

## MEĐUNARODNI ORGANI ZA SPROVOĐENJE U ŽIVOT LJUDSKIH PRAVA I UNUTRAŠNJA NADLEŽNOST DRŽAVA

Odnos države prema licima na njenoj teritoriji dugo je predstavljao oblast u koju se druge države i međunarodna tela nisu mogli upuštati. Uvek kad je pokretano pitanje nepoštovanja prava čoveka, da bi sprečile razmatranje, članice međunarodne zajednice ograđivale su se zidom vlastite nadležnosti.<sup>1)</sup> No, pošto se vremenom, zbog razvoja međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, za prava čoveka zainteresovala međunarodna zajednica, ispitivanje ograničenja oblasti unutrašnjeg regulisanja sve je više privlačilo pažnju ne samo teorije, nego su se ovim problemima počeli baviti i predstavnici država u međunarodnim organizacijama. Među ostalim pitanjima do izražaja je došao i odnos organa za sprovođenje u život ljudskih prava i unutrašnje nadležnosti država. Dva su problema bila u prvom planu: sastav organa i njihov karakter, ali i ovlašćenja u slučaju nepoštovanja ljudskih prava. I u ovom radu ispitivanja će se kretati u tim granicama. Izložićemo najpre prvu grupu pitanja, a zatim se zadržati na drugoj.

### 1. Karakter i sastav organa

#### aa) *Organi stalnog i ad hoc karaktera*

Proučavajući mogućnosti ustanovljenja organa za obezbeđenje ljudskih prava pristalice mera »jake« implementacije zalagale su se za stalni organ u ovoj oblasti.<sup>2)</sup> Prema njihovom shvatanju ova vrsta organa kontinuiranim radom stvara praksu u kojoj treba tražiti putokaz za rešavanje drugih slučajeva<sup>3)</sup>, a njihovi članovi, pored ovladavanja veštinom vođenja postupka, svakako su pod manjim uticajem stranaka u sporu.

Za ad hoc organ zalagale su se pristalice šireg tumačenja pojma unutrašnje nadležnosti država, kako kaže Ninčić, pobornici »labavije« ili »umerenije« implementacije, tj. implementacije koja bi što manje dolazila u suprotnost s tradicionalnim koncepcijama međunarodnog

1) Više o pojmu i sadržini unutrašnje nadležnosti država S. Milenković: Intervencija i unutrašnja nadležnost država u međunarodnom pravu, Gradina, Niš, 1972, br. 7—8, str. 12—21.

2) Pod pojmom stalnosti ne shvatamo mogućnost neprekidnog zasedanja nego organ sa istim članovima u nizu slučajeva.

3) U istom smislu J. Schirndinger von Schirnding: Die prozessuale Durchsetzung der Menschenrechte im Völkerrecht, Dissertation, Marburg 1955, S. 50.

prava, posebno s načelom domaće nadležnosti<sup>4)</sup> Treba dodati da to, međutim, nije uvek bio slučaj. Iako pobornici snažnijih mera za obezbeđenje ljudskih prava na međunarodnom planu, Sjedinjene Američke Država i Velika Britanija, a njima se pridružila i Danska<sup>5)</sup>, podnele su predlog petom zasjedanju Komisije za prava čoveka Ujedinjenih nacija<sup>6)</sup> u kome se za sprovođenje u život pakta o pravima čoveka (u to vreme još uvek se radilo o jednom aktu) tražilo obrazovanje ad hoc komiteta sastavljenog od pet lica. Predloženi organ nije imao stalni karakter — osnivao se za svaki konkretan slučaj slično postupku iz Ugovora o miru od 10. 2. 1947. godine.<sup>7)</sup>

U raskoraku između većeg ograničenja domaće nadležnosti i efikasnosti rada pojedinih organa, države su se u većini slučajeva opredeljivale za drugo rešenje tako da su stalni organi našli mesta u gotovo svim važnijim ugovorima o pravima čoveka. Na tim principima zasnovan je Komitet za prava čoveka iz Pakta o građanskim i političkim pravima<sup>8)</sup>, Komitet za ukidanje rasne diskriminacije iz Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije<sup>9)</sup>, Evropska komisija i Evropski sud za prava čoveka iz Evropske konvencije o pravima čoveka<sup>10)</sup>, Interamerička komisija i Interamerički sud za prava čoveka iz Američke konvencije o pravima čoveka.<sup>11)</sup>

Mora se priznati, međutim, da ad hoc organi nisu potpuno izostavljeni iz oblasti ljudskih prava. To pokazuje ad hoc Komisije za mirenje iz Pakta o građanskim i političkim pravima<sup>12)</sup> i Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije<sup>13)</sup>. No, taj podatak u suštini ne menja zaključak o spojivosti stalnih organa za sprovođenje u život ljudskih prava s unutrašnjom nadležnošću država. Drugačija praksa svedoči samo o raznovrsnosti organa, ne i o izmeni iznetog tvrdjenja.

#### bb) *Odnos inokosnih i kolektivnih organa prema unutrašnjoj nadležnosti države*

Bojazan država da inokosni organi ne mogu dovoljno objektivno da razmatraju pitanja vezana za unapređenje i zaštitu ljudskih prava uticala je da se u ovoj oblasti odlučivanje o povredama zasnuje na kolektivnom principu. Na tom stanovištu stajali su ne samo pojedini internacionalisti nego je ono nalazilo mesta i u diskusijama o ustanov-

4) Đ. Ninčić: Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija, Beograd 1967, str. 241.

5) Ibid., str. 241.

6) Doc. e/CN. 5/274/Rev. 1.

7) J. Schirndinger von Schirnding: op. cit, S. 49.

8) Za tekst pakta v. Arhiv za pravne i društvene nauke, 1968, br. 4, str. 651 id.

9) Tekst konvencije objavljen je u Ibid., str. 698 id.

10) Tekst konvencije objavljen je u Ibid., str. 764 id.

11) Za engleski tekst konvencije v. The American Journal of International Law, 1971, Nr. 3, pp. 679 et seq.; francuski tekst objavljen je u Revue des droits de l'homme, 1970, No. 3, pp. 509 et ss.

12) V. član 42 ovog pakta.

13) V. član 12 ove konvencije.

ljenju pojedinih organa. Sovjetski internacionalista Nedbajlo smatrao je da u skladu s načelima suverenosti, suverene jednakosti država, nemešanja u unutrašnje stvari, kao i sa samom Poveljom OUN »mogu biti ustanovljeni međunarodni organi kolektivnog karaktera«. <sup>14)</sup> Do sličnog zaključka došao je i predstavnik Sovjetskog Saveza na 39. sednici Ekonomskog i socijalnog saveta razmatrajući osnivanje institucije visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava. Ovlašćenja koja se stavljaju u nadležnost ovom organu, prema rečima sovjetskog delegata,

»ne mogu biti poverena samo jednoj osobi, jer su u pitanju suverenost i nacionalna ovlašćenja, a trebalo bi izbeći i svako mešanje u unutrašnje poslove suverenih država«. <sup>15)</sup>

I zaista teško je očekivati da jedno lice svoju delatnost može da objektivizuje do te mere da iz nje bude odstranjen uticaj kulture i društvene sredine u kojoj je izgrađivano. Pri tom se ne misli na namernu pristrasnost u opredeljivanju — može se činiti opravdanom pretpostavka da lice koje ispunjava uslove za takav položaj sigurno ima dovoljno moralnih kvaliteta da mu se to ne može prigovoriti. Ali i pored toga ostaje jedna psihološka činjenica koju ne treba prepustiti zaboravu — mogućnost nesvesnog građenja stavova na osnovu faktora i društvenih uslova u kojima se to lice izgrađivalo. Ako dolazi iz bogatih zemalja ili onih sa bogatim demokratskim tradicijama biće mu neshvatljiv nizak standard zaštite u zemljama koje nemaju takva obeležja, a ako potiče iz nerazvijenih, neće imati dovoljno razumevanja za mnoge ustanove zemalja sa razvijenim sistemom zaštite. Pokretači ideje i pristalice ustanovljenja visokog komesara u obrazloženju dopuštenosti idu i do analogije s visokim komesarom za izbeglice — novopredloženi komesar nije u suprotnosti s duhom Povelje UN pošto i prvi to nije bio. <sup>16)</sup> Ta analogija pogrešna je, međutim, u osnovi zbog različitosti zadataka na kojima jedan od njih radi, a koji se drugome u predlozima stavlja u nadležnost. <sup>17)</sup>

Kod visokog komesara za izbeglice reč je o organu zaduženom za lica bez neposredne veze s nacionalnom državom; neke čvršće veze nemaju ni s državom u kojoj su nastanjeni. U pitanju su, dakle, osobe koje ne uživaju zaštitu ni jedne države te tu ulogu na sebe uzima međunarodna zajednica. Samim tim suverenost država iz kojih su ta lica izbegla ne može biti dovedena u opasnost, i aktivnost visokog

<sup>14)</sup> P. E. Nedbajlo: Međunarodnaja zaštita prav čeloveka, Sovetskij ežegodnik međunarodnogo prava, 1968, Moskva 1969, str. 49.

