

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

NADZOR NAD OSTVARIVANJEM LJUDSKIH PRAVA NA GLOBALNOM NIVOU – NOVELIRANJE PRISTUPA KAO ODGOVOR IZAZOVIMA STVARNOSTI

Sažetak: Uspostavljanje nadzora nad ljudskim pravima je rezultat nastojanja da se normativni sadržaji koji ljudska prava garantuju podesno pretvore u životnu stvarnost.

U okviru UN paralelno su se razvijale dvije procedure nadzora. Prva je, kao neugovorni mehanizam nadzora, utemeljena na Povelji UN-a. Druga je vezana uz djelovanje ekspertnih tijela koja su predviđena ugovorima o ljudskim pravima.

Činjenica postojanja različitih nadzornih mehanizama otvara pitanje njihovih specifičnosti ali i prirode njihovog međusobnog odnosa.

Analiza nadzornih mehanizama usmjerena je na pitanje kompetencija nadzornih tijela, procedura postupanja, ishoda i stvarnih efekata istih.

Istraživanje je poduzeto sa ciljem da utvrdi koliko izmjene u nadzornom mehanizmu predstavljaju primjeren odgovor zahtjevima društvene stvarnosti i zasniva se na primjeni dogmatskog, teleološkog i aksiološkog metoda.

Ključne riječi: ljudska prava, univerzalni sistem ljudskih prava, nadzorni mehanizam.

1. Uvod

Inicijalni okvir globalnog sistema zaštite ljudskih prava datira od samih početaka Organizacije ujedinjenih nacija.

Složeni univerzalni sistem ljudskih prava nastao je kao izraz namjere da se ideal slobode i jednakosti svih ljudskih bića ostvari u cijelom svijetu. U normativnom aspektu taj cilj je u značajnoj mjeri realizovan. Praktično, sasvim je izvjesno da je put pretvaranja tog ideala u stvarni život još prilično dugačak.

Djelotvornost globalnog sistema zaštite ljudskih prava bitno je uslovljena činjenicom da su ljudska prava u svojoj neposrednoj realizaciji još uvijek pod ingerencijom suverene države pod čijom nadležnosti pojedinci žive. Međunarodna zajednica, makar je ovdje otjelotvorile Ujedinjene nacije, nema neposrednu kontrolu nad njihovom realizacijom. Mogućnost njenog djelovanja svedena je tek na nivo nadzora. Sam nadzor, bez obzira na djelotvornost instrumenata kojim se provodi, nije dovoljan da bi se ljudska prava oživotvorila, ali je njegovo postojanje nužno kao izraz konstantnog interesa onih koji su norme o zaštiti ljudskih prava donijeli za njihovo poštovanje i praktičnu primjenu.

U okviru UN paralelno su se razvijale dvije procedure nadzora. Procedura neugovorne prirode, tzv. non-treaty procedures, svoj temelj ima u Povelji UN-a. Druga procedura je vezana uz djelovanje ekspertnih tijela čiji je mandat predviđen ugovorima o ljudskim pravima donesenim pod okriljem UN-a. Činjenica postojanja različitih nadzornih mehanizama otvara pitanje njihovih specifičnosti kao i pitanje njihovog međusobnog odnosa.

1. Neugovorni nadzorni mehanizam

Nadzorni mehanizam nad provođenjem ljudskih prava koji u okviru UN-a je povjeren Ekonomskom i socijalnom vijeću (ECOSOC), Komisiji za ljudska prava i Potkomisiji za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. Najznačajniju ulogu u njegovoj realizaciji imala je Komisija za ljudska prava koja je povjerenu zadaću obavljala šest decenija od svog osnivanja. Kritike na njen rad, koje su s vremenom postajale sve intenzivnije i sve češće, dovele su do prve značajne reforme u ovom nadzornom mehanizmu koja će Komisiju za ljudska prava zamijeniti novim nadzornim tijelom – Vijećem za ljudska prava.

1.1. Komisija za ljudska prava

Komisiju za ljudska prava 1946. godine osnovalo je Ekonomsko i socijalno vijeće na osnovu čl. 68 Povelje UN-a. Članovi Komisije¹ bili su diplomatski predstavnici svojih država. U početnoj fazi rada djelatnost Komisije za ljudska prava bila je dominantno usmjerena na normativnu aktivnost². Njena nadzorna funkcija bila u drugom planu. Vremenom fokus djelovanja Komisija prenosi se na razmatranje predstavki o kršenju ljudskih prava. Ta nova funkcija Komisije ukazaće na kontradikciju između njenog personalnog sastava³ i njene nadležnosti, što će ostati kao trajno opterećenje tokom svih godina njenog djelovanja.

Komisija je pritužbe na stanje ljudskih prava počela da prima odmah po svom osnivanju. Međutim, očigledni politički uticaji na rad Komisije bili su dovoljno snažni da osujete njeno djelovanje po tom osnovu. Ovo je dodatno osnaženo i sadržajem Rezolucije ECOSOC 75(5) od 5. augusta 1947. kojom je odlučeno da Komisija nema ovlaštenje da poduzima bilo kakve mjere po osnovu prispjelih žalbi koje se tiču ljudskih prava.

Praksu nije promijenila ni Rezolucija 728F (XXVIII) od 30. jula 1959. iako je njom ustanovljen metod sortiranja peticija. Spisak peticija povjerljivog karaktera, kako je Rezolucijom predviđeno, bio je zaštićen u tolikoj mjeri da se informacijama nisu mogli koristiti ni sami članovi Komisije.⁴ Što se nadležnosti

1 Broj članova Komisije vremenom je od inicijalnih 18 članova porastao na 53 člana.

2 Komisija je dala najveći doprinos u formulisanju sadržaja Univerzalne deklaracije i Međunarodnih paktova.

3 Komisiju za ljudska prava činili su predstavnici vlada što je njihovo djelovanje pristrano i politički motivisalo.

4 L. Sohn & T. Burgenthal: International Protection of Human Rights, 1973., 748-750.

Komisije tiče i dalje „ona nema nikakvih ovlaštenja da poduzima bilo kakvu akciju u vezi s bilo kojom pritužbom koja se tiče ljudskih prava.“⁵

Opisani nadzorni mehanizam se pokazao nedjelotvornim i besmislenim i kao takav je bio predmet žestokih kritika.

Ekonomsko i socijalno vijeće je 6. juna 1967. godine donijelo je Rezoluciju 1235⁶ kojom je Komisija dobila mandat da raspravlja o kršenju ljudskih prava u pojedinim državama. Ova „otvorena procedura“ i iskorak u postupanju Komisije koji je nakon nje uslijedio govori o većem stepenu odlučnosti da se kandiduju teme koje su predstavljale ozbiljan problem realizaciji ljudskih prava poput aparthejda (čemu je inicijalno procedura bila i namijenjena), rasizma i neoimperijalizma.⁷

Rezolucija 1235 je Komisiji i njenoj Potkomisiji omogućila da se bave obavještenjima koja su dobile iz bilo kog pouzdanog izvora, a koja su u domenu njene nadležnosti bez pokretanja prethodnih procedura. Postupak pred Komisijom dobiva procesno definisanu fizionomiju uvođenjem adversarnog načela, a država čija je praksa predmet razmatranja imala je mogućnost učešća na dvije zatvorene sjednice.⁸ Procedura se mogla pokrenuti od zemlje članice UN-a, grupe zemalja ili Potkomisije za ljudska prava.

