

## MEĐUNARODNI PAKT O GRAĐANSKIM I POLITIČKIM PRAVIMA I MEĐUNARODNI PAKT O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA

### *I Istorijat paktova*

Tužna sudbina ne samo pojedinaca nego i čitavih naroda u toku drugog svetskog rata uticala je da se još pre okončanja ovoga sukoba počne sa razmišljanjem o poštovanju prava čoveka kao načelu na kome će počivati nade za bolju budućnost sveta. Već u Atlanskoj Povelji Ruzvelt i Čerčil postigli su dogovor o obezbeđenju boljih uslova rada, privrednog napretka i socijalnog osiguranja kao i o osiguranju svim ljudima u svim zemljama života oslobođenog straha i bede.<sup>1)</sup> Izričitiye odredbe o položaju pojedinaca u međunarodnoj zajednici nalazimo u Deklaraciji Ujedinjenih nacija. U njoj je dvadeset i šest država iznelo uverenje prema kome je »potpuna pobeda nad njihovim neprijateljima od bitne važnosti za odbranu života, slobode, nezavisnosti i verske slobode, kao i za očuvanje prava čoveka i pravde u njihovim sopstvenim kao i u ostalim zemljama«.?) Sa okončanjem drugog svetskog rata nisu prestali naponi za međunarodno unapređenje prava čoveka. Sama pobeda demokratske koalicije značila je već suštinsku podlogu svim naporima u oblasti unapređenja i zaštite ljudskih prava pošto kraj druge po redu svetske katastrofe nije označavao samo pobedu grupe država nad drugom grupom nego i prevagu demokratskih shvatanja o odnosima članica međunarodne zajednice. No, demokratski okvir novog posleratnog poretka ne sastoji se isključivo u obezbeđenju mira kao neophodnom preduslovu za uživanje svih prava čoveka i osnovnih sloboda nego i u stvaranju drugih uslova za razvoj demokratskih ustanova i odnosa među državama. Pobednici nad silama Osovine nastavili su s unošenjem ideja o međunarodnom unapređenju i poštovanju prava čoveka i u posleratne međunarodnopravne akte. Najvažniji od njih je svakako Povelja Ujedinjenih nacija u kojoj se u Uvodu i još šest članova pominju prava čoveka. U njima, istina, nije reč o zaštiti (reč zaštita namerno je izostavljena iz konačne verzije Povelje UN) već o poštovanju, ostvarenju, poštovanju i uvažavanju prava čoveka. U Povelji se takođe ne navodi katalog prava: insistira se na zabrani diskriminacije s obzirom na rasu, pol, jezik ili veru. No, ne treba misliti da se

<sup>1)</sup> Za tekst Atlanske Povelje usvojene 14. avgusta 1941. godine v. Ujedinjene nacije, Zbirka dokumenata 1941—1945, Beograd 1947, str. 7—8.

<sup>2)</sup> Za tekst Deklaracije Ujedinjenih nacija usvojene u Vašingtonu 1. januara 1942. godine v. Ujedinjene nacije, Zbirka dokumenata, 1941—1945, str. 12.

odustalo od pokušaja detaljnog uređenja ljudskih prava u ovom Ustavu međunarodne zajednice. Još na osnivačkoj konferenciji u San Francisku predloženo je da se u Povelju UN unese Međunarodna Povelja o pravima čoveka.<sup>3)</sup> Ocenjeno je, međutim, da pitanje nije dovoljno proučeno, pa je skinuto s dnevnog reda. Ali zamisao nije iščezla. Pripremna komisija Ujedinjenih nacija i njen izvršni komitet, u jesen 1945. godine, preporučili su da rad Komisije za prava čoveka, organa čije je obrazovanje predviđeno članom 68 Povelje UN, bude usmeren ka formulisanju pomenute Povelje o pravima čoveka, a Generalna skupština UN je na prvom zasedanju 1946. godine podržala ove preporuke. Čim je Ekonomski i socijalni savet utvrdio mandat Komisije za prava čoveka u program rada Komisije uvršćeno je i pitanje usvajanja pomenute Povelje. Konceptije u vezi s ovim aktom bile su, međutim, različite. Preovladalo je stanovište da ovaj akt bude sastavljen iz tri dela. Prvi je trebalo da obuhvati Deklaraciju o pravima čoveka. Drugi se odnosio na usvajanje pakta sa obaveznom snagom za sve ugovornice dok je treći trebalo da sadrži mere za sprovođenje u život ugovornih odredbi.<sup>4)</sup> Tri godine posle usvajanja Povelje UN okončan je rad u vezi sa prvim delom Međunarodne Povelje o pravima čoveka — 10. decembra 1948. godine usvojena je Sveopšta Deklaracija o pravima čoveka u kojoj je u trideset članova obuhvaćen čitav katalog osnovnih ličnih, građanskih i političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Pretpostavljalo se, međutim, da će pravna obaveznost Deklaracija naići na različita tumačenja. Zbog toga se još pre usvajanja ovoga akta počelo razmišljati o usvajanju konvencije o pravima čoveka,<sup>5)</sup> dakle dokumenta čija je pravna snaga nesporna zbog klasičnog načela pacta sunt servanda. Decembra meseca 1947. godine Komisija za prava čoveka zamenila je naziv »konvencija« izrazom »Pakt o pravima čoveka« i iznela tekst od 27 članova od kojih je 16 bilo posvećeno građanskim i političkim pravima.<sup>6)</sup> U toku 1948. godine tekst Pakta je izmenjen u skladu s iznetim primedbama i dostavljen Ekonomskom i socijalnom savetu, a ovaj ga je prosledio Generalnoj skupštini UN. Rezolucijom br. 217 (III) E Generalna skupština zamolila je Ekonomski i socijalni savet da nacrt pakta dostavi Komisiji za prava čoveka kako bi ga ova razmotrila. U toku 1949. godine Komisija je izvršila izmene u tekstu i posredstvom generalnog sekretara UN, dostavila ga vladama tražeći od njih mišljenje. Vlade se svakako nisu mogle složiti s uređenjem isključivo klasičnih prava, pa su zatražile da se u pakt unesu odredbe o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>7)</sup> posle čega je Komisija za prava čoveka sačinila konačan tekst nacрта Pakta o pravima čoveka i dostavila ga Ekonomskom i socijalnom savetu, a ovaj ga je uputio Gene-

<sup>3)</sup> R. Cassin: 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. 248.

<sup>4)</sup> Yearbook of the United Nations 1948—1949, p. 538.

<sup>5)</sup> L. B. Sohn: A Short History of United Nations Documents on Human Rights, The United Nations and Human Rights, Eighteenth Report of the Commission to study the organization of Peace, New York 1968, p. 101, beleška pod brojem 1.

<sup>6)</sup> Ibid, p. 102, beleška pod brojem 3.

<sup>7)</sup> Za primedbe Jugoslavije, Sovjetskog Saveza i Australije v. Ibid, p. 104.

ralnoj skupštini. Razmatrajući nacrt, Generalna skupština je u njemu našla znatne nedostatke. Pored odredbi o federalnoj klauzuli, popunjavanja prvih osamnaest članova nacrtu novim pravima, merama implementacije, ukazano je na nedostatak članova o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i rezolucijom usvojenom 4. decembra 1950. godine, posredstvom Ekonomskog i socijalnog saveta, vratila Komisiji za prava čoveka nacrt Pakta sa predlozima za njegovu dopunu. Postupivši po primedbama, Komisija je u nacrt unela odredbe o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i tako dopunjeni tekst dostavila Ekonomskom i socijalnom savetu o kome se onda u ovome organu razvila živa rasprava. Sukobila su se dva stanovišta. Pristalice jednog podržavale su stav Komisije dok su zastupnici drugog gledišta, predvođeni predstavnikom Sjedinjenih Američkih Država, smatrali da bi Generalna skupština trebalo da preispita svoju odluku o unošenju obadve grupe prava u Pakt o pravima čoveka. Do sličnih razmimoilaženja došlo je i u Generalnoj skupštini. Izvesne države zahtevale su izmenu donete odluke dok su se druge zalagale za njenu potvrdu. Prevagnulo je, ipak, stanovište u skladu s kojim je u Pakt trebalo uneti obadve grupe prava. Razlika u glasovima bila je vrlo mala: 29 država glasalo je za potvrđivanje ranije donete odluke, 25 protiv, a 4 su se uzdržale. Učinjen je, međutim, i ustupak protivnicima jedinstvenog uređenja obadve grupe prava — Komisijski je naloženo da sačini nacрте dva pakta o pravima čoveka. Koji su razlozi na to uticali? Mislimo da su preovlađujući bili sledeći. Protiv jedinstvenog uređenja ukazivano je najpre na različitu prirodu građanskih i političkih s jedne i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava s druge strane. Prva od njih, isticano je, priznata su već vekovima u zakonodavstvima mnogih zemalja tako da u vezi s njihovim usvajanjem neće biti većih problema. Za razliku od njih, obezbeđenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava zahtevaće velike finansijske napore koje mnoge države neće moći da podnesu. Na to je nadovezivan dokaz o malom broju ratifikacija jedinstvenog Pakta što može dovesti u pitanje stupanje na snagu ovoga akta. Pod uticajem anglo-amerikanaca dodavano je najzad da građanska i politička prava imaju znatno veći značaj od ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i da ih zato treba ranije kodifikovati od ovih drugih.

