

POSTUPAK ZAŠTITE PRAVA ČOVEKA U MEĐUNARODNOM PAKTU O GRAĐANSKIM I POLITIČKIM PRAVIMA I FAKULTATIVNOM PRO- TOKOLU UZ OVAJ PAKT

Postupak za sprovođenje u život prava navedenih u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima¹ obuhvata mere na unutrašnjem² i međunarodnom planu. Prve se svode na usvajanje zakonodavnih i drugih akata u državama koje su ratifikovale pomenuti Pakt dok se putem drugih vrši kontrola nad izvršenjem preuzetih obaveza. U već objavljenim radovima izložili smo izvesne od tih mera. Predmet naše pažnje bio je postupak izveštavanja³, a zadržali smo se i na organima za sprovođenje u život Pakta o građanskim i političkim pravima⁴ i uslovima za prihvatanje saopštenja u Komitetu za prava čoveka⁵. Ovo ga puta reč je o odvijanju postupka zaštite prava čoveka u navedenom Paktu i Fakultativnom protokolu uz ovaj akt⁶.

1. Odvijanje postupka pokrenutog saopštenjem države

a) Prvi stepen: Komitet za prava čoveka ne učestvuje u postupku

Kad ugovornica Pakta o građanskim i političkim pravima smatra da druga ugovornica ne primenjuje njegove odredbe, ona joj pismenim saopštenjem ukazuje na učinjeni propust. Država koja je primila saopštenje dužna je da u roku od tri meseca od dana njegovog prijema pru-

¹) Prevedeni tekst Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima objavljen je u „Jugoslovenskoj reviji za međunarodno pravo“ 1967, br. 1—3, str. 238—250 kao i u »Arhivu za pravne i društvene nauke« 1968, br. 4, str. 651—665.

²) Podrobnije o nacionalnim merama za sprovođenje u život paktova o pravima čoveka — S. Milenković: *Nacionalne mere za sprovođenje u život paktova o pravima čoveka*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu“ 1970, str. 323—335.

³) S. Milenković: *Postupak izveštavanja u paktovima o pravima čoveka*, „Zbornik radova Fakulteta političkih nauka u Beogradu“ 1973, br. 1, str. 243—249.

⁴) S. Milenković: *Organi za sprovođenje u život Pakta o građanskim i političkim pravima*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu“, 1973, str. 225—247.

⁵) S. Milenković: *Uslovi za prihvatanje saopštenja država i pojedinaca u Komitetu za prava čoveka*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“ 1973, br. 1—3, str. 97—112.

⁶) Prevedeni tekst Fakultativnog protokola koji se odnosi na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima objavljen je u „Jugoslovenskoj reviji za međunarodno pravo“ 1967, br. 1—3, str. 251—253 kao i u „Arhivu za pravne i društvene nauke“ 1968, br. 4, str. 665—668.

⁷) Tačka 1a) člana 41 Pakta.

⁸) Tačka 1b) člana 41 Pakta.

ži državi koja je saopštenje uputila „objašnjenja ili neku drugu pismenu izjavu radi rasvetljavanja pitanja”.⁷ Tom prilikom ona „u mogućoj i odgovarajućoj meri” navodi podatke o unutrašnjim pravilima postupka i pravnim lekovima. Ako u roku od šest meseci „pitanje nije rešeno na zadovoljstvo obadve zainteresovane države ugovornice, i jedna i druga imaće pravo da ga podnesu Komitetu, upućujući saopštenje Komitetu kao i drugoj zainteresovanoj državi”.⁸

Navedeni postupak koji je postojao i u nacrtima Pakta⁹ oslanja se na UNESCO-ov Protokol usvojen 1962. godine¹⁰. U Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije¹¹ i Evropskoj konvenciji o pravima čoveka¹² ova prethodna faza nije predviđena. U njima država ugovornica odmah podnosi peticiju Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije¹³, odnosno Evropskoj komisiji za prava čoveka¹⁴. U čemu tražiti smisao pomenutog odstupanja? Čini se, pre svega u bespredmetnosti obraćanja Komitetu ukoliko spor ne postoji ili ako je do njega došlo, ali može biti rešen u neposrednom kontaktu ugovornica. S takvim rešenjem se, međutim, nisu složile izvesne delegacije. Isticale su bojazan da takozvano „saopštenje” jedne države drugoj može imati karakter „ultimatuma” sa svim žalosnim posledicama koje iz toga mogu da proizađu. Osobito velike slabosti nalažene su u nepostojanju obaveze obraćanja Komitetu za prava čoveka posle neposrednog kontakta ugovornica što velikim državama može omogućiti podnošenje saopštenja protiv manjih kad god zažele, čak i bez dovoljno razloga. Takva mogućnost, prema mišljenju tih delegacija, otvara puteve zloupotrebama i zategnutosti u međunarodnim odnosima, pa je sa više simpatija pri-

⁷) Videti tačku 1 i 2 člana 38 „Privremenog teksta prvog Međunarodnog Pakta o pravima čoveka” — „Arhiv za pravne i društvene nauke” 1950, br. 3, str. 481 id. i tačku 1 i 2 člana 40 „Nacrta Pakta o građanskim i političkim pravima” „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo” 1958, br. 3, str. 569 id.

¹⁰) E. Schwelb: *Civil and political rights: the International measures of implementation*. „The American Journal of International Law” 1968, No 4, p. 850.

¹¹) Prevedeni tekst Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije objavljen je u „Arhivu za pravne i društvene nauke” 1968, br. 4, str. 698—708.

¹²) Prevedeni tekst Evropske konvencije o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda objavljen je u „Arhivu za pravne i društvene nauke” 1968, br. 4, str. 764—776

¹³) Tačka 1 člana 11 Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. U suštini, iako se ugovornica odmah obraća Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije, ovaj organ samo vrši ulogu „transmisije”. Čim mu je skrenuta pažnja da izvesna ugovornica ne primenjuje odredbe Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Komitet o tome izveštava zainteresovanu državu ugovornicu koja mu u roku od tri meseca podnosi pismeno objašnjenje ili izjavu kojom objašnjava pitanje. Stranama u sporu se zatim prepušta da putem dvostranih pregovora ili putem svakog drugog postupka kojim raspolazu nađu rešenje sa kojim će obadve biti zadovoljne. Ako pitanje, međutim, ne bude rešeno na zadovoljavajući način i jedna i druga imaju pravo da saopštenje podnesu Komitetu. Više o tome A. Peleš: *Mjere implementacije u Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo” 1974, br. 1—3, str. 47 id. Bilo je i predloga da se ugovornica koja pokreće postupak obraća neposredno, a ne preko Komiteta, ugovornici čije postupke smatra kršenjem obaveza iz Konvencije, ali taj predlog nije usvojen — Ibid., str. 49.

