

UDK: 341.018
izvorni znanstveni rad
primljen 4. ožujka 2005.

Dr. sc. Vesna Kazazić,
izvanredni profesor Pravnog fakulteta u Mostaru

MEĐUNARODNE MJERE IMPLEMENTACIJE LJUDSKIH PRAVA

Međunarodni nadzor nad ponašanjem država u pogledu njihova odnosa prema građanima i njihovim temeljnim ljudskim pravima tekovina je novijeg datuma. Klasično međunarodno pravo osiguravalo je državama pravo da interveniraju zbog lošeg postupanja drugih država prema njihovim vlastitim državljanima, ali ne i pravo drugim državama da to one učine zbog postupanja vlade prema vlastitom stanovništvu.

Smatralo se da se ostvarivanje i zaštita individualnih prava nalaze u isključivoj mjerodavnosti države i da ona ima suvereno pravo tretirati svoje građane onako kako njoj odgovara. Dakle, poštovalo se načelo teritorijalnog suvereniteta i zabrane miješanja u unutarnje stvari države. Zbog toga su ljudska prava dugo bila izvan interesa međunarodne zajednice i domašaja normi međunarodnog prava.

Preokret je nastao nakon Drugog svjetskog rata i nezapamćenih razaranja i stradanja stanovništva.

Moderno pravo međunarodnih ljudskih prava polazi od stava da ljudska bića imaju međunarodno zajamčena prava kao pojedinci a ne kao državljani pojedinih država.

Povelja Ujedinjenih nacija sadrži obvezu državama članicama na univerzalno poštovanje i pridržavanje ljudskih prava i temeljnih sloboda bez razlike, s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeru.

Dakle, povelja Ujedinjenih nacija internacionalizirala je ljudska prava. Ona su postala predmet međunarodnog interesa i više nisu u domeni isključive jurisdikcije država.

Od velikog značenja za ideju ljudskih prava bilo je usvajanje Opće deklaracije o ljudskim pravima (1948.) godine, jer je ona bila temelj za mnoge ugovore iz oblasti ljudskih prava.

Posljednje stoljeće iza nas vrijeme je u kojemu je došlo do napretka u poštivanju i primjeni ideje o univerzalnosti ljudskih prava i zabrani diskriminacije u njihovoj primjeni. Usvojeni su brojni međunarodni ugovori o ljudskim pravima koje su države u obvezi poštivati i u svoja zakonodavstva uključiti norme i standarde međunarodnog prava.

Na temelju tih ugovora formirana su i brojna tijela koja raspolažu odgovarajućim mehanizmima za kontrolu i nadzor u primjeni prava.

Ovakav razvoj stvorio je "političku klimu u kojoj je zaštita ljudskih prava postala jedna od najznačajnijih točaka na dnevnom redu suvremene političke rasprave u kojoj sudjeluju vlade, međunarodne organizacije i široka međunarodna mreža nevladinih organizacija".¹

¹ Thomas Burgenthal, Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku, Magistrat Sarajevo, Sarajevo, 1998, str. 26.

POJAM IMPLEMENTACIJE LJUDSKIH PRAVA

Da bi korisnici ljudskih prava, dakle ljudska bića, mogli stvarno i uživati zagarantirana im prava, potrebno je poduzeti niz mjera implementacije. One uključuju mjere državnih organa, pojedinaca, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija, kako na unutarnjem tako i na međunarodnom planu.

One, u osnovi, sadrže obvezu država da dosljedno primijene odredbe međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima.

Međunarodni ugovori o ljudskim pravima mogu obvezivati države da predviđena prava osiguraju ili odmah nakon što ugovor za tu državu stupi na snagu, ili postupno stvarajući uvjete za postupnu, realizaciju predviđenih prava.

Tako npr. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima² (čl. 2.) i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda³ (čl. 1.) traže od država članica trenutnu primjenu propisanih prava za sve osobe koje se nalaze pod njihovom jurisdikcijom.

