

Dr Mirjana Nadaždin Defterdarević, redovni profesor
Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

MJERE MEĐUNARODNOG NADZORA NAD PROVOĐENJEM KONVENCIJE O PRAVIMA OSOBA SA INVALIDITETOM

Sažetak: U radu se problematizira pitanje implementacije međunarodnog standarda zaštite ljudskih prava u nacionalni pravni poredak i međunarodnog nadzora kojim se ona osigurava, sa posebnim osvrtom na rješenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom. Uz mehanizme nadzora razmatra se i djelotvornost mjera koje se donose sa ciljem ostvarivanja garantovanih konvencijskih prava u domaćem pravnom poretku.

Cilj rada je da ukaže da uspješna implementacija međunarodnog standarda u unutrašnji pravni poredak zavisi kako od prirode preuzetih obaveza, tako i od volje visoke strane ugovornice da ispuni svoje preuzete obaveze.

Istraživanje je provedeno teleološkom i aksiološkom metodom i analizom sadržaja međunarodnih normi kojima je standard zaštite ljudskih prava utvrđen i instrumenata kojima se on prenosi i primjenjuje u domaćem pravnom poretku.

Ključne riječi: Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, ljudska prava, načini nadzora, djelotvornost mjera.

1. Uvodne napomene

Područje ljudskih prava i osnovnih sloboda u najvećoj mjeri je određeno aktima međunarodnog prava kojima je utvrđen standard njihove zaštite. Ostvarivanje utvrđenog standarda, i međunarodnih normi o ljudskim pravima, primarno je u nadležnosti države i njenog unutrašnjeg prava, a međunarodna zaštita osigurana je kao subsidijarna. Na ovaj način se kroz postupak primjene povezuju međunarodno i unutrašnje pravo.

Činjenica je da norme međunarodnog prava i unutrašnjeg prava u kontekstu zaštite ljudskih prava djeluju sa značajnom mjerom jedinstva.¹ Uzajamnim uticajem unutrašnjeg prava na međunarodno, i obrnuto, da se zaključiti da unutrašnje pravo preuzima i konkretizira sadržaje međunarodnog

¹ Šire: Krivokapić, B., *Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava*, Strani pravni život 2/2013. Institut za uporedno pravo, Beograd 2013., str. 59.

prava osiguravajući im provođenje i zaštitu, a međunarodno pravo, nadzornim mehanizmom nad normama koje je donijelo, doprinosi njegovoj djelotvornosti.

Na ovaj način, bez obzira što je riječ o dva različita pravna poretka, oni funkcioniraju kao dio jedinstvenog pravnog sistema čije su norme međusobno povezane, koje su upućene jedne na druge i koje se međusobno dopunjuju na isti onaj način kako su povezane norme svakog unutrašnjeg pravnog sistema.

Norma međunarodnog karaktera, bez obzira na svoju internalizaciju koja je nužna za njenu neposrednu primjenu u domaćem pravnom poretku, uživa i zaštitu međunarodnog prava. U ovom smislu rad će se osvrnuti na pitanje implementacije međunarodnog standarda ljudskih prava u odnosu na rješenja koja su predviđena Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom² obzirom na vrijednost i efikasnost mehanizma nadzora koji je njom predviđen.

2. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom: katalog i karakter garantovanih prava

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom ne donosi nikakvu novinu u već postojeći katalog ljudskih prava utvrđen UN dokumentima koji su joj prethodili. Građanska i politička prava koja proklamuje Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom već su bila utvrđena Paktom o građanskim i političkim pravima. Isti slučaj je i sa ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koja su ranije proklamovana Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Doprinos Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom UN-ovom sistemu ljudskih prava ogleda se u činjenici što ona svojim sadržajem čini jasnijim obaveze država u odnosu na poštovanje i osiguravanje jednakog uživanja ljudskih prava svima, dajući jasne smjernice o tome šta ljudska prava znače u kontekstu invaliditeta.

Konvencija propisuje pravo na jednakost pred zakonom bez diskriminacije, pravo na život, ličnu slobodu i sigurnost, poslovnu sposobnost, slobodu od mučenja, slobodu od izrabljivanja, nasilja i zlostavljanja, pravo na poštovanje tjelesnog i mentalnog integriteta, slobodu kretanja i državljanstva, pravo na život u zajednici, slobodu izražavanja i mišljenja, poštovanje privatnosti, poštovanje doma i porodice, pravo na obrazovanje, pravo na rad, pravo na primjeren životni standard, pravo na učešće u političkom i javnom životu, pravo na učešće u kulturnom životu.

Obaveza nacionalnog zakonodavstva je, u skladu sa Konvencijom, da garantuje osobama sa invaliditetom puno uživanje njihovih ljudskih prava i osigura da organi izvršne vlasti koordinirano, kontinuirano i dosljedno provode utvrđena zakonska rješenja uz uspostavljanje efikasnog mehanizma pravnog nadzora nad njihovom realizacijom.

² <http://www.mhrr.gov.ba/pdf>, preuzeto 15.II 2016.