¹⁴) Član 24 Evropske konvencije.

hvatan put direktnih diplomatskih pregovora nego postojeće rešenje u Paktu¹⁵. Ali, i pored primedbi, navedena odredba je postala sastavni deo Pakta. Izglasana je sa 78 glasova za, nijedan protiv i 4 uzdržana glasa¹⁶.

b) Drugi stepen: Postupak pred Komitetom za prava čoveka

Ako u roku od šest meseci¹⁷ od dana kad je prvobitno saopštenje primila država kojoj je upućeno, pitanje nije rešeno na zadovoljstvo obe zainteresovane države ugovornice, i jedna i druga imaju pravo da ga podnesu Komitetu, upućujući saopštenje Komitetu i drugoj zainteresovanoj državi¹⁸. Ali, kao i u postupku u kome Komitet ne uzima učešće, saopštenja mogu biti primana i razmatrana samo ako ih je podnela ugovornica koja je dala izjavu o priznanju nadležnosti Komiteta¹⁹, što znači da saopštenje neće biti primljeno ukoliko država na koju se odnosi nije dala takvu izjavu. No, za pokretanje postupka pred Komitetom, to nije dovoljno. Pored pomenutog potrebna su još dva uslova. Zahteva se, najpre da je najmanje deset ugovornica Pakta dalo izjavu o priznanju nadležnosti Komiteta da prima i razmatra saopštenja²⁰ i da su pre upuštanja u raspravu „bili upotrebljeni i iscrpljeni svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava”, osim kada se postupak po pravnim lekovima bezrazložno odugovlači²¹. Pošto je uslov prethodnog iscrpljenja svih unutrašnjih pravnih lekova (local redress, local remedies) postao načelo međunarodnog prava, prihvaćeno ne samo u mnogim međunarodnim aktima o pravima čoveka nego i u međunarodnoj praksi,²² u raspravama nije bilo mnogo nesporazuma oko njegovog unošenja u tekst Pakta. Neslaganje je, međutim, postojalo oko formulacije odredbe u kojoj je o tome bilo reči. Predlagano je da se posle „u skladu sa opšteprizna-

¹⁵) A/C. 3/SR. 1428, par. 28, 29.

¹⁶) A/6546, par. 422.

¹⁷) Izvesne delegacije smatrale su da rok od šest meseci može negativno uticati na rad Komiteta. Prema predstavniku Gvatemale, zahvaljujući periodu od šest meseci država, protiv koje je podneto saopštenje ima dosta vremena da povuče izjavu kojom priznaje nadležnost Komiteta i na taj način onemogućiti nastavljanje postupka — Carpio (Gvatemala) — A/C. 3/SR. 1428, par. 31.

¹⁸) Tačka 1b) člana 41 Pakta.

¹⁹) Prvi stav tačke 1 člana 41 Pakta.

²⁰) Tačka 2 člana 41 Pakta.

²¹) Tačka 1c) člana 41 Pakta. Predstavnik Gvineje M^{me} Soumah stavila je ozbiljne rezerve na član 40 (u završnom tekstu Pakta član 41), jer, prema njenom mišljenju ne postoji siguran kriterijum za donošenje zaključaka o bezrazložnom odugovlačenju postupka po unutrašnjim pravnim lekovima — A/C. 3/SR. 1428, par. 38. Izuzetak prema kome se neće voditi računa o uslovu prethodnog iscrpljenja svih unutrašnjih pravnih lekova ukoliko se postupak po njima bezrazložno odugovlači predstavlja sastavni deo gotovo svih akata o pravima čoveka u kojima je reč o peticijama pojedinaca. Više o tome A. Peleš: *Pravo na peticiju u Međunarodnoj konvenciji o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo” 1973, br. 1—3, str. 125—126. U pravu je zbog toga pomenuti pisac kad tvrdi da se ovo pravilo mora podrazumevati i u slučaju da nije sadržano u tekstu odgovarajućeg međunarodnog akta — Ibid., str. 125.

²²) P. Schaffer, D. Weissbrodt: *Exhaustion of remedies in the context of the racial discrimination convention*, „Revue des droits de l'homme” 1969, No 4, pp. 632—652; S. Milenković: *Uslovi za prihvatanje saopštenja država i pojedinaca u Komitetu za prava čoveka*, str. 98—101.

tim načelima međunarodnog prava" doda i rečenica „i ciljevima i načelima ovog Pakta”²³. Na to je odgovarano da bi se na taj način stvorila nepotrebna konfuzija²⁴, pa pomenuta dopuna nije postala sastavni deo Pakta o građanskim i političkim pravima²⁵. Predlagano je takođe da se pored roka od šest meseci odredi krajnji rok do koga saopštenje može biti podneto. Predstavnik Holandije je zbog pravne izvesnosti smatrao da to može biti učinjeno najduže šest meseca „od trenutka kad su unutrašnje vlasti donele konačnu odluku”²⁶. Amandman je, međutim, povučen pod obrazloženjem da tačka 10 člana 40 (u završnom tekstu Pakta tačka 1c člana 41) u potpunosti odgovara ovom zadatku²¹. Tako je precizno vremensko važenje pretvoreno u neodređeni rok za čije je tumačenje potrebno obraćanje postojećoj međunarodnoj jurisprudenciji.

Kad utvrdi da su iscrpljeni svi raspoloživi unutrašnji pravni lekovi, Komitet stavlja svoje dobre usluge na raspolaganje zainteresovanim državama ugovornicama kako bi se došlo do prijateljskog rešenja pitanja na osnovi poštovanja prava čoveka i osnovnih sloboda priznatih u Paktu o građanskim i političkim pravima²⁸. Tom prilikom Komitet od zainteresovanih država ugovornica može tražiti sva potrebna obaveštenja²⁹, a zainteresovane države ugovornice imaju pravo da budu predstavljene za vreme dok Komitet razmatra pitanje i da usmeno ili pismeno, ili u jednom i u drugom obliku, podnose primedbe³⁰

Navedena tačka 1e (člana 41 Pakta vrlo je slična tački b) člana 28 Evropske konvencije. U obadva slučaja nadležni organi stavljaju svoje dobre usluge na raspolaganje zainteresovanim državama ugovornicama s tim što u Paktu treba da se postigne „prijateljsko rešenje” (solution amiable) pitanja, a u Evropskoj konvenciji je reč o „prijatelj-

²³) A/C. 3/SR. 1428, par. 24; A/C. 3/L. 1397 Corr. 1.

²⁴) A/C. 3/SR. 1428, par. 34.

²⁵) Ibid., par. 36.

²⁶) A/6546, par. 440. Holandski delegat je, u stvari, predlagao formulaciju člana 26 Evropske konvencije o pravima čoveka u kome čitamo: „Komisija može uzeti u rad odnosni slučaj samo po iscrpljenju svih domaćih pravnih lekova, u skladu sa opštepriznatim pravilima međunarodnog prava, a u roku od šest meseci od dana konačne odluke”.

²⁷) U tački 1c) člana 41 Pakta čitamo: „Komitet može da raspravlja o stvari koja mu je podneta samo pošto se bude uverio da su bili upotrebljeni i iscrpljeni svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava. Ovo pravilo se ne primenjuje u slučaju kada se postupak po pravnim lekovima bezrazložno odugovlači”. Prevod navedenog člana rađen je očigledno prema engleskom tekstu Pakta prema kome se pravilo o iscrpljenju svih unutrašnjih pravnih lekova ne primenjuje ukoliko se postupak po njima „bezrazložno odugovlači”. U francuskom tekstu, međutim, poslednja rečenica tačke 1c) člana 41 glasi: Cette règle ne s'applique pas dans les cas où les procédures des recours excèdent *les délais raisonnables*” (podvukao S. M.). U francuskom tekstu koristi se, dakle, izraz „razumni rok” koji može biti objašnjen međunarodnom praksom i u skladu s tim biti doveden u vezu s „opštepoznatim načelima međunarodnog prava”. Engleski tekst i prevod u „Jugoslovenskoj reviji za međunarodno pravo” 1967, br. 1—3, str. 247 znatno su, međutim, neodređeniji pošto izraz „bezrazložno odugovlači suštinski nema isti smisao s „razumnim rokom”. U prvom slučaju naglasak je na „bezrazložnom”, a ne i na vremenskom vidu iscrpljenja unutrašnjih pravnih lekova.