Još snažnijim dokazima raspolagale su, međutim, pristalice jedinstvenog Pakta o pravima čoveka. Najvažniji razlog iznet je već u rezoluciji Generalne skupštine UN br. 421 E usvojenoj 4. decembra 1950. godine i ticao se međuzavisnosti obadve grupe prava: uživanje građanskih i političkih nije moguće bez obezbeđenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih i obratno. Bilo je i mišljenja prema kojima cilj nerazvijenih zemalja treba da bude zalaganje zazaštitu obadve grupe prava pri čemu će se najpre obezbediti minimalna socijalna zaštita i smanjiti nepismenost, a tek onda povesti borba za slobodu govora, verovanja i udruživanja. Ukazivano je najzad da se ne može beskonačno čekati na primenu prava iz Deklaracije, a u njoj su, kao što je poznato, sadržana ne samo klasična već i nova — ekonomska, socijalna i kulturna prava.<sup>8)</sup>

<sup>8)</sup> Podrobno o ovome R. Cassini: op. cit., pp. 299 id.

Bez obzira koji razlozi bili u pitanju, jedan je zaključak očigledan — Zapadne države zalagale su se za obezbeđenje klasičnih prava, ali su bile i protiv istih mera za obezbeđenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Socijalističke zemlje su se pak zalagale za uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ali su pokušavale da slabe mere implementacije ovih prvih prošire i na građanska i politička prava. U sukobu ove dve jasno ispoljene težnje, pobedilo je nažalost stanovište pristalica odvojenog uređenja. Podela je veštačka o čemu svedoči ne samo istovetan član 1 obadva pakta nego i činjenica da je Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima stupio na snagu pre Pakta o građanskim i političkim pravima. No, podela je izvršena i počev od 1952. godine organi Ujedinjenih nacija ne raspravljaju više o jedinstvenom međunarodnompravnom instrumentu nego o dva nezavisna akta kome će biti pridodati i treći. Tako su se, kad je Generalna skupština UN 1954. godine otpočela sa raspravama, pred njom našli tekstovi dva dokumenta, Stavovi država bili su različiti. Uporno se zbog toga pokušavalo da različita stanovišta budu dovedena na zajedničku liniju kompromisa kako bi svaki član bio prihvatljiv što širem krugu država. Ali već član 1 obadva pakta u kome je bilo reči o pravu naroda na samoopredeljenje izazvao je oštre sukobe gledišta u trećem komitetu tako da je čitavo deveto zasedanje trećeg komiteta Generalne skupštine bilo posvećeno ispitivanju i usvajanju Preambule i člana 1 obadva pakta. Ubrzo se pokazalo da i usvajanje ostalih članova neće ići brzo. Sledeći podaci to jasno pokazuju: na jedanaestom zasedanju trećeg komiteta 1956. godine usvojeni su članovi od 6—13 nacarta pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; na dvanaestom 1957. godine od 14—16. istoga pakta i član 6 nacarta pakta o građanskim i političkim pravima; na 13. sednici 1958. godine članovi od 7—11 nacarta pakta o građanskim i političkim pravima; na 14. sednici 1959. godine članovi od 12—14 istoga pakta; na 15. od 15—18. člana istoga pakta; na 16. 1961. godine članovi od 19—25. istoga pakta; na 17. zasedanju 1962. godine razmatrani su dodatni članovi predloženi da budu uneti u nacrt pakta o građanskim i političkim pravima (pravo deteta, pravo azila), a usvojeni su i članovi od 2—5 nacarta pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i članovi od 3—5 nacarta pakta o građanskim i političkim pravima; na 18. zasedanju trećeg komiteta usvojeni su članovi od 2—4 kao i dodatni član koji je trebalo da bude unet posle člana 22 nacarta pakta o građanskim i političkim pravima i paragraf koji je trebalo da bude pridodat kombinovanom tekstu članova 11 i 12 nacarta pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; na 20. zasedanju 1965. godine, zbog prenatrpanosti dnevnog reda treći komitet nije bio u mogućnosti da razmatra nacрте paktova,<sup>9)</sup> ali je zato na 21. zasedanju posvetio pažnju svim ostalim članovima obadva pakta i usvojio ih tako da je Generalna skupština UN konačan tekst obadva pakta i Fakultativnog Protokola usvojila 16. decembra 1966. godine.

Iz navedenih podataka može se videti da je svaki član paktova podrobno pretresen. Generalnoj skupštini je zbog toga bilo potrebno

<sup>9)</sup> Više o tome A/6546, pp. 8—9.

punih dvanaest godina, a Ujedinjenim nacijama skoro dve decenije, da bi mišljenja bila usaglašena i paktovi prihvaćeni.

Ovako dug period usaglašavanja stanovišta ishod su kako postojećih političkih odnosa među članicama međunarodne zajednice tako i razmimoilaženja u vezi s nekim ključnim pitanjima međunarodne zaštite prava čoveka.

Kao i u mnogim drugim oblastima međunarodnog života hladni rat je ostavio negativne posledice i na planu međunarodnog uređenja prava čoveka. Klima nepoverenja i međusobnog optuživanja, korišćenje prava čoveka kao sredstva za ostvarenje političkih ciljeva i kompromitovanje režima pojedinih zemalja, svakako da nisu predstavljali povoljan okvir za prihvatanje međunarodnih obaveza i oblasti poštovanja, unapređenja, posebno zaštite ljudskih prava. Istočnoevropske socijalističke zemlje oprezno su prihvatile bilo koju mogućnost sužavanja suverenosti i uplitanje u unutrašnje poslove. Sve do 1963. godine ove zemlje su se suprotstavljale međunarodnim merama za sprovođenje u život paktova o pravima čoveka. Stvaranje povoljnije klime u međunarodnim odnosima uticalo je, međutim, i na prihvatanje većih ograničenja suverenosti tako da su 1963. godine ove zemlje pristale na sistem izveštavanja kao oblik međunarodne kontrole ponašanja država. Ipak, i dalje su odbacivale mogućnost primene drugih međunarodnih mera — saopštenja država protiv drugih država ili saopštenja pojedinaca protiv države pod čijom se vlašću nalaze.

Pored već pomenutih neslaganja u vezi sa jedinstvenim ili odvojenim regulisanjem građanskih i političkih prava, s jedne, i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava s druge strane, velike nesporazume izazivala su još dva pitanja: katalog prava koja je trebalo obuhvatiti paktovima i mere za njihovo sprovođenje u život. Osnovna nedoumica u vezi s katalogom materijalnih prava svodila se na odgovor — da li se zadržati isključivo na pravima sadržanim u Sveopštoj Deklaraciji o pravima čoveka ili ići i izvan toga kruga. No, odgovor na to pitanje pokretao je drugo: i kad je postignuta saglasnost oko unošenja određenog prava kakvu sadržinu dati tome pravu. Analiza odredbi paktova upućuje na sledeći zaključak: uopšte uzevši paktovi sadrže prava navedena u Deklaraciji. Postoje, međutim, i odstupanja. Izvesna prava navedena u Deklaraciji nisu pomenuta u paktovima, ali, s druge strane, i prava kojima nije bilo mesta u Deklaraciji nalazimo u paktovima. Među pravima sadržanim u Deklaraciji, a ne i u paktovima navodimo pravo na svojinu (čl. 17 Deklaracije); pravo azila (čl. 14) i pravo svakoga pojedinca na državljanstvo (čl. 15) i pored toga što se u Paktu o građanskim i političkim pravima, u tački 3 člana 24, nivođi pravo svakoga deteta da stekne državljanstvo. Paktovi, pak, sadrže pravo naroda na samoopredeljenje i prava koja iz njega proističu, prava manjina, mada za njih nije bilo mesta u Sveopštoj Deklaraciji. Pored toga, kao što je pomenuto, odredbe paktova znatno detaljnije uređuju izvesna prava nego Sveopšta Deklaracija. Deklaracija, na primer, proglašava pravo na ob-

razovanje sindikata i stupnja u sindikat dok Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima izričito zahteva i obezbeđenje prava na štrajk.<sup>10)</sup>

