždunarodnaja zaštita prav človeka i princip nevmešateljstva vo vnutrennie dela gosudarstv, Sovetskij ežegodnik međunarodnog prava 1966/67, str. 84; P. E. Nedbailo: Meždunarodnaja zaštita prav človeka, Sovetskij ežegodnik međunarodnog prava 1968, str. 50.

⁴³ ovakav stav izneo je sovjetski profesor Nedbailo u predvanju održanom 7. novembra 1969. godine na Pravno-ekonomskom fakultetu u Nišu; za suprotno shvatanje videti — Rapport du Cycle d'études de Dakar, ST/TAO/HR/25, par. 242, navedeno prema E/CN.4/AC.21/L.2, str. 2.

⁴⁴ J. Ostrovskij: OON i prava človeka, str. 167.

⁴⁵ dokument A/5963.

⁴⁶ stav delegacije Čehoslovačke — E/AC.7/SR.552.

znate upućenosti u oblast ljudskih prava). No, i pored sve ozbiljnosti ostalih primedbi, najviše neslaganja izazvala je funkcija prijema i ispitivanja saopštenja pojedinaca. U njenom razmatranju ne zadržavamo se samo na građanskim i političkim, u obzir uzimamo i ekonomska, socijalna i kulturna prava. Pritom imamo u vidu da predlozi o ustanovljenju Visokog komesara nisu precizirali prava na koja se njegova nadležnost odnosi⁴⁷.

Zaštita prvih, takozvanih „klasičnih“ prava, nailazi na ozbiljne teškoće pošto je već pokrivena odgovarajućim međunarodnim aktom — Komitet za prava čoveka u skladu sa Fakultativnim protokolom uz Pakt o građanskim i političkim pravima ovlašćen je za prijem saopštenja pojedinaca žrtava povrede nekog od prava navedenih u ovom aktu. Stupanjem na snagu pakta i Fakultativnog protokola ranije upućivanje saopštenja Organizaciji ujedinjenih nacija kanalisace se sve više u pravcu Komiteta za prava čoveka, a uvid u njih i skretanje pažnje državama na njih samo bi smetalo redovnom postupku ovog organa.

No, takav akt, postupak i organ za prijem saopštenja ne postoji u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Možda bi u njihovom razmatranju Visoki komesar mogao da odigra poverenu ulogu?

Dosadašnja zaštita ovih prava na međunarodnom planu ne govori tome u prilog. Pošto se radi o „novim“ pravima podobnim samo za progresivnu implementaciju predviđa se njihovo postepeno ostvarenje zavisno od mogućnosti svake države ponaosob. Osnovna mera kontrole njihovog sprovođenja u život jeste postupak izveštavanja. Namerno je, za razliku od Pakta o građanskim i političkim pravima, iz teksta člana 2 ispuštena mogućnost pojedinaca da i na unutrašnjem planu podnesu žalbu zbog nepoštovanja prava navedenih u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Kako će, onda, države, čija je osetljivost dobro poznata, reagovati na organ u čijoj je nadležnosti uvid u te žalbe podnete protiv država, a u pogledu kojih one nisu dale prethodnu saglasnost.

Što se tiče mogućnosti Visokog komesara da državama protiv kojih je žalba podneta skrene pažnju na njeno postojanje, ona suštinski ništa ne menja na stvari. Jer, da su države želele da imaju uvid u njih predvidele bi u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima postupak na unutrašnjem planu. Odstranjenje mogućnosti podnošenja žalbe u pomenutom paktu govori delom i o budućem stavu država prema aktivnosti komesara u ovoj oblasti.

Ako bi se, pak, Visokom komesaru, u skladu sa ranijim predlozima, omogućilo „filtriranje“ saopštenja⁴⁸ onda se nameće sledeće pitanje: može li inokosni organ u osetljivoj materiji ljudskih prava da raspolaze sa dovoljno objektivnosti prilikom odlučivanja o osnovanosti primljenih saopštenja?⁴⁹.

⁴⁷ ovakav zaključak odnosi se na rezolucije novijeg datuma u kojima nije došlo do razrade pojma „prava čoveka“ tako da se pod njim mogu razumeti kako građanska i politička tako i ekonomska, socijalna i kulturna prava.

⁴⁸ u prvim predlozima više se govorilo o odlučivanju o saopštenjima pojedinaca; kasnije, međutim, uloga „filtriranja“ došla je u prvi plan. Otuda i prof. Fawcett prvo govori o prijemu i ispitivanju saopštenja, a onda tek o ovoj drugoj funkciji — E/CN.4/AC.21/L.2.

