

## СУВЕРЕНОСТ ДРЖАВА И МЕЂУНАРОДНА ЗАШТИТА ПРАВА ЧОВЕКА

Права човека су одувек представљала област испреплетених државних интереса, варљивих чињеница и тешко ухватљивих суштина. Њихова заштита била је предмет разноврсних тумачења — од оних у чијој је основи занемаривање вредности непосредне стварности и уобличавање светле и топле, али, ипак, далеко слике права човечанства у коме ће сви људи бити једнаки у правима, до макијавелистичке забринутости за судбину људи иза које се крио покушај остваривања политичких циљева. Ова два од више могућих приступа, имала су, међутим, заједнички недостатак: делимично или потпуно заобилажење суверености као темељног права сваке државе без кога се на данашњем степену развоја међународног права не може расправљати о било каквом продору међународне заједнице у однос државе према лицима на њеној територији. Међусобна условљеност суверености држава и међународне заштите права човека мора представљати окосницу сваке расправе о правима човека уколико се жели да она буде заснована на стварности међународног живота: сувереност и међународна заштита права човека зависе од развоја међународног права и односа међу државама, што за последицу има неизвесност садржине једнога и другога појма и тешкоће приликом утврђивања границе између унутрашње и међународне надлежности у области права човека. Док је пре два века, рецимо, интервенција у односе између државе и њених становника углавном сматрана забрањеном, данас се може рећи да већина држава дозвољава међународну надлежност у погледу „унапређења” права човека. А оно се своди на попуњавање празнина у уређењу права човека, проучавање, истраживање, поступак извештавања о предузетим мерама. Заштита се, пак, спроводи поступцима у чијој се основи налази већи допринос измени постојећег стања, указивању на могућности превазилажења спорова или осуди за већ извршене повреде људских права. Пошто такви поступци више задиру у сувереност држава разумљивији је и већи отпор овим мерама које чак обухватају и предлоге за установљење међународних судских органа за заштиту људских права.

Развој контроверзе унутрашње надлежности држава и међународне заштите права човека почиње током XVIII и XIX века такозваним хуманитарним интервенцијама кад су углавном против осла-

бљене Турске предузимане војне акције понекад без ичега заједничког с начелом човечности. У савременом међународном праву, акција држава применом војне силе ради заштите држављана или других лица у иностранству, забрањена је тачком 4 члана 2 Повеље УН.<sup>1)</sup> Допуштене су, међутим, сугестије које могу бити подведене под појам интерцесије да се предложи помиловање извесног лица и др.<sup>2)</sup> Уколико пак, акцију предузима инспитуционализована међународна заједница — данас Уједињене нације — онда се и оружана сила може употребити као допуштено средство интервенције у посебно тешким ситуацијама као што је апартхејд и сл.

Немогућност појединца да се обрати међународним инстанцама и од њих затражи заштиту својих права утицала је да држава чији је он држављанин преузме спор и води га као свој (дипломатска заштита). Услови су следећи. Дипломатска заштита је право државе и она се може, али не мора, супституисати на место свога држављанина. Држављанство мора бити стварно, а не формално, а коректно понашање појединца према држави против које се захтев подноси (*clean hands*) такође је неопходно. Наравно да се и овде примењује правило претходног испрпљења свих унутрашњих правних лекова (*local redress, local remedies*) у држави против које се подноси захтев. Дакле, за разлику од хуманитарних интервенција кад су субјекти заштите углавном веће групе људи, некад и читави делови становништва, у случају дипломатске заштите као заштићени субјект јавља се појединац, али само ако су испуњени претходни услови, пре свега захтев да је реч о држављанину државе која пружа заштиту.

Правом државе да међународном органу упути жалбу против друге државе, уколико ова не поштује права човека на својој територији, још више се сужава сувереност чланица међународне заједнице: за разлику од дипломатске заштите кад су у питању искључиво држављани државе која поступац покреће, жалбом државе заштита се проширује на избеглице, апатриде и друга лица са територије државе против које се жалба подноси.

Активном легитимацијом појединца у поступку пред међународним органима у највећој се мери ограничава унутрашња надлежност државе и ако о спору одлучује међународни суд за права човека суверена права су у још већој мери доведена у питање.