Mada eksplicitno ne daje definiciju invaliditeta, u preambuli Konvencije se invaliditet tretira kao razvojni proces koji je rezultat djelovanja osobe za invaliditetom i prepreka koje proizlaze iz stavova okoline, ili prepreka koje postoje u okolini, koje onemogućavaju njihovo potpuno i djelotvorno učešće u društvu, ravnopravno u zajednici sa drugim njegovim članovima.

Uvođenje Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u nacionalni pravni poredak na ovaj način donosi i primjenu novog modela percepcije invaliditeta, koji ona proklamuje, a koji zahtijeva nužnu promjenu postojećeg zakonodavstva i prakse u svrhu ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom koja su njom utvrđene. Perspektiva ljudskih prava shvatanju invaliditeta ne samo da daje drugi smisao već postaje i pretpostavka drugačijeg djelovanja države i društva, čime osobe sa invaliditetom nesporno dobijaju status titulara prava, što im je ranije, po različitim osnovama, bilo uskraćivano.

Novi pristup podrazumijeva pozitivne obaveze država potpisnica Konvencije u smislu usvajanja politika, zakona i programa čiji je cilj da uklone prepreke sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom i da osiguraju ostvarivanje njihovih građanskih, političkih, ekonomskih, kulturnih i socijalnih prava. Riječ je širokoj paleti obaveza čija realizacija podrazumijeva različit stepen angažmana javne vlasti.

Javna vlast biće u obavezi izmijeniti javne politike i postojeće zakone koji nisu u skladu sa Konvencijom. Posebno se apostrofira pitanje usklađenosti normi nacionalnog prava, obzirom na međunarodni pravni standard zaštite utvrđen Konvencijom, kada je u pitanju zabrana stupanja u brak invalidnim licima, liječenje osoba sa invaliditetom bez njihovog slobodnog i informisanog pristanka, lišavanja slobode na osnovu mentalnog ili intelektualnog oštećenja.

Standard utvrđen Konvencijom traži da zakonodavna aktivnost bude praćena donošenjem odgovarajuće nacionalne strategije koja za cilj ima podizanje nivoa svijesti, promjene postojećeg načina društvenog djelovanja i osiguravanja društvene podrške osobama sa invaliditetom, čime bi se uklonile prepreke i osobama sa invaliditetom osigurala nesmetana puna i ravnopravna društvena integracija.

Posebna područja u kojima Konvencija traži angažman države zapravo definišu domen njenih obaveza da osigura jednake mogućnosti i stvarnu ravnopravnost za sve svoje građane. Definisanje prava, što je učinjeno Konvencijom, nije isto što i davanje garancije za njegovu realizaciju, što postaje obaveza države prihvatanjem Konvencije. Osiguravanje odgovarajućeg okruženja koje će osobama sa invaliditetom omogućiti puno uživanje proklamovanih prava obavezuje državu da svoju aktivnost prilagodi različitim zahtjevima koji se pred nju u tom smislu postavljaju.³

³ Država je u obavezi da usvoji zakonodavstvo i administrativne mjere u cilju promocije ljudskih prava sa invaliditetom, da usvoji zakonske i druge mjere radi uklanjanja diskriminacije, da u svim

Međunarodno pravo od država stranaka međunarodnog ugovora traži da osiguraju usklađenost nacionalnog zakonodavstva i prakse sa zahtjevima definisanim ugovorom. Mjere koje u tom smislu treba preduzeti u nekim slučajevima su tek opšte smjernice, a u nekim slučajevima to su jasno postavljeni zahtjevi. Izbor mjera zavisi od prirode prava na koja se odnose, a Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, obzirom na raznorodnost prava utvrđenih svojim katalogom, sadrži i jedne i druge.

Set građanskih i političkih prava, predviđenih Konvencijom, podesan je za neposrednu primjenu. Mjere implementacije su konkretne i zahtijevajuće, čime nastaju ovlaštenja za njihove titulare, njihova subjektivna prava, koja bi se trebala osigurati svim pojedincima na teritoriji i u nadležnosti visoke strane ugovornice. Ispunjavanje ovih obaveza države potpisnice neće postići samo svojim pasivnim stavom već i uspostavljanjem djelotvornog mehanizma njihove primjene. Obaveze koje leže na državama u ovom slučaju traže uzdržavanje, ali podrazumijevaju i aktivne mjere kojima će se ono ostvariti i kojima će se osigurati da ih poštuju sve njene vlasti.

Opšta obaveza odgovornosti države da obezbjeđuju građanska i politička prava evoluirala tako u dva vida – da ih poštuje i osigurava. Drugi vid, osiguravanje, ugovornicama nalaže da preduzimaju nužne mjere da se ostvare priznata prava, čak i tako što će usvajati zakonodavne akte, ostavljajući državama slobodu u izboru metode za ostvarivanje ove obaveze. Kod ocjene različitih metoda implementacije presudna je mjera efikasnosti koja se njima osigurava.⁴ Podesan način implementacije osigurava da međunarodne norme o ljudskim pravima potaknu stvaranje odluka u domaćem pravnom poretku čime se istovremeno podstiče i formiranje javne svijesti o značaju pitanja na koja se odnose.