⁴⁹ B. M. Janković: Međunarodno javno pravo, Beograd 1970, str. 210; u istom smislu M. E. Nasinovsky (Sovjetski savez) u pismu sekretarijatu Komisije za prava čoveka UN — E/CN.4/AC.21/L.1/Add.1 od 21. marta 1967. godine.

9. Prethodno izlaganje ukazuje na potrebu razgraničenja međunarodnih tela za sprovođenje u život ljudskih prava, na usaglašavanje mehanizama predviđenih međunarodnim aktima. Pored pitanja vezanih za rešavanje sukoba nadležnosti na to ukazuju i problemi finansijske prirode⁵⁰. U vreme kad su Ujedinjene nacije suočene sa materijalnim teškoćama izdaci za Visokog komesara i njegovo osoblje predstavljaju još jednu obavezu više⁵¹. Pored toga ukazuje se i na potrebu formiranja zajedničkih organa za zaštitu ljudskih prava kako bi se i sa „organizacionog i finansijskog stanovišta olakšalo vršenje nadzora“⁵². Bilo bi zato lišeno osnova ustanovljenje organa sa funkcijom koordinatora različitih mehanizama ako se već sada može osetiti potreba za pravnom unifikacijom mera nadzora nad sprovođenjem u život ljudskih prava.

Zbog toga treba ispitati sve mogućnosti, imati u vidu sve probleme koji su se javili, koji danas postoje ili do kojih će doći u budućnosti, pre nego što institucija Visokog komesara bude konačno ustanovljena.

Mr Slobodan Milenković,
asistent

LA TENTATIVE D'INSTITUTION D'UN NOUVEL ORGANE INDEPENDANT DANS
LE DOMAINE DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME:
LE HAUT COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES POUR LES DROITS DE L'HOMME

(Résumé)

Dans son étude, l'auteur analyse les propositions formulées de la part des divers Etats et internationalistes visent à instituer un nouvel organe autonome dans le domaine des droits de l'homme — le Haut commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme. Dans ce cadre il passe en revue les principaux obstacles entravant son institution. Il traite d'abord des tentatives faites pour modifier le titre de cet organe, pour consacrer ensuite son attention à un des problèmes litigieux essentiels — les compétences du Haut commissaire. A la lumière des diverses positions des internationalistes et des propositions présentées de la part des Etats, ses compétences se présentent ainsi: la fonction consultative; le contrôle de la mise en oeuvre des droits de l'homme; la coordination des divers mécanismes d'implémentation des droits de l'homme; la réception des pétitions présentées de la part des particuliers.

L'auteur considère qu'en ce qui concerne la qualité consultative, le Comité des droits de l'homme prévu par le Pacte sur les droits civils et politiques, se trouve situé dans une condition plus favorable pour remplir cette tâche. La fonction de

⁵⁰ o finansijskim posledicama osnivanja Visokog komesara videti dokumente: „Incidences financières du projet de résolution présenté à la troisième commission par le Costa Rica dans le document A/5963; note du Secrétaire général“ od 16. novembra 1965. godine; „Incidence financière du projet de résolution présenté à la Commission des droits de l'homme par le Costa Rica dans le document E/CN.4/L.831: note du Secrétaire générale“ kao i „Financial implications in regard to the establishment of the Office of a United Nations High Commissioner on the basis of the principles enunciated by the Working group“ u dokumentu E/CN.4/934/Add.1 od 20. marta 1967. godine.

⁵¹ stav delegacije Mađarske u A/C.3/SR.1372.

⁵² M. Šahović: Međunarodno pravo i regulisanje prava čoveka, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 492.

réception des pétitions des particuliers est également couverte par un acte international correspondant — le Protocole facultatif annexé au Pacte. Cependant que le Protocole ne couvre que les droits civils et politiques, dans ce cas là les droits économiques, sociaux et culturels pourraient-ils relever de la compétence du Haut commissaire: La réglementation actuelle de ces droits ne fournit pas, toutefois, beaucoup d'arguments en faveur de ce concept. En ce qui concerne leur mise en oeuvre, nombre d'instruments internationaux ne contiennent que le système d'information, sans introduire de strictes obligations. Il est difficile de croire que cette fois aussi, les Etats iraient plus loin dans la limitation de leur souveraineté.

Dans l'étude sont présentées, enfin, les remarques formulées au sujet de l'indépendance du Haut commissaire. Il s'agit non seulement de l'objectivité de cet organe, mais aussi de la tendance des Nations unies à voir au sein des organismes s'occupant de la question délicate des droits de l'homme davantage de personnes des diverses régions du monde.