С обзиром да од овлашћених органа задужених за међународну заштиту права човека зависи и обим унутрашње надлежности

1) Подробно о томе V. Čikvadze: Prava človeka i nevmešateljstvo vo vnutrennie dela gosudarstv, Meždunarodnaja žiznj, 1978. № 11, стр. 30 ид; С. Миленковић: Прибегавање сили ради заштите грабана у иностранству, Југословенска ревија за међународно право, 1976, бр. 3, стр. 307 ид.

2) Према мишљењу извесних писаца, држава не сме да поставља захтеве, врши притисак или спроводи кампању против чланица међународне заједнице за коју мисли да не поштује права човека. Изношење сопственог мишљења спада, пак, у нормално општење држава и не представља забрањени акт на основу позитивног међународног права, сматрају исти писци — L. Hannikainen: Human Rights and non intervention in the final act of the CSCE, Nondisk Tidsskrift for International Ret (Acta scandinavica juris gentium), 1979. Fasc. 1—2, p. 34

држава, анализи морају бити подвргнути институционални оквири примене поменуће заштите. Али, да би се о томе могло говорити мора се претходно утврдити међународна надлежност у области права човека. Прво питање које се поставља с тим у вези односи се на антиномију начела унутрашње и међународне надлежности на основу одредаба Повеље УН. Затим разматрамо разграничење овлашћења Уједињених нација у односу на државе чланице и однос држава чланица једних према другима. Пошто се може закључити да је у недостатку другог међународног извора Повељим УН створен правни основ за изузимање права човека из искључиве надлежности држава<sup>3)</sup> и да се забрана интервенције односи како на Уједињене нације тако и чланице међународне заједнице, остаје одговор на питање овлашћења за доношење одлуке о утврђивању надлежности. Најпре, да ли подношење приговора на основу тачке 7 члана 2 Повеље УН треба сматрати коначним актом у одбацивању међународне надлежности, и у случају негативног одговора, задржати се на разматрању органа надлежних да решавају о том приговору. Пошто је сасвим јасно да о експецiji о области задржаних права не може одлучивати држава која подноси приговор, јер би то било у супротности с начелом *neto iudex in causa sua*, одлуку треба препустити међународној организацији. Да ли се одлука доноси у главном судском органу Уједињених нација или су за њено усвајање надлежни политички органи светске организације? Већина држава се није сложила с надлежношћу Међународног суда правде да одлучи о поменутом приговору; пракса показује да је орган у коме се расправља о повреди права човека овлашћен да о њему доноси коначну одлуку. Тако је домаћа надлежност у садашњем тренутку у зависности од политичких тенденција изражених у већини гласова држава чланица ових органа.<sup>4)</sup>

<sup>3)</sup> Наведени став заступа већина интернационалиста. Наводимо, примера ради, *E. Schwelb: Die Menschenrechtsbestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Vereinte Nationen, 1976, Heft 6, S. 168.* У истом смислу видети и једну од старијих резолуција Уједињених нација у којој је Генерална скупштина 25. априла 1948. године утврдила своју надлежност за разматрање једног питања иако оно није уређено конкретним нормама међународног права; довољно је да је питање само у *принципу* уређено овом правном граном. Због бољег разумевања суштине овога значајног става наводимо извод из поменуће резолуције: „Сматрајући да чл. 1, пар 3 Повеље обавезује све државе чланице на унапређење поштовања права човека и основних слобода без обзира на расу, пол, језик или веру и да су се чланом 55 ц) Повеље државе обавезале на унапређење свеопштег поштовања и уважавања права човека и основних слобода за све без обзира на расу, пол, језик или веру... (Генерална скупштина УН — С. М.) изјављује да мере којима се спречава супругама држављана које од њих имају различито држављанство да напуштају земљу заједно са својим мужевима... нису у складу са Повељом... Препоручује се влади Савеза Совјетских Социјалистичких Република да повуче мере које је у овом смислу предузела”.