²⁸) Tačka 1e) člana 41 Pakta.

²⁹) Tačka 1f) člana 41 Pakta.

³⁰) Tačka 1g) člana 41 Pakta.

skom uređenju" (*règlement amiable, friendly settlement*)³¹. Bilo je predloga da se umesto „prijateljskog uređenja" i u Evropskoj komisiji pitanje okonča „prijateljskim rešenjem"³², ali se većina država s tim nije složila. Treba li zbog toga očekivati sasvim drugačiju praksu Komiteta za prava čoveka ili se u slučajevima rešenim u Evropskoj komisiji za prava čoveka mogu pronaći opredeljenja od značaja za budući rad Komiteta? Iako formulacija iz Pakta upućuje na veću strogost u posledicama okončanja postupka pošto je reč o „rešenju", a ne o „uređenju" pitanja, čini se da i pored toga u praksi Evropske Komisije treba tražiti moguće odgovore na probleme s kojima će se u toku rada susretati Komitet za prava čoveka. Pokušaćemo zbog toga da pojedine tačke člana 41 Pakta osvetlimo praksom Evropske komisije.

Iz lapidarne formulacije tačke (1e) člana 41 Pakta može se steći utisak o pasivnosti Komiteta u toku stavljanja dobrih usluga na raspolaganje državama ugovornicama. Prema izvesnim gledištima njegova uloga se svodi samo na prikupljanje saopštenja država i pojedinaca. Praksa Evropske komisije ne predstavlja, međutim, dokaz u prilog takvom tumačenju pomenute odredbe. Evropska komisija nije imala ulogu „poštanskog sandučeta" za prikupljanje peticija nego znatno aktivniji položaj. Ona je pokušavala da rasvetli sporni slučaj, a ulagala je i napore da pregovori između strana u sporu budu uspešni. U oštrenju s jednom od strana ona je prikupljala činjenice od značaja za rešenje pitanja i odlučivala kada, kako i u kome obliku će sa tim činjenicama upoznati drugu stranu. Dešavalo se da zalaganjem ovog organa postupak bude okončan još pre nego što je otpočela faza „prijateljskog uređenja" pitanja. Dovedene u dodir, strane u sporu su razmenjivale mišljenja o spornim činjenicama i strana protiv koje je saopštenje upućeno davala je takva objašnjenja iz kojih je podnosilac saopštenja izvlačio zaključak o bespredmetnosti dalje rasprave i povlačenjem saopštenja obustavljao dalju delatnost Komisije³³.

Ukoliko do toga nije došlo i strane u sporu su rešene da postupak nastave, otpočinje se sa prijateljskim uređenjem pitanja, u stvari sa postupkom mirenja. Aktivnost Evropske komisije za prava čoveka i u ovom delu postupka može poslužiti kao mogućan putokaz praksi Komiteta za prava čoveka.

U sporu oko Kipra „prijateljsko uređenje" se sastojalo u susretu tri člana Evropske komisije sa predstavnicima grčke i britanske vlade. Sastanak je trebalo da omogući ispitivanje uslova za prijateljsko ure-

³¹) Uporedi francuski i engleski tekst tačke b) člana 28 Evropske konvencije o pravima čoveka sa tačkom 1e) člana 41 Pakta o građanskim i političkim pravima. U prevodu Evropske konvencije objavljenom u napred navedenom broju „Arhiva za pravne i društvene nauke" u članu 28 pominje se takođe „prijateljsko rešenje" pitanja, mada je prema francuskom i engleskom tekstu reč o „prijateljskom uređenju". Čini se da je zbog mogućih razlika u tumačenju navedenih izraza prilikom prevođenja Evropske konvencije trebalo biti obazriviji.

³²) W. J. Ganshof van der Meersch: *La convention européenne des droits de l'homme a — t — elle, dans le cadre du droit interne, une valeur d'ordre public?*, „Les droits de l'homme en droit interne et en droit international", Acts du 2^e colloque international sur la Convention Européenne des Droits de l' Homme (Vienne, 18—20 octobre 1965), Bruxelles 1968, p. 229.

³³) J. Raymond: *Comment s'exerce la fonction de conciliation de la Commission européenne des droits de l'homme*, „Revue des droits de l'homme" 1969, No 2, pp. 260 id.

đenje spora. Posle susreta članovi Komisije su uputili izveštaj koji je potkomisiji poslužio kao osnova za okončanje nesuglasica — vlada Velike Britanije ukinula je na Kipru kaznu bičevanja i kolektivno kažnjavanje što je i bio razlog da Grčka podnese peticiju Evropskoj komisiji³⁴. Poznat je i slučaj u kome je prijateljsko uređenje pitanja ostvareno u kontaktima između članova Komisije i samo jedne zainteresovane strane. U sporu između Austrije i Italije aprila 1962. godine nekoliko članova ovog organa za zaštitu prava čoveka putovalo je u Rim na razgovore sa više predstavnika italijanske vlade, a na povratku iz italijanskog glavnog grada sekretar Komisije je razmenio gledišta i sa zastupnikom austrijske vlade³⁵.

Do prijateljskog uređenja pitanja ne dolazi samo u slučaju kad je postupak pokrenut peticijom države. Za razliku od Fakultativnog protokola uz Pakt o građanskim i političkim pravima na osnovu koga Komitet za prava čoveka nema ulogu mirenja u slučaju da saopštenje podnosi pojedinac, u Evropskoj konvenciji o pravima čoveka do prijateljskog uređenja dolazi i kad je postupak pokrenut na osnovu člana 25 Konvencije, tj. kad je spor izbio između države i pojedinca. No, iako Komitet za prava čoveka nema takva ovlašćenja navešćemo i ovu vrstu sporova pretpostavljajući da će i na taj način biti bolje osvetljena sadržina člana 41 Pakta.

U sporu De Becker potkomisija Evropske komisije za prava čoveka pozvala je belgijsku vladu da u određenom roku Parlament ove zemlje izglasa zakonske odredbe pomoću kojih će podnosilac zahteva De Becker moći da ostvari svoje povređeno pravo³⁶. Zatim je od belgijske vlade zatražila predloge za prijateljsko uređenje spora. U isto vreme belgijska vlada je upitana o mogućnostima izmene položaja podnosioca zahteva posle usvajanja zakonskih predloga. Pošto se De Becker složio s preduzetim merama, prijateljsko uređenje pitanja se sastojalo u konstataciji da će izmena belgijskog zakonodavstva dovesti do rešenja spora³⁷.

Slično rešenje nađeno je i u sporu Pataki i Dunschirn protiv Austrije. Do prijateljskog uređenja pitanja došlo je ovoga puta izmenama u austrijskom zakonodavstvu³⁸.

Drugačiji kraj imali su, međutim, sporovi Boeckmans protiv Belgije i Poerschke protiv Savezne Republike Nemačke. U prvom od njih Belgija je podnosiocu zahteva isplatila 65.000 franaka³⁹, dok je u dru-

³⁴) F. Monconduit: *La Commission européenne des droits de l'homme*, Leyde 1965, p. 378; J. Raymond: op. cit, p. 263.