Postupajući po ovoj proceduri Komisija je najčešće imenovala specijalnog izvjestioca ili radnu grupu. Pravni osnov za njihovo imenovanje, kao i za mjere koje će na osnovu toga usvojiti, nalazi se u odredbama Rezolucije 1235.⁹ Da bi se osigurala djelotvornost i smanjio otpor primjeni procedure po Rezoluciji 1235 kreiran je i tematski mehanizam koji je usmjeren na samu pojavu i vrstu povrede ljudskih prava kojom će se baviti radna grupa ili izvjestilac kome je to stavljeno u zadatak. Te specijalne procedure su se u dosadašnjoj primjeni pokazale kao dobro prihvaćen nadzorni pristup - pokazale su efikasnost u primjeni i sposobnost svog prilagođavanja i usavršavanja.

O svojim nalazima Komisija je preko ECOSOC-a izvještavala Generalnu skupštinu i na taj način o razmatranom stanju ljudskih prava obavještavala sve države članice UN-a.

Komisija je pozivajući se na Rezoluciju 1235 u slučaju Čilea 1975. njenu primjenu proširila na slučajeve sistematskih povreda ljudskih prava, što se, kao način rada, ustalilo 1979. godine otvorivši tako Komisiji široko područje djelovanja, a povećana objektivnost u postupanju će dodatno doprinijeti legitimnosti i uvjerljivosti njenog rada.

5 T. Burgenthal, D. Sheltin, D.P.Stewart: International Human Rights in a Nutshell, West Nutshell Series, 2009., 141.

6 Detaljnije vidjeti: Alston, ur., The HRCion, The United Nations and Human Rights, Oxford, Clarendon Press 1992., 155-181.

7 Forsythe D. P.: Human Rights in International Relations, Second edition, Cambridge University Press, Cambridge 2006., 75.

8 Na prvoj, uz davanje informacija i mogućnost učešća u raspravi, prisustvo je uobičajeno.

9 T. Burgental: Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku, Magistrat, Sarajevo, 1998., 60.

Napredak koji je procedura po Rezoluciji 1235 donijela ipak nije osporio raniju lošu praksu da izbor zemalja na koje će postupak biti primijenjen zavisi od njihove političke moći ili uticaja njihovih političkih pokrovitelja. Upravo zbog ovoga puno nada je polagano na automatizam procedure 1503 koja je ovaj politički uticaj trebala osujetiti.

Rezolucija 1503, koju je Ekonomsko i socijalno vijeće donijelo 27. maja 1970., novelirala je nadzorni mehanizam Komisije za ljudska prava. Mandat Komisije je proširen stavljajući joj u nadležnost i mogućnost da istražuje predstavke koje su ukazivale na dosljedne obrasce i pouzdano utvrđeno redovno, sistematsko i grubo kršenje ljudskih prava. Postupak je mogao inicirati svaki pojedinac, grupa ili nevladina organizacija podnošenjem predstavke kojom ukazuju na takvo stanje u nekoj državi. Uslov u ovom slučaju nije bio da je podnosilac i sam žrtva kršenja prava, sem što, prema Potkomisiji, Rezolucija 1. (XXIV) čl. 2.(a). ima „neposredno i pouzdano saznanje o tim kršenjima“. Podnošenju peticije mora prethoditi iscrpljenost pravnih lijekova u nacionalnom pravnom sistemu. Predviđeni postupak je podrazumijevao prethodni angažman Potkomisije i njene radne grupe nakon čega se tek Komisiji dostavljao materijal koji je bio osnova da se utvrdi da li postoji obrazac sistematskih i teških kršenja ljudskih prava u pojedinoj zemlji.

Rezultat postupanja Komisije su bili izvještaji i preporuke ECOSOC-u ili ustanovljavanje Komiteta za *ad hoc* istrage.¹⁰ Postupak je davao i mogućnost da se se imenuje i specijalni izvjestilac čiji je zadatak bio da prikupi potrebne informacije na licu mjesta i dostavi ih Komisiji.

Nova procedura nije išla u prilog efikasnosti. Sam postupak je bio obavljen velom tajne. Do 1978. nisu se objavljivala ni imena država koje su bile predmet razmatranja. Ni izvještaji Komisije nisu bili informativni u tom smislu. Saznanja o predmetu i sadržaju postupanja Komisije bila su dostupna tek malobrojnim kojima je tu spoznaju omogućavalo dobro poznavanje mehanizma njenog rada.

Postupak po Rezoluciji 1503 je bio značajan u nekoliko aspekata: Komisiji je činio dostupnim uvid u stvarno stanje ljudskih prava u nekoj zemlji, otvarao je mogućnost da se o pitanju ljudskih prava raspravlja i, što je posebno važno, pokrenuti postupak je dobio karakter automatizma (nije se odlučivalo da li će se postupak voditi uz pretpostavku da je poštovao određeni utvrđeni obrazac hijerarhijski organizovane procedure).

Osim ovoga cijeli postupak, uključujući i žalbenu proceduru, bio je koncipiran tako da se krivica države za kršenje ljudskih prava sakrije i minimizira, a sam postupak podesnim procesnim radnjama oduži u vremenu i izgubi svoj smisao. Postupak je, istina, davao mogućnost da se objave informacije o državama koje su bile predmet razmatranja po Rezoluciji 1503. Mada to nije moglo kompenzirati njegove navedene nedostatake, ipak je javno objavljivanje da je do kršenja ljudskih prava došlo i da je ono skrivljeno ponašanjem države, kao javna stigmatizacija počinilaca u međunarodnoj zajednici, bilo svojevrstan napredak.

¹⁰ Šire o strukturi postupka po Rezoluciji 1503 u T. Burgenthal, isto.

Postupak po Rezoluciji 1503 uglavnom se završavao pred Komisijom za ljudska prava sem kada bi slučaj prešao u nadležnost ECOSOC-a, kada bi postajao javan.

Komisija je s vremenom inicirala mogućnost transformacije postupka iz jedne u drugu od predviđenih procedura.

U svom godišnjem izvještaju 1993. Komisija je ovo prvi put kao način postupanja primijenila u slučaju svojih akcija u Sudanu i Zairu¹¹. Posebno ozbiljne situacije gubile su time zaštitu tajnog postupka 1503 i poprimale karakter javnosti iz procedure 1235 što je Komisiji otvaralo šire područje djelovanja.¹²

Rezolucija ECOSOC 2000/3 od 16. juna 2000. godine postupak po Rezoluciji 1503 je novelirala uvođenjem dvije radne grupe: za predstavke i za situacije. Radna grupa za predstavke imala je ulogu trijažne instance sa zadatkom da selektira pristigle informacije. One koje je cijenila ozbiljnom potvrdom masovnog kršenja ljudskih prava dostavljala je Radnoj grupi za situacije koja je odlučivala o daljoj sudbini podneska.

Ako bi radna grupa za situacije podnesak dostavila Komisiji za ljudska prava ova je imala nadležnost da donese odluku o konkretnim mjerama koje će preduzeti.

Uprkos rezultatima koje je Komisija za ljudska prava ostvarivala neskriveni politički uticaj na njen rad podrivao je i kompromitovao kredibilitet njenog djelovanja, posebno u oblasti nadzora nad ostvarivanjem ljudskih prava. Njeno djelovanje u zakonodavnom aspektu je bilo impresivno¹³. U oblasti nadzora nad provođenjem ljudskih prava to joj nije polazilo za rukom. Politički interesi, i kalkulabilnost koja je iz toga proizlazila, odvrćali su članove Komisije od očekivane uloge advokata ljudskih prava. Instruirani od svojih državnih vlasti članovi Komisije nisu ni imali mogućnosti da se iskreno posvete cilju koji je bio razlog formiranja ovog tijela.

Izbor Libije na predsjedničko mjesto 2003., ili članstvo Sudana u vrijeme tragedije u Darfuru predstavljali su krajnji politički cinizam. Nakon šest decenija, da bi se osujetilo dalje urušavanje ugleda nadzornog mehanizma zasnovanog na Povelji UN-a, djelovanje Komisije moralo je biti okončano.