<sup>4)</sup> У таквом начину утврђивања садржине тачке 7 члана 2 Повеље УН извесни писци виде опасност од „диктатуре већине” у светској организацији — *A. Verdross: Le principe de la non intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un état et l' article 2(7) de la Charte des Nations Unies, у књизи Mélanges offerts à Charles Rousseau (La Communauté internationale), Paris 1974, p. 276.*

Садржина тачке 7 члана 2 Повеље УН покренула је и низ других питања од значаја за однос који испитујемо. Живе расправе су се рецимо водиле о томе како тумачити стављање одређеног питања на дневни ред, дискусију о њему и давање препорука. Ако би требало судити на основу ставова држава, опште је познато да све чланице светске организације о којима се расправља тврде да и само стављање питања на дневни ред представља незаконито ушпитање у унутрашње послове државе и кршење тачке 7 члана 2 Повеље УН. А *fortiori* се то односи на дискусију и усвајање препорука. Остале државе доказују, пак, међународну надлежност руководећи се у опредељивању више политичким него правним разлозима. Доктрина тачкобе није јединствена. За разлику од држава, међутим, када је политичка целисходност у опредељивању одлучујућа за дати глас, интернационалисти се углавном споре око основа за стављање на дневни ред извесног питања, за дискусију о њему и усвајање препоруке. Поједини од њих задовољавају се при томе само одредбама о правима човека садржаним у Повељи УН, док други захтевају нове основе на којима се могу темељити конкретне мере међународне заштите права човека. Тај нови квалитет садржала је теорија „међународног интереса“ у складу с којом једно унутрашње питање може бити интернационализовано једино уколико прерасте у опасност по мир и међународну безбедност<sup>5)</sup> или ако доводи у питање неку другу вредност од међународног значаја. Последице овога схватања сводиле су се на став према коме Генерална скупштина и Савет безбедности УН могу расправљати о правима човека и у вези с њима давати препоруке под условом да се њиховим кршењем угрожавају неке друге вредности од међународног значаја: правима човека се, дакле, одриче независна вредност и она се из искључиве унутрашње надлежности држава преносе у међународну надлежност тек кад се њиховим кршењем у питање доведе нека област од већег значаја за односе међу државама, пре свега мир и међународна безбедност.

У пракси Уједињених нација је, међутим, овакво тумачење брзо одбачено тако да су и без угрожавања тих вредности вођени поступци за заштиту људских права.<sup>6)</sup> Примери са масовним и очигледним кршењем права човека у Јужној Африци, Јужној Родезији, Чилеу и још неким земљама о томе речито сведоче. Од аката светске организације, наводимо *exempli causa*, резолуцију Генералне скупштине бр. 3448 (XXX) усвојену 9. децембра 1975. године у вези са непоштовањем права човека у Чилеу.<sup>7)</sup> Ваља, међутим, истаћи да се у

<sup>5</sup> B. Graefrath: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, Berlin 1956, S. 113

<sup>6)</sup> Подробно о доказима у прилог надлежности Уједињених нација да расправљају о жалби државе која тврди да друга не поштује права човека и да на основу те расправе упућује препоруке в. L. B. Sohn, T. Buergenthal: International Protection of Human Rights, Indianapolis — Kansas City — New York 1973, pp. 641 id.

<sup>7)</sup> У случају Чилеа D. von Kuaw сматра да стање у овој земљи није угрожавало мир и међународну безбедност, а да је и поред тога светска организација усвојила резолуцију којом је осудила кршење права човека — Die

Уједињеним нацијама није остало само на позивима држави у питању да престане са кршењем права човека него су предузимане и конкретне мере како би државе биле приморане да поштују минималне стандарде у овој области.<sup>8)</sup> Против апартејда у Јужној Африци и Јужној Родезији примењене су следеће мере: суспензија и искључење из чланства међународних организација; забрана успостављања и прекид дипломатских, конзуларних и других односа; економске санкције, како селективне тако и потпуне.<sup>9)</sup> Било је предлога да се против расистички надахнутих режима интервенише и војном силом, али та могућност није могла бити остварена. Важно је, ипак, да је државама стављено до знања од масовно и очигледно кршење права човека<sup>10)</sup> више не спада у суверена права држава и да се за сузбијање оваквих аката може прибећи и акцији колективне принуде из Главе VII Повеље УН. Што су већи успеси у примени санкција изостали, примедбе треба ставити земљама чији су интереси у конкретним случајевима били омеђени профитима на капитал уложен у Јужној Африци и Јужној Родезији, као и несавршености процесног механизма примене те акције. Но, мере против расистичких режима и влада које систематски крше људска права<sup>11)</sup> показују да се људска права налазе у кругу питања од најшире важности и да теорија и на практичним примерима добија осведочење о њиховој међународној заштити.