Na drugoj strani Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (čl. 2.) predviđa da se svaka njegova država ugovornica "obvezuje poduzimati korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, kako putem vlastitog napora tako i kroz međunarodnu pomoć i suradnju, posebno na ekonomskom i tehničkom planu u cilju postupnog osiguranja punog ostvarivanja prava priznatih u Paktu, putem svih pogodnih sredstava, uključujući tu posebno usvajanje zakonodavnih mjera"⁴

UNUTARNJE MJERE IMPLEMENTACIJE LJUDSKIH PRAVA

Da bi se ljudska prava koja su sadržana u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima mogla primijeniti, države imaju obvezu međunarodne standarde inkorporirati u unutarnje pravne sustave. Na koji način će to učiniti, zavisit će od ustavnog poretka države.

U pogledu odnosa međunarodnoga i unutarnjeg prava razvile su se dvije različite koncepcije; monistička i dualistička.

Prema monističkom shvaćanju, unutarnje i međunarodno pravo dijelovi su jedin-stvenoga pravnog sustava u kome sve ili neke norme međunarodnog prava neposredno važe i imaju više pravnu snagu od unutarnjih propisa. Dakle, nije potrebno donositi unutarnji akt kojim bi se međunarodne norme unijele u unutarnji pravni poredak.

Tako npr. u Ustavu Republike Hrvatske iz 1992. godine "sklopljeni i potvrđeni i objavljeni ugovori dio su unutarnjega pravnog poretka."⁵

² Bosna i Hercegovina je država stranka Pakta od 1993. god. V. "Službeni list R BiH", br. 25/1993. (sukcesija) (pod 12).

³ Bosna i Hercegovina je ratificirala Konvenciju 12.07.2002.

⁴ BiH je stranka Pakta, "Službeni list R BiH", br. 25/1993 (sukcesija) pod 11.

⁵ Član 134. stav 1. Ustava Republike Hrvatske.

Prema dualističkom shvaćanju, unutarnje i međunarodno pravo dva su odvojena i neovisna pravna poretka. Međunarodno pravo obvezuje organe vlasti unutar države tek nakon izričitog uvođenja u unutarnji pravni poredak, posebnim zakonodavnim aktom.

1. No bez obzira na to koji od ovih sustava država prihvaća, većina međunarodnih ugovora o ljudskim pravima zahtijeva od država, da u **cilju njihove neposredne primjene, donese zakonske i podzakonske akte.**

Npr. Pakt o građanskim i političkim pravima predviđa da će države potpisnice:

- a) poštovati i zajamčiti prava iz Pakta o građanskim i političkim pravima svim pojedincima koji se nalaze na njihovom teritoriju i u njihovoj nadležnosti bez ikakve diskriminacije;
- b) poduzeti, sukladno sa svojim ustavnim poretkom potrebne mjere radi usvajanja potrebnih zakonodavnih i sličnih mjera da bi se ta prava ostvarila.

Konvencija o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine⁶ u čl. 2. st. 6 obvezuje države stranke da usvoje odgovarajuće zakonske i druge mjere, uključujući i sankcije kada je potrebno, kojima se zabranjuju svi vidovi diskriminacije žena.

2. Međunarodni ugovori o ljudskim pravima, nadalje, nalažu državama da propišu određena kaznena djela kojima se kažnjavaju radnje i ponašanja koja predstavljaju kršenje ili ugrožavanje pojedinih ljudskih prava.

Tako npr. Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni iz 1984. godine⁷ obvezuje države potpisnice da se akti mučenja smatraju kaznenim djelima po njihovom kaznenom pravu; isto važi i za pokušaj provođenja mučenja i za sve druge postupke bilo koje osobe koji predstavljaju suučesništvo ili sudjelovanje u nekom činu mučenja. Države također moraju predvidjeti i kazne za ta kaznena djela, uzimajući u obzir i njihovu težinu.⁸

Slične odredbe sadržane su i u Konvenciji o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine⁹ te u Ženevskim konvencijama iz 1949. godine.¹⁰

3. Na temelju međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, primjena dopuštenih ograničenja i suspenzije ljudskih prava traži od država da se usvoje odgovarajuće ustavne i zakonske mjere.

Tako po čl. 4. Pakta o građanskim i političkim pravima "u slučaju izvanredne opasnosti koja ugrožava opstanak naroda i čije je postojanje službeno proglašeno, države

⁶ BiH je stranka Konvencije, V. "Sl. list BiH", br. 25/1993. (sukcesija) pod 17.

⁷ BiH je stranka Konvencije, Ibid pod. 15. (sukcesija)

⁸ Čl. 4. st. 1. i 2. Konvencije.