Poštovanje građanskih i političkih prava je jasno formulisano kao zahtjev za državu da ih ne krši i ne sprečava svojim postupanjem. Zahtjev se, u krajnjem slučaju, ostvaruje kroz proceduru njihove sudske zaštite.

svojim programima i politikama štiti i promoviše prava osoba sa invaliditetom., da prekine praksu kršenja prava osoba sa invaliditetom, da osigura da se prava osoba sa invaliditetom poštuju i u privatnom i u javnom sektoru, da sama pokrene istraživanja i proizvodnju pristupačnih roba, usluga i i tehnologije, te u tom smislu potakne i sve druge, te da osobama sa invaliditetom učini dostupnim te informacije.

Obaveze države, uz ovo, su da unapređuje znanja o pravima iz Konvencije posebno među stručnjacima i osobama koje su direktno upućene u svom radu na osobe sa invaliditetom, te uključivanje osoba sa invaliditetom u procese donošenja i provođenja zakonodavstva, državnih politika i odluka koje se na njih odnose.

⁴Standard zaštite građanskih i političkih prava uspostavljen je Paktom o građanskim i političkim pravima iz 1966. Vidjeti: Harland, C., *The Status of the ICPPR in the Domestic Law of State Parties: An Initial Global Survey Through UN HRCee Documents*, 22 HRQ (2000), str. 187.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava, utvrđena Konvencijom, formulisana su sa mnogo manje čvrstine, pa se za države postavljaju tek obaveze njihovog unapređivanja, iz čega ne proizlaze ovlaštenja prema pojedincima.

Pažljivim tumačenjem sadržaja ovih prava jasno je da je propisivanje subjektivnih prava ovdje namjerno izbjegnuto. Obaveze za državu definisane su kao koraci koji vode punom ostvarenju prava, a da se pri tome ne odnose ni na jednog pojedinca.⁵ Zbog svoje prirode, ova prava nisu podesna za neposrednu implementaciju, već se postepeno uvode proširujući tako i obim svoje primjene.

Obaveze države u ovom slučaju su da preduzima korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, vlastitim naporima i uz međunarodnu pomoć sa ciljem postepenog obezbjeđenja njihovog punog ostvarivanja putem svih podesnih sredstava, uključujući tu posebno usvajanje zakonskih mjera.⁶

Materijalne mogućnosti bitno određuju brzinu i obim implementacije ovih prava, no one ne mogu biti izgovor da država uskraćuje njihovo ostvarivanje, jer je predviđena obaveza njihovog unapređenja ipak pravna obaveza u punom smislu, a način kako je formulisana samo ukazuje na značaj faktičkih okolnosti koje uslovljavaju njenu realizaciju. Uslov postepenosti za realizaciju ove kategorije prava nužan je u slučajevima kada standard njihove primjene zahtijeva promjenu društvenih stavova i napuštanje postojeće loše prakse. Primjenu prava uslovljavaju objektivni uslovi, a obaveza države je da radi na njihovom unapređivanju. Ako je prosvjetiteljsko djelovanje kroz ostvarivanje nekih od ovih prava teško i neizvjesno to ne može biti izgovor za pasivno ponašanje državne vlasti.

Priroda ove kategorije prava, posebno ekonomskih i socijalnih, je takva da se ona nikada ne mogu propisati na apsolutan način, bez uzimanja u obzir specifičnosti realnih društvenih prilika. Ovakva generalna konstatacija podrazumijeva izuzetke, jer je riječ o katalogu prava vrlo raznorodnom po svojoj prirodi. Neka prava iz ove kategorije bliska su klasičnim liberalnim pravima i zato je važno što odredbe kojima su ona definisana ne upućuje na nacionalne mjere implementacije koje i nisu potrebne ukoliko su države već pozvane da poštuju individualne slobode.⁷

⁵ Dobar primjer je pravo na rad, inicijalno normirano čl. 6 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESKP), gdje su mjere koje će država stranka Pakta preduzeti navedene u drugom stavu i ono što se od države traži je da pomaže ekonomsku djelatnost na način kojim će povećati izgleda za punu produktivnu zaposlenost. Vidjeti: Sali, S. i Terzić Z., *Međunarodni dokumeti o ljudskim pravima*, Pravni centar FOD BIH, Sarajevo 1996., str. 380.

⁶ Čl. 2. st. 1. PESKP. Vidjeti: isto, str. 379.

⁷ Po mišljenju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava za neposrednu primjenu podesna su prava utvrđena i članovima 3; 7 (a), (i); 8; 10 (3); 13 (2) (a), (3); (4); 15 (3), vidjeti Opšti komentar br. 3 usvojen na petom zasjedanju (1990.), dok. UN HR/GEN/1/Rev.5, str. 18., što treba imati na umu obzirom na čl. 38. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava primjenjivaće se postepeno, prema raspoloživim mogućnostima države, pa je opravdano da su za njihovo ostvarivanje primjerene tek opšte smjernice. Postepenost će ovdje podrazumijevati i unaprijed neodređeni vremenski period potreban da bi država u punom obimu ostvarila svoju obavezu. Ova objektivnim razlozima uslovljena fleksibilnost kod realizacije obaveza iz Konvencije, vezana uz ovu kategoriju ljudskih prava, nipošto nije aboliranje od odgovornosti koju država ima kod njihove zaštite nakon preuzimanja svoje ugovorne obaveze.