Проблем спојивости суверености држава и међународне заштите права човека јавља се у нешто другачијој светлости у вези с међународним уговорима искључиво посвећеним људским правима. Иако се

---

Vereinten Nationen und die Menschenrechte, Vereinte Nationen, 1976, Heft 4, S. 106. Contra N. K. Mihajlovski, A. M. Ovsjuk, J. I. Niporko, A. D. Butejko: Prava čeloveka i sovremennij mir, Kiev 1980, str. 290—291.

<sup>8)</sup> О тешкоћама приликом утврђивања минималног стандарда права човека в. К. Döhning: The relationship between state sovereignty and Human Rights, Acta Juridica, 1979 (Faculty of Law University of Cape Town), pp. 82. id.

<sup>9)</sup> Подробно о овим мерама С. Миленковић: Унутрашња надлежност држава и међународна заштита људских права, Београд 1974, стр. 71—76.

<sup>10)</sup> Објашњење синтагме „масовне и очигледне повреде људских права“ налазимо у резолуцији бр. 32/130 Генералне скупштине УН усвојене 16. децембра 1977. године. У уводном делу овога акта о томе читамо: „Признајући да апартејд, сви облици расне дискриминације, колонијализма, страна доминација и окупација, агресија и претње националном суверенитету, националном јединству и територијалном интегритету, као и одбијање да се признају основна права свих народа на самоопредељење и свих нација на вршење пуног суверенитета над својим природним богатством и ресурсима, стварају ситуације које саме по себи представљају и рабају масовне и очигледне повреде свих људских права и основних слобода, како народа тако и појединаца“. Исту садржину налазимо и у члану 1е) оперативног дела наведене резолуције. За текст овог акта в. Спољнополитичка документација, 1978, бр. 1, стр. 16—17.

<sup>11)</sup> Иако се у пракси појединих ограна Уједињених нација, особито у Комисији Уједињених нација за права човека, сусрећемо са изразом „систематска пракса кршења права човека“ (*consistent pattern of violations of human rights*) на коме се темељи надлежност овога органа светске организације, у литератури међународног права има писаца који сматрају да и без „великих“ кршења ових права Уједињене нације могу расправљати о правима човека и давати препоруке државама — G. Arangio-Ruiz: Human Rights and non-intervention in the Helsinki minal act, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1977, t. 157, p. 302.

уговором обухваћена материја изузима из надлежности држава, поменути проблем је актуелан у вези с актима који не садрже конкретне мере за спровођење у живот права њима обухваћених. Кад су у питању уговори у којима налазимо и ове мере питање је од значаја само до коначног уобличавања текстова и обично се односи на природу мера и домаћај овлашћења органа предвиђених тим актима. Чим, међутим, коначан текст уговора буде усвојен, разматрање односа унутрашње надлежности и међународне заштите људских права претвара се у размишљање о коначном прихватању таквог акта. Сувереност више не може бити доведена у питање због познатог става да се закључењем међународног уговора о једној материји та материја изузима из надлежности држава.<sup>12)</sup>

Показало се да је на регионалном плану уговорна заштита права човека знатно већег домаћаја него што је то случај у универзалним оквирима. На европском и америчком подручју је постигнута и сагласност о осетљивом питању омогућавања појединцима да од међународних органа траже заштиту својих права. Европска и Интераметричка комисија за права човека већ располажу и вишегодишњом праксом у овој области. За признање *positio standi* појединаца пред овим органима од пресудног значаја била је идеолошка хомогеност држава поменутих региона, али ван сећања свакако не треба оставити ни заједничку традицију, сличности у правним системима итд. Последњих година, међутим, активни субјективитет физичких лица добија све већи замах и на светском плану о чему сведочи пракса Комитета за права човека<sup>13)</sup> основаног на основу Факултативног протокола уз Пакт о грађанским и политичким правима и поступак петиција појединаца у складу с резолуцијом бр. 1503 (XLVIII) Економског и социјалног савета.<sup>14)</sup>

Треба приметити, међутим, да је богати имплементациони механизам предвиђен само за такозвана „класична“ — грађанска и политичка права, не и за „нова“ — економска, социјална и културна. Док се међународне мере за обезбеђење друге групе права свODE на поступак извршења, механизам за спровођење у живот „класичних“, поред поступка извештавања, обухвата установљење посебних органа којима се могу обраћати не само државе уговорнице подносећи жалбу против других уговорница уколико сматрају да ове не поштују одредбе уговора чије су стране, него и појединци. Констатација о недовољној међународној заштити економских, социјалних и културних права не односи се само на универзално већ и регионално подручје.