Izradu paktova naročito su usporavale nesuglasice u vezi s merama za primenu paktova. Nesporazumi su proisticali iz različitih polaznih pretpostavki istočnoevropskih socijalističkih zemalja s jedne strane i kapitalističkih s druge. Prve od njih pretpostavljale su suverenost međunarodnoj zaštiti prava čoveka i strahujući od zloupotreba, ucena i pokretanja postupaka bez pravog razloga, od zloupotreba, ucena i pokretanja postupaka bez pravog razloga, protivile se bilo kakvim međunarodnim merama za sprovođenje u život paktova.<sup>11)</sup> Kad su kasnije na njih i pristale prihvatale su samo postupke bez većeg značaja za suverenost i unutrašnju nadležnost država. Još na početku rada na paktovima 1947. godine Korecki je snažnije mere međunarodne zaštite prava čoveka oštro kritikovao pozivajući se na unutrašnju nadležnost država i zalažući se za svetsko javno mnjenje kao jedini mogući oblik nadzora nad poštovanjem prava čoveka, osim ukoliko nije reč o ugrožavanju mira i međunarodne bezbednosti kad Savet bezbednosti može preduzeti akciju.<sup>12)</sup> Drugi sovjetski delegati međunarodne mere kontrole smatrali su opasnim.<sup>13)</sup> Ovakva stanovišta više puta su ponavljana u organima Ujedinjenih nacija prilikom rasprava o merama za sprovođenje u život paktova o pravima čoveka.<sup>14)</sup>

U drugu krajnost išli su predstavnici razvijenih zapadnih država. Predlagali su mere kojima se suverenost država veoma sužavala. Vilson iz Velike Britanije smatrao je da međunarodne mere moraju da ograniče nacionalnu suverenost svake države,<sup>15)</sup> dok su predstavnici drugih zapadnih zemalja, isuviše poneseni individualistički obojenim shvatanjima o položaju pojedinaca u međunarodnoj zajednici »suverena prava pojedinaca« suprotstavljali »suverenim pravima država«.<sup>16)</sup> Ishod ovakvih razmišljanja je i nastojanje da se obrazuje Međunarodni sud za prava čoveka, Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava ili neki drugi organ sa širokim ovlašćenjima u oblasti zaštite prava čoveka. Naravno da je bilo potrebno mnogo napora i vremena za usaglašavanje ovih potpuno suprotnih stanovišta ili za pronalaženje načina da većina država i dalje ostane pri suštini svojih predloga, a da i pored toga paktovi budu usvojeni. Rešenje je pronađeno u unošenju fakultativnih klauzula u tekst Pakta o građanskim i političkim pravima i usvajanju posebnog pravnog instrumenta u kome će biti uređen postupak neposrednog obraćanja pojedinaca Komitetu za prava čoveka — Fakultativnog Protokola uz Pakt o građanskim i političkim pravima. Nesvrstane države odigrale su glavnu ulogu u pronalaženju prihvatljivih rešenja. Njihovim zalaganjem omogućeno je približavanje prvobitnih stanovišta

<sup>10)</sup> Više o tome S. Milenković: Karakteristike paktova u odnosu na Sveopštu Deklaraciju o pravima čoveka, Zbornik radova Pravnog odseka Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu za 1969. godinu, str. 247 id.

<sup>11)</sup> A/C. 3/SR. 362, par. 55.

<sup>12)</sup> E/CN. 4/AC. 4/SR. 7, pp. 1—3.

<sup>13)</sup> E/CN. 4/SR. 38, p. 8.

<sup>14)</sup> V. na primer intervenciju Pavlova u E/CN. 4/154, pp. 1—2.

<sup>15)</sup> E/CN. 4/SR. 81, p. 15.

<sup>16)</sup> E/CN. 4/SR. 39, pp. 9—10.

i dovođenje u sklad različitih interesa članica međunarodne zajednice. Tako da su decembra meseca 1966. godine u Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija usvojeni Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Fakultativni Protokol uz prvi od njih.

Okončavanjem rada na Međunarodnoj Povelji o pravima čoveka pružen je još jedan dokaz u prilog sužavanja suverenosti i internacionalizacije ove oblasti koja je tradicionalno spadala u isključivu unutrašnju nadležnost. Države su se složile da samo sa unapređenjem ljudskih prava i njihovim proglašavanjem u tekstovima sa moralno-političkom snagom nego i u aktima ugovorne prirode na koje se primenjuje poznato načelo *pacta sunt servanda*. Međutim, još uvek se nije znala konačna sudbina ovih akata — za njihovo stupanje na snagu tražen je prilično veliki broj ratifikacija: obadva pakta stupaju na snagu tri meseca posle deponovanja kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija tridesetpetog instrumenta o ratifikaciji ili pristupanju,<sup>17)</sup> a Fakultativni Protokol tri meseca posle deponovanja kod generalnog sekretara UN desetog instrumenta o ratifikaciji ili pristupanju.<sup>18)</sup> Mnogi su sumnjali u želju država da prihvate ovako široka ograničenja unutrašnje nadležnosti, osobito u pogledu mera međunarodnog nadzora. Pokazalo se da su delimično bili u pravu. Države su i prilikom ratifikacije ovih međunarodnopravnih akata oprezno preuzimale obaveze tako da je za njihovo stupanje na snagu bilo potrebno deset godina: Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima stupio je na snagu 3. januara 1976. godine, Pakt o građanskim i političkim pravima 23. marta 1976. godine, a Fakultativni Protokol takođe 23. marta 1976. godine. Pošto je deset država dalo izjavu o priznanju nadležnosti Komiteta za prava čoveka da prima i razmatra saopštenja u kojima država ugovornica tvrdi da druga ugovornica ne ispunjava obaveze iz Pakta o građanskim i političkim pravima, otpočela je da deluje i nadležnost pomenutog Komiteta predviđena u članu 41 navedenog Pakta.<sup>19)</sup> Na taj način, počeli su da deluju svi postupci za sprovođenje u život kako Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima tako i Pakta o građanskim i političkim pravima. Do 1. januara 1980. godine prvi od njih obavezivao je 63 ugovornice,<sup>20)</sup> drugi 61<sup>21)</sup>, a Fakultativni Protokol 22<sup>22)</sup>.

---

<sup>17)</sup> V. član 49 Pakta o građanskim i političkim pravima i član 27 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

<sup>18)</sup> V. član 9 Fakultativnog Protokola.

<sup>19)</sup> *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire, Etat, au 31 décembre 1978, des signatures, ratifications, adhésions, etc, Nations Unies, New York 1979, p. 118.* Do označenog datuma izjavu o priznanju nadležnosti Komiteta za prava čoveka u skladu sa članom 41 Pakta dale su sledeće države: Savezna Republika Nemačka, Austrija, Danska, Finska, Italija, Norveška, Novi Zeland, Holandija, Velika Britanija i Švedska.

<sup>20)</sup> *Droits de l'homme, Instruments internationaux, Signatures, ratifications, adhésions, etc, 1<sup>er</sup> janvier 1980, p. 12.* To su sledeće ugovornice: Savezna Republika Nemačka, Australija, Austrija, Barbados, Bugarska, Kanada, Čile, Kipar, Kolumbija, Kostarika, Danska, Salvador, Ekvador, Španija, Finska, Gambija, Gvineja, Gijana, Mađarska, Indija, Iran, Irak, Island, Italija, Libija, Jamajka, Japan, Kenija, Liban, Madagaskar, Mali, Maroko, Mauricius, Mongolija, Norveška, Novi Zeland, Panama, Holandija, Peru, Filipini, Poljska, Portugal, Šrija, Demokratska

Izjavu o prihvatanju fakultativne klauzule sadržane u članu 41 Pakta o građanskim i političkim pravima do 31. decembra 1978. godine dalo je 12 država.<sup>23)</sup>

Jugoslavija je obadva pakta potpisala 8. avgusta 1967, a ratifikovala ih 2. juna 1971. godine. Nije ratifikovala Fakultativni Protokol niti je prihvatila nadležnost Komiteta za prava čoveka predviđenu članom 41 Pakta o građanskim i političkim pravima.

## *II Materijalnopravne odredbe paktova*

Paktovi obuhvataju širok krug materijalnopravnih odredbi. Oni predstavljaju do sada najpotpuniju kodifikaciju prava čoveka na univerzalnom planu. U Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima obuhvaćeno je četrnaest, a u Paktu o građanskim i političkim dvadeset i šest prava. Izvesna od tih prava sadržana su u obadva pakta. Član 22 Pakta o građanskim i političkim pravima u kome je reč o slobodi udruživanja i, između ostaloga, pravu na osnivanje sindikata, odnosi se i na pitanje obuhvaćeno članom 8 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, a članovi 23 i 24 Pakta o građanskim i političkim pravima koji se odnose na porodicu, brak i decu vezani su i za član 10 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Član 1 obadva pakta potpuno je, međutim, istovetan. To je i razumljivo: pravo naroda na samoopredeljenje predstavlja pretpostavku za uživanje bilo koga drugog prava. Zbog toga je i navedeno u prvom članu obadva pakta. Pod pravom na samoopredeljenje u paktovima se podrazumeva slobodno određivanje političkog položaja i slobodno sprovođenje privrednog, društvenog i kulturnog razvoja. No, u njima se sadržina ovoga prava proširuje i na slobodu raspolaganja prirodnim bogatstvima i izvorima: nijedan narod ne može biti lišen vlastitih sredstava opstanka, uz ograničenje da to raspolaganje ne šteti obavezama proizašlim iz međunarodne privredne saradnje. Države ugovornice paktova obavezuju se i da olakšaju ostvarenje prava naroda na samoopredeljenje i da poštuju ovo pravo saobrazno odredbama Povelje UN.