1.1.1. Potkomisija za promociju i zaštitu ljudskih prava

U šest decenija djelovanja uz Komisiju za ljudska prava u realizaciji nadzorne funkcije djelovala je i Potkomisija za promociju i zaštitu ljudskih prava.¹⁴ Riječ je o organu koji je izvjesno bio najviše posvećen pitanju ljudskih prava. Eksperti

11 Vidjeti Izvještaj sa XLIX zasjedanja Komisije za ljudska prava, UN Doc. E/1993/23, E/CN.4/1993/122

12 Vidjeti šire: R.J.Cook: International Human Rights Mechanism: The Role of the Special Procedure in the Protection of Human Rights – The Way Forward After Vienna, I.C.J.Rev., No.50, 1993., 31.

13 Potvrda toga je Univerzalna deklaracije o ljudskim pravima.

14 Potkomisija je osnovana 1947. inicijalno imenovana kao Potkomisija za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina. Naknadno se ustalila navedena nominacija.

koji su učestvovali u radu Potkomisije djelovali su u ličnom svojstvu. Primarni zadatak Potkomisije bila je izrada studija i preporuka za Komisiju usmjerenih na pitanja diskriminacije u bilo kom aspektu vezanom za ljudska prava, ali je domen djelovanja mogao biti i širi ako je postupanje bilo po ovlaštenju ECOSOC-a ili same Komisije za ljudska prava¹⁵. Djelovanje Potkomisije posebno je značajno u aspektu razvoja postupaka za bavljenje teškim kršenjima ljudskih prava. Osobito je važan njen doprinos u provođenju postupka po Rezoluciji 1503.

1.2. Vijeće za ljudska prava

Talasom reformi koje su na početku XXI vijeka zahvatile Organizaciju ujedinjenih nacija Komisija za ljudska prava je Rezolucijom Generalne skupštine br. 60/251 od 15. marta 2006. zamijenjena Vijećem UN-a za ljudska prava. Vijeće je nastalo kao odgovor na kritike koje su pratile rad Komisije, posebno na utemeljeni prigovor politiziranosti njenog pristupa. Novoosnovano tijelo po svom mandatu se nije razlikovalo od Komisije na čije mjesto je stupilo. Osnovni zadatak Vijeća ostao je i dalje da promoviše univerzalno poštovanje svih ljudskih prava i sloboda, jednakih za sve bez razlikovanja bilo koje vrste, na pravičan i jednak način. Uz ovo, u nadležnosti Vijeća je i da razmatra i upozorava na kršenja ljudskih prava, uključujući tu i teška i sistematska kršenja, kao i davanje preporuka, promovisanje djelotvorne koordinacije i generalno utvrđenog koncepta ljudskih prava u okviru UN-a.

U realizaciji uloge koja mu je namijenjena Vijeće je trebalo da se vodi principima univerzalnosti, nepristrasnosti, objektivnosti i neselektivnosti, konstruktivnog međunarodnog dijaloga i saradnje imajući u vidu da svojim djelovanjem na taj način treba da osnaži i zaštiti sva ljudska prava. Vijeću je bila namijenjena i promotivna i savjetodavna funkcija kada su ljudska prava u pitanju¹⁶, ali i preuzimanje univerzalnog periodičnog nadzora nad njihovom realizacijom, preventivno djelovanje na sprečavanju kršenja ljudskih prava i hitan odgovor na krizne situacije koje ih ugrožavaju.

U odnosu na Komisiju za ljudska prava, Vijeće je naslijedilo organizacionu sličnost, ostalo međuvladino tijelo, ali je njegov sastav manje brojčan – Vijeće je sastavljeno od predstavnika 47 država. Kod izbora članova uzima se u obzir regionalna zastupljenost.¹⁷

Vijeće za ljudska prava svoje izvještaje podnosi direktno Generalnoj skupštini, ne Ekonomskom socijalnom i kulturnom vijeću, kako je to ranije činila Komisija.

¹⁵ Rez. 9.(II) EKOSOC od 21. Juna 1946.

¹⁶ U nadležnosti Vijeća je pružanja tehničke pomoći i izgradnje kapaciteta, zadatak da kandiduje i raspravlja o specifičnim problemima pojedinih ljudskih prava, daje savjetodavna mišljenja Generalnoj skupštini u formi preporuka, sa ciljem unapređivanja ljudskih prava, te promovisanje ostvarivanje ljudskih prava realizacijom obaveza visokih strana ugovornica.

¹⁷ Zemljama Zapada u Vijeću pripada 7 mjesta, čime su izgubile primat koji su u Komisiji ranije imale. Zemljama iz azijskog i afričkog u Vijeću pripada 26 mjesta što bitno mijenja i njihov polažaj, ali i odgovornost.

Generalna skupština uz to što neposredno vrši izbor članova Vijeća za ljudska prava postavlja kriterije, zapravo čvrsto formuliše zahtjeve izbora i načina rada u Vijeću. Države koje žele da postanu članice Vijeća moraće osigurati povjerenje svih zemalja članica UN-a. Bez obzira na regionalnu zastupljenost u Vijeću regionalne grupe nemaju karakter izbornih tijela jer to pravo pripada jedino Generalnoj skupštini. Novi način izbora ne podrazumijeva obavezu da u njegovom sastavu budu stalne članice Vijeća sigurnosti, pa za Vijeće za ljudska prava neće biti neuobičajeno da u njegovom sastavu izostanu članovi velike petorke. Preventivno ograničenje mogućoj zloupotrebi uticaja je i odredba da nijedna država ne može imati dva uzastopna trogodišnja mandata u Vijeću.

Izbor članova vrši se direktno i individualno, tajnim glasanjem i prostom većinom članova u Generalnoj skupštini. Ovakav način izbora daje puno veći legitimitet članovima Vijeća od onoga koji su imali članovi Komisije. Posebno se vodi računa da su kandidati za članove Vijeća predano posvećeni promociji i zaštiti ljudskih prava. Izabrani u Vijeće u tom smislu će morati i praktično da djeluju u okviru njegove nadležnosti što će biti podvrgnuto periodičnom nadzoru u vrijeme njihovog mandata. Državi koja je članica Vijeća, ukoliko je sama odgovorna za teška i sistematska kršenja ljudskih prava, može biti suspendovan mandat dvotrećinskom odlukom Generalne skupštine.

Vijeću je u ostvarivanju njegovih zadataka inicijalno predviđena obaveza zasjedanja u minimalno tri sjednice godišnje u trajanju od deset sedmica, uz mogućnost organizovanja posebnih sjednica ukoliko to traži trećina članova.

Godinu dana od početka rada Vijeće je usvojilo smjernice za svoje buduće djelovanje „Institution-building package“. Posebno mjesto u tom okviru pripada mehanizmu Univerzalnog periodičnog pregleda¹⁸ (UPR) koji se tiče stanja ljudskih prava u svim državama članicama UN-a.

Ovaj novouspostavljeni mehanizam izvještavanja primjenjuje se na sve članice UN-a. Njegovu primjenu Vijeće je utvrdilo Rezolucijom 5.1 iz juna 2007. godine¹⁹, predviđajući osnovu pregleda, principe i ciljeve koje treba slijediti, raspored i redoslijed pregleda država, procedure, zaključke i posljedice istog.

Vijeće je usvojilo i generalne smjernice za nacionalne izvještaje. Pravni standardi na koje izvještaji imaju referirati utvrđeni su Poveljom UN-a i Univerzalnom deklaracijom i pojedinačnim ugovorima o ljudskim pravima kojim je država koja izvještaj podnosi pristupila i dobrovoljno se obavezala na njihovo provođenje, kao i primjenjivim normama humanitarnog prava.