<sup>12)</sup> С. Аврамов, М. Крећа: Међународно јавно право, Београд 1983, стр. 76; А. Пелеш: Суверенитет држава и савремено међународно право, Правна мисао, 1969, бр. 5—6, стр. 36. За став Радне групе Комисије Уједињених нација за права човека у истом смислу в. М. Schreiber: Protection internationale des droits de l'homme, у књизи *Mélanges Fernand Dehousse*, Vol. I (Les progrès du droit des gens), Paris — Bruxelles 1979, p. 220.

<sup>13)</sup> За подробну анализу досадашње праксе Комитета за права човека у области саопштења појединаца в. С. Миленковић: Међународни надзор над применом пактова о правима човека, Београд 1984, стр. 225—271.

<sup>14)</sup> Више о поступку на основу резолуције бр. 1503 в. В. Димитријевић: Људска права у Уједињеним нацијама, Архив за правне и друштвене науке, 1983, бр. 3, стр. 178 ил.

Мере садржане у Европској социјалној повељи своде се, рецимо, на поступак извештавања. Слично је стање и на америчком континенту и поред тога што се у Америчкој конвенцији о правима човека налази и неколико чланова о економским, социјалним и културним правима.

Све то потврђује да се чланице међународне заједнице нису лако мириле са сужавањем суверених права. Сматрајући да поједине мере и поступци нису у складу са сувереношћу, извесне државе су се упорно супротстављале било каквим међународним мерама за обезбеђење материјалних права наведених у уговору да би се касније сложиле с постојањем имплементационог механизма, али у акту који је одвојен од инструмента којим се уређују материјалноправне одредбе; ако то, пак, буде исти акт решење се налази у факултативној клаузули чије се дејство условљава посебним пристанком држава. Присталице ужег тумачења начела унутрашње надлежности залагале су се за уношење мера заштите у текст међународних уговора. У савременој уговорној пракси позната су следећа решења за усаглашавање унутрашње надлежности држава и међународних мера за надзор над понашањем чланица међународне заједнице у области права човека: Уколико су у питању поступак извештавања и сличне мере углавном се сматра да су оне спојиве са сувереношћу држава. У актима којима је обухваћен ужи круг материјалних права (Конвенција о уклањању свих облика расне дискриминације, или онима везаним за регионално подручје (Европска и Америчка конвенција о правима човека), мере за имплементацију налазе се у истом акту у коме су уређена и материјална права. Кад је реч о ширем кругу материјалноправних одредби онда су извесни поступци садржани и у посебним актима физички одвојеним од главног акта. (Факултативни протокол уз Пакт о грађанским и политичким правима).

Још један доказ о покушајима државе да у погледу права човека задрже ширину акције представља одступање од извесних уговорних одредби у случају „јавне опасности која прети животу нације”. Кад се њихов случај разматра у неком од међународних органа за заштиту права човека, државе се често позивају на неприкосновеност права оценивања догађаја у вези с којима се поставља питање „јавне опасности”. Пракса међународних органа је, међутим, показала да је та оцена подложна контроли. Тако се Европска комисија за права човека у случају *Lawless* сложила с наводима ирске владе о постојању поменуте опасности да би у спору који су покренуле владе Данске, Норвешке, Шведске и Холандије против Грчке одбацила доказе грчке владе о постојању јавне опасности. О тој контроли сведочи не само надлежност међународних органа да утврде околности и чињенице које треба подвести под појам јавне опасности него и обавеза држава које се на те околности позивају да о одступању од уговорених обавеза обавесте одређене органе — у случају Европске конвенције о правима човека<sup>15)</sup> генералног секретара Ев-