Mada ne definiše eksplicitno mehanizam implementacije svojih odredbi u unutrašnje pravo država potpisnica, Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom utvrđuje obavezu država, čl. 33 st.1., da u cilju provođenja i praćenja ostvarivanja Konvencije na nacionalnom nivou odrede jedno ili više središta unutar svojih vlada u čijoj nadležnosti će biti pitanja koja se tiču njenog provođenja, uz preporuku uspostavljanja i mehanizma koordinacije sa istim ciljem. Konvencija utvrđuje i obavezu država da na nacionalnom nivou održavaju, jačaju ili kreiraju jedan ili više nezavisnih mehanizama čiji cilj je unapređivanje, zaštita i nadzor nad provođenjem Konvencije, u skladu sa već utvrđenim principima funkcionisanja nacionalnih institucija za zaštitu i unapređenje ljudskih prava.⁸

3. Komitet za prava osoba sa invaliditetom

Nadzor nad provođenjem Konvencije povjeren je Komitetu za prava osoba sa invaliditetom. Izbor, sastav, djelokrug i način rada Komiteta propisani su članom 34 Konvencije.

Osnovni zadatak Komiteta je da prima izvještaje država potpisnica Konvencije. Praksa razmatranja izvještaja pred ugovornim tijelima UN-a manje više je ujednačena, obzirom da se oslanja na iskustvo dva najdugovječnija među njima - Komiteta za ljudska prava⁹ i Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, te taj uspostavljeni obrazac primjenjuje i Komitet za prava osoba sa invaliditetom.¹⁰

U slučaju kada država potpisnica značajno kasni sa podnošenjem izvještaja Komitet je obavještava o potrebi razmatranja ostvarivanja njenih obaveza iz Konvencije, što će biti učinjeno na osnovu pouzdanih informacija dostupnih Komitetu, ako njen zvanični izvještaj ne pristigne u roku od tri

⁸ Čl. 33. st.2. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom

⁹ Komitet za ljudska prava se prvi suočio sa zadatkom nadzora nad primjenom Pakta o građanskim i političkim pravima i iz normativno skromno definisane nadležnosti uspio je da konsoliduju konzistentne obrasce svog postupanja iz čega je nastala obimom impresivna i sadržajem izuzetno bogata praksa. Vidjeti: Tomuschat, C., *Human Rights Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, 2003., str.172.

¹⁰ Čl. 36. st. 1. i 2.

mjeseca od kada je o obavještena. Komitet državu poziva da učestvuje u takvom razmatranju.¹¹

Ispitivanje izvještaja treba da dovede do zaključaka koji odražavaju stav Komiteta kao cjeline.¹² Komitet se izjašnjava o činjenicama i podacima koje mu je prezentirala vlada države čiji izvještaj razmatra. Praksa da države repliciraju na stavove ekspertnih tijela UN pokazala se konstruktivnom, pa je vjerovatno da će tu mogućnost u svom radu koristiti i Komitet za prava osoba sa invaliditetom. Razmjena argumenata u dobroj vjeri može samo dovesti do poboljšanja stanja ljudskih prava u državi na koju se rasprava odnosi.

U svojoj kolektivnoj ocjeni Komitet razmatra kako pozitivne aspekte, tako i faktore i teškoće koji otežavaju primjenu Konvencije, ističe pitanja koja su predmet zabrinutosti, te daje svoje prijedloge i preporuke.

Komitet za prava osoba sa invaliditetom ima karakter kvazi-sudskog organa. Njegovi prijedlozi i preporuke nisu obavezujućeg karaktera i nemaju svojstvo izvršnih naslova. One su samo načelno, politički, obavezne. Međutim, pošto predstavljaju autoritativan sud o povredi međunarodnog ugovora o ljudskim pravima one nisu pravno irelevantne. Kad god neka država učestvuje u međunarodnoj proceduri ona je u nju uključena do samog kraja, a to znači da bi mjere koje sadrže prijedlozi i preporuke Komiteta država trebala usvojiti kako bi se ispravila povreda prava koju je Komitet konstatovao.

Komitet za prava osoba sa invaliditetom će svim nadležnim tijelima, kad nađe za shodno „...proslijediti izvještaje država potpisnica, kako bi razmotrili zahtjev i ukazali na potrebu za tehničkim savjetom ili pomoći koje izvještaji sadržavaju zajedno s primjedbama i preporukama Komiteta o tim zahtjevima ili indikacijama ukoliko ih ima.“¹³

Uspjeh u radu Komiteta zavisi od saradnje sa državama ugovornicama Konvencije. Države su u obavezi pomagati članovima Komiteta u ispunjavanju njihovih dužnosti, a Komitet će državama pomagati da prevaziđu teškoće u primjeni Konvencije razmatrajući načine i sredstva za jačanje nacionalnih kapaciteta za njeno provođenje.¹⁴

Posebno je značajna uloga koju Komitet ima u odnosu sa drugim odgovarajućim tijelima koja su osnovana međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima. Komitet ih može pozvati da budu prisutni kod razmatranja odredbi Konvencije koje ulaze u njihov krug rada, tražiti njihovo stručno

¹¹ Čl. 36. st. 2.