U formulisanju svoje ocjene Vijeće za ljudska prava će uz nacionalni izvještaj razmatrati i kompilaciju informacija zasnovanu na izvještajima ugovornih nadzornih tijela, posebnih procedura i ostalih relevantnih UN dokumenata, te vjerodostojnih i pouzdanih informacija dobijenih od nevladinih organizacija koji će za njega, u izvještaju dimenzioniranog obima, sačiniti Kancelarija Visokog

¹⁸ Inače, realizujući svoj mandat Vijeće je slijedilo procedure Komisije kada su u pitanju posebne procedure i mehanizam prigovora.

¹⁹ HR Council Res 5/1 (18. juna 2007).

komesara za ljudska prava. Svaka od 193 države članice UN biće predmet periodičnog razmatranja stanja ljudskih prava u ciklusu od 4 godine i 6 mjeseci koliko jedan nadzorni period traje.

Iz razloga ekonomičnosti i efikasnosti Vijeće se opredijelilo na formiranje tijela od tri izvjestioca, koji se biraju žrijebom uz obavezu da su iz različitih regionalnih grupa (tzv. *troika*). Njihov zadatak je razmatranje izvještaja država o čemu dostavljaju svoj izvještaj radnoj grupi kojoj je evaluacija periodičnih izvještaja u nadležnosti.

Uz sve navedene prethodne pripreme radne grupe konačno imaju po tri i po sata vremena za svaku državu koja je predmet nadzora, nakon čega će dostaviti izvještaj o ishodu dijaloga kojem se navode relevantne preporuke radne grupe kao i stavovi države. Usvojeni izvještaj o ishodu će biti podnesen do iduće sjednice Vijeća, na kojoj je omogućena diskusija o izvještaju u kojoj sudjeluje država kao i, između ostalih, nacionalne institucije za ljudska prava i NGO-ovi, nakon čega može uslijediti usvajanje finalnog izvještaja o ishodu.

Procedura univerzalnog periodičnog nadzora je pokazala izuzetan pozitivni efekat. Način učešća u postupku, pripreme za nadzor na nacionalnom nivou i uspostavljanje unutrašnjih tijela koja će ga učiniti efikasnim, te komunikacija sa međunarodnim nivoom govore o stvarnim efektima novouspostavljenog postupka.²⁰

Dosadašnje iskustvo primjene mehanizma univerzalnog periodičnog nadzora pokazalo je da je ova vrsta nadzora nad ostvarivanjem ljudskih prava komplementarna sa postupcima pojedinih ugovornih nadzornih mehanizama što dodatno doprinosi njenom značaju i efikasnosti.

Vijeće za ljudska prava naslijedilo je proceduralni okvir utemeljen Rezolucijama 1235 i 1503 i nastavilo sa njihovom primjenom. U ovom smislu nadzor je podrazumijevao i specijalne procedure koje se primjenjuju prema potrebi i okolnostima slučaja. Vijeće je noveliralo postupke specijalnih procedura u septembru 2008. revizijom tematskih mandata i njihovim proširivanjem. Jednako je bilo i sa specijalnim procedurama koje su se odnosile na pojedine zemlje koje su ovim noveliranjem proširene (slučaj Liberije, Konga, Bjelorusije, Kube).

Rezolucijom 5/2 usvojenom u junu 2007. Vijeće je ustanovilo svojevrsni pravilnik za nosioce mandata specijalnih procedura.

Vijeće je noveliralo i proceduru po Rezoluciji 1503 koja se odnosila na slučajeve teškog kršenja ljudskih prava. Priroda postupka je zadržala svoj povjerljivi karakter, ali je isti sada više usmjeren na žrtvu kršenja ljudskih prava i zahtjeva blagovremeno postupanje. Vijeće je nastavilo praksu radnih grupa za komunikaciju i situacije. Njihov zadatak je bio isti kao i u ranijoj fazi procedure 1503.²¹ Podnesci koji su nisu bili odbačeni dostavljaju su na razmatranje državi na koju su se optužbe za kršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda odnosile.

20 Vidjeti šire u: J. Connors and M. Schmidt: United nations u D. Moeckli, S. Shah & S. SivakumaranI International Human Rights Law, Oxford University Press, 2019., 364.

21 O nadležnosti i načinu rada radnih grupa vidjeti u: T. Burgenthal, D. Shelton, D.P.Stewart: International Human Rights in a Nutshell, West Nutshell Series, 2009., 148.

1.2.1. Savjetodavni komitet Vijeća za ljudska prava

U novoj strukturi nadzornog mehanizma uz Vijeće za ljudska prava djeluje i Savjetodavni komitet Vijeća za ljudska prava. To je nezavisno i nepristrasno ekspertno tijelo koje je zamijenilo Podkomisiju za promociju i zaštitu ljudskih prava Komisije za ljudska prava.²²

Zadatak Savjetodavnog komiteta je da daje stručne ekspertize na način i u formi kako to od njega traži Vijeće za ljudska prava. Samo nije ovlašteno da donosi odluke ili usvaja rezolucije čak ni kada se bavi situacijom u zemlji koju razmatra.

Mada je područje u kome se djelatnost Savjetodavnog komiteta do sada realizovala izuzetno široko i raznoliko, ovo se tiče u prvom redu njegove normativne aktivnosti, njegovi izuzetni kapaciteti i široke mogućnosti saradnje sa državnim, nacionalnim, mehanizmima za nadzor ljudskih prava, nevladinim organizacijama, UN specijalizovanim agencijama, međudržavnim institucijama, stiče se utisak da te mogućnosti nisu dovoljno iskorištene.

2. Ugovorni mehanizam nadzora

Ugovorni mehanizam nadzora u UN-ovom sistemu rezultat je konvencijske regulative Organizacije kojom je normirana oblast ljudskih prava. Njegovo provođenje povjereno je ekspertnim tijelima, komitetima, ustanovljenim svakim od ugovora. Ugovori propisuju i način rada, nadležnost, sastav i način izbora članova komiteta. Komiteti su nezavisni organi i ne mogu se smatrati klasičnim organima UN-a, mada su organski povezani sa djelovanjem Organizacije.

Osnovni zadatak komiteta je izrada izvještaja o stanju ljudskih prava koji se dostavljaju Generalnoj skupštini UN-a i koja o istim raspravlja.

Dva su ustaljena načina da se provede nadzor nad poštovanjem i primjenom ugovorom preuzetih obaveza u oblasti ljudskih prava – ispitivanje izvještaja država (što će biti predmet dalje analize) i postupci po predstavkama, individualnim i međudržavnim, koje ukazuju na kršenje preuzetih ugovornih obaveza.

U oba slučaja nadležnost za postupanje ima ugovorom predviđeno ekspertno tijelo.

2.1. Sistem izvještavanja u ugovornom nadzornom mehanizmu Ujedinjenih nacija

Periodično izvještavanje o realizaciji preuzetih obaveza iz ugovora o ljudskim pravima na globalnom nivou kao oblik nadzora preuzeto je kao dobra praksa od Međunarodne organizacije rada, koja ga je definisala u članu 22 svog Ustava,²³ u Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o ekonomskim socijalnim

22 O načinu izbora i rada Savjetodavnog komiteta vidjeti više: isto, 372.

23 „Svaka članica obavezuje se da Međunarodnom uredu rada podnosi godišnje izvještaje o mjerama koje je preduzela radi primjene odredbe Konvencije čija je potpisnica. Ovi izvještaji izradiće se u obliku formi i sadržavaće podatke koje zatraži upravno tijelo.“

i kulturnim pravima. Međutim, isti će, zbog okolnosti koje su pratile donošenje paktova, prvi put u UN-ovom sistemu zaštite ljudskih prava biti primijenjen u Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965.).