<sup>15)</sup> Тачка 1 члана 15 Европске конвенције о правима човека гласи: „У време рата или друге јавне опасности која прети животу нације, свака Виока страна уговорница може да предузме мере којима се déroгирају њене

ропског савета, а у Пакту о грађанским и политичким правима<sup>16)</sup> друге државе уговорнице посредством генералног секретара Уједињених нација. У пракси Европске комисије и Европског суда за права човека дерогација одредби Европске конвенције односи се само на материјална права, не и на поступак контроле њиховог обезбеђења. Јер, чак и када је нецелисходност укидања одредби призната у поступку пред овим органима, то признање није много мењало суштину ствари — жалбу је било могуће само одбити после разматрања меритума случаја, а не и одбацити као неспојиву с одредбама Конвенције.

У вези с питањем суверености држава и међународне заштите права човека ваља се задржати и на месту федералне и колонијалне клаузуле у том односу. Дешава се рецимо да федерација, као међународни субјект овлашћен да закључује међународне уговоре о правима човека, то и учини, али те уговоре затим не може спровести у живот пошто је предмет уговора у надлежности неке од федералних јединица — извршење уговора условљено је претходном сагласношћу поменутих јединица. Да би се нашао излаз из ове противуречности у уговоре се уноси федерална клаузула.

Садржина колонијалне клаузуле односи се, пак, на територије за чије је међународне односе одговорна држава која закључује међународни уговор. Уношење федералне клаузуле у међународни уговор о правима човека значи могућност федералне државе да се не обавезе на безусловно извршење обавеза него само на то да ће са тим одредбама упознати надлежне органе федералних јединица препоручујући њихово усвајање. На тај начин се федералним државама омогућава да уколико су закључењем међународног уговора пристале на међународну контролу својих поступака, те обавезе ограниче позивањем на унутрашњу надлежност у оквиру своје унутрашње надлежности.

Други облик у коме се јавља федерална клаузула састоји се у констатацији да ће се одредбе уговора у коме се клаузула налази примењивати на све јединице федералних држава без икаквог ограничења или изузетка. Чини се због тога да треба прихватити становиште према коме је потребно пре коначног прихватања обавеза обезбедити њихово извршење на територији држава без обзира да ли је реч о унитарним или сложеним државама. То би утицало да оба ова облика суверених држава буду у равноправном положају у погледу коначног извршења уговора.

Колонијална клаузула се такође јавља у више облика. У извесним уговорима се изричито наводи да се њихове одредбе неће

обавезе по овој Конвенцији а у мери коју захтева нужност ситуације, с тим да те мере не буду противне њеним другим обавезама према међународном праву”.

<sup>16)</sup> Тачка 1 члана 4 Пакта о грађанским и политичким правима гласи: „У случају када опстанак нације угрози изванредна јавна опасност, која је проглашена званичним путем, државе уговорнице овог Пакта могу предузети, у обиму строго одређеном захтевима ситуације, мере којима се укидају обавезе предвиђене у овом Пакту, с тим да те мере не буду неспојиве с другим обавезама које им намеће међународно право и да собом не повлаче дискриминацију засновану искључиво на раси, боји, полу, језику, вероисповести или друштвеном пореклу”.



примењивати на међународним територијама за чије су међународне односе одговорне поједине државе. У другима се та примена оставља на вољу уговорницама. Трећи садрже одредбе о обавезној примени уговора на поменутих територијама, с тим што се у неким од њих тражи претходна сагласност међународне територије на обавезивање уговорним одредбама. Све то покреће следеће питање — може ли се на основу истих уговорних обавеза, на данашњем степену развоја међународног права, прихватити смисао о различитом односу према становницима међународних територија и онима који њима управљају? Мислимо да не може због чланова 73 и 76ц) Повеље УН, става 2 члана 2 Свеопште декларације о правима човека и других аката. Уколико је реч о клаузули којом се уговори о правима човека не примењују на међународним територијама таква норма није у складу с позитивним међународним правом, а ако су у питању остале врсте клаузуле онда уговорно регулисање ове области није потребно пошто се у пракси све чешће сусрећемо са ставом да се у погледу уговора који не садрже колонијалну клаузулу његове одредбе примењују на све територије државе уговорнице за чије је међународне односе одговорна.