<sup>15)</sup> E/AC. 7/SR. 518, p. 14.

<sup>16)</sup> Documents officiels du Conseil économique et social, quarante et unième session Supplement No 8, p. 79, par. 304.

<sup>17)</sup> Više o nadležnosti visokog komesara za ljudska prava S. Milenković: Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava — institucija koja se rađa, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1968, br. 4. str. 554 id.; Pokušaj osnivanja novog inokosnog organa u oblasti međunarodne zaštite ljudskih prava; Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, 1971, str. 160 id.

komesara za izbeglice ne znači povredu unutrašnje nadležnosti država. Uplitanje visokog komesara za ljudska prava mnogo je veće. Njemu je u nadležnost stavljeno, između ostalog, i ispitivanje žalbi pojedinaca podnetih Organizaciji ujedinjenih nacija<sup>18)</sup> što znači otvaranje mogućnosti koje njegov prethodnik nije imao. Sve je to dovelo u pitanje prihvatanje ugovornog teksta o visokom komesaru za ljudska prava iako je o njegovom osnivanju prihvaćen izvestan broj rezolucija kako u Ekonomskom i socijalnom savetu tako i u Generalnoj skupštini.<sup>19)</sup>

Prethodno izlaganje ukazuje da mogućnost mešanja u unutrašnje stvari država predstavlja jedan od osnovnih razloga nesaglasnosti oko ustanovljenja inokosnih organa u oblasti međunarodnog regulisanja ljudskih prava.<sup>20)</sup> Otvarajući se prema međunarodnoj zajednici države pokušavaju da ostvare objektivnost, nezavisnost i punu meru ozbiljnosti međunarodnih tela kojima poveravaju kontrolu zakonodavstva i nacionalne prakse. Pošto kolektivna tela u većoj meri ispunjavaju te uslove odredbe o njihovom osnivanju su sastavni deo mnogih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Dovoljno je pomenuti organe za sprovođenje u život Pakta o građanskim i političkim pravima, Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Evropske i Američke konvencije o pravima čoveka. No, samom saglasnošću obustavljenju kolektivnih organa nisu nestali i problemi vezani za sukob s unutrašnjom nadležnošću. Postavilo se pitanje da li navedeni organi moraju biti sastavljeni samo od predstavnika država ili je dozvoljena mogućnost njihovog formiranja i od lica biranih ad personam.

## 1) Organi sastavljeni od predstavnika država

Praksa pre drugog svetskog rata i odmah posle njega polazila je od shvatanja da somo tela u čijem radu učestvuju predstavnici država mogu s puno ozbiljnosti i nemešanja u unutrašnju nadležnost država obavljati svoje poslove<sup>21)</sup>. Na tom principu zasnovao se treći komitet Sa-

<sup>18)</sup> U prvim predlozima visoki komesar je trebalo da ceni osnovanost saopštenja pojedinaca podnetih zbog povrede pakta o pravima čoveka. Kasnije mu se priznaje samo mogućnost uvida u saopštenja koja pojedinci podnose organizaciji ujedinjenih nacija na osnovu rezolucije Ekonomskog i socijalnog saveta br. 728F (XXVIII) iz 1959. godine.

<sup>19)</sup> Više o rezolucijama S. Milenković: Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava — institucija koja se rađa, str. 556 id.

<sup>20)</sup> Za odnos inokosnih organa i međunarodne zaštite ljudskih prava v. V. Outrata: Some notes on the implementation of the Covenants on Human Rights and its control, Bulletin of Czechoslovak Law, 1967, Nr. 1—4, pp. 306 et seq. Prema ovom piscu inokosnost ne predstavlja tako ozbiljnu opasnost da bi takva vrsta organa kategorički mogla biti odbačena — Ibid., p. 308.

<sup>21)</sup> U ovom radu zadržavamo se samo na organima koji se gotovo isključivo bave pitanjima prava čoveka. Zato ne pominjemo Generalnu skupštinu, Savet bezbednosti i druge organe iako je njihova praksa veoma važna za odnos koji ispitujemo. Za odnos Saveta bezbednosti i unutrašnje nadležnosti Južne Afrike v. S. Milenković: Savet bezbednosti UN i rasna diskriminacija u Južnoj Africi, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1971, br. 3, str. 391 id.

veta Društva naroda, arbitražna komisija iz Ugovora o miru od 10. 2. 1947. godine, a danas je to slučaj s Komisijom za prava čoveka Ujedinjenih nacija<sup>22)</sup>, Ekonomskim i socijalnim savetom, kao i Stalnom arapskom komisijom za prava čoveka.<sup>23)</sup> U tom smislu, pisao je prof. Ermacora, važnost nacionalnog suvereniteta došla je do izražaja u merama implementacije Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Izveštaji se ne šalju posebnom organu sastavljenom od nezavisnih ličnosti, kakvih je predloga bilo, nego Ekonomskom i socijalnom savetu Ujedinjenih nacija sastavljenom od delegata država članica ove organizacije. Implementacioni mehanizam Pakta o građanskim i političkim pravima nije međutim, prema ovom piscu, u toj meri bio u skladu s navedenim načelom. Za sprovođenje u život njegovih odredbi formiran je Komitet za prava čoveka od osamnaest osoba biranih prema ličnim kvalitetima.<sup>24)</sup>

Sovjetski internacionalista Lukašuk posmatra međunarodnu zaštitu takođe »kao oblik saradnje država«<sup>25)</sup>, a izvesne delegacije u razmatranju mera za sprovođenje u život Pakta o građanskim i političkim pravima zastupale su stav prema kome, budući da je sastavljen od nezavisnih osoba, Komitet za prava čoveka ne može da bude iznad nacionalnih institucija i Ekonomskog i socijalnog saveta.<sup>26)</sup>

Ali, ako se zaista u članu 56 Povelje UN, u oblasti prava čoveka traži saradnja država, to ne znači da se i ceo problem svodi na te okvire. U toj saradnji države uzajamnim sporazumima regulišu sva pitanja od zajedničkog interesa, među njima i ona hoće li zaštitu poveriti organima sastavljenim od nezavisnih ličnosti ili od predstavnika vlada. Pored dobrih strana kolegijalnih tela u čijem se sastavu nalaze predstavnici država ne može se sporiti značajna politička obojenost njihovog opredeljenja. Prema predstavniku Izraela, postupak o pravima čoveka uopšte se ne može voditi u organima ovakvog sastava. Prema njegovom shvatanju, povrede ovih prava moraju biti predmet ispitivanja nepristrasnih apolitičkih organa u koje Organizacija ujedinjenih nacija ima puno poverenje.<sup>27)</sup> Schirndinger von Schirnding slaže se s ovakvim shvatanjem i smatra da su Evropski savet i Komisija za prava čoveka posredovanje u oblasti ljudskih prava s pravom poverili nezavisnim ličnostima.<sup>28)</sup> Ako se taj njegov stav s puno razloga može

22) Interesantno je napomenuti da je, prema izvesnim predlozima, Komisija trebalo da bude sastavljena od nezavisnih ličnosti — UN. Doc. E/38/Rev. 1 od 21. maja 1946. godine.

23) Stalnu arapsku komisiju čine predstavnici svih država članica Arapske lige. Svaka država članica može da imenuje, ali i da zameni svog predstavnika — v. članove 2 i 3 Poslovnika ove komisije — tekst je objavljen u *Revue des droits de l'homme*, 1970, No 1, pp. 149 et ss. Više o ovoj komisiji S. P. Marks: *La Commission permanente arabe des droits de l'homme*, Ibid., pp. 101 et ss.

24) 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, p. 396.

25) I. I. Lukašuk: *O nekotarih tendencijah razvitija universalnog međunarodnog prava*, *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1969, No 2, str. 87.

26) A/6546, par. 380.

27) E/CN. 4/SR. 881.

28) J. Schirndinger von Schirnding: op. cit, S. 51—52.

podržati, iz sadašnjeg ugla gledano, teško je prihvatiti njegovu konstataciju da se u praksi većinom susrećemo s zastupnicima država kao posrednicima u oblasti o kojoj je reč.<sup>29)</sup> Gotovo svi značajniji savremeni međunarodni akti o pravima čoveka sadrže odredbe o organima u kojima se nalaze lica birana po ličnim svojstvima.