Obaveza nadzora predviđena Konvencijom podrazumijevala je da su visoke strane ugovornice Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije dužne da podnose izvještaje o zakonodavnim, sudskim, upravnim ili drugim mjerama koje su preduzele u cilju ostvarivanja prava iz Konvencije.²⁴

Godinu dana kasnije, 1966., kada su dva pakta napokon donesena, slijedila su ranije predviđeni, a u Konvenciji o zabrani svih oblika rasne diskriminacije već objavljeni, nadzorni mehanizam periodičnog izvještavanja.²⁵

Svi naknadno doneseni UN ugovori o ljudskim pravima slijedili su ovaj obrazac kada je nadzor nad preuzetim obavezama od strane visokih strana ugovornica bio u pitanju.²⁶ Razlike u načinu njegovog formulisanja nisu imale nikakvih funkcionalnih posljedica. Podnošenje periodičnih izvještaja postaje priznati modus UN-ovog ugovornog kontrolnog mehanizma. Značaj koji ima njegovo provođenje potvrđuje i zabrana stavljanja ugovornih rezervi kojim bi visoke strane ugovornice isključile ovu vrstu nadzora.

Obzirom na činjenicu da se nadzor ostvaruje kroz analizu izvještaja koji je sačinila sama država ugovornica, bez ikakvog miješanja koje bi se moglo protumačiti kao prijetnja njenom državnom suverenitetu, mehanizam periodičnih izvještaja bio je prihvatljiv nekadašnjim socijalističkim državama tradicionalno nesklonim bilo kakvom slobodnijem i odlučnijem djelovanju međunarodne zajednice u ovom kontekstu.

Mada se mehanizam periodičnog izvještavanja može smatrati unificiranim i ustaljenim nadzornim mehanizmom u okviru globalnog sistema zaštite ljudskih prava, Konvencija o statusu izbjeglica²⁷ je izuzetak. Član 35 st. 2 Konvencije predviđa obavezu dostavljanja informacija i statističkih podataka Uredu Visokog komesara za izbjeglice, ali Konvencija ne predviđa postojanje ekspertnog tijela koje bi te sadržaje razmatralo. Ova praznina u sistemu zaštite Konvencije ne samo

24 Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, čl. 9 st. 1.

25 Obaveza periodičnog izvještavanja predviđena je čl. 40 Pakta o građanskim i političkim pravima, te čl. 16 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

26 Međunarodna konvencija o ukidanju i kažnjavanju zločina aparthejda, 1973., kao mjeru implementacije zahtijeva podnošenje periodičnih izvještaja od država ugovornica i osnivanje tročlane grupe za njihovo razmatranje.

Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, 1973., predviđa osnivanje Komiteta za ukidanje diskriminacije žena, čl. 17, i obavezu povremenog izvještavanja država ugovornica o poduzetim mjerama radi primjene Konvencije, čl. 18. Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka za mjere implementacije zadužuje Komitet protiv mučenja kome su visoke strane ugovornice Konvencije u obavezi dostavljati izvještaje.

Konvencijom o pravima djeteta ustanovljen je Komitet za prava djeteta, čl. 43.1.) sa zadatkom da razmatra izvještaje koje su mu države članice dužne podnositi, čl. 44.

27 Konvencija je usvojena na Konferenciji UN o statusu izbjeglica i lica bez državljanstva 28. VII 1951.

da kompromituje konzistentnost nadzornog sistema u UN-ovim ugovorima o ljudskim pravima, već je istovremeno i njena najveća slabost.

2.2. Periodično izvještavanje – postupci i praksa

Svi UN-ovi ugovori o ljudskim pravima, uz ranije pomenuti izuzetak Konvencije o pravima izbjeglica, predviđaju osnivanje ekspertnih tijela u čijoj nadležnosti je i nadzor nad ostvarivanjem obaveza koje visoke strane ugovornice pristupanjem svakom pojedinom ugovoru preuzimaju. Ekspertna tijela su u svom radu nezavisna i nepristrasna i činjenica da njihovi članovi djeluju u ličnom svojstvu trebala bi doprinijeti povjerenju u njihov rad.²⁸

Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima inicijalno je uspostavio drugačije rješenje.

Umjesto ekspertnom tijelu Pakta visoke strane ugovornice su svoje izvještaje slale Ekonomskom i socijalnom vijeću što je opravdalo sve loše prognoze koje su ovo rješenje pratile. Ova nedosljednost u UN-ovom nadzornom sistemu naknadno je otklonjena osnivanjem Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, ekspertnog tijela od 18 članova.²⁹

Kada je uspostavljen generalni okvir mehanizma obaveznog izvještavanja s vremenom će se ispostaviti da je nedovršen i nedjelotvoran.

Na ovakav zaključak prvo je uputila praksa Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije koji je prvi bio u prilici da praktično primjeni nadzorni postupak.

Komitet je razmatrajući izvještaje koje je dobio od visokih strana ugovornica postao svjestan jalovosti svog rada – rezultate svog rada on nije ni sa kim mogao podijeliti, pa nije bilo moguće ni da oni proizvedu bilo kakav efekat. U cilju unapređivanja efikasnosti nadzornog mehanizma procedura razmatranja pred Komitetom je 1972. godine novelirana pravilom 64A poslovnika, kojom se Komitet obavezuje da obavijesti države ugovornice o mjestu i vremenu razmatranja njihovih izvještaja što će raspravi dati dijaloški karakter uz mogućnost šire eksplikacije pojedinih navoda iz razmatranog izvještaja, ali i stavova Komiteta.

Isti zaključak iz svoje prakse članove Komiteta za ljudska prava potakao je na značajne izmjene u postupku nadzora. Zbog rezultata u definisanju sistema izvještavanja i pronalaženju kreativnih metoda za podsticanje država na realizaciju preuzetih obaveza Komitet za ljudska prava nametnuo se kao vodeći ugovorni organ UN.

Njegov pristup i praksa u tom smislu može se uzeti kao najmarkantniji primjer i obrazac za cijeli UN-ov ugovorni nadzorni mehanizam.

28 Član 38 Pakta o građanskim i političkim pravima predviđa da se kod davanja svečane izjave novi članovi Komiteta za ljudska prava, ekspertnog organa Pakta, obavezuju da će tako postupati.

29 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava formiran je na osnovu rezolucije 1985/17 koju je Ekonomski i socijalni savjet usvojio 28. maja 1985. Novoosnovani Komitet je svoju prvu sjednicu održao u martu 1987.

2.3. Ugovorni nadzorni mehanizam UN-a prema praksi Komiteta za ljudska prava

Član 40 Pakta o građanskim i političkim pravima nije predviđao mogućnost da u razmatranju izvještaja pred Komitetom za ljudska prava prisustvuju predstavnici države koja ga je podnijela, ali, istini za volju, to nije niti branio. Tumačenjem člana 40 Komitet za ljudska prava našao je da njegovom sadržaju treba dati smisao koji će najbolje doprinositi ostvarivanju cilja zbog koga je Komitet uspostavljen, te iz tog razloga razmatranje izvještaja treba biti praktikovano kao adversarni postupak. Samo u debati, suprotstavljajući međusobno argumente za i protiv, članovi Komiteta i predstavnici visoke strane ugovornice čiji se izvještaj razmatra mogu ostvariti cilj koji nadzorni mehanizam želi da postigne. Komitet će biti detaljno informisan od predstavnika država, a predstavnici država će čuti ocjenu Komiteta o uspješnosti ili neuspješnosti mjera koje poduzimaju i čak biti u prilici i da je ospore. Poslovnik Komiteta za ljudska prava u namjeri da unaprijedi svoje djelovanje preuzeo je formulaciju pravila 64A Poslovnika Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije koji je ovo predviđao.³⁰