Pored prava na samoopredeljenje, države ugovornice Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima obavezuju se i da priznaju

Republika Nemačka, Dominikanska Republika, Belorusija, Ukrajina, Tanzanija, Rumunija, Velika Britanija, Ruanda, Senegal, Švedska, Surinam, Čehoslovačka, Trinidad i Tobago, Tunis, Sovjetski Savez, Urugvaj, Venecuela, Jugoslavija, Zair.

<sup>21)</sup> Ibid, p. 12. To su sledeće ugovornice: Savezna Republika Nemačka, Austrija, Barbados, Bugarska, Kanada, Čile, Kipar, Kolumbija, Kostarika, Danska, Salvador, Ekvador, Španija, Finska, Gambija, Gvineja, Gijana, Mađarska, Indija, Iran, Irak, Island, Italija, Libija, Jamajka, Japan, Kenija, Liban, Madagaskar, Mali, Maroko, Mauricius, Mongolija, Norveška, Novi Zeland, Panama, Holandija, Peru, Poljska, Portugal, Sirija, Demokratska Republika Nemačka, Dominikanska Republika, Belorusija, Ukrajina, Tanzanija, Rumunija, Velika Britanija, Ruanda, Senegal, Švedska, Surinam, Čehoslovačka, Trinidad i Tobago, Sovjetski Savez, Urugvaj, Venecuela, Jugoslavija, Zair.

<sup>22)</sup> Ibid., p. 12. To su sledeće ugovornice: Barbados, Kanada, Kolumbija, Kostarika, Danska, Ekvador, Finska, Island, Italija, Jamajka, Madagaskar, Mauricijus, Norveška, Panama, Holandija, Dominikanska Republika, Senegal, Švedska, Surinam, Urugvaj, Venecuela, Zair.

<sup>23)</sup> V. beleške pod brojem 19.



pravo na rad, koje podrazumeva pravo svakog lica da dobije mogućnost obezbeđenja sredstava za život slobodno izbaranim ili prihvaćenim radom. Za puno ostvarenje ovoga prava predviđeni su: tehničko usmeravanje i obrazovanje u svome pozivu, izrada programa osposobljavanja, društveni i kulturni razvoj i puno zaposlenje i proizvodnost, pod uslovima koji će pojedincima sačuvati uživanje osnovnih političkih i ekonomskih sloboda.

Za vreme rada svako ima prava na uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada — čitamo u pomenutom članu. Ta prava obuhvataju pravičnu platu i jednaku nagradu za rad jednake vrednosti bez ikakve razlike. Ženama se moraju obezbediti uslovi koji nisu lošiji od onih koje uživaju muškarci, uz jednaku nagradu za jednak rad. Svi trudbenici moraju takođe imati: pristojan život, što se odnosi i na njihove porodice, bezbednost i higijenske uslove rada; podjednaku mogućnost da budu u radu unapređeni u odgovarajuću višu kategoriju uzimajući u obzir jedino dužinu radnog staža i sposobnost; odmor, slobodno vreme, razumno ograničenje radnog vremena i povremeno plaćeno odsustvo, kao i nagradu za vreme državnih prazničnih dana.

Svim ugovornicama nametnuta je i obaveza obezbeđenja prava svakoga lica da sa drugim obrazuje sindikate i da stupa u sindikate po svom izboru, a radi zaštite i unapređenja svojih ekonomskih i socijalnih interesa. Priznato je i pravo na štrajk saobrazno zakonima svake pojedine zemlje.

Svako ima i pravo na socijalno obezbeđenje, uključujući tu i socijalno osiguranje.

Porodici je u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima pružena posebna zaštita. Prema članu 10 ovoga akta u brak se može stupiti samo po slobodnom pristanku budućih supružnika. Majci se pruža zaštita u toku razumnog vremenskog perioda pre i posle porođaja pri čemu zaposlene majke treba da koriste plaćeno odsustvo ili odsustvo propraćeno odgovarajućim davanjima socijalnog osiguranja. Posebne mere zaštite i pomoći daju se deci i mladeži bez ikakve diskriminacije zbog porekla ili drugih razloga. Deca i omladina moraju takođe biti zaštićeni protiv ekonomskog i društvenog iskorišćavanja. Po zakonu je pri tome kažnjivo njihovo zapošljavanje na radovima štetnim po moral i zdravlje, odnosno radovima koji dovode u opasnost život ili sprečavaju normalan razvoj. Državama se nalaže i određivanje granice starosti ispod koje će zapošljavanje dečje radne snage biti zabranjeno i kažnjivo po zakonu.

U Paktu su zatim navedeni pravo svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, pravo svakoga da bude zaštićen od gladi i da uživa najbolje stanje fizičkog i duševnog zdravlja. Za ostvarenje poslednje navedenog prava države ugovornice Pakta moraju preduzeti mere neophodne za obezbeđenje smanjenja broja mrtvorodjenčadi i dečje smrtnosti kao i zdravog razvoja deteta; poboljšanje svih vidova industrijske higijene i higijene okoline, sprečavanje i lečenje zaraznih, endemičnih, profesionalnih i drugih oboljenja i borbu protiv tih bolesti; stvaranje pogodnih uslova za obezbeđenje lekarskih usluga i lekarske nege u slučaju bolesti.

Najviše mesta u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima posvećeno je pravu svakoga lica na obrazovanje. U članu 13 ugovornice ovoga akta priznaju: a) Osnovno obrazovanje mora biti obavezno i besplatno dostupno svima. Ono treba da bude podsticano ili pojačano koliko je god moguće za ona lica koja nisu dobila osnovno obrazovanje uopšte ili ga nisu u potpunosti dovršila; b) Srednje obrazovanje mora se učiniti opštim i dostupnim svakome putem svih odgovarajućih sredstava, a posebno postepenim uvođenjem besplatne nastave; c) Više obrazovanje ima se učiniti podjednako dostupnim svakome prema njegovim sposobnostima putem svih odgovarajućih sredstava, a osobito postepenim uvođenjem besplatne nastave. Ugovornice se još obavezuju da nastoje razvijati školsku mrežu na svim stupnjevima, da ustanovljavaju podesan sistem stipendija i neprestano poboljšavaju materijalne uslove nastavnog osoblja, kao i da poštuju slobodu roditelja da izaberu za svoju decu druge prosvetne ustanove sem onih koje je osnovala javna vlast.

Pored pomenutih, u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima priznaje se i pravo svakome da učestvuje u kulturnom životu, da uživa blagodeti naučnog napretka i njegove primene, da se koristi zaštitom moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz bilo koga naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda čiji je on tvorac. Da bi obezbedile ovo pravo, države ugovornice Pakta obavezuju se na preduzimanje mera kako bi obezbedile puno vršenje ovoga prava, a čiji je cilj očuvanje, razvoj i širenje nauke i kulture. Obavezuju se takođe na poštovanje slobode neophodne za naučno istraživanje i stvaralačku delatnost.

Širok krug materijalnopравnih odredbi sadrži i Pakt o građanskim i političkim pravima. Pored prava na samoopredeljenje u njemu se kao prvi član trećeg dela navodi i pravo na život. To je sasvim razumljivo: bez priznanja prava na život bespredmetno je obezbeđenje bilo koga drugog prava. Imajući u vidu da pojedinci mogu biti lišeni života i izricanjem smrtno kazne, u Paktu su navedeni okviri pravne regulative u vezi s ovom vrstom kazne: smrtna kazna može biti izrečena samo za najteže zločine i samo na osnovu konačne presude koju je doneo nadležan sud. Smrtna presuda ne može biti izrečena za zločine koje počine lica mlađa od osamnaest godina i ne može biti izvršena nad trudnim ženama. Svaki osuđenik na smrt ima uz to pravo da traži pomilovanje ili zamenu kazne. Amnestija, pomilovanje ili zamena smrtno kazne mogu se dati u svim slučajevima.

Niko ne može biti podvrgnut mučenju ili svirepom, nečovečnom, ponižavajućem postupku ili kažnjavanju. Posebno je zabranjeno i podvrgavanje nekog lica medicinskim ili naučnim opitima bez njegovog slobodnog pristanka.