## 2) Lica birana ad personam kao članovi organa

Za odgovoran posao u Komitetu za prava čoveka iz Pakta o građanskim i političkim pravima od budućih članova ovog organa traži se »priznata upućenost u oblasti ljudskih prava« pri čemu se vodi računa »o korisnosti koju predstavlja učešće u radu komiteta izvesnih lica s pravnim iskustvom«.<sup>30)</sup> Komitet za ukidanje rasne diskriminacije čini »osamnaest stručnjaka poznatih po visokim moralnim kvalitetima i nepristrasnosti«.<sup>31)</sup> Od kandidata za članove Evropskog suda za prava čoveka traži se da uživaju visoki ugled i poseduju »kvalifikacije potrebne za vršenje visokih sudskih funkcija«, odnosno da budu »poznati pravni stručnjaci«<sup>32)</sup>, dok se u članu 23 Evropske konvencije za članove Evropske komisije za prava čoveka izričito naglašava da rade »u ličnom svojstvu«.<sup>33)</sup> Slični uslovi potrebni su i za izbor članova Interameričke komisije<sup>34)</sup> i Interameričkog suda za prava čoveka<sup>35)</sup>, kao i za Komisiju eksperata Međunarodne organizacije rada<sup>36)</sup>.

<sup>29)</sup> Ibid., S. 51.

<sup>30)</sup> Tačka 2 člana 28 ovog pakta.

<sup>31)</sup> Tačka 1 člana 8 ove konvencije.

<sup>32)</sup> Tačka 3 člana 39 ove konvencije. Sud se sastoji od predstavnika država članica Evropske konvencije o pravima čoveka. Oni, međutim, ne zastupaju stavove svoje države. Sastav suda to jasno pokazuje. U članu 38 čitamo: »Evropski sud za prava čoveka sastoji se od onoliko sudija koliko ima članova Evropskog saveta. Ista država ne može imati u Sudu više od jednog svog državljanina« (član 38 Evropske konvencije); »Članove Suda sa liste lica naimenovanih od članova Evropskog saveta bira Savetodavna skupština većinom glasova. Svaki član imenuje tri kandidata od kojih su bar dvojica njegovi državljani« (tačka 1 člana 39 Evropske konvencije).

<sup>33)</sup> Ustvari članovi sva tri kolegijalna organa Evropske konvencije (Evropska komisija, Evropski sud za prava čoveka i Komitet ministara), iako državljani ili predstavnici država ugovornica konvencije, uživaju punu nezavisnost. Autonomija im je zagarantovana čak i u slučaju da država čiji su državljani ili predstavnici bude stranka u sporu o kome rešava neki od pomenutih organa. U istom smislu Ph. Vegleris: *La fonction de décision et de sanction, u okviru teme Etude fonctionnelle des organes européens de protection internationale des droits de l'homme; la dynamique de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, *Revue des droits de l'homme*, 1969, No 2, p. 237.

<sup>34)</sup> U članu 36 Američke konvencije o pravima čoveka kaže se: »Članovi komisije izabrani su u ličnom svojstvu...«

<sup>35)</sup> U članu 52 Američke konvencije navodi se takođe da se sedam sudija ovog suda bira »u ličnom svojstvu«.

<sup>36)</sup> Više o tome H. Golsong: *Implementation of international protection of Human Rights*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1963, t. 110, pp. 34, 35, 36, 141; F. Wolf: *Aspects judiciaires de la protection internationale des droits de l'homme par l'OIT*, *Revue des droits de l'homme*, 1971, No 4, p. 781.

U nekim aktima, porde ovih uslova, od članova organa traži se da pre stupanja na dužnost daju svečanu izjavu kojom se obavezuju da će svoje dužnosti vršiti potpuno nepristrasno i savesno<sup>37)</sup>.

Ako se vratimo na mogućnost uplitanja u unutrašnje poslove država i s tim u vezu dovedemo kolektivne organe sastavljene od lica biranih prema ličnim kvalitetima. u teoriji su do izražaja došla dva prilaza ovom odnosu. Prema izvesnim piscima njihove stavove smo već naveli — poveravanje funkcije zaštite prava čoveka nepolitičkim organima predstavlja veće uplitanje u unutrašnju nadležnost država nego kad su u pitanju organi sastavljeni od predstavnika država. Drugi pisci iz istih pretpostavki izvlače suprotne zaključke. Ukoliko između mnogih razloga za i protiv treba pronaći onaj sa više težine mi bismo se opredelili za drugo stanovište. Jer, ako je tačno da organi sastavljeni od predstavnika država često donose politički obojene odluke, a mora se priznati da međunarodna stvarnost gotovo neprestano tome u prilog stavlja poneku činjenicu, ne predstavlja li to situaciju u kojoj se, zavisno od trenutnih političkih okolnosti, i bez stvarne činjenične podloge, državama pripisuju navodne povrede prava čoveka da bi se u drugačijoj političkoj konstelaciji ti isti akti, ali na teritoriji drugih država, drugačije posmatrali. Drugim rečima rečeno država se može osuditi i bez stvarnih povreda dok se postupak ne mora povesti i kad povreda postoji. Čini se da je to veća opasnost po suverenost država nego kad telo sastavljeno od nezavisnih ličnosti. lišeno političkih uticaja utvrdi stvarno stanje ljudskih prava na izvesnoj teritoriji, i u granicama svoje nadležnosti, preduzme neophodne korake. Mislimo da prvi slučaj može imati više skrivenih opasnosti i da se zaključak prof. Ermacore i ostalih teško može održati. Nezavisna tela u suštini su objektivnija u proceni situacije i takvim stavom umanjuju mogućnost neopravdanog uplitanja u poslove država. Samim tim njihovo ustanovljenje ne treba smatrati većim ograničenjem domaće nadležnosti nego u slučaju organa sastavljenih od predstavnika država.

## 2. Ovlašćenja organa

Nadležnost organa da u međunarodnim sporovima o pravima čoveka pronađu rešenje u određenom postupku često se dovodi u vezu s načelom unutrašnje nadležnosti država. Izvesni postupci smatraju se nesaglasnim sa suverenošću država dok je oko drugih kompromis pronađen u ovlašćenjima koja u većoj meri ne pogađaju načelo o kome je reč. U objašnjavanju stavova izvesni pisci ne iznose konkretne načine povrede unutrašnje nadležnosti; zadržavaju se na opštim formulacijama u kojima se samo pominje izraz »naddržavni organi«, a ne objašnjava dublje sadržina tog pojma. Nedbajlo kaže:

»Obrazovanje organa s naddržavnim funkcijama u oblasti implementacije međunarodnih dokumenata o pravima čoveka stvara mogućnost otvorenog ili prikrivenog mešanja u unutrašnje stvari država...«<sup>38)</sup>

37) V. član 38 Pakta o građanskim i političkim pravima.

38) P. E. Nedbajlo: op. cit, str. 48.

U istom radu, nešto kasnije, pomenuti pisac govori konkretnije o pojmu nadležnosti obrazlažući odbacivanje predloga koji su komitet za prava čoveka iz Pakta o građanskim i političkim pravima mogli da pretvore u nadržavni organ<sup>39)</sup>. Ali ni tom prilikom ne navodi izričito na koje se predloge odnosi to obeležje.

Nešto podrobnije određivanje pojma nadržavnosti nalazimo kod Ostrovskog. Prema njegovom mišljenju predlog Kostarike za ustanovljenje visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava sadržao je u sebi ideju prema kojoj je ovaj organ trebalo da raspolaže »neophodnom nezavisnošću (čitaj nadržavnošću)<sup>40)</sup>. Samim tim predstavljao je povredu suverenosti. N. V. Zaharova proširuje listu nadržavnih organa. Ona pod ovoj pojam podvodi kako visokog komesara za ljudska prava tako i Međunarodni sud<sup>41)</sup>, žalbe i peticije privatnih lica i nevladinih organizacija Evropskoj komisiji za prava čoveka.<sup>42)</sup> Iste organe na isti način shvata i N. Osetrov kad govori o predlozima SAD, Engleske i Belgije za borbu s rasnom diskriminacijom u oblasti prava čoveka.<sup>43)</sup> Nijedan od ovih pisaca svoje stavove ne razlaže, međutim, do stepena na kome se može videti koja su to ovlašćenja organa nespojiva s pozitivnim međunarodnim pravom.

Sa sličnog stanovišta polazili su i predstavnici država razmatrajući pojedine predloge za ustanovljenje organa u čijoj je nadležnosti sprovođenje u život odredbi međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Prilikom proučavanja nadležnosti Komiteta za prava čoveka iz Pakta o građanskim i političkim pravima predlagano je da njegove funkcije vrši Ekonomski i socijalni savet, između ostalog i zato što je savet, prema odredbama Povelje UN, bio dužan da se uzdržava od uplitanja u unutrašnje poslove država članica, dok u pogledu komiteta nije postojala izvesnost da će se pridržavati zahteva.<sup>44)</sup> Prema sovjetskom delegatu Panjushkinu<sup>45)</sup>, kome se pridružio i poljski delegat Altman<sup>46)</sup>, odredbe postojećeg nacрта članova od 19. do 41. Pakta o građanskim i političkim pravima, među kojima su bile odredbe o Komitetu za prava čoveka, znače kršenje državnog suvereniteta i predstavljaju intervenciju u unutrašnje poslove država, povredu člana 2 tačke 7 Povelje UN. S druge strane, iste odredbe o Komitetu za prava čoveka naišle su na podršku izvesnih delegacija. Predstavnik Paname smatrao je, na primer, da komitet s funkcijama predviđenim u paktu ne vodi mešanju u unutrašnje poslove

39) Ibid., str. 49.