Mada je adversarni postupak ovim bio prihvaćen u razmatranju izvještaja njegovo praktično provođenje nije bilo lišeno dvojbi. To se prije svega odnosilo na način postavljanja pitanja predstavnicima vlada.³¹ Konačno, način rada utvrđen je na 25. sjednici 1977. godine kada je ustanovljen tok postupka kod razmatranja izvještaja.³²

Ovako formulisana procedura pokazaće se manjkavom posebno u svom drugom dijelu koji se odnosio na debatu između članova Komiteta i predstavnika vlade visoke strane ugovornice. Broj pitanja je postajao sve veći bilo da su se odnosila na sadržaj koji je bio u izvještaju, bilo na propuste u izvještaju, kontradikcije i nepotpunosti, bilo da je riječ o činjenicama koje su članovi Komiteta dobili od aktivista za zaštitu ljudskih prava ili su ih na svoju inicijativu pribavili. Brzo je postalo jasno da su učesnici u debati neravnopravni - ekspertima Komiteta predstavnici vlada teško da su mogli parirati. Zbog ovoga Komitet je tražio da državne delegacije moraju u svom sastavu imati „...osobe koje imaju znanje i stručnost o stanju ljudskih prava u svojoj zemlji i u stanju su da odgovore na usmena i pismena pitanja i komentare koji se odnose na sva prava predviđena Paktom“³³.

Bez obzira na podesan format rasprave koji je primijenjen na razmatranje izvještaja pred Komitetom on sam nije bio dovoljan da da željene rezultate u

30 Pravilo 68 utvrđeno na 10. sjednici 28.III 1977., Yearbook of the HRCee (1977-1978), I, 33, p. 29.

31 Dilema je bila kod formulisanja pitanja: da li su ista trebala biti prethodno usaglašena i formulisana kao pitanja Komiteta, ili su to pitanja koja postavljaju članovi Komiteta?

32 Predstavnik države daje uvodnu riječ nakon čega slijede pitanja i odgovori, predstavnici države nakon toga se mogu ponovo obratiti Komitetu. Postupak se okončava izražavanjem zahvalnosti Komiteta za saradnju.

33 Ova smjernica usvojena je oktobra 2000., (2001) Report of the HRCee, I, dok. UN A/56/40, Annex III, 162- 166.

slučajevima kada su predstavnici države izbjegavali da daju odgovore, kada su pogrešno odgovarali ili kada Komitet nije raspolagao informacijama kojima bi dobijene navode mogao osporiti.

Predmet rasprave je uvijek bio sam izvještaj koji se odnosio na mjere koje su usvojile visoke strane ugovornice kojima se ostvaruju prava iz Pakta, te napredak u njihovom ostvarivanju.

U članu 40 st. 2 rečeno je da izvještaji trebaju izložiti i faktore i poteškoće koji se odnose na provođenje preuzetih obaveza. Nekonzistentnost tumačenja kako bi izvještaj trebao izgledati prema navedenom iz 1. i 2. stava člana 40 navela je Komitet da usvoji smjernice u pogledu izvršavanja obaveze izvještavanja.³⁴

Sugerirajući da izvještaj treba biti sastavljen iz dva dijela, prvog, koji se odnosi na pravni okvir visoke strane ugovornice, i drugog, koji se odnosi na detaljan prikaz svih članova Pakta o građanskim i političkim pravima, što podrazumijeva i probleme kod njihove primjene, Komitet je formalno uspio da osigura ujednačen kvalitet izvještaja.

Sadržajno je i dalje bio prisutan nedostatak što su izvještaji za visoke strane ugovornice bile prilika da se pokažu u dobrom svjetlu koje se one nisu htjele lišiti.

Praksa Komiteta pokazala je da i nakon rasprave, i nakon formalno okončanog postupka razmatranja izvještaja, efekta te aktivnosti zapravo nije ni bilo.

Mada stav 4. člana 40 predviđa da Komitet „državama strankama može dostaviti svoje izvještaje i opšte primjedbe koje smatra podesnim“ ta se mogućnost zbog nepreciznosti formulacije nije primjenjivala, a ni politička klima zbog snažne ideološke podjele koja je u svijetu postojala do posljednje decenije XX vijeka nije bila naklonjena otvaranju ovog pitanja. Komitet nije odustajao od napora da nađe prihvatljivo rješenje za ovu delikatnu situaciju.

Kao kompromis on se inicijalno ograničio na formulisanje „opštih komentara“.

Mada su spomenuti (čl. 40. st. 4) njihov sadržaj Paktom nije definisan. U tom smislu Komitet im je dao sadržaj zbirnog iskustva koje je stekao razmatrajući izvještaje i ne adresirajući njihov sadržaj ni na jednu visoku stranu ugovornicu posebno.

Inicijalno, opšti komentari su počivali na pristiglim, razmatranim izvještajima država potpisnica Pakta. Vremenom činjenična osnova na kojoj se zasnivaju je proširena i na sadržaj individualnih predavki čije je razmatranje, po Drugom fakultativnom protokolu uz Pakt o građanskim i političkim pravima, isto bilo u nadležnosti Komiteta za ljudska prava. Opšti komentari tako su postepeno dobijali sve veći značaj prenoseći svojim sadržajem mišljenje Komiteta o obimu i karakteru sadržaja koji su bitni za cijeli Pakt³⁵ ili se fokusirajući na njegove pojedine odredbe. Nakon donošenja opšti komentari su bili polazna osnova

34 O inicijalnim opštim smjernicama po osnovu člana 40 Pakta vidjeti: Yearbook of the HRCee (1977-1978), II, 248.

35 Položaj stranaca, pitanje rezervi, kontinuitet obaveza prilikom sukcesije država npr.

kod analiziranja budućih izvještaja država, ali i za postupanje u pojedinačnim predstavkama.

Kasnije je praksa Komiteta uz opšte komentare davala i generalne izvještaje koji su bili sumarni osvrt na teškoće koje je Komitet ustanovio obavljanjem svoje nadležnosti.

Ispostaviće se da je aktivnost Komiteta u ovoj fazi dovela do pomaka, ali rješenje još nije bilo na pomolu. Ostalo je otvoreno pitanje šta je smisao izvještaja Komiteta i kome su oni namijenjeni.

Prekretnica je nastupila 1984. nakon ispitivanja izvještaja Njemačke Demokratske Republike kada su neki članovi Komiteta samoinicijativno nakon okončane rasprave prezentirali rezultate do kojih je ona dovela.³⁶ Krajem te godine ova će se faza postupka i zvanično imenovati kao „opšte napomene“³⁷, i nastala je kao rezultat aktivnog učešća članova Komiteta u postupku razmatranja izvještaja. Godišnji izvještaji u narednim godinama sadržavaće obično i dio naslovljen „završne napomene pojedinih članova“.³⁸

Mišljenje pojedinih članova nije se ni moglo ni trebalo tumačiti kao mišljenje Komiteta, ali u nedostatku eksplicitnog stava Komiteta kojim bi se raspravni postupak okončao ta individualna, i često u velikoj mjeri saglasna, mišljenja obzirom na primjećene nedostatke u razmatranim izvještajima imala su značajnu ulogu.

Način postupanja Komiteta za ljudska prava bitnije će se transformisati tek u posljednjoj deceniji XX vijeka.

Promjena globalnih političkih prilika dala je Komitetu mogućnost da formuliše novu doktrinu po kojoj se svaki postupak razmatranja izvještaja trebao zaključiti jedinstvenim stavom Komiteta o razmatranom sadržaju, što je prvi put praktično primijenjeno kod ispitivanja izvještaja Alžira 1992.³⁹

Novelirani pristup Komiteta koji je podrazumijevao kolektivnu ocjenu izvještaja imao je četiri funkcionalno povezana dijela: pozitivni aspekti, faktori i teškoće koji otežavaju primjenu Pakta, najznačajniji razlozi zabrinutosti, sugestije i preporuke.⁴⁰

Slijedeći praksu Komiteta za ljudska prava ovaj obrazac postupanja preuzet je i u drugim ekspertnim tijelima UN-a.