Међународне мере за спровођење у живот људских права одувек су биле предмет дугих расправа у међународним органима особито у вези с начелом немешања у унутрашње послове држава. Разматран је однос органа за спровођење у живот људских права и поменутог начела као и покретања поступка за заштиту тих права.

У погледу односа органа за спровођење у живот људских права и суверености држава углавном су две области биле у првом плану: природа органа и њихов састав, затим овлашћења органа у случају повреде уговорних одредби. У вези са првом облашћу, питање је следеће: да ли међународном заштитом права човека треба да се баве тела сталног или *ad hoc* карактера. Уговорна пракса показује да су у већини случајева основани органи чији чланови остају исти у низу случајева, мада се понекад предвиђа и оснивање *ad hoc* органа: *ad hoc* комисије за мирене предвиђена Пактом о грађанским и политичким правима и *ad hoc* комисија за мирене предвиђена Конвенцијом о уклањању свих облика расне дискриминације. С друге стране, већа пажња поклоњена је колективним органима него индивидуалним. Састав колективних органа изазивао је велике недоумице: да ли чланови треба да буду представници држава или лица бирана *ad personam*. Извесне земље и интернационалисти нагињали су првом решењу, мада је у уговорној пракси превагнуло друго.<sup>17)</sup> Мислимо да друга врста органа више одговара начелу немешања у унутрашње ствари државе. Јер, ако је тачно да у органима састављеним од представника држава преовлађује политичка оцена (не)поштовања права човека, а мора се признати да међународна стварност готово непрестано томе у прилог ставља по коју чињеницу, не значи ли то ситуацију у ко-

<sup>17)</sup> D. Ruzié сматра да се у пракси ретко остварује могућност образовања независних међународних органа са правом усвајања одлука у области права човека — *Souveraineté de l'état et protection internationale des droits de l'homme*, у књизи *Mélanges offerts à Georges Burdeau (Le pouvoir)*, Paris 1977, p. 964

joј се зависно од тренутних политичких околности, и без стварне чињеничне подлоге, државама приписују наводне повреде права човека, а да се у другачијем политичком односу снага ти исти акти, али на територији других држава, другачије посматрају. Другим речима, држава се може осудити и без стварних повреда док се поступак не мора повести и кад повреда постоји. Не значи ли то већу опасност по сувереност држава него кад тело састављено од независних личности, објективно и лишено политичких утицаја, утврди стварно стање поштовања људских права на извесној територији и у границама своје надлежности предузме неопходне кораке? Сматрамо да први случај може имати више скривених опасности, па сагласно томе уговорно установљење независних тела не треба сматрати већом опасношћу по сувереност држава од органа састављених од представника држава.

Овлашћења органа су увек изазивала подељена мишљења како држава тако и интернационалиста. Земље Запада су већином биле за такозвану „јаку“ имплементацију, док су социјалистичке и земље у развоју негативан став према таквим мерама градиле на искуству одмах после другог светског рата, кад је због гласачке машине у корист Запада постојала могућност мешања у унутрашње послове под видом заштите права човека. Неразвијене су, пак, у ширем уплитању међународне заједнице виделе опасност за свој унутрашњи поредак. Због тога су овлашћења, како у току поступка заштите права човека тако и у погледу „санкција“ за њихово непоштовање, знатно већег домаћаја у регионалним оквирима или у актима са ужим кругом материјалноправних одредаба, него у документима од универзалног значаја и ширег обима материјалних права. Но, с променом односа међу државама, с њиховом све већом економском и другом међузависношћу и стварањем климе поверења, јачаће и надградња над тим односима. Ту линију развоја пратиће и међународна заштита права човека кроз испољавање све јаче тежње за сужавањем суверености држава.