40) J. A. Ostrovski: OON i prava čeloveka, Moskva 1968, str. 168; isti pisac: Međunarodnaja zaštita prav čeloveka i princip nevmešateljstva vo vnutrennie del gosudarstv, Sovetskij ežegodnik međunarodnogo prava, 1966/67, Moskva 1968, str. 84.

41) Dovođenje u vezu izraza »nadržavnost« s međunarodnim sudstvom za V. Dimitrijevića i O. Račića znači »dozvoliti nepotrebnu terminološku pometnju« — Međunarodne organizacije, Beograd 1971, str. 72.

42) N. V. Zaharova: Pod vidom obespečenija prav čeloveka, Moskva 1971, str. 8.

43) N. Osetrov: Na međunarodnom seminare OON po voprosu o likvidaciji vseh form rasovoj diskriminaciji, Sovetskaja justicija, 1968, No 23, str. 21.

44) A/6546, par. 197.

45) A/C. 3/SR. 314, par. 12.

46) Ibid., par. 15.



država.<sup>47)</sup> Predstavnik Jamajke istu misao podržao je tezom da komitet neće biti korišćen u političke svrhe<sup>48)</sup>, a predstavnik Libana novi organ smatrao je arbitrom za rešavanje međunarodnih sporova.<sup>49)</sup> Jugoslovenski predstavnik u Komitetu za prava čoveka video je interes malih država. Otuda, prema njegovim rečima:

»postojanje jednog međunarodnog Komiteta za prava čoveka ne znači bezuslovno mešanje u unutrašnje stvari jedne države, nego, naprotiv, daje mogućnost tim državama da se suprotstave efikasnije takvim pokušajima sa strane nekih velikih sila.«<sup>50)</sup>

U manjoj ili većoj meri svim iznetim shvatanjima zajednička je opštost razmatranja odnosa ovlašćenja organa za regulisanje ljudskih prava i unutrašnje nadležnosti država. Takve stavove moguće je objasniti političkom platformom sa koje se polazilo u građenju stavova, manje pravnim razmatranjima odnosa o kome je reč. No, ako je ovaj pristup značio samo uvod u detaljnije obrazloženje stavova onda se delimično i može opravdati. Ukoliko se, međutim, ostane samo na tome izlaganje je lišeno onog suštinskog elementa, neophodne konkretizacije do koje mora da se ide u razmatranju dinamičnog spleta različitih ovlašćenja organa za obezbeđenje prava čoveka i njihovog uticaja na poslove koje države smatraju svojom oblašću. Nije svejedno, recimo, da li se pod pojam naddržavnosti podvode mirenje i dobre usluge ili rešavanje sporova u čijoj je osnovi sudski karakter organa za prava čoveka.

Mora se priznati da za naše izlaganje ima više značaja konkretno razmatranje odnosa ovlašćenja organa i unutrašnje nadležnosti država. Razmatranje tog problema podelićemo u dve faze. U prvoj od njih navešćemo shvatnja izneta u doktrini međunarodnog prava i prilikom razmatranja nadležnosti pojedinih organa, dok će druga predstavljati pregled njihovih ovlašćenja u već usvojenim ugovorima o ljudskim pravima. Takav pristup omogućava povlačenje granice između onoga što su teorija i diskusije o nacrtima ocenile nespojivim sa suverenošću država, a daje uvid i u ovlašćenja oko kojih je većina članica međunarodne zajednice mogla da nađe zajednički jezik.

#### *aa) Ovlašćenja organa i načelo unutrašnje nadležnosti država u teoriji i diskusijama o njihovom ustanovljenju*

Polazeći s različitih stanovišta internacionalisti u radovima, a predstavnici država u razmatranjima međunarodnih akata o pravima čoveka, izneli su niz shvatanja o ovlašćenjima organa za sprovođenje

47) A/C. 3/SR. 1417, par. 27.

48) Ibid., par. 43.

49) A/C. 3/SR. 1416, par. 43.

50) Navedeno prema B. Jevremović: Završni radovi IX. zasedanja Komisije za prava čoveka na izradi projekta Paktova o pravima čoveka, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1953, br. 3, str. 257.

u život ljudskih prava i njihovom odnosu prema unutrašnjoj nadležnosti država. Ne treba biti iznenađen ako se u istoj meri često iznose i potpuno suprotni stavovi. Svedoci smo sve češćih zahteva za ustanovljenje međunarodnih sudskih instanci za prava čoveka. Njih iznose ne samo internacionalisti<sup>51)</sup> i međunarodna udruženja<sup>52)</sup> već i vlade pojedinih zemalja<sup>53)</sup>, dok je s druge strane očevidan i žestok otpor internacionalista, međunarodnih udruženja i vlada<sup>54)</sup> bilo kakvom predlogu u tom smislu. U osnovi obrazloženja gotovo uvek je načelo suverenosti i nemešanja u unutrašnje stvari država. Polarizacija stavova često je vezana za razlike među članicama međunarodne zajednice, pri čemu do izražaja dolazi ne samo njihovo različito društveno-ekonomsko uređenje nego i ekonomski i drugi položaj.

Uopštavajući stavove može se reći da su za šira ovlašćenja organa gotovo uvek bile zapadne države i to pre svih one sa značajnim mestom u svetskoj privredi. Na drugoj strani nalazile su se socijalističke i zemlje u razvoju. Otuda su i predlozi o ustanovljenju sudskog organa za međunarodnu zaštitu ljudskih prava, visokog komesara za ljudska prava i drugih organa sa širokim ovlašćenjima, svoje glavne pobornike imale u zapadnim zemljama, dok su se socijalističke<sup>55)</sup> i zemlje u razvoju zalagale za šire shvaćenu unutrašnju nadležnost država. Nerazvijene zemlje ili one koje su tek na putu razvoja, u širem uplitanju me-

<sup>51)</sup> S. Mac Bride: La signification de l'année des droits de l'homme, Revue de la commission internationale de juristes, 1967, No 2, p. V, VI; isti pisac: The international protection of Human Rights, René Cassin amicorum discipulorumque, liber I, Paris 1969, p. 161; Goldberg: The Need for a World Court on Human Rights, 11 Howard Law Journal 621/1965, navedeno prema C. C. Ferguson: The United Nations Human Rights Covenants: Problems of ratification and Implementation, Proceedings of the American Society of International Law, 1968, p. 96, F. 28.

<sup>52)</sup> American Bar Association na jednoj od svojih sednica zaključio je da »ustanovljenje ovog suda (za prava čoveka — S. M.) označava velikij korak napred na putu razvoja međunarodnog sudstva«. »Njegov uticaj biće bez sumnje značajan na razvoj sličnih institucija svuda u svetu«. U istom smislu formulirana je i tačka V predloga sadržanog u deklaraciji iz San Hozea — Le droit au service de la paix, Association internationale des juristes democrates, Bruxelles 1963, pp. 41, 42. Sugestije za osnivanje Međunarodnog suda za prava čoveka došle su i od Montrealske skupštine za prava čoveka, dakle od skupa intelektualaca »nevladinog« ebeležja — v. Montrealsku deklaraciju skupštine za prava čoveka usvojenu 1968. godine — za tekst v. Arhiv za pravne i društvene nauke, 1968, br. 4, str. 831. U tom smislu izjasnila se i Međunarodna komisija pravnika na kongresu u Rio de Žaneiru 1962. godine — Primauté du droit et droits de l'homme Principes et éléments fondamentaux, Genève 1966, p. 20.

<sup>53)</sup> Za predlog Australije v. Rapport de la Commission des droits de l'homme sur sa cinquième session, Documents officiels du Conseil économique et social, neuvième session, Supplement No 10, E/1371, annexe III; za predlog Kolumbije v. Document E/CN. 4/829 od 9. februara 1962. godine i paragrafe 37—38 dokumenta A/5036.

<sup>54)</sup> Le droit au service de la paix, pp. 42, 44; Kurs Meždunarodnog prava u redakciji V. M. Čikvadzea, t. II, Moskva 1967, str. 252, f. 26; G. Tavrov: O međunarodnoj zaštiti prav čeloveka, Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1948, No 7, str. 9; I. D. Levin: Problema suvereniteta v Ustave Organizacii obedinnih nacij, Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1947, No 1, str. 16—17.