⁹ Bosna i Hercegovina je stranka Konvencije, Vidi "Službeni list R BiH", br. 25/93. pod 9. (sukcesija).

¹⁰ Riječ je o 4 Ženevske konvencije: Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu; Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika, i brodolomaca u oružanim snagama na moru; Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima i Ženevska konvencija o zaštiti građanskih osoba za vrijeme rata. BiH je stranka sve 4 ženevske konvencije. V. Sl. list RBH, br. 25/1993. (sukcesija).

ugovornice mogu, u opsegu koji je strogo određen potrebama situacije, poduzeti mjere koje ukidaju njihove obveze iz ovog Ugovora uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njihovim ostalim obvezama, po međunarodnom pravu i ne povlače diskriminaciju jedino na temelju rase, boje, kože, spola, jezika, vjere ili socijalnog porijekla”

4. Nadalje, države posebnim ustavnim i zakonskim mjerama mogu formirati i posebne organe nadležne za zaštitu ljudskih prava na unutarnjem planu. Najčešće se ustanovljavaju institucije Ombudsmena za ljudska prava.

Tako je, u cilju primjene najviših standarda u zaštiti ljudskih prava i sloboda, na razini Bosne i Hercegovine, sukladno Sporazumu o ljudskim pravima kao Aneksu VI, Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini,¹¹ osnovana posebna Komisija za ljudska prava.

Ona se sastoji od Kancelarije Ombudsmena¹² i Doma za ljudska prava.¹³

Komisiji su dodijeljena ovlaštenja za istraživanje i odlučivanje na temelju žalbe done-sene od bilo koje osobe (fizičke ili pravne), nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koji tvrde da su žrtve kršenja ljudskih prava, osobito onih predviđenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i njezinim Protokolima, ili su izvrnuta diskriminaciji u uživanju bilo kojih prava i sloboda sadržanih u međunarodnim instrumentima koji su po-brojani u Aneksu VI. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.¹⁴

Ombudsmeni su Zakonom dobili puna ovlaštenja kao nezavisna, javna i parlamen-tarna institucija formirana radi zaštite ljudskog dostojanstva, prava i sloboda.

Izvršavanje funkcija ombudsmena zasniva se, prije svega, na funkcionalnoj neovi-snosti institucije, što podrazumijeva punu neovisnost od organa vlasti kako u pogledu pitanja koja istražuje tako i u pogledu njihova formuliranja.¹⁵

¹¹ Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini potpisan je 1995. godine od strane predstavnika BiH, Hrvatske i SR Jugoslavije. V. Tekst u: Ustav Federacije Bosne i Hercegovine s amandmanima I-XXVI-Da-ytonski sporazum, Hrvatska udruga pravnika u Hercegovačko-neretvanskoj županiji, Mostar, 1999. godine.

¹² Prvog Ombudsmena u BiH imenovala je Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, na neobno-vljiv mandat od 5 godina.

2000. godine Visoki predstavnik za BiH donio je Odluku o Zakonu o ombudsmenu za ljudska prava BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 32/00). Također su usvojeni Zakoni o ombudsmanima u Federaciji BiH ("Službeni glasnik Federacije BiH" br. 32/000, te Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 4/00)

¹³ Dom za ljudska prava je neovisno sudsko tijelo čija je funkcija raspravljanje i odlučivanje o predme-tima koji se odnose na navodna kršenja ljudskih prava u svim dijelovima BiH. Dom je prestao sa radom 31. 12. 2003. godine a u vremenu od 1998. do 2003. godine zaprimio je 15.000 prijava.

¹⁴ To su sljedeći sporazumi: 1. Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948; 2. Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata iz 1949. god. i njihovi Protokoli I-II iz 1977. godine; 3. Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. god. i njezini Protokoli; 4. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokol iz 1967; 5. Konvencija o državljanstvu udatih žena iz 1957. god.; 6. Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva iz 1961. god.; 7. Međunarodna konvencija o eliminiranju svih vidova rasne diskriminacije iz 1965. god.; 8. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Opcioni protokol iz 1966. i 1989. god.; 9. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. god.; 10. Konvencija o eliminiranju svih vidova diskriminacije žena iz 1979. godine; 11. Konvencija protiv mu-čenja i drugog okrutnog nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 1984. god.; 12. Europska konvencija o sprječavanju mučenja i nehumanog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja iz 1987. god.; 13. Konvencija o pravima djeteta iz 1989. god.; 14. Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji iz 1990. god.; 15. Europska povelja o regionalnim jezicima ili jezicima manjina iz 1992. god.; 16. Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina iz 1995. god.