Ropstvo i trgovina robljem takođe su zabranjeni. Niko ne sme biti držan ni u zavisnom položaju niti biti primoran na vršenje prinudnog ili obaveznog rada. Izuzetak od kazne prinudnog rada može biti priznat u zemljama u kojima se neki zločinci kažnjavaju lišavanjem slobode uz prinudan rad. Zabrana prinudnog rada ne odnosi se i na sledeće slučajeve: svaki rad ili službu koji se normalno traže od lica zatvorenog na osnovu redovne sudske odluke ili koje se, na osnovu

takve odluke nalazi na uslovnom otpustu; svaku službu vojne prirode i, u zemljama gde je dozvoljen prigovor zbog ubeđenja, svaku nacionalnu službu koja se traži na osnovu zakona od takvih prigovarača; svaku službu koja se traži u slučaju više sile ili nesreća koje ugrožavaju život ili blagostanje zajednice; svaki rad ili službu koji čine deo normalnih građanskih obaveza.

Svako ima pravo i na slobodu i ličnu bezbednost. U skladu s tim niko ne može biti predmet samovoljnog hapšenja ili pritvaranja niti može biti zatvoren samo zbog toga što nije u stanju da izvrši neku ugovornu obavezu. Lišenje slobode se može izvršiti samo iz razloga i u skladu sa postupkom u zakonu predviđenim. Svako ko je uhapšen biće u trenutku hapšenja obavešten o razlozima hapšenja i u najkraćem roku biće mu saopštena optužba. U istom roku biće takođe izveden pred sudiju ili nekog drugog službenika, zakonom ovlašćenog da vrši pravosudne funkcije. Istom licu će se u razumnom roku suditi ili će biti oslobođen. Kogod je lišen slobode putem hapšenja ili pritvaranja ima pravo da uloži žalbu sudu kako bi sud bez odlaganja odlučio o zakonitosti njegovog pritvaranja i naredio njegovo oslobađanje ako je pritvaranje bilo nezakonito. U poslednjem slučaju lice ima pravo na naknadu štete.

Ukoliko lice bude lišeno slobode sa njim će se postupati čovečno i sa poštovanjem urođenog dostojanstva ljudske ličnosti. Optuženi su, po pravilu, odvojeni od osuđenika, a maloletnici od odraslih. Osnovni cilj postupanja sa osuđenima je njihova resocijalizacija. Maloletnici se podvrgavaju režimu koji odgovara njihovom dobu i njihovom pravnom položaju.

Paktom je priznato i pravo svakoga lica da se slobodno kreće i slobodno izabere mesto boravka na teritoriji zemlje u kojoj se zakonito nalazi. Svako lice ima pravo i da slobodno napusti bilo koju zemlju, podrazumevajući tu i svoju vlastitu i da se u nju vrati. Ukoliko je reč o strancu koji se zakonito nalazi na teritoriji države ugovornice Pakta o građanskim i političkim pravima, on iz te države može biti proteran samo u sledstvu izvršenja odluke donete saobrazno zakonu i, ukoliko se viši razlozi nacionalne bezbednosti tome ne protive, on mora imati mogućnosti da istakne razloge koji su protiv njegovog proterivanja.

Najpodrobnije je u Paktu uređeno pravo na jednakost pred sudovima, u koje su uključeni presumpcija nevinost, pravo na javnost suđenja, pravo osuđenog na žalbu višem sudu, načelo *res iudicata*, kao i pravo pojedinca da u najkraćem roku, na jeziku koji podrobno razume, bude obavešten o prirodi i razlozima optužbe protiv njega; da ima dovoljno vremena i olakšica za pripremu odbrane i na opštenje sa braniocem po svom izboru; da bude prisutan suđenju i da se brani sam ili uz pomoć pravnog zastupnika po svom izboru ili branioca po zvaničnoj dužnosti; da ispituje ili izdejstvuje ispitivanje svedoka optužbe kao i svedoke u njegovu korist; da dobije besplatnu pomoć tumača; da ne bude primoran da svedoči protiv sebe ili da prizna krivicu.

U sledećim članovima Pakta obezbeđeno je poštovanje opšteg pravnog načela priznatog od strane civilizovanih nacija — *nullum crimen, nulla poena sine lege*, zabrana retroaktivnog dejstva strožeg krivičnog zakona, pravo ssvakoga na priznanje njegove pravne ličnosti, zabrana

proizvoljnog ili nezakonitog mešanja u privatni život, porodicu, stan ili prepisku i protivzakonitih napada na njegovu čast i ugled; pravo na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti, što podrazumeva slobodu ostajanja pri svojoj, ili usvajanja veroispovesti ili ubeđenja po svome izboru, kao i slobodu da pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, ispoljava svoje verovanje ili ubeđenje veroispovedanjem, obavljanjem obreda, pohađanjem službe i nastavom.

Svako ima pravo i na slobodu mišljenja, slobodu izražavanja pravo mirnog okupljanja, slobodnog udruživanja, uključujući i pravo obrazovanja sindikata.

Zabranjuje se propaganda u korist rata, svako zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Obezbeđuje se pravo svakog deteta, bez ikakvog razlikovanja zasnovanog na rasi, boji, polu, jeziku, veroispovesti, nacionalnom ili društvenom poreklu, imovini ili rođenju, na mere zaštite od strane njegove porodice, društva i države koje zahteva njegov položaj maloletnika, kao i jednakost pred zakonom svih lica.

Svaki građanin ima, takođe, pravo i mogućnosti da učestvuje u vođenju javnih poslova, da bira i da bude biran i da mu bude dostupna javna služba u njegovoj zemlji.

Porodici se priznaje svojstvo prirodne i osnovne ćelije društva i pravo na zaštitu. Pravo na stupanje u brak i zasnivanje porodice muškarcima i ženama zrelim za brak, takođe se priznaje. Ističe se da brak ne može biti zaključen bez slobodnog i punog pristanka budućih supružnika, kao i da sve ugovornice moraju obezbediti jednakost u pravima i dužnostima supružnika u odnosu na brak, za vreme braka i prilikom njegovog raskida. U slučaju razvoda, predviđeno je donošenje potrebnih odluka kojima se deci obezbeđuje potrebna zaštita.

Pored pomenutih, u Paktu su regulisana i prava manjina. Na taj način se u Ujedinjenim nacijama od zaštite prava čoveka svih građana, bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru otpočelo i sa utvrđivanjem prava određenih grupa. Na osnovu člana 27 članovima tih grupa priznaje se pravo da imaju u zajednici s drugim članovima svoje grupe svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik.<sup>24)</sup>

### *III Mere za sprovođenje u život paktova*

Pomenuto je već da su mere za sprovođenje u život paktova o pravima čoveka izazivale velika neslaganja. Sukobile su se dve težnje. Zapadne zemlje zahtevale su strogo nadgledanje poštovanja prava čoveka, pri čemu su u prvi plan isticale klasična — građanska i politička prava. Istočnoevropske socijalističke zemlje zalagale su se pak za obezbeđenje kako građanskih i političkih tako i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, suprotstavljajući se, međutim, strogom sistemu nadzora nad ponašanjem država u oblasti poštovanja i unapređe-

<sup>24)</sup> Podrobno o tome S. Milenković: Prava manjina u Međunarodnom Paktu o građanskim i političkim pravima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu za 1974. godinu, str. 221—232.

nja prava čoveka. Rešenje je, ipak, pronađeno: izvesne mere za sprovođenje u život paktova prihvataju se ratifikacijom ili pristupanjem dok je za druge potrebna posebna saglasnost ugovornica. Među prvima treba pomenuti mere na nacionalnom planu i postupak izveštavanja, a u okviru druge grupe postupak pred Komitetom za prava čoveka i ad hoc Komisijom za mirenje.

### *1. Mere na nacionalnom planu*

Mere na unutrašnjem planu nalaze se u članu 2 obadva pakta. Sadržina pomenutih članova nije, međutim, ista. S obzirom da su ekonomska, socijalna i kulturna prava podobna samo za progresivnu implementaciju, državama je nametnuta obaveza preduzimanja koraka samo do »maksimuma raspoloživih sredstava... u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom paktu«. U Paktu o građanskim i političkim pravima ugovornice se, pak, obavezuju da »poštuju i da zajemče prava priznata u ovom Paktu«. U prvom slučaju reč je, dakle, ne samo o poštovanju nego i zaštiti prava dok se u drugom teži samo ka njihovom postepenom obezbeđenju u skladu s materijalnim mogućnostima svake ugovornice. Sredstva za zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava s jedne strane i građanskih i političkih s druge ukazuju takođe na razliku između ove dve grupe prava. U Paktu o građanskim i političkim pravima države se obavezuju da obezbede svakom licu pravo delotvorne žalbe o kojoj će rešavati nadležna sudska, upravna ili zakonodavna vlast dok se u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ovakva mogućnost ne predviđa. Zemljama u razvoju ostavljena je, međutim, u drugome paktu mogućnost da uz dužnu pažnju prema pravima čoveka i svojoj nacionalnoj privredi, odrede u kome će obimu obezbediti ekonomska prava priznata u ovom aktu licima koja nisu njihovi državljani.<sup>25)</sup>

### *2. Međunarodne mere*

#### *a) Mere izveštavanja*

##### *aa) Mere izveštavanja u Paktu o građanskim i političkim pravima*

U Paktu o građanskim i političkim pravima sve države ugovornice obavezuje se da podnose izveštaje o merama koje budu usvojile, a kojima se sprovede u život prava priznata u ovom Paktu, kao i o napretku ostvarenom u uživanju ovih prava. Izveštaji se podnose u roku od godine dana, računajući od dana stupanja na snagu ovoga Pakta za svaku zainteresovanu državu ugovornicu ponaosob, a zatim kad god to Komitet zatraži.<sup>26)</sup> U ovom drugom slučaju Komitet utvrđuje datum podnošenja

<sup>25)</sup> Podrobnije o tome S. Milenković: Nacionalne mere za sprovođenje u život paktova o pravima čoveka, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu za 1970. godinu, str. 323—335.