<sup>55)</sup> O odnosu socijalističkih zemalja prema ustanovljenju visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava v. V. Outrata: op. cit, pp. 300 et seq.

međunarodne zajednice u unutrašnje poslove država videle su opasnost po svoj unutrašnji poredak, jer su problemi očuvanja ljudskih prava u njima više naglašeni nego u razvijenima. Socijalističke države su nepoverenje gradile na negativnom iskustvu odmah posle drugog svetskog rata kad su zbog glasačke mašine u korist Zapada neke odluke mogle biti pravdane kršenjem prava čoveka. Ali, što više jača talas međusobnog poverenja članova međunarodne zajednice socijalističke države se oslobađaju tereta prošlosti. Stav o nesaglasnosti bilo kojih međunarodnih mera za sprovođenje u život akata o pravima čoveka s unutrašnjom nadležnošću država<sup>56)</sup> danas je stvar prošlosti i glasanje za Pakt o građanskim i političkim pravima i ovlašćenja organa njime ustanovljenih predstavlja već jasan putokaz u pravcu usvajanja mera koje su sve do tada smatrane neprihvatljivim. To ne znači, međutim, da su svi stavovi jedne ili druge grupe zemalja prihvaćeni u konačnoj redakciji ugovornih tekstova. Svaki ugovor u ovoj oblasti rezultat je teško postignutog kompromisa. Šira ovlašćenja uvek su vezana za užu krug materijalnih prava ili bliskost pojedinih elemenata nekih regiona; tendencija šire shvaćene unutrašnje nadležnosti uvek je vidljiva kad je u pitanju univerzalni nivo zaštite obimnijeg kruga pomenutih prava. Otuda i shvatanje o Komitetu za prava čoveka prema kome se, dajući ocene ili čineći preporuke državama, ovaj organ upliće u poslove koji su u nadležnosti država<sup>57)</sup> ili o principu obaveznog mirenja koji nije u skladu sa suverennošću država.<sup>58)</sup>

U cilju što neposrednijeg sagledavanja i upoređenja ovlašćenja organa predlaganih u diskusijama i onih iz završnih tekstova ugovora o ljudskim pravima navešćemo značajnije predloge za sprovođenje u život pakta (paktova) o pravima čoveka, a zatim se zadržati na ovlašćenjima organa iz već usvojenih akata.

Prema predlogu Francuske iz 1949. godine<sup>59)</sup> trebalo je formirati Specijalnu komisiju od jedanaest članova u čijoj je nadležnosti bilo ne samo korišćenje svih pogodnih sredstava obaveštavanja nego i sprovođenje anketa u saglasnosti sa zainteresovanim stranama. Posle završenog postupka komisija je mogla da čini preporuke zainteresovanim stranama, organima Ujedinjenih nacija i ostalim međunarodnim organizacijama.<sup>60)</sup>

Ovlašćenja organa, prema predlogu Gvatemale, svodila su se na obavezni sistem mirenja. Postupak je sprovodila posebna komisija u koju su ulazila dva lica izabrana u Generalnoj skupštini, a treći član je bio

<sup>56)</sup> Prof. René Cassin kaže da nije bilo nijedne sednice Komisije za prava čoveka sve do 1948. godine, a da predstavnik Sovjetskog Saveza nije potvrdio kategoričko neslaganje da uđe u diskusiju o međunarodnim merama za sprovođenje u život paktova — *La déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1951, t. 79, p. 334.*

<sup>57)</sup> Za to stanovište videti izlaganje Dmitrouka (Sovjetska socijalistička republika Ukrajina) u A/C. 3/SR. 1440, par. 10.

<sup>58)</sup> A/6546, par. 453.

<sup>59)</sup> E/CN. 4/82 add. 10, Rev. I.

<sup>60)</sup> Na poslednjem zasedanju radne grupe predstavnik Sovjetskog Saveza ocenio je ovaj predlog kao suprotan načelu nemešanja u unutrašnje stvari država — *Kurs Međunarodnog prava, t. II, str. 252, f. 26.*

predsednik Komisije za prava čoveka Ujedinjenih nacija. Postojala su dva načina za sprovođenje postupka — mirenje je vršila ili sama komisija ili je određivala izmiritelje s liste koju predlože države. U nadležnosti komisije bilo je traženje izveštaja od vlade države na čijoj je teritoriji došlo do povrede prava čoveka, a postojala je i mogućnost formiranja anketne komisije koja je, uz saglasnost vlade u pitanju, ispitivala činjenično stanje. U slučaju neuspeha ovog načina za mirno rešavanje spora pitanje je moglo biti upućeno Međunarodnom sudu pravde.<sup>61)</sup>

Sirija je predlagala da se u okviru mera kontrole izvršavanja ugovornih obaveza predvide i međunarodne ankete, a u pogledu Komiteta za prava čoveka podržavala je mogućnost posete mestima na kojima je došlo do povrede prava čoveka.<sup>62)</sup>

U osnovi predloga Indije nalazio se sistem pregovaranja. Ako spor nije mogao biti rešen pred stalnim komitetom čije je članove birao Ekonomski i socijalni savet, pitanje je upućivano Komisiji za prava čoveka.<sup>63)</sup>

#### *bb) Ovlašćenja organa u važnijim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima*

Velike razlike među članicama međunarodne zajednice u ideološkom, ekonomskom i drugom pogledu uticale su da organi za sprovođenje u život ljudskih prava ne raspoložu sankcijama u užem smislu reči. Možemo se solžiti s konstatacijom Melovskog i Pleića da organi u sporovima o pravima čoveka imaju pre svega procesualni i preventivni karakter<sup>64)</sup>: postupak se ne završava sankcijom nego se svodi na utvrđivanje činjeničnog stanja, pokušaj mirenja ili se ponekad sastoji u moralno-političkoj osudi države. Prevencija, pak, u prvi plan stavlja uklanjanje objektivnih uzroka povrede ljudskih prava.<sup>65)</sup>

Izlaganje o ovlašćenjima podelićemo u dva dela. U prvom će biti reči o ovlašćenjima u toku postupka, dok će drugi biti posvećen »sankcijama« za povredu ljudskih prava.

#### **1) Ovlašćenja organa u toku postupka**

Kad primi saopštenje države u kome se tvrdi da izvesna ugovornica ne primenjuje odredbe konvencije o pravima čoveka, organ zadužen za prijem saopštenja počinje postupak u kome mu, zavisno o kojoj je konvenciji reč, na raspoloženju stoji niz ovlašćenja. U Konven-

<sup>61)</sup> E/CN. 4/293.

<sup>62)</sup> A/C. 3/SR. 364 i E/CN. 4/530.

<sup>63)</sup> E/CN. 4/276. Podrobnije o ovim predlozima v. M. Melovski, R. Pleić: Mere za sprovođenje u život paktova o pravima čoveka, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1956, br. 2, str. 304 id.

<sup>64)</sup> M. Melovski, R. Pleić: op. cit., str. 299.

<sup>65)</sup> Prema, izvesnim piscima u oblasti ljudskih prava daleko je poželjnija »prevencija nego »kažnjavanje« — stav, enksa naveden u H. Golsong: op. cit., p. 36.

ciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije komitet nema šira ovlašćenja za rešavanje spora. On o podnetom saopštenju izveštava zainteresovanu državu ugovornicu i čeka da ova u roku od tri meseca dostavi pismeno objašnjenje ili izjavu kojom objašnjava pitanje i, u datom slučaju, »naznačava mere koje bi navedena država mogla da preduzme za rešenje ove situacije«. <sup>66)</sup> Ako se u roku od šest meseci od dana prijema originalnog saopštenja pitanje ne reši na zadovoljavajući način za obe države, bilo putem pregovora ili nekog drugog postupka kojim raspoložu, jedna i druga država imaju prava da saopštenje ponovo podnesu komitetu. Ovaj u tom slučaju može da traži sva naknadna objašnjenja od država članica i, pošto ih detaljno razmotri, predsednik komiteta imenuje ad hoc Komisiju za mirenje koja nastavlja postupak.

Za razliku od Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Pakt o građanskim i političkim pravima, kao i Evropska konvencija o pravima čoveka, ustanovljenim organima daju više slobode za rešenje spora. Evropska komisija pristupa utvrđivanju činjeničnog stanja pri čemu joj na raspoloženju stoji vršenje izviđaja. <sup>67)</sup> U cilju njegovog uspešnog sprovođenja države u sporu pružaju sve potrebne olakšice pošto budu izmenjale mišljenje s komisijom. Komisija pokušava da postigne prijateljsko rešenje <sup>68)</sup> »na bazi poštovanja prava čoveka kako su ista određena ovim konvencijom«. <sup>69)</sup>

Postupak pred Komitetom za prava čoveka sličan je onom iz Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, mada je oči-

<sup>66)</sup> Tačka 1 člana 11 ove konvencije.

<sup>67)</sup> Više o tome F. Monconduit: La fonction d'enquête et d'instruction, u okviru teme Etude fonctionnelle des organes européens de protection internationale des droits de l'homme: la dynamique de la Convention européenne des Droits de l'homme, Revue des droits de l'homme, 1969, No 2, pp. 208 et ss.