¹⁵ Od 1995.-2003. godine ombudsmeni su imali preko 815.000 kontakata i preko 100.000 predmeta u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

5. Konačno, najvažnije garancije za primjenu ljudskih prava unutar države, jesu mjere sudskog karaktera.

U tome je nesumnjivo vrlo značajna uloga neovisnog sudstva. Zbog toga svi međunarodni ugovori o ljudskim pravima obvezuju države članice da osiguraju pravo na pravično suđenje, te posebno pravo na djelotvoran pravni lijek. Djelotvornost pravnog lijeka ogleda se u tome da se pojedincu osigura, u slučaju da njegovo pravo bude prekršeno, da se ponovno uspostavi ili da mu se nadoknadi šteta.

Tako Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (čl. 2. stav 3. a,b,c) obvezuje države stranke da:

- a) osiguraju svakoj osobi čija su prava i slobode povrijeđeni da raspolaže djelotvornim pravnim sredstvom žalbe, pa čak i kada je povredu počinila osoba koja je djelovala u službenom svojstvu;
- b) osiguraju da pravo svake osobe koja uloži tu žalbu, utvrdi sudski, upravni, zakonodavni ili bilo koji drugi organ koji je mjerodavan prema njezinu zakonodavstvu, te da se razvije mogućnost sudskih pravnih lijekova;
- c) osiguraju izvršenje od strane mjerodavnih organa, ako žalba bude opravdana.

MEĐUNARODNE MJERE IMPLEMENTACIJE LJUDSKIH PRAVA

Svaki normativni pravni poredak predviđa određeni sustav mjera koje se primjenjuju u cilju osiguranja efikasnosti normi koje sačinjavaju takav poredak. To dakako važi i za međunarodno pravni poredak. No specifičnost međunarodnih odnosa određuje različitost u karakteru i vrstama mjera koje se u tu svrhu primjenjuju.

U sferi međunarodne zaštite prava čovjeka efikasna primjena normi koji te odnose reguliraju, zahtijeva postojanje mehanizama međunarodnog nadzora i kontrole. Na taj način se osigurava da se utvrdi svaki pojedinačni slučaj postupanja koji je suprotan preuzetim pravnim obvezama. Ovi mehanizmi ne predstavljaju samo tehničku komponentu u provedbi represivnih mjera protiv država koje krše međunarodnopravna pravila nego pridonose i efikasnosti međunarodnog prava.

No unatoč toj činjenici, države veoma teško pristaju na ustanovljavanje takvih oblika kontrole i nadzora. A kao što smo već istakli, međunarodni nadzor nad poštivanjem prava čovjeka predstavlja područje koje su države dugo smatrale područjem svoje unutarnje mjerodavnosti. Razumljivo je onda da su i krajnje osjetljive na svaki pokušaj vanjskog miješanja.

Ipak, ove okolnosti su usporavale, ali nisu mogle zaustaviti proces ustanovljavanja mehanizama međunarodne kontrole nad zaštitom ljudskih prava. U tom pogledu se opaža stalni napredak: države se sve manje ustežu podvrgavati se ovakvom nadzoru i sve manje uspijevaju uzmaknuti mu.¹⁶

Kontrola i nadzor vrši se od strane međunarodnih organizacija i međunarodnih sudova.

¹⁶ Dimitrović - Paunović, Ljudska prava, udžbenik, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997., str. 139.

I. MJERE IMPLEMENTACIJE U OKVIRU MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Bez djelatnosti međunarodnih organizacija ne bi se mogla niti zamisliti kontrola u pogledu poštivanja i primjene ljudskih prava.

Značenje koje je poštovanju prava čovjeka dato u Povelji UN, dalo je u poslijeratnom razdoblju poticaj ulaganju većih napora u pravcu iznalaženja rješenja za osiguranje efikasnosti međunarodnopravne zaštite tih prava.

1. Dva najvažnija organa u čijoj su mjerodavnosti ljudska prava su Opća skupština i Ekonomsko - socijalno vijeće.

Opća skupština priprema i usvaja nacрте dokumenata iz oblasti ljudskih prava čime su stvarani normativni okviri.