³⁵) F. Monconduit: op. cit, pp. 378—379.

³⁶) Ibid., p. 381.

³⁷) A. Ch. Kiss: *La fonction de conciliation*, Etude fonctionnelle des organes européens de protection internationale des droits de l'homme: la dynamique de la convention européenne des droits de l'homme, Colloque international sur la convention européenne des droits de l'homme, Strasbourg 18—19 novembre 1968, „Revue des droits de l'homme” 1969, No 2, p. 228; F. Monconduit: op. cit, pp. 380 id.

³⁸) F. Monconduit: op. cit, p. 384;

³⁹) A. Ch. Kiss: op. cit, p. 228, beleška br. 24; W. J. Ganshof van der Meersch: op. cit, p. 231.

gom podnosilac zahteva, koji se nalazio u zatvoru, morao biti pušten na slobodu⁴⁰.

Lapidarnost tačke 1e) člana 41 Pakta dovela je i do rasprava o obaveznosti dobrih usluga Komiteta. Bilo je tumačenja prema kojima se iz formulacije odgovarajućih odredbi pomenutog člana ne mogu izvući zaključci o dužnosti prihvatanja ovog načina za mirno rešavanje sporova. Na to upućuje i njegova priroda. No, to bi u isto vreme značilo postojanje druge fakultativne klauzule u okviru već postojeće (odredbe člana 41 stupaju na snagu tek kad deset država ugovornica prizna nadležnost Komiteta da prima i razmatra saopštenja u kojima država ugovornica tvrdi da druga država ugovornica ne ispunjava svoje obaveze prema Paktu), što za krajnju posledicu ima neobaveznost prihvatanja jedinog sredstva koje Komitetu stoji na raspolaganju. Čak i ako ne uzmemo u obzir izjavu koja u svako doba može biti povučena⁴¹, činjenica je da u članu 41 praktično nije sadržana bilo kakva mera za sprovođenje u život materijalnih prava navedenih u Paktu.

Pokušavajući da predvide bar izvesne dužnosti ugovornica, pojedine delegacije su predlagale obavezno prihvatanje dobrih usluga⁴². Većina država nije, međutim, želela veće ograničenje vlastitih postupaka, pa pomenuti predlog nije dobio potrebnu većinu. Kad tome dodamo nedovoljnu preciznost tačke 1f) člana 41 iz koje se dovoljno ne vidi da li su države u sporu dužne da Komitetu za prava čoveka dostave sva potrebna obaveštenja radi boljeg upoznavanja sa činjeničnim stanjem pitanja o kome se raspravlja, a posebno kad se ima u vidu tajnost (nejavnost) sednica Komiteta za vreme razmatranja saopštenja⁴³ još više jača utisak o ne tako zamašnoj zaštiti prava čoveka i u ovom značajnom dokumentu Ujedinjenih nacija.

c) Treći stepen: Postupak pred ad hoc Komisijom za mirenje

Nemogućnost rešenja pitanja u okviru postupka pred Komitetom za prava čoveka dovodi do obrazovanja ad hoc Komisije za mirenje koja stavlja dobre usluge na raspolaganje zainteresovanim državama ugovornicama radi prijateljskog rešenja pitanja. U članu 42 Pakta o

⁴⁰) A. Ch. Kiss: op. cit, p. 229. Više o prijateljskom uređenju sporova u Evropskoj komisiji za prava čoveka u slučaju kad se postupak pokreće peticijom pojedinaca — F. Ermacora: *L'accès aux mécanismes juridictionnels de protection des personnes privées dans la Convention européenne des droits de l'homme*, „Revue des droits de l'homme” 1973, Nos 3—4, p. 655; G. B. Zotiades: *Some aspects of the functions assigned to the European commission of human rights in the examination of the merits of the case*, „Revue hellénique de droit international” 1969, Nos 1—2, pp. 79—80.

⁴¹) U tački 2 člana 41 Pakta predviđeno je: „Izjava može biti u svako doba povučena putem saopštenja Generalnom sekretaru. Ovo povlačenje ne utiče na razmatranje na koga pitanja koje je predmet jednog već dostavljenog saopštenja na osnovu ovog člana; a nikakvo drugo saopštenje jedne države članice neće biti primljeno pošto Generalni sekretar bude primio obaveštenje o povlačenju izjave, ukoliko zainteresovana država ugovornica ne učini novu izjavu”.

⁴²) V. stav delegacije Čilea u A/C. 3/SR. 1428, par. 46.

⁴³) Odredba o tajnim sednicama Komiteta kad razmatra saopštenja država može biti ocenjivana iz više uglova. S jedne strane, na taj način se sprečava upoznavanje svetske javnosti s povredama prava čoveka u pojedinim zemljama i od-

tome čitamo: „Ako jedno pitanje podneto Komitetu u skladu s članom 41. nije rešeno na zadovoljstvo zainteresovanih država ugovornica, Komitet može, uz prethodni pristanak zainteresovanih država ugovornica, naimenovati jednu ad hoc komisiju za mirenje... Komisija će staviti svoje dobre usluge na raspolaganje zainteresovanim državama ugovornicama u cilju da se postigne prijateljsko rešenje pitanja, na osnovu poštovanja — ovog Pakta”. Upoređenje ovog sa prethodnim stepenom postupka upućuje na dve osnovne razlike među njima. Najpre, prethodni stepen može otpočeti na zahtev samo jedne države dok je za nastavljanje postupka pred ad hoc Komisijom za mirenje neophodan pristanak obadve zainteresovane strane ili svih zainteresovanih država. Pored toga, postupak mirenja ne sprovodi Komitet za prava čoveka nego pomenuta Komisija za mirenje⁴⁴. Postojanje prethodne saglasnosti za obrazovanje ad hoc Komisije za mirenje predstavlja značajno ograničenje postupka, ograničenje koje nije došlo do izražaja u Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije⁴⁵. Ali, to je i razumljivo pošto nisu isti ni naponi koje za rešavanje spora ulažu Komitet za ukidanje rasne diskriminacije i Komitet za prava čoveka. Pošto se prvi od njih ne zalaže u onoj meri u kojoj to čini organ predviđen Paktom o građanskim i političkim pravima, opravdana je i obaveznost postupka mirenja. Komitet za prava čoveka upornije od Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije pokušava da već u toku drugog stepena nađe rešenje, pa je shvatljivija autonomija volje stranaka prilikom otpočinjanja treće faze. Bilo je, međutim, zahteva za većim ograničenjem suverenosti država koje bi se u konkretnom slučaju ostvarivalo ukidanjem autonomije volje. Predstavnik Čilea je, recimo, predlagao da Komitet za prava čoveka samo „pozove zainteresovane države da između njegovih članova odrede specijalni Potkomitet za mirenje”⁴⁶. Predlog je doveden u vezu s krajnjim rezultatima postupka — mirenje može biti uspešno jedino ukoliko je obavezno. Isticano je, pored toga, da država koja prihvati nadležnost Komiteta treba da se složi i sa svakom sledećom etapom postupka⁴⁷. No, pomenuti stav je naišao i na neslaganja pri čemu je u prvi plan stavljano načelo suverenosti država. Pozivalo se i na član 33 Povelje Ujedinjenih nacija u kome se državama ostavlja na volju izbor sredstava za mirno rešenje spora. Odsustvo realizma u predlogu Čilea takođe je našlo mesta u primedbama. U vezi s tim je primećeno da re-

stranjuje mogućnost osude država koje zlonamerno i bez jasnih dokaza podnose saopštenja protiv drugih ugovornica — A/6546, par. 415; A/C. 3/SR. 1429, par. 3. S druge strane gledano, međutim, isključivanje publiciteta je sasvim razumljivo ukoliko se pretpostavljaju zloupotrebe prava na saopštenje. Često podnošenje saopštenja protiv određene države može uticati na umanjenje njenog ugleda bez obzira što će u postupku pred Komitetom biti utvrđena neosnovanost optužbi. Zbog toga se uskraćivanje javnosti može smatrati opravdanim sve dok država protiv koje je saopštenje upućeno ne iznese svoj stav. Veliki deo navedenih razmišljanja verovatno je imao u vidu francuski delegat Paolini kad je predlagao da se posebnom odredbom spreči propagandni efekat Komiteta — 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.