Činjenica da ekspertna tijela formulišu svoje završne napomene otvorila je mogućnost da se rasprava između predstavnika vlade koja prezentira izvještaj

36 Vidjeti: 56. sjednica, 20.VI 1984., Yearbook of the HRCee (1983-1984), I, 541-543.

37 Vidjeti: 548. sjednica, 24.X 1984, Yearbook of the HRCee (1985-1986), I, 17.

38 Kristijan Tomušat, Ljudska prava između idealizma i realizma, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2006., 188.

39 Official Records of the HRCee (1991/92), II, 275, st. 45. Istini za volju, treba istaći da je ovaj pristup usvajanja završnih napomena prethodno već bio formulisan od strane Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna pitanja na njegovoj VI sjednici održanoj 25.XI-13.XII 1991. dok UN E/1992/23, 99, 383.

40 Isto, 306.

i nadzornog tijela koje ga razmatra nastavi dijalog. Vlada je dobila mogućnost da odgovori na navode iz završnih napomena. Sa dobrom i utemeljenom argumentacijom ova mogućnost nastavljenog dijaloga je poželjna i opravdana zbog koristi do koje može dovesti.

Evolucija sistema ispitivanja izvještaja imala je efekte na buduće izvještaje koje su zemlje ugovornice periodično trebale dostavljati.

Devedesete godine su donijele obimne i suštinske promjene. Novi pristup podrazumijeva veću efikasnost postupanja pa se prije razmatranja novog periodičnog izvještaja zemlji koja ga podnosi dostavlja spisak pitanja koja će bit predmet rasprave.⁴¹ Potvrda ovog djelovanja su pravila 70(5) i 70 A kojima je Komitet za sebe konstituisao pravo da traži od država izvještaje o poduzetim mjerama i odgovorima na preporuke koje joj je Komitet uputio. Prispjele odgovore razmatra nadležna radna grupa, a prema stavu koji o njima zauzme Komitet u plenumu određivao se rok za podnošenje narednog izvještaja.⁴² Na ovaj način rasprava pred Komitetom za ljudska prava usmjerena je i funkcionalno referira na sadržaj iz prethodnog izvještaja, sa osvrtom na one članove Pakta u kojim je zabilježen poseban napredak u primjeni. Razmatranje izvještaja je sada postalo konstruktivni dijalog jer su članovima Komiteta parirali pripremljeni predstavnici države.

Komitet je 2002. godine krenuo sa praksom „radnih grupa za izvještaje zemalja“⁴³ i imenovanja posebnih izvjestilaca za kontrolu postupanja po završnim napomenama.

2.4. Iskustvo ugovornog nadzora drugih najznačajnijih ugovornih tijela

Mada je nadzorni mehanizam Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima bio, iz opravdanih razloga, nešto drugačije zamišljen od onog koji je uspostavio Pakt o građanskim i političkim pravima u jednom trenutku je Ekonomsko i socijalno vijeće pozvalo je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava da slijedi primjer postupanja Komiteta za ljudska prava i da preuzme praksu davanja opštih komentara.⁴⁴ Komitet je ovaj modus postupanja preuzeo i njegovi opšti komentari, počevši od 1989., predstavljaju dragocjen doprinos definisanju sadržaja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i uspostavljanju objektivnog okvira prema kome se može vršiti procjena realizacije obaveza preuzetih iz Pakta.

Komitet za ukidanje rasne diskriminacije inicijalno je Konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije bio ovlašten da daje „sugestije i opšte preporuke na osnovu razmatranja izvještaja i obavještenja dobijenih od država

41 Yearbook of the HRCee (1981-1982), II, str. 297, t (i)

42 Report of the HRCee, (2001), I, dok. UN A/56/40, 25, 53.

43 Radne grupe broje u svom sastavu četiri do šest članova Komiteta koji su posvećeni izvještaju koji im je povjeren i preuzimaju teret i odgovornost u raspravi kod njegovog razmatranja.

44 Rezolucija EKOSOC 1987/5 od 26. maja 1987.

stranaka⁴⁵. Mada većina opštih preporuka ostaje na visokom nivou generalizacije neke od njih su izražavale vrlo konkretne stavove Komiteta.⁴⁶

Komitet za prava žena je svoje ovlaštenje da donosi opšte preporuke iskoristio je posvetivši njihov sadržaj nekim vrlo delikatnim i aktuelnim pitanjima bilo globalnog, bilo regionalnog značaja. Preciznim formulisanjem stava o odabranim pitanjima, kakvo je pitanje nasilja nad ženama⁴⁷ ili pitanje jednakosti žena u javnom i političkom životu⁴⁸, Komitet za prava žena značajno je doprinio tumačenju pojedinih odredbi Konvencije.

UN-ov sistem izvještavanja započeo je sa značajnijim promjenama početkom 21. vijeka, potpomognut djelovanjem tadašnjeg Generalnog Sekretara Kofi Anana. Među glavnim idejama su se našle pojačanje koordinacije između različitih komiteta, smanjenje broja različitih državnih izvještaja (unifikacija), kao i njihova harmonizacija.⁴⁹ U 2005. godini, Luiz Arbur, tadašnji UN-ov Komesar za ljudska prava, nastavila je reformsku inicijativu sa ciljem poboljšavanja saradnje Komesarijata sa državama. Arbour je istakla više ključnih područja među kojima su problem preklapanja nadležnosti organa, gomilanje neobrađenih izvještaja i pritužbi, kao i neujednačen kvalitet i učestalost izvještaja s manjkavim sistemima naknadne provjere.⁵⁰ Iako težnja za unifikacijom državnih izvještaja nije urodila plodom, napredak je ostvaren u pogledu harmonizacije standarda izvještavanja.

3. Zaključak

Dva nadzorna mehanizma koja funkcionišu na globalnom nivou zaštite ljudskih prava u vrijeme svog nastanka bila su rezultat tadašnjih objektivnih okolnosti i namjere UN- ovog sistema da s na njih odgovori na najpodesniji način kreiranjem dva različita, ali komplementarna pristupa namijenjena realizaciji istog cilja.

Mada je u okviru UN-a zaključen značajan broj međunarodnih ugovora o ljudskim pravima čijem provođenju je posvećen nadzorni mehanizam svakog od njih, još uvijek ima država koje svim tim ugovorima nisu pristupile pa je postojanje

45 Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, čl.9 st.2.

46 Komitet se opštim preporukama izjasnio o pravu na samoopredjeljenje, opšta preporuka XXI, 1996.), pravima domorodačkih naroda (opšta preporuka XXIII, 1997.), diskriminaciji Roma (opšta preporuka XXVII, 2000.) Vidjeti: Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies, dok. UN HRI/GEN/1/Rev.5, 26.4. 2001., 182-196.

47 Opšta preporuka br.19, isto, 216.

48 Opšta preporuka br.23, isto, 233.

49 G. Gilbert, F. Hampson, C. Sandoval – “The Delivery of Human Rights, Essays in Honour of Professor Sir Nigel Rodley”, 2010., Routledge, 72.

50 The Concept Paper on the High Commissioner’s Proposal for a Unified Standing TreatyBody, 14 March 2006., HRI/MC/2006/CRP.1, paras 16 –26.

jednog zajedničkog neugovornog kontrolnog mehanizma zasnovanog na Povelji UN-a i dalje sasvim opravdano. Ipak, ma koliko opravdan ovaj jedinstveni mehanizam nadzora na globalnom nivou snažno je limitiran permanentnim djelovanjem dva izuzetno limitirajuća faktora - sama Povelja UN- a nije pravno obavezujući dokument, mada su efekti njenog djelovanja u domenu ljudskih prava nesporni, a tijela kojima je ova vrsta nadzora povjerena imaju izrazito politički karakter.