¹² Po ugledu na praksu Komiteta za ljudska prava iz 1992. godine. Vidjeti: Official Records of the HRCee (1991/92), II, 275, st. 45.

¹³ Čl. 36. st. 5

¹⁴ Čl. 37. st. 2.

mišljenje u tom kontekstu, ili ih konsultovati sa ciljem da se osigura dosljednost njihovih smjernica o izvještavanju, prijedloga i opštih preporuka, te izbjegavanja uduplavanja i preklapanja u obavljanju njihovih dužnosti.¹⁵ Ova vrsta saradnje posebno je značajna obzirom na praksu ranije uspostavljenih ugovornih tijela, njihove definisane i konzistentne postupke djelovanja, što se posebno odnosi na Komitet o ljudskim pravima, ugovorni organ Pakta o građanskim i političkim pravima.

Komitet je, u skladu sa članom 39 Konvencije, dužan da svake dvije godine podnosi Generalnoj skupštini i Ekonomskom i socijalnom savjetu izvještaj o svom radu.

4. Postupci međunarodne zaštite

Efikasnost ostvarivanja utvrđenog međunarodnog standarda ljudskih prava u unutrašnjem pravu ne zavisi samo od sredstava koja će mu osigurati unutrašnji pravni sistem, a čija funkcija je da potakne primarnu i osigura sekundarnu efikasnost ovim normama, već i od mehanizma međunarodne zaštite.

Globalni sistem zaštite ljudskih prava obično djeluje u tri pravca - osigurava mogućnost međudržavne pritužbe, što Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom ne predviđa, daje mogućnost ulaganja individualne pritužbe nadzornom organu ustanovljenim konkretnim ugovorom, što je mogućnost koju država dobrovoljno prihvata pristupanjem Opcionom protokolu uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i propisuje dužnost periodičnog izvještavanja o provođenju preuzetih obaveza, što kao obaveza postoji za sve države koje su pristupile Konvenciji o pravima osoba sa invaliditetom.

a. Izvještaji država

Osnovni zadatak unutrašnjeg prava je da izborom podesnih metoda osigura ostvarivanje preuzetih obaveza koje su nastale pristupanjem države međunarodnom ugovoru. Države se nakon ratifikacije obavezuju da će tijelu kome je povjeren nadzor nad ostvarivanjem ugovora podnositi periodične izvještaje čiji je cilj da se ustanovi da li, i uolikoj mjeri, država izvršava obaveze koje je preuzela.

Obaveza podnošenja izvještaja se preuzima činom ratifikacije međunarodnog ugovora. Ovo je uobičajeni način nadzora za univerzalne ugovore o ljudskim pravima, pa je to slučaj i sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom.

Zadatak periodičnih izvještaja je da ukažu na društvene prilike i na mjere koje se preduzimaju da bi se obaveza ostvarivanja ljudskih prava i

¹⁵ Čl. 38.

realizovala. Implementacija ljudskih prava utvrđenih međunarodnim normama u unutrašnji pravni poredak ne može se svesti samo na zakonodavnu aktivnost i postupanje drugih državnih vlasti, pa izvještaji trebaju predložiti društvene faktore koji na različite načine utiču na taj složeni društveni proces koji treba da osigura stvarno uživanje ljudskih prava, a sa kojima se država susreće u njegovoj realizaciji.¹⁶

Države su uglavnom sklone da ostvarivanje međunarodnih normi o ljudskim pravima u svom poretku pokažu kroz dobre primjere iz svoje prakse kojima potvrđuju da su svojim izborom instrumenata implementacije osigurale potpunu zaštitu ljudskih prava u skladu sa standardom na koji su se obavezale, izbjegavajući pri tome da priznaju teškoće sa kojima se suočavaju.

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom u članu 35 predviđa obavezu za visoke strane ugovornice da inicijalni izvještaj podnesu u roku od dvije godine nakon stupanja na snagu Konvencije, a naredne izvještaje u periodima od četiri godine.

Sankcija za kašnjenje u izvršavanju ove ugovorne obaveze nije predviđena Konvencijom, mada su u takvim situacijama konstituisana ovlaštenja Komiteta za prava osoba sa invaliditetom čiji je cilj da se otklone posljedice takvog ponašanja.¹⁷

Komitet za prava osoba sa invaliditetom, kao nadzorno tijelo Konvencije, pored utvrđivanja pravovremenosti i ispunjavanja formalnih zahtjeva koji se od izvještaja traže¹⁸ ima zadatak da izvještaj razmotri i da na osnovu toga definiše svoje prijedloge i opšte preporuke. Iako ocjene Komiteta nisu obavezujuće, one su u prvom redu usmjerene na uputstva i smjernice za državu koja je izvještaj podnijela, neke od njih imaju veliku važnost i uticaj, a njihov doprinos je posebno važan kada se odnose na tumačenje obaveza povodom programskih prava.