No, najvažniju ulogu u oblasti ljudskih prava u sustavu Ujedinjenih nacija ima Ekonomsko - socijalno vijeće. Ono također priprema nacрте međunarodnih ugovora, organizira međunarodne konferencije te koordinira rad specijaliziranih organizacija iz oblasti ljudskih prava.

Najvažniji pomoćni organ tog vijeća je Komisija za ljudska prava, formirana 1946. godine. Ona je postala najznačajnije tijelo čitavog sustava kontrole zaštite ljudskih prava. Pod njezinim okriljem usvojeno je mnogo konvencija i rezolucija u kojima su uspostavljeni mehanizmi nadzora nad poštivanjem ljudskih prava.

Pomoćni organ Komisije je Potkomisija za sprječavanje diskriminacije i zaštite manjina, čiji je prvenstveni zadatak u sustavu zaštite i nadzora nad ljudskim pravima bio da razmatra pojave sistematskog kršenja ljudskih prava.¹⁷

Pored ovih Ekonomsko i socijalno vijeće je formiralo i druga pomoćna tijela od kojih su svakako najznačajniji Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, koji nadzire primjenu Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, te Komisija za status žena.

Ovo su uglavnom politički organi i u njihovom sastavu se nalaze diplomatski predstavnici država članica.

2. Na drugoj strani neki međunarodni ugovori o ljudskim pravima sklopljeni pod okriljem Ujedinjenih nacija, predviđaju formiranje različitih ugovornih tijela – Komiteta – koji imaju funkciju kontrole i nadzora nad njihovom provedbom. Članovi ugovornih tijela su neovisni stručnjaci i međunarodni eksperti kompetentni za odgovarajuću oblast ljudskih prava koji djeluju u osobnom svojstvu. Na temelju ovlaštenja iz međunarodnih ugovora do sada su formirani:

Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (Konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije), Komitet za ljudska prava (Paktom o građanskim i političkim pravima), Komitet protiv mučenja (Konvencijom protiv mučenja i drugih nehumanih, ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja), Komitet za ukidanje diskriminacije prema ženama (Konvencijom o sprječavanju svih vidova diskriminacije prema ženama) i Komitet o pravima djeteta (Konvencijom o pravima djeteta).

¹⁷ Ovoj Komisiji je na sjednici Ekonomskog i socijalnog vijeća promijenjen naziv i sad se zove Potkomisija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava.

3. Za implementaciju prava mjerodavne su i brojne specijalizirane ustanove Ujedinjenih nacija, posebno Međunarodna organizacija rada i UNESCO.

Međunarodna organizacija rada (MOR) je razvila prilično efikasan nadzorni mehanizam. Posebno se ističu dva tijela:

Komitet eksperata za primjenu konvencija i preporuka i Komitet konferencije za primjenu konvencija i preporuka.

Komitet eksperata je neovisno tijelo sastavljeno od 20 eksperata za radno pravo i socijalna pitanja.

Države, odnosno njihove vlade dužne su periodično izvještavati o tome kako primjenjuju konvencije MOR koje su ratificirale. Komitet javno iznosi svoje komentare i zapažanja u svezi s konkretnim konvencijama i zemljama.

Sljedeća razina nadzora je Komitet konferencije koji na temelju izvještaja Komiteta eksperata, bira određen broj posebno značajnih slučajeva i traži od vlada objašnjenja situacije. Izvještaj Komiteta konferencije se objavljuje.

Konačno, člankom 25. Ustava MOR-a profesionalne organizacije radnika i poslodavaca imaju mogućnost podnositi predstavke Međunarodnom birou rada protiv države članice za koju smatraju da "nije na zadovoljavajući način osigurala izvršavanje neke konvencije kojoj je strana".

Ovdje je riječ o procedurama koje se pokreću na temelju individualnih, odnosno grupnih predstavi.

U okviru UNESC-a predviđena je procedura razmatranja individualnih predstavi Komitetu Izvršnog odbora za konvencije i preporuke stavljeno je u zadatak da razmatra priopćenja koja UNESCO prima u svezi sa slučajevima povrede ljudskih prava a koja su u mjerodavnosti ove međunarodne organizacije.