No nedostataka, mada su druge prirode, ne manjka ni nadzornom mehanizmu ugovornog karaktera.

Inicijalno, oba sistema su bila lišena mogućnosti da izazovu praktične posljedice, te su

odluke nadzornih tijela bile neobavezujuće. Mehanizam nadzora ni u jednom ni u drugom slučaju nije raspolagao, i ne raspolaže, mogućnošću korištenja prisile, u skladu sa čl. 2 st.7 Povelje UN-a, i efikasnost nadzora, bez obzira o kom obliku nadzora je riječ, na kraju zavisi od dobre volje suverene države.

Najznačajnija prepreka efikasnosti nadzornog mehanizma na univerzalnom nivou posljedica je činjenice da se ljudska prava realizuju u okviru država i da su države vrlo nesklone da čine bilo kakve ustupke koje doživljavaju kao ograničavanje svog suvereniteta.

Ipak, ova ograničenja ne čine mehanizam nadzora iluzornim i bespredmetnim.

Cijeli nadzorni mehanizam bi vjerovatno završio kao neuspjela normativna kreacija da nadzor nije postao predmet noveliranja i reformisanja.

Evolucija je, istina, išla neujednačenim tempom, pomaci su bili sa nejednakim efektima, a rezultati su ostvarivali različit domet, ali nadzor je postojao.

Cilj i jednog i drugog nadzornog mehanizma je isti: namjera da se ljudska prava poštuju i da budu jednako dostupna svakome.

Mada organizaciono potpuno odvojeni nadzorni mehanizmi su komplementarni. Procedure periodičnog nadzora oslanjaju se na standarde ugovora o ljudskim pravima, a izvještaji visokih strana ugovornica o stanju ljudskih prava koji se podnese ekspertnim tijelima daju informacije i služe kao osnov za utvrđivanje sistematskih kršenja ljudskih prava.

Nadzor zasnovan na Povelji UN-a ne može da izbjegne političke uticaje na svoj rad. Ali evolucija nadzornog mehanizma od Komisije do Vijeća za ljudska prava govori o naporu da se on minimizira u najvećoj mogućoj mjeri. Uostalom, i uprkos političkim pritiscima izvještajna i istražna komisija Vijeća za ljudska prava prve su ukazale na povrede ljudskih prava u Siriji 2011. Uporedo sa nadzornom funkcijom Vijeće je u svojim rezolucijama i na svojim godišnjim zasjedanjima kandidovalo čitav niz delikatnih i važnih tema iz domena ljudskih prava i istovremeno nastavilo sa unapređivanjem postojećih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, uključujući i znamenitu rezoluciju 16/18 koja se odnosi na borbu protiv religijske netolerancije.

Uz ovo, iskustvo neugovornog nadzornog mehanizma pokazalo se uspješnim i kroz novouspostavljene specijalne procedure. Održavanjem uspostavljenih procedura za učešće NGO-ova pred Vijećem, davanjem fizionomije adversarnog postupka razmatranju izvještaja država pokazuje i veću predanost i posvećenost nadzornoj funkciji i inicira veću odgovornost i ozbiljnost od država čiji su izvještaji predmet razmatranja.

I ugovorni nadzorni mehanizam je prošao značajnu transformaciju odgovarajući izazovima društvene stvarnosti.

Rasprava po podnesenim izvještajima visokih strana ugovornica o realizaciji preuzetih obaveza pred ekspertnim tijelima postepeno je dobijala smisao. Veliki korak naprijed napravio je Komitet za ljudska prava sa svojom praksom davanja „opštih komentara“ što su slijedila i ostala ekspertna tijela. Mada su izgledali kao „drugorazredni surogat za nepostojeće ocjene izvještaja država“⁵¹, pokazali su se praktično korisnim.

Kada je ispitivanje izvještaja dobilo ozbiljniju fizionomiju, kada je rezultiralo „završnim napomenama“ već se pojavila mogućnost da se postavi pitanje stvarnih efekata nadzornog postupka. Mada neobavezujuće po svojoj pravnoj prirodi, obzirom da je riječ o preporukama određenoj državi, završne napomene nisu lišene neposrednih posljedica. Činjenica pravne neobaveznosti nije uzrok da se završne napomene praktično ne razmatraju i država na koju se odnose po njima ne postupaju.

Zaključak koji se nameće je da je noveliranje pristupa nadzoru nad ostvarivanjem ljudskih prava na globalnom nivou kao odgovor izazovima i potrebama društvene stvarnosti tekao sporo, uz brojne prepreke, ali da se efekti načinjenih promjena ne mogu poreći, te da je nadzorni mehanizam nakon više od sedam decenija puno primjereniji za ispunjavanje zadatka kome je namijenjen.

Literatura:

Alston, ur.: *The HRCion, The United Nations and Human Rights*, Oxford, Clarendon Press 1992.

Burgenthal, D. Sheltin, D.P.Stewart: *International Human Rights in a Nutshell*, West Nutshell Series, 2009.

Burgenthal, T.: *Ljudska prava u sažetom obliku*, Magistrat, Sarajevo, 1998.

Connors, J. And Schmidt, M.: *United nations u D. Moeckli, S. Shah & S. Sivakumaran: International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2019.

Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies, dok. UN HRI/GEN/1/Rev.5, 26.4. 2001.

Cook, R.J.: *International Human Rights Mechanism: The Role of the Special Procedure in the Protection of Human Rights – The Way Forward After Vienna*, I.C.J.Rev., No.50, 1993.

51 Kristijan Tomušat, isto, 195.

Forsythe D. P.: Human Rights in International Relations, Second edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Gilbert, G., Hampson, F., Sandoval, C.: The Delivery of Human Rights, Essays in Honour of Professor Sir Nigel Rodley, Routledge, 2010.

Official Records of the HRCee (1991/92), II, 275. Report of the HRCee, I, dok. UN A/56/40, Annex III

Report of the HRCee, (2001), I, dok. UN A/56/40, 25

The Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 14 March 2006, HRI/MC/2006/CRP.1

Tomušat, K.: Ljudska prava između idealizma i realizma, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006.

UN Doc. E/1993/23, E/CN.4/1993/122

Yearbook of the HRCee (1977-1978), I

Yearbook of the HRCee (1981-1982), II

Yearbook of the HRCee (1983-1984), I

Yearbook of the HRCee (1985-1986), I

Mirjana Nadaždin Defterdarević, LL.D., Full time professor
Faculty of law, Dzemail Bijedic University of Mostar
Damir Defterdarević, LL.M.

SUPERVISION OVER THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS ON THE GLOBAL LEVEL – REVISING THE APPROACH AS A RESPONSE TO THE CHALLENGES OF REAL LIFE

Summary: The establishment of supervision over human rights is the result of an effort to adequately translate the normative content guaranteed by human rights into real life. Two types of supervisory procedures have been developing within the UN framework. The first procedure, being a non-contractual mechanism of supervision, was based on the UN Treaty. The second procedure is attached to the work of expert bodies assigned by the human rights agreements. The existence of different supervisory mechanisms raises questions regarding their specificities, as well as the nature of their mutual relationship. The analysis of the supervisory mechanisms is focused on the issues of supervisory body competencies, procedures, results and their real life effects. The research is undertaken with the goal of determining the extent to which the changes to the supervisory mechanism represent an adequate response to the demands of social reality and is founded on the application of dogmatic, teleological and axiological methods.

Keywords: human rights, universal system of human rights, supervisory mechanism