<sup>68)</sup> Navedeni postupak različito se kvalifikuje. D. Bindschedler u njemu vidi funkcije anketne komisije i savetodavnog organa Saveta ministara. Postupak mirenja, koji je prema ovom piscu nerazdvojni deo svih postupaka kontrole primene prava čoveka, predstavlja prethodnu etapu sudskih postupaka — Le reglement des différends relatifs au statut d'un organisme international, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1968, t. 124, p. 479.

Treba naglasiti da se u francuskoj pravnoj terminologiji pravi razlika između postupaka koji se označavaju kao »judiciaire« i onih pod nazivom »juridictionnelle«. Opisani postupak kod mnogih je označen kao »judiciaire«, tako i kod D. Bindschedler — Ibid., p. 479. Kod nekih pisaca postoji očita razlika između navedenih pojmova. Za prvi od njih smatra se prevahsodnim utvrđivanje činjeničnog stanja, osnovno u drugom je izricanje prava — D. Vignes: Procédures internationales d'enquête, Annuaire français de droit International, 1963, p. 459. Nezavisan karakter, kontradiktorni postupak, kao i objektivna procena činjenica govore, prema Vignesu, u prilog anketi komisija kao organa »judiciaire« — Ibid., p. 458, ne i »juridictionnelle« pošto spor ne mogu da dovedu do rešenja primenom pravnih pravila.

U našoj pravnoj terminologiji ne postoji jasno izražena granica navedenih pojmova. Prevode se rečju »sudski« bez uticanja različite sadržine. Videti M. Janković, R. Janković, R. Đurović: Ekonomsko-pravni rečnik, srpskohrvatsko-francusko-nemački, Beograd 1969, str. 303; takođe od istih pisaca Ekonomsko-pravni rečnik, francusko-srpskohrvatski, Beograd 1969, str. 173, 174.

<sup>69)</sup> Član 28 ove konvencije.

gledan njegov veći napor da spor reši već u ovom delu postupka.<sup>70)</sup> Kad utvrdi da je ispunjen uslov iscrpljenja svih raspoloživih unutrašnjih pravnih lekova, komitet nudi dobre usluge zainteresovanim državama kako bi se došlo do prijateljskog rešenja pitanja na osnovu poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda priznatih u ovom paktu. Za detaljnije upoznavanje s konkretnim okolnostima spora komitet je ovlašćen da od zainteresovanih država ugovornica traži sva potrebna obaveštenja. Iz pakta kao ni iz Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije ne vidi se, međutim, da li su one dužne da mu ta obaveštenja dostave. Navedene odredbe ovlašćuju komitet samo da pruža dobre usluge. Da li su države obavezne da prihvate ponuđeni način za mirno rešenje spora? Formulacija odgovarajućih odredbi člana 41, čini se ne govori tome u prilog. Znači u okviru jedne uvodi se druga fakultativna klauzula što vodi zaključku u skladu s kojim se ne mora prihvatiti jedino sredstvo kojim komitet raspolaže. Povezano s izjavom o prihvatanju nadležnosti komiteta iz člana 41, koja u svako doba može biti povučena, ostaje konstatacija da pomenuti član praktično ne sadrži nijednu meru za sprovođenje u život. Ako se tome još dodaju nejavne sednice komiteta kad razmatra saopštenja<sup>71)</sup> onda se čak nikakav publicitet ne može dati povredama prava čoveka. Time se, s jedne strane, onemogućava propagandni efekat ovog organa<sup>72)</sup>, ali i utiče da javno mnjenje ne može da osudi države koje zlonamerno i bez jasnih dokaza podnose saopštenja protiv drugih ugovornica.<sup>73)</sup> Dovedeno u vezu s predmetom našeg izlaganja sve to svedoči o sledećem: volja država je i danas dovoljno jaka da stane na put svemu onome što se može smatrati široko shvaćenom internacionalizacijom ljudskih prava. Državna suverenost još uvek predstavlja načelo pred kojim međunarodna zaštita prava čoveka nema prevagu.

U konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije komitet ne čini veće napore za rešenje spora sve dok ne bude imenovana ad hoc Komisija za mirenje. Pakt o građanskim i političkim pravima prvo pokušava da nađe rešenje. Ako u tome ne uspe, on »po prethodnoj saglasnosti država ugovornica u pitanju« imenuje ad hoc Komisiju za mirenje. Prethodna saglasnost predstavlja značajno ograničenje postupka mirenja, ograničenje koje se ne pominje u Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.<sup>74)</sup> Ali nisu isti ni naponi koje za rešenje spora ulažu jedan i drugi organ. Pošto Komitet za ukidanje rasne diskriminacije nije u većoj meri angažovan to je i razumljivija obaveznost postupka mirenja. Komitet za prava čoveka, za razliku od prethodnog, ima mogućnosti da već u okvirima svog postupka nađe rešenje, te Komisija za mirenje ima samo supsidijeran ka-

70) Za razlike v. A. Peleš: Ujedinjene nacije i rasna diskriminacija, u zborniku Ujedinjene nacije i savremeni svet, Beograd 1970, str. 194.

71) V. tačku d) člana 41 pakta i tačku 3 člana 5 fakultativnog protokola.

72) Paolini (Francuska) — A/C. 3/SR. 1428, par. 18. Njegov verbalni predlog podržale su sledeće delegacije: Cao-Pinna (Italija) — Ibid., par. 20; Afnan (Irak); Aboul-Nasr (Ujedinjena Arapska Republika); Sanon (Gornja Volta); Mirza (Pakistan); Babaa (Libija) — Ibid., par. 21; Dombo (Gana) — Ibid., par. 23.

73) A/6546, par. 415; A/C. 3/SR. 1429, par. 3.

74) Član 11 konvencije.

rakter. Tome u prilog ide i činjenica da postupak mirenja putem posebnog organa nije postojao u predlogu Komisije za prava čoveka.

Pošto je ustanovljena, ad hoc Komisija za mirenje nudi dobre usluge zainteresovanim državama ugovornicama. Cilj je prijateljsko rešenje spora na osnovu poštovanja pakta. U tom pogledu komisija saraduje sa komitetom, a i s njegovim sekretarijatom. Obaveštenja koja je pregledao komitet dostavljaju se komisiji, a sekretarijat joj pruža dobre usluge. Ukoliko smatra da nisu dovoljna obaveštenja kojima je komitet raspolagao, komisija može tražiti i dopunska obaveštenja od zainteresovanih država. Kad zaključi da se u potpunosti upoznala s pitanjem, ali najduže u roku od dva naest meseci, od kada joj je ono bilo podneto, komisija podnosi izveštaj predsedniku komiteta »radi saopštavanja zainteresovanim državama ugovornicama«. <sup>75)</sup>

## 2) »Sankcije« za nepoštovanje ljudskih prava

Mere za sprovođenje u život ljudskih prava u tesnoj su vezi sa zbivanjima u međunarodnoj zajednici. Atmosfera poverenja i veće kompaktnosti njenih članica ima uticaj i na bolju zaštitu normiranih prava. Na sadašnjem stepenu razvoja međunarodne zajednice cilj mera o kojima je reč nije osuda država zbog nepoštovanja prava čoveka. <sup>76)</sup> Postupci u većini međunarodnih ugovora oslanjaju se na međunarodnu akciju koja će pokrenuti države da isprave utvrđene nedostatke, da daju svoj doprinos rešenju problema s kojim se susreću <sup>77)</sup>. Komitet za prava čoveka, prema mišljenju koje je preovladalo, ne daje čak ni preporuke. <sup>78)</sup> U njegovoj nadležnosti je ispitivanje činjenica kako bi se došlo do zaključka da li je ili nije bilo povrede pakta. Uz to on pruža dobre usluge za prijateljsko rešenje spora. Iz takve njegove funkcije proizašle su mere kojima se završava postupak na ovom stupnju. Ako je došlo do rešenja pitanja komitet se u svom izveštaju ograničava na

<sup>75)</sup> Tačka 7 člana 42 pakta.

<sup>76)</sup> P. Juvigny: *L'Organisation Internationale du Travail et les droits de l'homme*, René Cassin *amicorum discipulorumque*, liber I, Paris 1969, p. 128; N. Valticos: *Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1968, t. 123, p. 387.

<sup>77)</sup> Mnogi organi za prava čoveka nemaju funkciju zaštite nego unapređenja ovih prava. Takva je, na primer, stalna arapska komisija za prava čoveka — u istom smislu S. P. Marks: *op. cit.*, pp. 102, 107; u predlozima za ustanovljenje komisije za prava čoveka u Africi ide se istim putem — v. A. H. Robertson: *A Commission on human rights for Africa*, *Revue des droits de l'homme*, 1969, No 4, p. 698.