<sup>26)</sup> V. tačka 1a) i 1b) člana 40 Pakta.

izveštaja i posredstvom generalnog sekretara UN upoznaje države ugovornice sa formom i predmetom izveštaja koji traži.<sup>27)</sup> Svi izveštaji upućuju se generalnom sekretaru UN, a on ih dostavlja Komitetu. U njima države ugovornice Pakta obaveštavaju Komitet o merama koje su preduzele u oblasti sprovođenja u život prava priznatih Paktom i o ostvarenom napretku u uživanju ovih prava.<sup>28)</sup> U slučaju potrebe može biti ukazano i na činioce i teškoće od značaja za obezbeđenje prava iz Pakta.<sup>29)</sup> Zbog različitih tumačenja ovih obaveza Komitet za prava čoveka odlučio je da usvoji opšte smernice o obliku i sadržini izveštaja. U smernicama je naglašeno da svaki izveštaj treba da bude sastavljen iz dva dela. U prvome delu reč je o opštim obaveštenjima u kojima se kratko izlaže opšti pravni okvir zaštite građanskih i političkih prava. Ukoliko je, recimo, zaštita predviđena Ustavom ili Deklaracijom o pravima, u izveštaju će biti ukazano na te akte. Ukazuje se takođe na metod internacionalizacije unutrašnjeg prava — metod transformacije ili self-executing akata; sudske, upravne i ostale vlasti čije se odluke odnose na prava čoveka; na prava sredstva kojima raspolažu lica ukoliko im prava budu povređena. U drugome delu izveštaja treba da budu navedena obaveštenja o svakom članu sadržanom u prvom, drugom i trećem delu Pakta o građanskim i političkim pravima. Ovaj deo treba da obuhvati: zakonodavne, upravne ili druge mere na snazi u vezi sa svakim pravom; ograničenja u uživanju prava nametnuta zakonom, u praksi ili na bilo koji drugi način; sve druge činioce ili teškoće u uživanju prava; sva ostala obaveštenja o ostvarenom napretku u uživanju ovog ili ovih prava. Traži se takođe da uz izveštaj budu priloženi i primerci najvažnijih zakonodavnih ili drugih tekstova pomenutih u izveštaju.<sup>30)</sup>

Pošto se bude savetovao sa Komitetom, generalni sekretar UN može se zainteresovanim specijalizovanim agencijama dostaviti prepis svih delova izveštaja koji imaju veze s delokrugom njihove nadležnosti ili državama članicama ovih agencija. Pri tome može pozvati pomenute agencije da dostave svoja mišljenja o izveštajima u roku koji utvrdi.<sup>31)</sup>

Upućene izveštaje proučava Komitet za prava čoveka. O otvaranju sednice Komiteta, njenom trajanju i mestu održavanja obaveštavaju se države ugovornice o čijim će se izveštajima raspravljati na sednici. Sednici prisustvuju i predstavnici država i daju dopunska obaveštenja i odgovore na pitanja članova Komiteta.

Ukoliko država nije dostavila izveštaj,<sup>32)</sup> generalni sekretar o tome obaveštava Komitet, a ovaj, posredstvom generalnog sekretara UN, zainteresovanu državu ugovornicu podseća na neispunjenu obavezu. Ako se ova i tada ne odazove pozivu, Komitet to iznosi u izveštaju koji svake godine dostavlja Generalnoj skupštini UN, posredstvom Ekonomskog i socijalnog saveta.

<sup>27)</sup> V. član 66 privremenog unutrašnjeg pravilnika.

<sup>28)</sup> Tačka 1 člana 66 privremenog unutrašnjeg pravilnika.

<sup>29)</sup> Tačka 2 člana 40 Pakta.

<sup>30)</sup> Za tekst smernica v. Rapport Comité des droits de l'homme, Assemblée générale, Documents officiels: trente-deuxième session, Supplément N° 44 (A/32/44), Nations Unies, New York 1977, pp. 69—70.

<sup>31)</sup> Tačka 3 člana 40 Pakta i člana 67 privremenog unutrašnjeg pravilnika.

Prilikom razmatranja izveštaja najpre se utvrđuje da li su u njemu sadržana sva neophodna obaveštenja. U slučaju negativnog odgovora traže se dopunski izveštaji<sup>33)</sup> od država ili obaveštenja od predstavnika država koji prisustvuju sednici Komiteta. Ukoliko ni na taj način nisu dobijeni odgovori, predstavnik države se obavezuje da pismeno odgovori na pitanja u pogledu kojih nije dat odgovor. Moguće je, međutim, da se iz čitavog materijala zaključi da država ugovornica nije odgovorila obavezama sadržanim u Paktu. U tom slučaju Komitet dostavlja opšte primedbe koje bude smatrao pogodnim. Posredstvom generalnog sekretara UN, Komitet može dostaviti opšte primedbe i svim državama ugovornicama. Ova vrsta primedbi zasnovana je na ispitivanju izveštaja i obaveštenja država ugovornica i od njih se onda traži mišljenje o učinjenim primedbama. Određuje se, pri tome, i rok u kome mišljenje treba da bude dostavljeno.

Primedbe upućene svim državama ugovornicama Pakta, kao i kopije izveštaja država ugovornica Komitet dostavlja i Ekonomskom i socijalnom savetu, a izuzetno mu može poslati i mišljenje država.

#### bb) Mere izveštavanja u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Za razliku od Pakta o građanskim i političkim pravima u skladu s kojim se izveštaji podnose u roku od godine dana, računajući od dana stupanja na snagu ovog Pakta za svaku državu ugovornicu, a zatim kad god to Komitet za prava čoveka zatraži, za podnošenje izveštaja država ugovornica Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima o preduzetim merama i postignutom napretku u cilju obezbeđenja poštovanja prava priznatih u pomenutom Paktu, ne postoji određeni rok. Prema članu 17 Pakta oni se podnose povremeno, prema programu koji utvrdi Ekonomski i socijalni savet u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ovoga Pakta. Ekonomski i socijalni savet se pri tome savetuje sa državama ugovornicama i zainteresovanim specijalizovanim agencijama.

<sup>32)</sup> Na trećoj sednici Komiteta za prava čoveka utvrđeno je da je osamnaest država dostavilo izveštaje dok dvadeset ostalih koje su to morale učiniti 1977. godine nije odgovorilo obavezi sadržanoj u Paktu o građanskim i političkim pravima. Na četvrtoj sednici Komiteta utvrđeno je takođe da izvesne države nisu poslale izveštaje: od trideset i osam izveštaja koje su države ugovornice morale dostaviti u toku 1977. godine, to su učinile samo dvadeset i tri. Na petoj sednici Komiteta utvrđeno je da izveštaje nisu dostavile Kanada, Kolumbija, Kostarika, Irak, Jamajka, Kenija, Liban, Mali, Mongolija, Tanzanija, Ruanda i Urugvaj — Rapport du Comité des droits de l'homme, Assemblée générale, Documents officiels: trente-troisième session, Supplement N° 40 (A/33/40), Nations Unies, New York 1978, pp. 8, 9, Za pregled država koje nisu dostavile izveštaje ili su to učinile sa zakašnjenjem v. Ibid, pp. 9, 125—127.

<sup>33)</sup> U toku pete sednice Komiteta za prava čoveka pet država ugovornica poslalo je dopunske izveštaje u kojima su sadržana obaveštenja i odgovori na pitanja postavljena u Komitetu u vezi s prvobitnim izveštajima — Ibid, p. 9. Mnoge države su se takođe obavezale da u pismenoj formi dostave odgovore na pitanja u vezi sa kojima nisu dati odgovori — Ibid, passim.