4. Pored univerzalnog sustava zaštite ljudskih prava, razvio se i regionalni sustav zaštite.

Najvažnija europska organizacija koja je okrenuta promociji i unapređenju ljudskih prava je Vijeće Europe. Ova organizacija formirana je 1949. godine s temeljnim ciljem da razvojem pluralističke demokracije vladavine prava i zaštite ljudskih prava pridonese integraciji između država članica.

1950. godine usvojena je Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i sustav implementacije s Europskom komisijom i Europskim sudom za ljudska prava.

Od 1998.¹⁸ godine Komisija je prestala s radom a uspostavljen je Europski sud za ljudska prava sa sjedištem u Strazburu.

1960. godine usvojena je Europska socijalna povelja i kontrolni mehanizam – Komitet nezavisnih eksperata – koji ima zadaću propisivati i primjenjivati ekonomska, socijalna i kulturna prava.

Šefovi država i vlada na samitu u Beču, 1993. godine usvojili su Deklaraciju i Plan akcije protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije. Obrazovana je Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI).

¹⁸ 31.12.1998. stupio je na snagu Protokol br. 11(11.5.1994.)

Prema novom Statutu ERCI,¹⁹ ECRI je tijelo Vijeća Europe čiji je zadatak boriti se protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije u Europi iz aspekta zaštite ljudskih prava, a u svijetu Europske konvencije o ljudskim pravima i dodatnim Protokolima, te sudske prakse. Komisija ima zadaću:

- pregledati zakonodavstvo, politiku i druge mjere država članica za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije i njihovu efikasnost;
- predlagati daljnje akcije na lokalnoj, nacionalnoj i europskoj razini;
- formulirati opće političke preporuke državama članicama te
- proučavati međunarodne pravne instrumente primjenjive u ovoj oblasti radi njihova jačanja.

Osim navedenih, pod okriljem Vijeća Europe djeluje niz drugih ugovornih tijela predviđenih posebnim konvencijama. Navest ćemo dva primjera:

Po tekstu Europske povelje o regionalnim jezicima ili jezicima manjina iz 1992. godine (čl. 17.) formiran je Komitet eksperata. On ispituje periodične izvještaje država članica o mjerama koje su poduzele u primjeni odredaba Povelje. Svoj izvještaj, s prijedlogom za pripremu preporuka jednoj ili više država članica Povelje, Komitet dostavlja Komitetu ministara Vijeća Europe.

Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina (1995.) formiran je Savjetodavni komitet, sastavljen od priznatih eksperata u oblasti zaštite nacionalnih manjina. Njegova je zadaća razmatrati izvještaje država a posebno poduzete mjere u usklađivanju zakonodavstva i prakse s obvezama preuzetim konvencijom.

Na američkom kontinentu od 1948. godine postoji Organizacija američkih država (OAD), a 1969. godine usvojena je Američka konvencija o ljudskim pravima kojom su osnovani Američka komisija i Sud za ljudska prava, koji su glavni organi koji se staraju o njihovoj primjeni.

Pod okriljem Organizacije afričkog jedinstva (OAJ), osnovane 1963. godine, usvojena je 1978. godine Afrička povelja o pravima čovjeka i naroda. Organ koji se stara o primjeni i poštovanju ljudskih prava u Africi je Afrička komisija za ljudska prava. Komisija je ovlaštena predlagati državama usvajanje mjera u cilju zaštite ljudskih prava te praviti studije o problemima ljudskih prava.

5. Mjere međunarodnog nadzora i kontrole nad izvršavanjem međunarodnopravnih obveza država u pogledu poštovanja ljudskih prava ostvaruju se putem:

- a) podnošenja periodičnih izvještaja;
- b) postupaka koji se pokreću na inicijativu jedne države protiv druge države ugovornice;
- c) postupaka koji se pokreću na inicijativu pojedinaca, skupina pojedinaca ili nevladinih organizacija.

¹⁹ Statut je usvojen Rezolucijom Komiteta ministara od 13. 6. 2002. godine; Resolution Res (2002) 8 on the Statute of the European Commission against Racism and Intolerance [http://www.coe.int/T/E/human rights/Ecri/1-ECRI/ECRI_statute.asp](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/ECRI_statute.asp).