Sistem periodičnog izvještavanja u ovom slučaju pokazao se kao jedini mogući način da se ostvari nadzor nad kategorijom neutuživih prava, obzirom da se njihova zaštita ne može ostvariti putem individualnih predstavki, čak i kada države prihvate ovu vrstu nadzora nad svojim obavezama.

Neposredni efekti sistema periodičnog izvještavanja su skromni, ali je njihovo dugoročno djelovanje značajno. Ovo se odnosi na promovisanje obaveze poštovanja preuzetih prava što za državu potpisnicu Konvencija predviđa u

¹⁶ Čl. 35. st. 5.

¹⁷ Čl. 36. st. 2.

¹⁸ Smjernice o formi i sadržaju izvještaja država ugovornica definisao je Komitet za ljudska prava. O opštim smjernicama o formi i izvještaju država ugovornica, na osnovu čl. 40 PGP, vidjeti: *Yearbook of the HRCee (1977-78)*, II, str. 248. Ispravljena verzija iz 2000: Report of the HRCee, (2001), I, dok.UN A/56/40, str.162.

članu 36 stav 4. Obaveza Komiteta je, kako je predviđeno članom 36 stav 5, da izvještaje dostavi specijalizovanim agencijama, fondovima i programima UN i drugim nadležnim tijelima. Ova promotivna djelatnost potiče postupanje naklonjeno ljudskim pravima i njegovanje kulture ljudskih prava, što je od presudnog značaja za stvaranje pogodnog društvenog ambijenta u kome će se ta prava zaista i ostvariti.

b. Predstavke

Pristupanjem Opcionom protokolu uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom država potpisnica dozvoljava da se Komitetu za prava osoba sa invaliditetom, kao ugovornom organu Konvencije, dostavljaju predstavke koje će on razmatrati. Opcioni protokol dozvoljava da se kao titulari prava na ulaganje predstavke pojave „pojedinci i grupe pojedinaca“¹⁹ koji za sebe tvrde da su žrtve kršenja prava od strane države koja se, pristupanjem Konvenciji, obavezala na njihovo poštovanje. Pominjanje „grupe lica“ ovdje ima posebno značenje. Autori Protokola su na ovaj način htjeli da naglase potrebu da se u slučajevima kada je titular aktivne legitimacije ovako označen predviđeni uslov da je žrtva kršenja prava treba ublažiti. Da li će to ublažavanje biti tumačeno na način da je dovoljno da grupa pokaže da na osnovu nekog zakonodavnog akta ili neke opšte upravne mjere dolazi u položaj opšte diskriminacije, kako je ovo postavljeno u kontekstu tumačenja člana 2 Fakultativnog protokola uz Konvenciju o suzbijanju diskriminacije žena, što bi dalo osnova za neku vrstu apstraktne kontrole normi, tek treba da pokaže praksa Komiteta za prava osoba sa invaliditetom.

Individualnom predstavkom se osigurava da inicijativu za pokretanje mehanizma zaštite konvencijskih prava preuzmu oni koji za njeno ostvarivanje imaju najviše interesa. Međunarodni nadzor kroz aspekt individualnih predstavki značajan je jer će kroz niz međusobno različitih konkretnih situacija u kojima će biti primijenjen istovremeno proširiti spoznaju o stvarnim dometima primjene garantovanih konvencijskih prava. Njegova praksa, se na taj način, ne odnosi samo na konkretne predmete koje razmatra Komitet za prava osoba sa invaliditetom, već utiče i na tumačenje i na unapređivanje sadržaja Konvencije.

Obzirom na činjenicu da Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom obuhvata i građanska i politička, ali i ekonomska, socijalna i kulturna prava značajno je da se utvrde stvarni dometi efikasnosti primjene ovog instrumenta zaštite.

Stepen obaveznosti u ostvarivanju prava utvrđenih normama međunarodnog prava o ljudskim pravima se razlikuje, a ta razlika se reflektuje na položaj njegovih titulara.

¹⁹ Čl. 1 st.1. Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom

Sudski i kvazi-sudski postupci nisu podesni da se njima osigura zaštita ekonomskih, socijalnih ili kulturnih prava, pošto ona uglavnom ne sadrže individualna pravna ovlaštenja na temelju kojih se može tražiti od države izvršenje njenih obaveza. Ipak, obzirom na heterogenost ove generacije prava, na šta je već ukazano, izuzetak je moguć i to kod onih prava iz ove kategorije koja su podesna da zaštite pojedinca od miješanja države, ali i onih na koja se on može pozvati u vezi sa klauzulama o jednakosti i nediskriminaciji čime postaju osnov za sudski postupak.

Iako se mehanizam sudske zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ne smije potpuno isključiti ipak ga treba prihvatiti sa opravdanom rezervom. Gdje god se pravo eksplicitno ne definiše, već se utvrđuje kao poželjni standard iz kog ne slijedi individualno pravno ovlaštenje, nema ni pripadajuće pravne zaštite po tom osnovu. Implementacija ovakvog prava ostaje tek sadržaj objektivne društvene politike. Individualne predstavke nisu sredstvo kojim se na nju može djelotvorno uticati.