Sprovodeći u život ovu obavezu Ekonomski i socijalni savet utvrdio je program odašiljanja izveštaja svake druge godine: u prvoj etapi šalju se izveštaji o pravima sadržanim u članovima od 6—9; u drugoj od 10—12 i trećoj od 13—15.<sup>34)</sup>

Izveštaji se upućuju generalnom eskretaru UN koji njihov prepis dostavlja Ekonomskom i socijalnom savetu,<sup>35)</sup> ali i specijalizovanih agencija ukoliko su oni u vezi s pitanjima iz nadležnosti pomenutih agencija.<sup>36)</sup> Ekonomski i socijalni savet može zaključiti i sporazume sa specijalizovanim agencijama kako bi mu ove slale izveštaje o postignutom napretku u pogledu poštovanja odredaba Pakta, a koje ulaze u okvir njihovih delatnosti.<sup>37)</sup> Za razliku od izveštaja država u kojima se označavaju činioци i teškoće s negativnim uticajem na izvršenje obaveza predviđenih Paktom<sup>38)</sup> izveštaji specijalizovanih agencija mogu da sadrže podatke o odlukama i preporukama nadležnih organa specijalizovanih agencija i njihovom sprovođenju u život.<sup>39)</sup>

Izveštaje država i specijalizovanih agencija Ekonomski i socijalni savet može dostaviti i Komisiji za prava čoveka kako bi ih ova proučila i dala preporuke opšte prirode ili samo u cilju obaveštavanja ovoga organa. Ukoliko se država ili agencija ne složi sa pomenutom preporukom one na nju mogu staviti primedbe Ekonomskom i socijalnom savetu. Primedba se može odnositi i na svako pozivanje na preporuku sadržanu u izveštaju Komisije za prava čoveka ili u svakom dokumentu pomenutom u izveštaju.<sup>40)</sup>

Pored Komisije za prava čoveka, Ekonomski i socijalni savet dostavlja i Generalnoj skupštini sažeti izvod obaveštenja primljenih od država ugovornica Pakta i specijalizovanih agencija o preduzetim merama i postignutom napretku u cilju obezbeđenja opšteg poštovanja prava čoveka priznatih u Paktu. U izveštajima Ekonomskog i socijalnog saveta Generalnoj skupštini mogu biti sadržane i preporuke opšteg karaktera.<sup>41)</sup>

Sve to ne sprečava, međutim, Ekonomski i socijalni savet da skrene pažnju i drugih organa Ujedinjenih nacija, njihovih pomoćnih organa i specijalizovanih agencija koje se bave pružanjem tehničke pomoći

---

<sup>34)</sup> V. rezoluciju Ekonomskog i socijalnog saveta br. 1988 (LX) »Mere za primenu Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima« — Conseil économique et social, Documents officiels, Session d'organisation pour 1976, 13—15 janvier 1976, Soixantième session 13 avril—14 mai 1976, Résolutions et décisions, Supplément N° 1, Nations Unies, New York 1976, doc. E/5850, pp. 10—11.

<sup>35)</sup> Rezolucijom br. 1988 (LX) Ekonomski i socijalni savet odlučio je da obrazuje radnu grupu uvek kad mu izveštaji budu dostavljeni kako bi mu ova pomogla u radu. Predviđeno je da u radnoj grupi budu predstavljene ugovornice Pakta, a vodilo bi se računa i o pravičnoj geografskoj zastupljenosti država. Predstavnici specijalizovanih agencija bili bi takođe zastupljeni u radnoj grupi kad se raspravlja o pitanjima iz njihove nadležnosti — E/5850, p. 11.

<sup>36)</sup> Član 16 Pakta.

<sup>37)</sup> Član 18 Pakta.

<sup>38)</sup> Tačka 2 člana 17 Pakta.

<sup>39)</sup> Član 18 Pakta.

<sup>40)</sup> Član 20 Pakta.

<sup>41)</sup> Član 21 Pakta.



na svako pitanje pokrenuto izveštajima. Tim skretanjem pažnje omogućava se ovim organima i organizacijama izjašnjavanje o celishodnosti međunarodnih mera pogodnih da doprinesu uspešnom i postepenom sprovođenju u život Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.<sup>42)</sup>

*b) Postupak pred Komitetom za prava čoveka i ad hoc Komisijom za mirenje*

Pored izveštavanja, u Paktu o građanskim i političkim pravima predviđen je i posebno utvrđen postupak pred Komitetom za prava čoveka i ad hoc Komisijom za mirenje. Pred prvim organom postupak mogu pokrenuti kako države tako i pojedinci u skladu s uslovima sadržanim u Paktu o građanskim i političkim pravima i Fakultativnom Protokolu uz ovaj akt. Izložićemo najpre odvijanje postupka pokrenutog saopštenjem države, a zatim se zadržava na aktivnom subjektivitetu pojedinaca.

*aa) Saopštenja država protiv drugih država*

Kad ugovornica Pakta o građanskim i političkim pravima smatra da druga ugovornica ne primenjuje odredbe ovoga akta ona joj pismenim saopštenjem ukazuje na ovakvo ponašanje. Primivši saopštenje država je dužna da u roku od tri meseca pruži državi koja je saopštenje uputila »objašnjenja ili neku drugu pismenu izjavu radi rasvetljavanja pitanja«. Ugovornicama se, dakle, u ovoj fazi postupka pruža mogućnost da spor reše bez obraćanja komitetu za prava čoveka. Ukoliko rešenje nije pronađeno, i jedna i druga država mogu se obratiti Komitetu za prava čoveka. No, za pokretanje postupka pred ovim organom nije dovoljno samo podnošenje saopštenja nego i ispunjenje Paktom predviđenih uslova. Uslovi su sledeći. Saopštenje mora podneti ugovornica koja je priznala nadležnost Komiteta da prima saopštenja država. Pri tome se traži da je najmanje deset država dalo izjavu o prihvatanju pomenute nadležnosti. Prethodno se moraju iscrpsti svi unutrašnji pravni lekovi u skladu s opštepriznatim načelima međunarodnog prava, osim ukoliko se postupak po pravnim lekovima bezrazložno odugovlači. Saopštenje mora biti podneto u pisanom obliku i ono mora biti spojivo s odredbama Pakta.<sup>43)</sup>

Posle utvrđivanja da su uslovi ispunjeni, Komitet stavlja svoje dobre usluge na raspolaganje zainteresovanim državama ugovornicama kako bi spor bio prijateljski rešen na osnovi poštovanja prava čoveka i osnovnih sloboda priznatih u Paktu. Od zainteresovanih država ugovornica Komitet tom prilikom može tražiti sva potrebna obaveštenja, a zainteresovane ugovornice imaju pravo da budu predstavljene za vreme

<sup>42)</sup> Član 22 Pakta.

<sup>43)</sup> Podrobno o uslovima za prihvatanje saopštenja država i pojedinaca u Komitetu za prava čoveka, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1973, br. 1—3, str. 97—111.

dok Komitet razmatra pitanje i da usmeno ili pismeno, ili u jednom i drugom obliku, podnose primedbe. Nakon toga Komitet podnosi izveštaj. U slučaju uspešnog rešenja spora ovaj organ u izveštaju navodi činjenice i postignuto rešenje. U suprotnom, navodi samo činjenice. Tekst pismenih primedbi i zapisnik o usmenim primedbama zainteresovanih država ugovornica prilaže se uz izveštaj, a ovaj se zatim dostavlja zainteresovanim državama. Postupku se, dakle, ne daje publicitet mada bi dejstvo bilo veće u slučaju upoznavanja javnosti sa sadržinom izveštaja.

Ako postupkom pred Komitetom nije postignuto rešenje, obrazuje se ad hoc Komisija za mirenje.<sup>44)</sup> Za njeno obrazovanje neophodan je, međutim, pristanak obadve zainteresovane strane ili svih zainteresovanih strana. Nadležnost pomenute Komisije sastoji se u stavljanju dobrih usluga na raspolaganje zainteresovanim državama ugovornicama radi prijateljskog rešenja pitanja. Prilikom ostvarenja ove nadležnosti ad hoc Komisija za mirenje saraduje sa Komitetom za prava čoveka: obaveštenja država kojima je raspolagao Komitet dostavljaju se Komisiji, a za uspešnije obavljanje posla Sekretarijat joj pruža dobre usluge. Ako proceni da joj obaveštenje kojima je Komitet raspolagao nisu dovoljna, Komisija od zainteresovanih država može tražiti dopunska objašnjenja. Postupak može trajati najviše dvanaest meseci od dana kad je saopštenje podneto i u tom roku Komisija mora podneti izveštaj predsedniku Komiteta kako bi ga on saopštio zainteresovanim stranama. Kao i Komitet, Komisija u izveštaj unosi činjenice i postignuto rešenje u slučaju nalaženja prihvatljivog rešenja za sve zainteresovane strane. U suprotnom izveštaj sadrži samo zaključke o činjenicama od značaja za sporno pitanje kao i gledišta Komisije o mogućnosti prijateljskog rešenja slučaja. Izveštaj takođe sadrži pismene primedbe i zapisnik o usmenim primedbama zainteresovanih država ugovornica. Ali, pošto je veoma važan i stav država prema izveštaju, daje im se mogućnost da u roku od tri meseca posle prijema izveštaja saopšte predsedniku Komiteta da li prihvataju njegovu sadržinu ili se sa njom ne slažu.