⁴⁴) J. Mourgeon: *Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, „Annuaire français de Droit International” 1967, p. 358.

⁴⁵) Član 11 Konvencije.

šenje problema proisteklih iz nepoštovanja odredbi Pakta zavisi pre svega od dobre volje zainteresovanih država⁴⁸, a ne od primene prinudnih sredstava.

Prevagnulo je mišljenje druge grupe država tako da se ad hoc Komisija za mirenje obrazuje tek po pristanku zainteresovanih strana. Ukoliko je saglasnost postignuta, Komisija stavlja na raspolaganje dobre usluge radi prijateljskog rešenja pitanja. Izvršenje tog zadatka Komisija ostvaruje u saradnji sa Komitetom i njegovim Sekretarijatom. Pri tome se obaveštenja država kojima je raspolagao Komitet dostavljaju Komisiji, a za uspešnije obavljanje posla Sekretarijat joj pruža dobre usluge. Ako obaveštenja kojima je Komitet raspolagao nisu dovoljna, Komisija od zainteresovanih država može tražiti dopunska objašnjenja kako bi u potpunosti bila upoznata sa slučajem o kome treba da podnese izveštaj. Posle sprovedenog postupka koji ne može da traje duže od dvanaest meseci od dana kad je saopštenje podneto, Komisija podnosi izveštaj predsedniku Komiteta, a ovaj ga sopštava zainteresovanim stranama.

2. Ius standi pojedinca i odvijanje postupka zaštite prava čoveka

Utvrdivši da je saopštenje potpisano, da ne predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje saopštenja i da je spojivo sa odredbama Pakta o građanskim i političkim pravima⁴⁹, Komitet za prava čoveka o njemu obaveštava državu ugovornicu Fakultativnog protokola za koju se navodi da je prekršila neku od odredaba Pakta o građanskim i političkim pravima. Pomenuta država u toku sledećih šest meseci dostavlja Komitetu pismena saopštenja ili izjave rasvetljavajući pitanje i navodeći, prema potrebi, sve mere koje je preduzela da bi izmenila stanje. Pre nego što pređe na razmatranje saopštenja, Komitet uklanja dve smetnje: uverava se „da se isto pitanje već ne razmatra u toku postupka pred nekim drugim međunarodnim organom za ispitivanje ili rešavanje”⁵⁰ i „da je pojedinac iscrpao sva raspoloživa unutrašnja sredstva”.⁵¹ Otklanjanje navedenih smetnji tek u toku postupka pred ovim organom svedoči i o različitoj prirodi uslova za prijem saopštenja pojedinaca. Prema mišljenju izvesnih pisaca neispunjenje uslova navedenih u članu 3 dovodi do automatskog neprihvatanja saopštenja. Oni, pak, navedeni u članu 5 nisu vezani za prihvatljivost, već za razmatranje saopštenja. Utvrđivanje suštine ovih uslova vrši se tek kad je saopštenje oglašeno prihvatljivim. Na takav zaključak upućuje mesto navođenja pomenutih zahteva, mada se mora priznati nesigurnost ove tvrdnje u pogledu iscrpljenja unutrašnjih pravnih lekova. Da bi se podvukao značaj ovog uslova došlo je do kompoziciono nezgrapnih, čak suvišnih

⁴⁶) A/C. 3/L. 1405. A/6546, par. 446.

⁴⁷) A/6546, par. 452.

⁴⁸) Ibid., par. 453.

⁴⁹) Član 3 Fakultativnog protokola. Više o tome S. Milenković: *Uslovi za prihvatanje saopštenja država i pojedinaca u Komitetu za prava čoveka*, str. 101—110.

⁵⁰) Tačka 2a) člana 5 Fakultativnog protokola.

⁵¹) Tačka 2b) člana 5 Fakultativnog protokola.

odredbi, tako da se u dva člana Protokola (drugom i petom) nalazi u suštini istovetna odredba prema kojoj pojedinac nema prava da se obrati Komitetu ukoliko nije iscrpao sva unutrašnja pravna sredstva⁵². Sa naše tačke gledišta, iako se i u članu 2 navodi da samo pojedinac koji „tvrđi da je žrtva kršenja ma koga od prava navedenih u Paktu i koji je iscrpeo sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstva” može podneti Komitetu na razmatranje pismeno saopštenje, stvarno ispunjenje tog zahteva neće biti proveravano sve dok ovaj organ ne pređe na razmatranje saopštenja. Dakle, posle postupka navedenog u članu 4. Verovatno se navođenjem uslova iz tačke 2b) člana 5 i u članu 2 želelo podvlačenje činjenice osnovanosti saopštenja. Zbog toga se ono stavlja do znanja državi ugovornici protiv koje je podneto i od nje traži rasvetljavanje pitanja, mada je jasno da se o njemu ne može odlučivati zbog razloga navedenih u tački 2 člana 5 Protokola. Ukoliko su ispunjeni i zahtevi navedeni u tački 2 člana 5, Komitet prelazi na razmatranje saopštenja vodeći pri tome računa o svim pismenim obaveštenjima koja su mu podneli pojedinci i zainteresovana država. U Protokolu se, dakle, ćutke prelazi preko usmenog postupka i u tome je značajna razlika između postupka pokrenutog saopštenjem države i saopštenjem pojedinca. U prvom od njih zainteresovane države imaju pravo „da budu predstavljene za vreme dok Komitet razmatra pitanje i da usmeno ili pismeno, ili u jednom i drugom obliku, podnose primedbe”⁵³.

Kao i u postupku pokrenutom saopštenjem država tako i kad razmatra saopštenja pojedinaca Komitet održava nejavne sednice⁵⁴.

3. Kraj postupka

Mere za sprovođenje u život prava čoveka u tesnoj su vezi sa zbivanjima u međunarodnoj zajednici. Atmosfera poverenja i većeg jedinstva članica ima uticaja i na potpuniju zaštitu povređenih prava. Na sadašnjem stepenu razvoja međunarodne zajednice cilj mera o kojima je reč nije osuda država zbog nepoštovanja prava čoveka⁵⁵. U većini međunarodnih akata postupci se oslanjaju na međunarodnu akciju koja će pokrenuti države na ispravljanje utvrđenih nedostataka, na doprinos rešenju problema sa kojima se susreću. Mere za sprovođenje u život Pakta o građanskim i političkim pravima prožete su, takođe, ovakvim shvatanjem.

Iako je sastavljen od osoba priznate upućenosti u oblast ljudskih prava, Komitet za prava čoveka nije organ sudskog karaktera u čijoj je nadležnosti donošenje presuda, čak, prema mišljenju koje je prevladalo, ni preporuka. On je pre svega zadužen za ispitivanje činje-

⁵²) A. Peleš: *Prava čovjeka*. „Pregled” 1968, br. 11—12, str. 534.