Individualna predstavka, obzirom na uslove koje predviđa član 2 Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, ne smije biti anonimna, ne smije biti korištena kao zloupotreba prava na podnošenje predstavke i nespojiva sa odredbama Konvencije. Predstavka će biti neprihvatljiva ako je Komitet već razmatrao isto pitanje ili je ono bilo ili jeste predmet postupanja pred drugim međunarodnim tijelom. Uslov za podnošenje peticije je iscrpljenost domaćih pravnih lijekova. Ovaj uslov ne odnosi se na one pravne lijekove predviđene unutrašnjim pravom čija je primjena bezrazložno produžena ili je vjerovatno da njihova primjena neće dovesti do željenog efekta. Predstavka će biti neprihvatljiva kao neosnovana i kada nije dovoljno podkrijepljena, te ako su se činjenice, na koje se predstavka odnosi, desile prije nego što je država pristupila Konvenciji, sem ako se činjenice nastavljaju i poslije tog datuma.²⁰

c. Privremene mjere

Podnosioci predstavki često traže donošenje privremenih mjera u strahu da bi im ponašanje države, zbog čega i traže zaštitu pred Komitetom, moglo nanijeti nepopravljivu štetu. Komitet taj zahtjev može proslijediti državi potpisnici na koju se predstavka odnosi. Koristeći diskreciono pravo koje mu je na ovaj način dato Komitet ne odlučuje o dopuštenosti ili osnovanosti predstavke.

²⁰ Čl. 2. Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom.

Uvažavanje zahtjeva za preduzimanje privremenih mjera po nalogu Komiteta za prava osoba sa invaliditetom izvjesno bi doprinijela ozbiljnosti postupka i doprinijelo uspješnijoj zaštiti konvencijskih prava.²¹

Postojeće normativno rješenje Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom ne kaže izričito da pozvana država mora usvojiti zahtjev za privremenim mjerama. Ovlaštenje Komiteta za prava osoba sa invaliditetom završava na donošenju prijedloga i preporuka, pa nema osnova da se obavezujući karakter pripiše njegovim privremenim mjerama. Ipak, prema praksi Komiteta za ljudska prava i presudi Međunarodnog suda pravde u presudi Lagrand²² određivanje privremenih mjera stvara pravnu obavezu prema državi kojoj je upućen.

Ovaj stav se može tim prije primijeniti u slučaju predstavki da bi se autoritetom ekspertskog tijela osigurala zaštita povrijeđenog prava.

d. Ozbiljno i sistemsko kršenje prava iz Konvencije

U slučaju ozbiljnog i sistemskog kršenja prava iz Konvencije Komitet je ovlašten, kada o tome ima pouzdane informacije, da državi potpisnici dostavi svoja zapažanja o tome i pozove je da sarađuje u razmatranju informacije. Komitet, uzimajući u obzir informacije koje bi mu mogla dostaviti pozvana država, kao i sve druge koje su mu dostupne, može imenovati jednog ili više izvjestilaca sa zadatkom provođenja istrage u konkretnom slučaju, uz obavezu da o svojim nalazima hitno izvjesti Komitet.²³ Istraga je povjerljiva, može se, uz dobijenu saglasnost, voditi i na teritoriju države, čija saglasnost se traži u svim fazama postupka.

Komitet nalaze istrage, zajedno sa komentarima i preporukama, dostavlja državi potpisnici na koju se oni odnose. Njena obaveza je da se o istim izjasni u roku od šest mjeseci.²⁴

Ukoliko je država bila podvrgnuta istrazi, Komitet može da traži da se mjere poduzete u skladu sa njenim nalazom navedu u izvještaju koji je dužna da podnese prema članu 35. Konvencije.

Ova procedura refleksija je rezolucije Ekonomskog i socijalnog savjeta broj 1235 i 1503 kojima su ustanovljene procedure za slučajeve masovnog i

²¹ U prilog ovome govori uspješna praksa primjene privremenih mjera u slučajevima kada ih je naložio nadzorni organ Konvencije protiv mučenja. Vidjeti: Report of the CATCee, 2002, dok. UN A/57/44, str. 205.

²² LaGrand, presuda od 27.6.2001.

²³ Čl. 6. st. 2. Opcionog protokola uz konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom.

²⁴ Čl. 6. st. 4.

sistematskog kršenja ljudskih prava.²⁵ Njihova najveća slabost je što ih države nerado prihvataju doživljavajući ih kao povredu svog suvereniteta. Praksa je pokazala da je mehanizam djelotvorniji kada je usmjeren na generalnu pojavu koja ima obilježja masovnog i sistematskog kršenja, nego kada se odnosi na konkretnu povredu takve prirode. Države lakše prihvataju procedure u ovom opštem kontekstu i spremnije su na saradnju.

UN-ovi ugovorni organi do sada nisu razvili jedinstvenu metodologiju rada za ovakve situacije, to je slučaj i sa Komitetom za prava osoba sa invaliditetom, ali je vjerovatno da će se u narednom vremenu postupak u praksi razvijati i doprinijeti efikasnosti zaštite konvencijskih prava.