<sup>78)</sup> U članu 40 tačka 4 ovog akta govori se o »opštim primedbama« koje Komitet za prava čoveka upućuje državama ugovornicama posle proučavanja njihovih izveštaja. Ovog se puta ne zadržavamo, međutim, na postupku izveštavanja. Više o tome A. Peleš: *Mjere implementacije u Konvenciji o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije*, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1971, br. 3, str. 343, *Za razlike između ovlašćenja organa iz te konvencije i Pakta o građanskim i političkim pravima u postupku izveštavanja* v. *Ibid.*, str. 367. id.

kratko izlaganje činjenica i rešenja do koga je došlo.<sup>79)</sup> Ukoliko to nije slučaj komitet u izveštaju ukratko izlaže činjenice. Tekst pismenih primedbi i zapisnik o usmenim primedbama zainteresovanih država ugovornica prilaže izveštaju, a ovaj zatim dostavlja zainteresovanim državama. Izveštaj se, dakle, ne objavljuje, mada bi učinak bio veći u slučaju upoznavanja javnosti s njegovom sadržinom. Bilo je predloga da se komitetu daju šira ovlašćenja pri sastavljanju izveštaja. Kad rešenje nije bilo moguće naći izvesne delegacije su predlagale da se komitet ovlasti na ocenu da li je postojala povreda obaveze iz pakta.<sup>80)</sup> Predlagano je takođe da se komitetu dozvoli unošenje mišljenja u izveštaj, a ukoliko svi članovi nemaju isti stav da se omogući izdvajanje mišljenja.<sup>81)</sup> Svi ti predlozi nisu, međutim, naišli na podršku većine zemalja i u tekstu pakta usvojenom u Generalnoj skupštini 1966. godine nije im bilo mesta.

Kad jedno pitanje u postupku utvrđivanja činjenica i pružanja dobrih usluga nije rešeno na zadovoljstvo zainteresovanih država ugovornica, po njihovom prethodnom pristanku, pristupa se mirenju, dakle postupku čiji zaključci nemaju obavezu snagu za strane u sporu.<sup>82)</sup> Ad hoc Komisija za mirenje ima sva obeležja ostalih organa za mirenje. Njena osnovna uloga ne sastoji se u donošenju odluke o sukobu interesa država, već u unapređenju ostvarenja ciljeva iz pakta. U tu svrhu ona se trudi da dođe do saglasnosti na osnovu postojećih normi. Kad uspe da dovede do prijateljskog rešenja, na osnovu poštovanja ljudskih prava priznatih u paktu, Komisija se ograničava da u svom izveštaju ukratko navede činjenice i postignuto rešenje.<sup>83)</sup> Ako to nije slučaj ona u izveštaj unosi zaključke o svim činjenicama koje se odnose na sporno pitanje, kao i svoja gledišta o mogućnosti prijateljskog rešenja slučaja. Izveštaj sadrži, između ostalog, pismene primedbe i zapisnik o usmenim primedbama zainteresovanih država ugovornica.<sup>84)</sup> Komisija podnosi izveštaj predsedniku komiteta, a ovaj ga saopštava državama ugovornicama.<sup>85)</sup> U ovom drugom slučaju, u roku od tri meseca po prijemu saopštenja, pomenute države saopštice predsedniku komiteta da li prihvataju sadržinu izveštaja komisije.<sup>86)</sup>

79) Tačka 1i) člana 41 pakta.

80) O'Leary (Irska) — A/C. 3/SR. 1429, par. 8.

81) Stav Gestrina iznet u ime delegacije Danske, Finske, Norveške i Švedske — Ibid., par. 14; Gross-Espiehl (Urugvaj) — Ibid., par. 3.

82) Više o tome A. C. Kiss: La fonction de conciliation, u okviru teme Etude fonctionnelle des organes auropeens de protection internationale des droits de l'homme: la dynamique de la Convention europeenne des Droits de l'homme, Revue des droits de l'homme, 1969, No 2, pp. 221 et ss. Podrobno o funkciji mirenja Evropske komisije za prava čoveka — J. Raymond: Comment s'exerce la fonction de conciliation de la Commission europeenne des droits de l'homme, Revue des droits de l'homme, 1979, No 2, pp. 259 et ss.

83) Tačka 7b) člana 42 pakta.

84) Tačka 7c) člana 42 pakta.

85) Tačka 7d) člana 42 pakta.

86) Tačka 7d) člana 42 pakta.



I na završetku postupka pokrenutog saopštenjem države ne pominju se, dakle, preporuke<sup>87)</sup> kao, na primer, u postupku pred Komisijom za mirenje i dobre usluge iz UNESCO-vog protokola iz 1962. godine<sup>88)</sup> ili postupku pred ad hoc Komisijom za mirenje iz Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.<sup>89)</sup> Za razliku od ove druge konvencije pakt ne sadrži ni odredbu o dostavljanju izveštaja komisije drugim državam ugovornicama tako da se »prividno izveštaju ne daje nikakav publicitet«. <sup>90)</sup>

Razmatranje pitanja se u svakom slučaju mora završiti u toku dvanaest meseci od dana podnošenja. Ako u tom roku komisija nije u stanju da to uradi ona, ipak, podnosi izveštaj, ali se u njemu ograničava na navođenje onog do čega je došla u tom trenutku.<sup>91)</sup>

U postupku pokrenutom saopštenjem država ad hoc Komisija za mirenje unosi u izveštaj zaključke:

»o svim činjenicama koje se odnose na sporno pitanje između zainteresovanih država ugovornica, kao i svoja gledišta o mogućnostima prijateljskog rešenja slučaja«. <sup>92)</sup>

U fakultativnom protokolu komitet samo obaveštava »o svojim konstatacijama (constatations, views) zainteresovanu državu ugovornicu i pojedinca<sup>93)</sup> iz čega proizilazi da komitet u postupku po saopštenju pojedinca nije organ mirenja. Ovakav prilaz posledicama postupka iz fakultativnog protokola daleko je od postupka za sprovođenje u život akata o pravima čoveka u kojima je priznato pravo pojedinca da se pojavi u ulozi zaštitnika svojih prava. U sporu De Becker Evropska komisija za prava čoveka nije se zadržala samo na utvrđivanju situacije, nego je preporučila mere koje belgijska vlada treba

<sup>87)</sup> Za takve predloge v. amandman devet država — A/6546, par. 441; amandman SAD — Ibid., par. 443; podamandman Čilea — Ibid., par. 446. Ti predlozi, međutim, nisu naišli na širu podršku. Izvesne delegacije pravile su razliku između francuskih termina »observation« i »recommandation« izjašnjavajući se za prihvatanje prvog od njih — Afnan (Irak) — A/C. 3/SR. 1431, par. 3. Drugi su prednost davali izrazu »constatation« i on je prihvaćen u konačnom tekstu.

<sup>88)</sup> Detaljnije o postupku S. Bastid: Une nouvelle Commission de conciliation, u zborniku *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris 1964, pp. 1—12.

<sup>89)</sup> Član 13 ove konvencije.

<sup>90)</sup> J. Humphrey: Svetska revolucija i ljudska prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1968, br. 4, str. 593.

<sup>91)</sup> Tačka 7a) člana 42 pakta.

<sup>92)</sup> Tačka 7c) člana 42 pakta.

<sup>93)</sup> Tačka 4 člana 5 fakultativnog protokola. U prevodu u Jugoslovenskoj reviji za međunarodno pravo, 1967, br. 1—3, str. 251 id., kao i u Arhivu za pravne i društvene nauke, 1968, br. 4, str. 665 id., ova tačka prevedena je na sledeći način: »Komitet će upoznati sa svim što je ustanovio zainteresovanu državu ugovornicu i pojedinca«. Originalan francuski i engleski tekst glase: »Le Comité fait part de ses constatations à l'Etat partie intéressé et au particulier«, »The Committee shall forward its views to the State Party concerned and to the individual«. U prevodu se, dakle, ne pominju izričito izrazi »constatation«, odnosno »view« što je, prema našem mišljenju trebalo učiniti zbog njihovog različitog tumačenja i u vezi s tim različitim ovlašćenja Komiteta za prava čoveka.

da preduzme.<sup>94)</sup> Kad slučaj dođe pred komitet ministara i ovaj dvo-trećinskom većinom odluči da je konvencija prekršena određuje se rok u kome »dotična strana ugovornica mora preduzeti mere nalože-ne odlukom Komiteta ministara.«<sup>95)</sup>

U sporu pred Interameričkom komisijom za prava čoveka saopštenja pojedinaca dostavljaju se državama o kojima je reč u saopštenjima uz poziv za objašnjenje. Sa objašnjenjima se, zatim, upoznaje podnosilac saopštenja. Ali, tu se postupak ne zaustavlja. Ako je značajan broj saopštenja upućen protiv iste države, a ova nije dala potrebna objašnjenja, ili ih je dala, a ona su nedovoljna Interamerička komisija nalaže svom sekretarijatu da pripremi studiju o situaciji prava čoveka u ovoj zemlji. Postupak za rasvetljavanje stanja ljudskih prava može da dovede i do ankete na licu mesta. U vezi sa stanjem ljudskih prava na anketiranoj teritoriji komisija formuliše »opšte preporuke kako svim državama članicama, tako i svakoj od njih posebno.«<sup>96)</sup>