⁵³) Tačka 1g) člana 41 Pakta.

⁵⁴) Tačka 3 člana 5 Fakultativnog protokola.

⁵⁵) P. Juvigny: *L'Organisation Internationale du Travail et les droits de l'homme*, u Zborniku „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.

nica kako bi se došlo do zaključka da li je ili nije bilo povrede Pakta. Uz to on pruža i dobre usluge radi prijateljskog rešenja spora. Iz takve njegove nadležnosti proizašle su i mere kojima se postupak završava. Ako je spor uspešno okončan Komitet se u izveštaju ograničava na kratko izlaganje činjenica i rešenja do koga se došlo⁵⁶. Ukoliko to nije slučaj Komitet ukratko izlaže samo činjenice. Tekst pismenih primedbi i zapisnik o usmenim primedbama zainteresovanih država ugovornica prilaže uz izveštaj, a ovaj zatim dostavlja zainteresovanim državama. Postupku se, dakle, ne daje publicitet, mada bi dejstvo bilo veće u slučaju upoznavanja javnosti sa sadržinom izveštaja⁵⁷. Bilo je predloga prema kojima je Komitetu trebalo dati šira ovlašćenja pri sastavljanju izveštaja. Izvesne delegacije su se zalagale da Komitetu bude priznato pravo iznošenja sopstvenog mišljenja o povredi obaveza navedenih u Paktu⁵⁸. Predlagana je takođe i mogućnost izdvajanja mišljenja pojedinih članova ovog organa⁵⁹. Ti predlozi nisu, međutim, naišli na podršku većine zemalja i u tekstu Pakta koji je usvojen u Generalnoj skupštini 1966. godine za njih nije bilo mesta.

Kad jedno pitanje u postupku utvrđivanja činjenica i pružanja dobrih usluga nije rešeno na zadovoljstvo zainteresovanih država ugovornica, po njihovom prethodnom pristanku, kao što je rečeno, pristupa se mirenju, dakle postupku u kome organi ne odlučuju isključivo na osnovu prava i čiji zaključci nemaju obavezu snagu za strane u sporu. Ad hoc Komisija za mirenje ima sva obeležja ostalih organa u ovoj oblasti. Njena osnovna uloga se ne sastoji u donošenju odluke o sukobu interesa država, nego u unapređenju ostvarenja ciljeva iz Pakta. U tu svrhu ona se trudi da na osnovu postojećih normi dovede do prihvatljivog rešenja za sve zainteresovane strane. Ako u tome uspe Komisija se ograničava na sastavljanje izveštaja u kome ukratko izlaže činjenice i postignuto rešenje⁶⁰. Ukoliko do toga ne dođe ad hoc Komisija za mirenje u izveštaj unosi zaključke o svim činjenicama koje se odnose na sporno pitanje kao i svoja gledišta o mogućnostima prijateljskog rešenja slučaja. Izveštaj takođe sadrži pismene primedbe i zapisnik o usmenim primedbama zainteresovanih država ugovornica⁶¹. Komisija izveštaj podnosi predsedniku Komiteta za prava čoveka radi saopštavanja zainteresovanim državama ugovornicama⁶². U ovom drugom slučaju, pomenute države u roku od tri meseca po prijemu izveštaja saopštavaju predsedniku Komiteta da li prihvataju sadržinu izveštaja Komisije ili se sa njom ne slažu⁶³.

⁵⁶) Tačka 1i) člana 41 Pakta.

⁵⁷) U nacrtima Pakta Komitet je posle sastavljanja izveštaja ovaj upućivao zainteresovanim državama, a zatim ga dostavljao i Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija radi objavljivanja (tačka 2 člana 41 „Privremenog teksta prvog Međunarodnog Pakta o pravima čoveka” i tačka 2 člana 43 „Nacrta Pakta o građanskim i političkim pravima”).

⁵⁸) Takav stav zastupao je, recimo, predstavnik Irske O’Leary — A/C. 3/ SR. 1429, par. 8.

⁵⁹) Pomenuti predlog dao je predstavnik Finske Gestrin govoreći u ime delegacija Danske, Finske, Norveške i Švedske — Ibid., par. 14; Isti stav izneo je i urugvajski predstavnik Gross-Espiell — Ibid., par. 3.

⁶⁰) Tačka 7b) člana 42 Pakta.

⁶¹) Tačka 7c) člana 42 Pakta.

⁶²) Tačka 7d) člana 42 Pakta.

⁶³) Tačka 7d) člana 42 Pakta.

Jasno je, dakle, da se po završetku postupka pokrenutog saopštenjem države ne pominju preporuke⁶⁴ kao, na primer, u postupku pred Komisijom za mirenje i dobre usluge predviđenoj u ranije pomenutom UNESCO-vom Protokolu⁶⁵ ili postupku pred ad hoc Komisijom za mirenje koja može biti obrazovana u skladu sa odredbama Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije⁶⁶. Za razliku od ove poslednje Konvencije Pakt ne sadrži ni odredbu o dostavljanju izveštaja drugim državama ugovornicama tako da se „prividno izveštaju ne daje nikakav publicitet”⁶⁷.

Razmatranje pitanja se u svakom slučaju mora završiti u toku dvanaest meseci od kada joj je ono podneto. Ako u tom roku Komisija nije okončala postupak, izveštaj, ipak, mora biti podnet, ali se u njemu navodi samo ono do čega se došlo u toku razmatranja⁶⁸.

U postupku pokrenutom saopštenjem država, ad hoc Komisija za mirenje u izveštaj unosi zaključke „o svim činjenicama koje se odnose na sporno pitanje između zainteresovanih država ugovornica, kao i svoja gledišta o mogućnostima prijateljskog rešenja slučaja”⁶⁹. U Fakultativnom protokolu Komitet samo obaveštava „O svojim konstatacijama (constatations, views) zainteresovanu državu ugovornicu i pojedinca”⁷⁰) iz čega proizilazi da Komitet u postupku pokrenutom saopštenjem pojedinca nije organ mirenja⁷¹. Ovakav prilaz posledicama postupka vođenog na osnovu odredbi Fakultativnog protokola nije sličan postupcima za sprovođenje u život drugih 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 stanja nego je izričito navela mere koje

⁶⁴) Postojali su predlozi prema kojima je postupak pred Komitetom za prava čoveka trebalo da bude okončan davanjem preporuka. Pomenimo amandman devet država — A/6546, par. 441; amandman Sjedinjenih Američkih Država — Ibid., par. 443 ili podamandman Čilea — Ibid, par. 446. Svi ti predlozi nisu, međutim, naišli na širu podršku. Izvesne delegacije pravile su razliku između francuskih izraza „observation” i „recommendation” izjašnjavajući se za prihvatanje prvog od njih — Afnan (Irak) — A/C. 3/SR. 1431, par. 3. Drugi su prednost davali izrazu „constatation” — Paolini (Francuska) — A/C. 3/SR. 1430, par. 51 i on je prihvaćen u konačnom tekstu Pakta.

⁶⁵) Podrobno o ovom postupku S. Bastid: *Une nouvelle Commission de conciliation*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris 1964, pp. 1—12.