5. Zaključak

Da bi međunarodni standard zaštite ljudskih prava, utvrđen međunarodnom pravnom normom, ostvario cilj svog donošenja države ga moraju primijeniti u okviru svog unutrašnjeg pravnog sistema.

Implementacija obaveza preuzetih po osnovu pristupanja međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima podrazumijeva da će se kontrola provoditi i pred nadzornim tijelima koja su tim ugovorima predviđena. Mada postojeći nadzorni mehanizmi zaštite ljudskih prava na univerzalnom nivou još uvijek nisu potpuno razvijeni i dovoljno raznovrsni, njihov značaj se ne može osporiti.

Efikasnost pravnih normi znači manje ili više uspješnu integraciju normativnih značenja, vrijednosti i ciljeva sa stvarnim ponašanjem njihovih adresata, čime se ostvaruju pojedini vidovi funkcije pravnih normi i uspostavlja stvarni pravni poredak. Zbog ovoga, namjera međunarodnog normotvorca je da normama ljudskih prava osigura potpunu efikasnost, mada on u toj namjeri u potpunosti ne uspijeva.

Iako je riječ o normama koje uživaju spontani interes adresata koji ih autonomno motiviše, jer oni u njima prepoznaju mogućnost za ostvarivanje svojih interesa, i taj sadržaj prihvataju sa uvjerenjem, struktura pravnih odnosa i društvene moći, razvijenost unutrašnjih, nacionalnih, pravnih sistema, u čijem okviru se njihova realizacija treba ostvariti, njihove pravne tehnike i različit nivo pravne i društvene svijesti utiču na zaključak da je efikasnost međunarodnog standarda zaštite ljudskih prava uvijek djelomična i da njenoj efikasnosti značajno doprinosi i činjenica što međunarodne pravne norme o ljudskim pravima, bez obzira na nespornan autoritet svog donosioca, nisu praćene izvjesnom i ozbiljnom sankcijom u slučaju prekršaja. Mada je pravu uz silu

²⁵ Vidjeti: Buergenthal, T., Shelton, D., Stewart, P. D.: *International Human Rights In a Nutshell*, Thomson Reuters, 2009., četvrto izdanje, str. 140.

imanentan njoj suprotan element uvjerenja, efikasnost pravne norme još uvijek zavisi od prisile kojom je njena realizacija osigurana.²⁶

Ovo se potvrđuje i u slučaju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

Mehanizam zaštite prava iz Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u ovom smislu predviđa samo obavezu periodičnog izvještavanja za visoke strane ugovornice. Mogućnost ulaganja individualnih predstavlki, kao i nadležnost Komiteta u slučaju ozbiljnog i sistematskog kršenja prava iz Konvencije uslovljeni su prihvatanjem Opcionog protokola. Opcioni protokol predviđa da visoka strana ugovornica, u slučaju ove druge nadzorne mjere, može u trenutku potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja Protokolu, da isključi ovu nadležnost Komiteta. Čak i kada se ovi postupci primijene nijedan od njih ne završava obavezujućom odlukom.

Odbijanje prihvatanja i učešća u postupcima nadzora i nepoštovanje prijedloga i preporuka koji slijede nakon njihovog provođenja od strane država na koje se odnose opravdano dovode u pitanje efikasnost predviđenih mjera.

Mada se o uspješnosti međunarodnog nadzora može polemisati, ona se ipak ne može sasvim poreći. Djelotvornost prijedloga i preporuka Komiteta za prava osoba sa invaliditetom zavise od spremnosti države da ih prihvate i realizuju, a to se dešava samo u onim slučajevima kada je državi na koju se one odnose stalo do međunarodne reputacije i kada ona zaista želi da poštuje standarde međunarodne zajednice na koje se obavezala.

Ako je efikasnost mehanizma međunarodnog nadzora neizvjesna, njegova vrijednost je nesporna. Svojim djelovanjem Komitet za prava osoba sa invaliditetom snažno promoviše prava garantovana Konvencijom i daje jasne smjernice za njihovo bolje ostvarivanje.

²⁶ Vidjeti: Perić, B., *Znanost i dijalektika*, Sveučilišna naklada, Zagreb 1978., str.76.

Professor Mirjana Nadaždin Defterdarević, LL.D.
Faculty of Law of the University "Džemal Bijedić"

MEASURES OF INTERNATIONAL SUPERVISION OF THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

Summary: The Convention on the Rights of Persons with Disabilities provides for modest measures of control which are accompanied by the non-binding nature of the decisions made after its implementation. A State which has adhered to the Convention shall submit to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities periodic reports on the measures it is taking to implement the Convention. No sanction is foreseen for non-fulfillment of this obligation. Other control measures, individual complaints, request for interim measures or investigations in the event of serious and systematic human rights violations, are optional and take place only when the countries agree to them.

Although the performance of international supervision can be argued, because the effectiveness of the proposals and recommendations of the Committee for the rights of people with disabilities depend on the readiness of the country to accept and implement, it cannot be completely denied.

Key words: Convention on the Rights of Persons with Disabilities, human rights, international monitoring of implementation, the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, the effectiveness of the measures.