#### bb) Saopštenja pojedinaca Komitetu za prava čoveka

Duga borba pojedinca za ostvarenje neposrednog dijaloga s nezavisnim međunarodnim organima osnažena je na univerzalnom planu stupanjem na snagu Fakultativnog Protokola uz Pakt o građanskim i političkim pravima. U ovome aktu daje se mogućnost pojedincima da se pod određenim uslovima obrate Komitetu za prava čoveka i od njega zatraže zaštitu svojih prava. Postupak zaštite podeljen je pri tome u tri faze. U prvoj je reč o podnošenju saopštenja, u drugoj o njihovoj

---

<sup>44)</sup> Podrobnije o ad hoc Komisiji za mirenje S. Milenković: Organi za sprovođenje u život Pakta o građanskim i političkim pravima, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu za 1973. godinu, str. 245 itd. S. Milenković: Postupak zaštite prava čoveka u Međunarodnom Paktu o građanskim i političkim pravima i Fakultativnom protokolu uz ovaj Pakt, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu za 1976. godinu, str. 245 itd.

prihvatljivosti dok se u trećoj fazi saopštenje razmatra meritorno i nakon toga donosi odluka.<sup>45)</sup>

Osnovno pitanje prve faze je odgovor ko može pokrenuti postupak pred Komitetom za prava čoveka na osnovu Fakultativnog Protokola? U literaturi se mogu naći mišljenja prema kojima to pravo pripada kako pojedincima tako i grupama pojedinaca pa čak i nevladinim organizacijama.<sup>46)</sup> Smatramo, međutim, da su odredbe Fakultativnog Protokola i privremenog unutrašnjeg pravilnika za rad Komiteta nedvosmislene — ovo pravo pripada samo pojedincima. Postupak je pri tome sledeći. Pojedinci se obraćaju sekretarijatu Ujedinjenih nacija koji sastavljaju listu saopštenja i traži od njihovih podnosilaca razjašnjenja u pogledu stvarne želje da saopštenje bude upućeno Komitetu. U ovoj fazi postupka, generalni sekretar UN ima i mogućnost filtriranja saopštenja pošto je ovlašćen da u listu ne unese saopštenja podneta protiv država koje nisu ugovornice Fakultativnog Protokola. Konačnu listu zatim dostavlja svim članovima Komiteta vodeći pri tome računa da sa dokumentima upoznaju samo članovi zbog poverljive prirode saopštenja.

Komitec zatim pristupa utvrđivanju prihvatljivosti saopštenja. Prilikom odlučivanja o prihvatljivosti ovaj organ se uverava:

- a) da saopštenje nije anonimno i da potiče od pojedinca, ili pojedinaca, koji spadaju pod jurisdikciju države ugovornice Protokola;
- b) da pojedinac smatra da je žrtva povrede bilo koga prava sadržanog u Paktu. Po pravilu saopštenje treba da podnese sam pojedinac ili njegov predstavnik; Komitet, međutim, može da prihvati ispitivanje i saopštenja koje je podneto u ime navodne žrtve ukoliko utvrdi da ova nije u mogućnosti da sama podnese saopštenje;
- c) da saopštenje ne predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje saopštenja;
- d) da je saopštenje spojivo s odredbom Pakta;
- e) da se o istom pitanju već ne vodi postupak pred nekom drugom međunarodnom instancom za ispitivanje ili rešavanje;
- f) da je pojedinac iscrpao sva raspoloživa unutrašnja sredstva.<sup>47)</sup>

Komitec zatim poziva zainteresovane ugovornice i podnosioca saopštenja da mu dostave svoje mišljenje o prihvatljivosti saopštenja i tek onda odlučuje o njegovom prihvatanju ili odbacivanju. U ovom drugom slučaju s odlukom upoznaje podnosioca. Ukoliko je, međutim, saopštenje prihvaćeno, odluka Komiteta i tekst odgovarajućih dokumenata dostavljaju se zainteresovanoj državi ugovornici, a o tome se obaveštava i podnosilac saopštenja. Državi se ostavlja i rok od šest meseci u kome joj se dozvoljava dostavljanje izjava i objašnjenja kako bi se

<sup>45)</sup> Podrobno o ovome postupku S. Milenković: Saopštenja pojedinaca Komitetu za prava čoveka kao oblik kontrole ponašanja država u oblasti prava čoveka, referat za međunarodni simpozijum »Kontrola u unutrašnjem i međunarodnom pravu« održanom na Pravnom fakultetu u Nišu 25. i 26. aprila 1980. godine, str. 1—15.

<sup>46)</sup> K. Das: Institutions et procédures issues des conventions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, u knjizi Les dimensions internationales des droits de l'homme, UNESCO 1978, p. 427.

<sup>47)</sup> Član 90 privremenog unutrašnjeg pravilnika.

pitanje potpunije rasvetlilo. Tom prilikom država može da označi i mere koje preduzima radi poboljšanja situacije. Ceo materijal primljen od države dostavlja se onda podnosiocu saopštenja i ostavlja mu se rok u kome može dostaviti svoje primedbe i obaveštenja. Sve primedbe i obaveštenja država i podnosioca saopštenja dostavljaju se u pisanoj formi što znači da pred Komitetom nema usmene rasprave. Nakon toga ovaj organ razmatra saopštenje u svetlosti svih primljenih dokumenata i usvaja konstatacije s kojima, posredstvom generalnog sekretara UN, upoznaje pojedinca i zainteresovanu državu ugovornicu.

Značajno je istaći da postupak predviđen Fakultativnim Protokolom nije ostao mrtvo slovo na hartiji. Više desetina pojedinaca podnelo je saopštenja protiv država pod čijom se vlašću nalaze, a mnoga od njih oglašena su prihvatljivim. Na taj način je i u praksi ostvarena desetinama godina stara težnja pojedinaca — pokretanje postupka pred međunarodnim organima bez posredstva države čiji su državljani. Od stupanja na snagu paktova i Fakultativnog Protokola protekle su, međutim, samo četiri godine tako da se ne mogu izvlačiti neki trajniji zaključci o merama za sprovođenje u život paktova. Važno je, ipak, da su sve mere predviđene paktovima počele da funkcionišu i da je na taj način još jednom potvrđeno dalje uzmicanje načela unutrašnje nadležnosti država pred savremenim zahtevima za međunarodnom zaštitom prava čoveka.

Dr Šlobodan Milenković  
professeur

## LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES ET LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

### R é s u m é

L'auteur étudie dans ce travail les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. En premier lieu il s'est arrêté sur l'historique de ces actes qui représentent la codification la plus complète qui a été effectuée jusqu'à présent des droits de l'homme sur le plan universel. En poursuivant ce travail il a centré son attention sur les pactes en tant que partie de la Charte relative aux droits de l'homme et sur les débats dans les organes des Nations Unies jusqu'en 1966, quand dans l'Assemblée Générale des Nations Unies ont été adoptés le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Protocole facultatif adjoit au premier de ces pactes.

Dans le deuxième partie du travail l'attention est consacrée aux dispositions de droit matériel des pactes. Le contenu a été élaboré en détail de chacun des droits mentionnés tant dans le premier que dans le deuxième pacte.

Dans la troisième partie du travail est élaboré le mécanisme de Mist en oeuvre des pactes. Tout d'abord l'examen a été effectué des mesures sur le plan national l'adoption des mesures législatives et des autres mesures par lesquelles sont garantis les droits contenus dans les pactes et mises en relief les différences dans leur formulation: l'obligation est imposée aux Etats de prendre des dispositions seulement jusqu'au maximum des moyens disponibles en ce qui concerne la garantie de la réalisation complète des droits reconnus dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels tandis que dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques les Etats s'obligent à observer et garantir les droits dérivant de ce pacte.

Dans le cadre des mesures internationales est élaboré le système des rapports et à cette occasion sont soulignées les différences entre les rapports qui sont envoyées sur la base de l'un et de l'autre pacte.

L'attention est ensuite concentrée sur la procédure de la communication des Etats contre les autres Etats contenue dans l'article 41 du Pacte relatif aux droits civils et politiques dans le règlement intérieur provisoire du Comité des droits de l'homme.

Dans le travail est enfin élaborée la possibilité de l'individu de s'adresser au Comité des droits de l'homme sur la base du Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques. De même les questions suivantes sont exposées: la présentation de la communication, la procédure ayant pour but la détermination de l'acceptabilité de la communication, l'examen méritoire de la communication et la prise de décision.