⁶⁶) Član 13 ove Konvencije. Više o tome A. Peleš: *Pravo na peticiju u Međunarodnoj konvenciji o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije*, str. 133—134; A. Peleš: *Mjere implementacije u Konvenciji o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije*, str. 52—53.

⁶⁷) J. Humphrey: *Svetska revolucija i ljudska prava*, „Arhiv za pravne i društvene nauke” 1968, br. 4, str. 593.

⁶⁸) Tačka 7a) člana 42 Pakta.

⁶⁹) Tačka 7c) člana 42 Pakta.

⁷⁰) Tačka 4 člana 5 Fakultativnog protokola. U prevodu u „Jugoslovenskoj reviji za međunarodno pravo” i „Arhivu za pravne i društvene nauke” tačka 4 člana 5 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” i „View”, mada je, prema našem mišljenju, to trebalo učiniti zbog njihovog različitog tumačenja i u vezi s tim različitim ovlašćenja koja mogu biti data Komitetu za prava čoveka.

⁷¹) J. Mourgeon: op. cit, p. 361.

belgijska vlada treba da preduzme⁷². Kad slučaj dođe pred Komitet ministara i ovaj dvotrećinskom većinom odluči da je Konvencija prekršena određuje se rok u kome „dotična strana ugovornica mora preduzeti mere naložene odlukom Komiteta ministara”⁷³. U postupku pred Interameričkom komisijom za prava čoveka⁷⁴ saopštenja pojedinaca se dostavljaju državama o kojima je reč u saopštenjima uz poziv za davanje objašnjenja. Sa ovima se zatim upoznaje podnosilac saopštenja. No, tu se postupak ne završava. Ako je znatan 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 poštovanju prava čoveka u zemlji protiv koje su saopštenja upućena. Postupak radi rasvetljavanja povreda 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”⁷⁵.

U Fakultativnom protokolu se, znači, nije otišlo tako daleko, no, ne može se poreći psihološko dejstvo upoznavanja zainteresovane države s konstatacijama Komiteta za prava čoveka. Iako se u njima ne daje mišljenje o sporu niti se upućuje preporuka državi u pitanju, iz objektivno sprovedenog postupka država može izvući mnoge zaključke koje pre toga možda nije imala u vidu. Ne treba zaboraviti ni ekstenzivno tumačenje izraza „constatation”⁷⁶ na osnovu koga se Komitetu za prava čoveka mogu omogućiti i širi zahvati u oblasti poštovanja prava čoveka. No, i bez toga uvid međunarodne organizacije u odnos države i pojedinaca ostvaren je kroz obavezu Komiteta da sažeti pregled celokupne svoje delatnosti na osnovu Protokola uključi u izveštaj koji svake godine podnosi Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija preko Ekonomskog i socijalnog saveta⁷⁷.

Kad se sve to ima u vidu može se zaključiti da su posledice postupka za sprovođenje u život materijalnih prava navedenih u Međunarodnom Paktu o građanskim i političkim pravima odraz savremenog stanja u međunarodnim odnosima. One svakako nisu ispunile želje preteranih optimista koji su od pomenutog Pakta i Fakultativnog protokola očekivali unošenje velikih novina u oblast međunarodne za-

⁷²) Videti beleške pod brojem 36 i 37.

⁷³) Tačka 2 člana 32 Evropske konvencije o pravima čoveka. Više o odlukama i sankcijama evropskih organa za zaštitu prava čoveka — Ph. Vegleris: *La fonction de décision et de sanction. Etude fonctionnelle des organes européens de protection internationale des droits de l'homme: la dynamique de la Convention européenne des Droits de l'Homme, Colloque international sur la convention européenne des droits de l'homme, Strasbourg 18—19 novembre 1968*, „Revue des droits de l'homme”, 1969, No 2, pp. 234—251.

⁷⁴) Za tekst Statuta Interameričke komisije za prava čoveka v. „Revue des droits de l'homme” 1968, No 1, pp. 144—148.

⁷⁵) K. Vasak: *La Commission interaméricaine des Droits de l'homme*, „Revue des droits de l'homme”, 1968, No 1, p. 115.

⁷⁶) Prema mišljenju izvesnih pisaca izrazi „constatation” i „view” ne poklapaju se u potpunosti. Na šire značenje francuskog izraza ukazao je E. Schweiß: op. cit., p. 868.

⁷⁷) Član 6 Fakultativnog protokola.

štite prava čoveka, ali se ne može reći ni da predstavljaju antiklimaks⁷⁸ kako su pojedini zastupnici „jake” implementacije pokušali da ih prikažu. Utisak je da doprinos Pakta o građanskim i političkim pravima i Fakultativnog protokola uz ovaj akt međunarodnoj zaštiti prava čoveka nije mali. Kad to kažemo vodimo računa o tome da prvi od pomenutih akata predstavlja celovitu kodifikaciju „klasičnih” prava, što znači da pokriva širok krug materijalnih prava, a u drugom se omogućava na univerzalnom planu tako dugo osporavano pravo pojedinaca na dijalog s državom u čijoj se vlasti nalaze.

⁷⁸) J. Humphrey: op. cit, str. 590.

Dr SLOBODAN MILENKOVIC
professeur agrégé

LA PROCÉDURE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES ET DANS LE PROTOCOLE FACULTATIF ANNEXE A CE PACTE

— R é s u m é —

Dans ce travail l'auteur examine la procédure de la protection des droits de l'homme dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans le Protocole facultatif annexé à ce Pacte. Le travail est divisé en trois parties. Dans la première partie est exposé le développement de la procédure initiée par la communication des Etats; dans la deuxième partie il est question de ius standi de l'individu conformément aux dispositions du protocole facultatif, tandis que dans la troisième partie est exposée la fin de la procédure dans les actes mentionnés.

La procédure initiée par la communication de l'Etat consiste en trois phases. Dans la première phase le Comité des droits de l'homme ne participe pas à la procédure. Elle consiste dans la communication faite par écrit dans laquelle une partie contractante du Pacte relatif aux droits civils et politiques signale à l'autre partie contractante l'inobservation des dispositions de cet acte. L'Etat qui a reçu la communication est obligé dans un délai de trois mois à compter du jour de sa réception de donner des explications à l'Etat qui a envoyé la communication aux fins de l'élucidation de la question. Seulement dans le cas que la question n'est pas réglée de cette façon l'un et l'autre Etat ont le droit de la présenter au Comité des droits de l'homme. Au cours des débats sur le Pacte la phase mentionnée dans la procédure de la protection des droits de l'homme a été l'objet de critique de la part des délégations de certains pays. On avait souligné que les „communications” peuvent avoir le caractère d'un „ultimatum”, et qu'elles peuvent représenter un moyen pour se mêler dans les affaires intérieures des parties contractantes. La procédure dans les autres actes sur les droits de l'homme (la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, la Convention européenne relative aux droits de l'homme) de même ne plaide pas en faveur du contact direct des parties contractantes avant de s'adresser aux organes dans la compétence desquels est la protection des droits de l'homme (le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, la Commission européenne des droits de l'homme). Toutefois, en outre, la procédure mentionnée est devenue partie intégrante du Pacte parce que probablement on considérait qu'il serait inutile de s'adresser au Comité si tant est que le litige n'existe pas ou dans le cas qu'il s'est déclaré qu'il peut être réglé dans le contact direct des parties contractantes. Cependant, si on constate que le contact direct n'a pas donné des résultats, les parties en litige ne s'adressent pas au Comité, à condition que l'information soit présentée par la partie contractante qui a fait la déclaration qu'elle reconnaît la compétence du Comité, qu'au moins dix parties contractantes du Pacte ont déclaré qu'elles reconnaissent la compétence du Comité de recevoir et examiner la communication et que, avant le commencement des débats, toutes les voies de droit ont été employées et utilisées à fond conformément aux principes généralement reconnus du droit international, excepté quand la procédure relative aux voies de droit est traînée en longueur sans fondement. Quand il constate que les conditions mentionnées sont remplies le Comité met à la disposition des Etats intéressés ses services, afin qu'on puisse régler à l'amiable la question litigieuse sur la base du respect des droits de l'homme reconnus dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques. La procédure exposée est analogue à la procédure qui est prévue dans la Convention européenne sur les droits de l'homme. Cependant,