Једно од најосетљивијих и најважнијих питања односа унутрашње надлежности држава и међународне заштите права човека представља проблем активне легитимације у споровима о кршењу права човека. У расправама о међународним уговорима у овој области за покретање поступка се овлашћују: државе, појединци, групе појединаца, невладине организације и сами органи задужени за заштиту права човека. У великој већини уговора поступак заштите покреће се саопштењем (жалбом, петицијом) државе. Као што је већ речено, у извесним међународним актима признат је и активни субјективитет појединаца, било да је право подношења саопштења дозвољено искључиво физичким лицима или појединцима и групама појединаца. Ни у једном од важних међународних уговора о правима човека није, међутим, прихваћена активна легитимација невладиних организација, а није признато ни право органа да поступак покрећу *ex officio*. Да ли је том приликом начело немешања одиграло пресудну улогу тешко је рећи; сигурно је, ипак, да је и оно имало утицаја на такво решење.

Ако на крају треба одговорити на питање да ли на данашњем степену развоја међународног права и међународних односа превагу има сувереност држава или међународна заштита права човека, не би смо погрешили ако предност дамо суверености држава. Из више разлога. Пре свега због тога што међународно право није довољно развијено да државе примора на ратификовање међународних уговора о правима човека; следствено томе, обезбеђење многих права зависи од дискреционе оцене чланица међународне заједнице. Кад, међутим, помињемо дискреционо право држава приликом прихватања међународних обавеза, ваља нагласити да обезбеђење права човека није само ствар воље појединих земаља: материјалне и друге могућности важније су понекад од лепих жеља за побољшање судбине људи на извесној територији. У овој светлости посматрано, сасвим је оправдано повезивање реформе постојећих међународних економских односа и стварање новог међународног економског поретка са пунијим ангажовањем неразвијених и осталих земаља у области права човека и основних слобода.<sup>18)</sup> Кад побољшање материјалне основе друштва буде праћено демократизацијом и хуманизацијом односа у њему, то ће већ значити стварање неопходних услова за веће поштовање људске личности и смањење потребе за међународним поступком у овој области. Савремено стање у многим земљама не даје, мислимо, много наде у остваривање оваквог развоја, а све док се минимални стандарди права човека и основних слобода не поштују, постојаће и потреба за међународним надзором над понашањем држава у овој области.

---

<sup>18)</sup> У већ раније наведеној резолуцији Генералне скупштине УН бр. 32/130 о томе налазимо изричиту одредбу: „остваривање новог међународног економског поретка је битни елеменат за стварно унапређивање права човека и основних слобода . . .” — в. тачку 1ф) овог акта.

## LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS ET LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

### — Résumé —

Dans le travail l'auteur prend en considération la question actuelle des rapports entre la souveraineté des états et la protection internationale des droits de l'homme. Il traite tout d'abord la limitation du domaine réservé de l'état à travers les différentes manières de protection des droits de l'homme depuis les interventions d'humanité passant par la protection diplomatique des particuliers et la plainte des états contre les autres états à condition que ceux-ci ne respectent pas les droits de l'homme jusqu'au *positio standi* du particulier en droit international. Puis il s'arrête sur les clauses de la Charte des Nations Unies constatant que le contenu du paragraphe 10 de l'article 2 de cet acte dépend de l'appréciation politique de l'organe qui délibère de l'exception concernant le domaine réservé. Ayant expliqué que la pratique de l'Organisation mondiale a rejeté la thèse conformément à laquelle les droits de l'homme sont l'objet de la compétence internationale seulement si leur violation ne constitue pas de menace pour autre domaine d'une plus haute importance, pour les relations entre les états, telle que la paix et la sécurité internationale, l'auteur aborde l'analyse des rapports entre la souveraineté et les conventions internationales relatives aux droits de l'homme. A cette occasion il expose les raisons selon lesquelles on peut constater que la protection internationale des droits de l'homme est d'autant plus efficace dans les cadres régionaux que dans les cadres universels, puis il s'arrête sur la coordination du domaine réservé et de la protection internationale par l'introduction de certaines mesures de protection dans les clauses facultatives ou dans les actes physiquement séparés des dispositions juridico-matérielles. Il prête attention „au danger public qui menace la vie d'une nation", à la clause fédérale et coloniale, cherchant leur place dans le rapport qu'il examine. A la fin il considère le rapport des organes internationaux de protection des droits de l'homme à l'égard de la souveraineté des états et constate que ces organes-ci constitués par des personnes élues *ad personam* présentent moins de danger pour la souveraineté des états que ceux composés des représentants des états. L'auteur finit par la conclusion que la souveraineté des états est actuellement supérieure à la protection internationale des droits de l'homme.