Sve to pokazuje da na univerzalnom planu nije bilo značajnijih rezultata u oblasti ugovorne zaštite ljudskih prava. Postupak se nije završavao donošenjem obaveznih odluka za države ugovornice koje nisu ispunjavale ugovorne obaveze. Snažnija kontrola predviđena je aktima za regulisanje užeg kruga materijalnih prava, ali se i u njima nije otišlo daleko. Regionalno područje pokriveno je, međutim, obavezama sa znatno osetnijim dejstvom. Na evropskom području (Evropski savet) ustanovljen je Evropski sud za prava čoveka, dok na američkom postoji sličan organa — Interamerički sud za prava čoveka. Sudski organi koji na univerzalnom planu nisu oformljeni zbog odsustva šire podrške postali su stvarnost na područjima u kojima su zajedničke osobine država dozvolile i širu kontrolu unutrašnjih postupaka. Odluke tih organa su i »neposredno izvršne na teritoriji svih država članica« kad su u pitanju nadnacionalna obeležja pojedinih regionalnih organizacija. Takva je nadležnost Suda evropskih zajednica koji obuhvata područje Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropske privredne zajednice i Evropske atomske zajednice.<sup>97)</sup> Slične posledice izaziva i Evropski sud za prava čoveka. Njegovom odlukom daje se »pravedno zadovoljenje oštećenoj stranci.«<sup>98)</sup>

Izvesni pisci smatraju sudskim organima i anketne komisije Međunarodne organizacije rada koje se od Evropske komisije za prava čoveka razlikuju po obaveznosti odluka.<sup>99)</sup>

Tačna je zbog toga konstatacija M. Šahovića da se još uvek nalazimo »na takvom stupnju razvoja međunarodnih odnosa koji ne do-

<sup>94)</sup> *Affaire De Becker, Rapport de la Commission*, pp. 128—129, *Publication de la Cour Européenne des Droits de l'homme, Série B*.

<sup>95)</sup> Tačka 2 člana 32 evropske konvencije.

<sup>96)</sup> K. Vasak: *La Commission interaméricaine des Droits de l'homme, Revue des droits de l'homme*, 1968, No 1, p. 115.

<sup>97)</sup> Više o tome S. Avramov: *Međunarodno javno pravo*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, str. 167; V. Đ. Degan: *Sud evropskih zajednica, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1965, br. 2—3, str. 392—408; V. Dimitrijević, O. Račić: *op. cit.*, str. 210 id.

<sup>98)</sup> Član 50 Evropske konvencije o pravima čoveka.

<sup>99)</sup> D. Bindschedler: *op. cit.*, pp. 486—487.

zvoljavaju prihvatanje određenijeg sistema sankcija, posebno sudske prirode<sup>100</sup>), ali je svakako izvesno i njegovo postojanje u regionalnim okvirima. S promenom u odnosima među državama, s njihovom sve većom ekonomskom i drugom međuzavisnošću treba očekivati i jačanje nadgradnje nad tim odnosima u univerzalnim razmerama. Tu liniju pratiće i međunarodna zaštita ljudskih prava kroz ispoljavanje sve jače tendencije za sužavanjem suverenosti država. Hoće li jednog dana princip nadnacionalnosti zahvatiti čitavu međunarodnu zajednicu teško je reći. Ako do toga dođe, kao u regionalnim okvirima, sukob međunarodne zaštite i unutrašnje nadležnosti pretaće da postoji u današnjem smislu. Jedno je, međutim, i danas sigurno. Ukoliko se čovek u kolektivitetu u kome živi ne oseća otuđen, i ukoliko postoji duboka veza između sudbine tog kolektiviteta i njegove ličnosti, međunarodna zaštita ljudskih prava neće biti u suprotnosti s državnom suverenošću, ona će joj čak dati potpunije značenje, »jer pravo se stvara zbog čoveka, a čovekov napredak je pokretač međunarodnog prava«.<sup>101</sup>)

## LES ORGANISMES INTERNATIONAUX POUR LA MISE EN OEUVRE DES DROITS D'HOMMES ET LA COMPETENCE INTERIEURE DES GOUVERNEMENTS

(Résumé)

Dans cet article l'auteur traite une des questions des relations entre la réglementation internationale des droits d'hommes et la compétence interieure des gouvernements — l'ingérence d'organismes internationaux dans un domaine que les gouvernements considéraient inviolable. Il parle d'abord du caractère et composition de ces organismes, et ensuite de leur compétences. Dans le cadre du caractère et de la composition il étudie les organisme permanent et ad hoc, les organes individuels et les organismes collectifs. L'auteur conclut que la pratique internationale contemporaine se dirige de plus en plus vers la création d'organismes permanents, de façon que ces organismes, ainsi que les organismes ad hoc peuvent être considérés comme compatibles avec la compétence interieure des gouvernements. Cependant, les organes individuels cèdent de plus en plus la place aux organismes collectifs, quoique les internationalistes et les gouvernements ne sont pas d'accord en ce qui concerne la composition de ces organismes — parfois on exige qu'ils soient formés par des représentants de pays, parfois par des personnes élues ad personam. En critiquant les positions de certains auteurs (Ermacore, Lukašuk) et gouvernements d'après lesquelles les organismes formés par des personnes indépendentes representes une limitation plus importante de la compétence des gouvernements, l'auteur conclut que l'objectivité des organismes indépendents empêchent l'ingérence non justifiée dans les affaires interieures des pays et ainsi souligne le principe mentionné de l'article 7 alinéa 2 de la Charte des Nations Unies.

En critiquant la généralité avec laquelle certains auteurs (Nedbajlo, Ostrovski, Zaharova) traitent les compétences des organismes de réglementation des droits d'hommes et leur relation avec la compétence interieure des gouvernements, et tout particulièrement la notion de »supergouvernement« sans élaborer le contenu, l'auteur expose la relation entre les compétences d'organismes et le

<sup>100</sup>) M. Šahović: Međunarodno pravo i regulisanje prava čoveka, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1968, br. 4, str. 492.

<sup>101</sup>) Ch. Chaumont: Cours général de droit international public, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1970, t. 129, p. 413.

principe de compétence intérieure des gouvernements, exprimé dans la théorie et dans les discussions concernant l'établissement de ces organismes, et ensuite analyse les compétences exprimés dans les traités internationaux importants consacrés aux droits d'hommes. En exposant les opinions exprimées pendant les discussions, l'auteur mentionne les raisons possibles pour lesquelles les pays socialistes et les pays en voie de développement s'opposent à l'interprétation large de la notion de l'internationalisation des droits d'hommes, ainsi qu'à la tendance de limitation de plus en plus importante des compétences intérieures plaidées par les pays occidentaux. Les compétences d'organismes dans les traités importants internationaux sont exprimées d'abord par les compétences des organismes pendant la procédure, ou on étudie par méthode comparative les similarités et les différences entre les mécanismes de mise en oeuvre du Traité Des Droits Civils et Politiques, Convention Sur l'Élimination de Toutes Formes de Discrimination Raciale et la Convention Européenne des Droits d' Hommes. Finalement, l'auteur élabore les «sanctions» contre les violations des droits. De l'analyse des dispositions des traités importants internationaux concernant les droits d'hommes; l'auteur conclut que le domaine régional assure une meilleure protection du domaine universel. On peut le conclure des compétences d'organismes suivants: Comité de Droits d'Hommes, d'après les compétences exprimées dans le Traité Sur les Droits Civils et Politiques et dans le Protocole Facultatif joint à ce Traité; La Commission ad hoc pour la Reconciliation d'après les dispositions du Traité mentionné et d'après la Convention sur l'Élimination de Toutes Formes de Discrimination Raciale; La Commission d' Enquête du Bureau International de Travail; La Commission Européenne Pour les Droits d' Hommes d'après la Convention Européenne sur les Droits d' Hommes; La commission Interamericaine Pour les Droits d' Hommes. Cette opinion est démontrée aussi par le fait que dans la région Européenne et Americaine on a établi des organismes juridiques pour la protection des droits d'hommes et dans certains cas les décisions de ces organismes sont directement executives sur les territoires des pays membres de certaines organisations regionales. Les modifications des relations entre pays, l'interdépendence économique et autre de plus en plus importante renforce la superstructure de ces relations sur le plan universel aussi. L'auteur conclut qu'il faut s'attendre que dans ce domaine aussi l'activité des organismes internationaux limitera de plus en plus le domaine, traditionnellement inviolable, de réglementation intérieure — la relations entre le gouvernement et les personnes sur le territoire du pays.