il y a aussi certaines différences. Dans le Pacte il est question du „solution amiable” a la différence de la Convention qui essaye le „règlement amiable” de la question. Or, malgré cela, dans la pratique de la Commission européenne des droits de l'homme il faut chercher les réponses possibles aux problèmes que le Comité aura à résoudre au cours de son travail. C'est la raison pour laquelle dans le travail, article 41 du Pacte est élargi par la pratique de la Commission européenne. Une attention particulière est consacrée au rôle du Comité avant de passer à la mise à la disposition des bons offices et au „solution amiable” de la question. Ensuite les interprétations sont analysées des diverses dispositions de l'article 41 dans lesquelles il est question de l'obligation d'accepter les bons offices du Comité et dans lesquelles est examinée la disposition relative au caractère secret des séances de cet organe pendant l'examen de la communication.

L'impossibilité de régler la question dans le cadre du Comité des droits de l'homme peut avoir pour conséquence la formation ad hoc de la Commission de conciliation. A la différence de la procédure devant le Comité qui peut commencer à la demande d'un seul Etat pour la formation ad hoc de la Commission de conciliation le consentement des deux parties intéressées est indispensable. En outre la conciliation n'est pas effectuée par le Comité mais par la Commission ad hoc. L'autonomie de la volonté des parties mentionnée à l'occasion du commencement de la procédure devant la Commission ad hoc pour la conciliation représente une importante limitation à la procédure qui n'a pas sa place dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cela est d'ailleurs tout à fait compréhensible si on a en les efforts vue qui, pour le règlement de cette question, sont effectuée par le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Vu que le premier de ces Comités fait de plus grands efforts pour mettre fin au litige dans la procédure qui s'engage devant lui le caractère non obligatoire de la procédure de conciliation est plus compréhensible. Il y a aussi des réclamations ayant pour but une plus forte limitation de la souveraineté des Etats qui se refléteraient dans l'abolition de l'autonomie de la volonté. Cependant, la plupart des Etats étaient opposés à une telle proposition et dans le texte définitif du Pacte elle n'a pas trouvé sa place.

A part les Etats, au Comité des droits de l'homme peuvent s'adresser aussi les individus en vertu du Protocole facultatif annexé au Pacte relatif aux droits civils et politiques. Avant de passer à l'examen de la communication de l'individu le Comité doit éliminer deux obstacles: premièrement, s'assurer que la même question n'est pas examinée devant un autre organe international et, en second lieu, que l'individu en question a épuisé toutes les voies juridiques intérieures disponibles (article 5 du Protocole facultatif). Vu que dans l'article 3 du Protocole sont mentionnées de même les conditions pour la réception de la communication certaines opinions ont été émises selon lesquelles l'inaccomplissement des conditions mentionnées dans l'article 3 a pour conséquence l'inacceptation automatique de la communication tant que les conditions de l'article 5 ne sont pas liés à l'acceptabilité mais à l'examen de la communication — la constatation de leur essence n'est effectué que lorsque la communication est déclarée agréée. Une telle conclusion en relation avec l'épuisement des voies de droit intérieures n'est pas tout à fait certaine. Cette condition est indiquée dans les articles 2 et 5 du Protocole de sorte que sa réalisation ne sera pas vérifiée tant que cet organe ne commence à faire l'examen de la communication. Il est très probable que par sa citation dans deux articles on a voulu mettre en relief le fait du bien-fondé de la communication. C'est pourquoi la communication est portée à la connaissance de l'Etat contractant contre lequel elle est présentée et auquel on demande d'éclaircir la question quoiqu'il est évident qu'on ne peut pas prendre de décisions sur cette question pour les raisons mentionnées dans l'article 5 du Protocole. Après avoir constaté que les conditions mentionnées dans l'article 5 sont remplies le Comité passe à l'examen de la communication en tenant compte des renseignements par écrit. On passe sous silence la procédure orale à la différence de la procédure initiée par la communication de l'Etat, ce qui peut être considéré comme une différence importante entre ces deux procédures.

Par ce qui précède on peut se rendre compte que le Comité des droits de l'homme n'est pas un organe de caractère judiciaire dans la compétence duquel se trouve la prononciation des jugements, et même, selon l'opinion qui prédomi-

ne, de formuler les recommandations. Son devoir consiste en premier lieu à examiner les faits pour qu'on puisse arriver à la conclusion si l'atteinte a été portée au Pacte ou non. De même, il fournit les bons offices dans le but de la solution amiable de la question. D'une telle compétence dont il est investi se sont ensuivies les mesures par lesquelles la procédure prend fin. Si le litige est mené à bonne fin, le Comité se limite dans la communication à un bref exposé des faits et à la décision qui en est résultée. Pour autant que ce n'est pas le cas le Comité se contente d'exposer brièvement seulement les faits. Cette procédure ne fait pas l'objet de la publicité.

La Commission de conciliation ad hoc, de même, n'a pas des attributions très larges. Son rôle ne consiste pas à rendre les décisions dans le conflit des intérêts entre les Etats, mais dans le perfectionnement de la réalisation des buts du Pacte. Si elle réussit à aboutir à un règlement acceptable pour toutes les parties intéressées, la Commission se limite à établir la communication dans laquelle elle expose en bref les faits et la solution à laquelle on a abouti. Si tant est que cela n'a pas été réalisé, alors elle formule les conclusions qui se rapportent à la question litigieuse ainsi que son opinion sur les possibilités d'arriver à un règlement à l'amiable de cette question.

Il est évident, par conséquent, qu'après l'achèvement de la procédure initiée par la communication de l'Etat il n'est plus question de recommandations comme, par exemple dans les procédures devant les autres organes de la protection des droits de l'homme (la Commission de conciliation et des bons offices prévue par le protocole de l'UNESCO de 1962, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale). Dans le Protocole facultatif le comité, cependant, se limite à donner des renseignements sur ces constatations à la partie contractante intéressée, d'où il résulte que le Comité dans la procédure initiée par la communication d'un individu n'est pas un organe de conciliation.

Les conséquences mentionnées de la procédure de l'implémentation des droits matériels mentionnés dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques, on peut le dire ouvertement, n'ont pas satisfait aux désirs des optimistes outranciers qui s'attendaient que le Pacte mentionné et le Protocole facultatif contribueraient à l'introduction de grandes nouveautés dans le domaine de la protection internationale des droits humains, mais de même qu'elles ne représentent pas l'antichimax comme mesont estimés certains protagonistes de la „forte” implémentation. On peut dire que ces conséquences sont le reflet de l'état contemporain dans les relations internationales et que leur contribution à la protection internationale n'est quand même pas négligeable.