A. PODNOŠENJE PERIODIČNIH IZVJEŠTAJA

1. Razmatranje izvještaja država je specifičan vid vršenja međunarodnog nadzora nad izvršavanjem međunarodnih obaveza država koje su preuzete u svezi s poštovanjem prava čovjeka.

Mnogi međunarodni sporazumi zahtijevaju od država da povremeno ili na zahtjev dostavljaju izvještaje o tome kako izvršavaju preuzete obveze. Izvještaji se dostavljaju nadzornim tijelima, koji se najčešće zovu komiteti (odbori), a njihovo osnivanje predviđa se odgovarajućim dokumentima.

Ove obveze država su obligatorne naravi, tj. izvještaj mora podnijeti svaka država ugovornica.

U pravilu, prvi izvještaj dostavlja se u roku od godinu dana od ratifikacije, a kasniji periodično u rokovima koji su predviđeni konkretnim sporazumima (dvije, tri, četiri, pet godina).

Tako Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima utvrđuje obvezu država ugovornica da podnose izvještaje o mjerama koje budu usvojile radi ostvarivanja prava priznatih u Paktu, kao i o napretku ostvarenom u uživanju tih prava. Ti se izvještaji podnose u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Pakta za tu državu a zatim kad god to Komitet zatraži (čl. 40. stavak 1. Pakta).

Prema Konvenciji o sprječavanju svih vidova rasne diskriminacije, države su obvezne Komitetu za sprječavanje rasne diskriminacije podnositi izvještaje o zakonodavnim sudskim, administrativnim ili drugim mjerama koje donesu:

- a) u roku od godine dana od stupanja na snagu Konvencije za svaku zainteresiranu državu;
- b) svake sljedeće dvije godine i svaki put kad to Komitet zatraži (čl. 9. st. 1. Konvencije).

2. Na osnovi podnijetog izvještaja nadzorna tijela mogu voditi dijalog s predstavnicima vlade (traže pojašnjenja izvještaja), te na druge načina prikupljati podatke. Izvori mogu biti medijski izvještaji, sudska praksa, izvještaji nevladinih organizacija za ljudska prava i sl. Nakon razmatranja izvještaja slijedi akcija nadležnog tijela: daje se ocjena izvještaja i stanja ljudskih prava u zemlji te opće primjedbe i komentari.

Nakon što prouče sve godišnje izvještaje, mjerodavni organi mogu usvajati opće komentare, "opće preporuke". Npr. Komitet za ljudska prava, formiran po Paktu o građanskim i političkim pravima usvojio je komentare brojnih odredaba tog Pakta, ali i opće komentare o položaju stranaca,²⁰ diskriminaciji²¹ i dr.²²

Tako je npr. Komitet za ljudska prava u Općem komentaru o položaju stranaca prema Paktu, među ostalim istakao:

1. "Države su u svojim izvještajima često propuštale da uzmu u obzir obvezu osigurati prava iz Pakta svim osobama na njihovim teritorijima, kao i onima koji

²⁰ Opći komentar Komiteta za ljudska prava 15/27 c/1986.

²¹ Opći komentar Komiteta za ljudska prava br. 23 povodom članka 26. (1986.).

²² V. Tekstove u: Boris Krivokapić, Zaštita manjina u međunarodnom i usporednom pravu, Beograd, 2004, str. 555. - 565.

potpadaju pod njihovu nadležnost po nekoj drugoj osnovi (čl. 2. stavak 1.). Najopćije rečeno, prava predviđena Paktom se odnose na svakog, bez obzira na reciprocitet i bez obzira na njegovu ili njezinu nacionalnost ili činjenicu da se radi o osobama bez državljanstva.

2. Iz ovog općeg pravila proizlazi da svako od prava iz Pakta mora, bez diskriminacije između državljana i stranaca, biti garantirano svima Međutim, ispitujući izvještaje, Komitet je došao do zaključka da, u priličnom broju slučajeva, postoje određena ograničenja u odnosu na strance, koja nisu uvijek opravdana.
3. U manjem broju ustava predviđen je jednom položaj stranaca i domaćih državljana. Neki ustavi prave razlike između prava koje uživaju svi i oni koja su predviđena samo za državljane...
4. Komitet smatra da države u svojim izvještajima treba da poklone više pažnje položaju stranaca, kako u odnosu na zakonske propise, tako i u praksi... Države ugovornice tvrde da osiguraju da odredbe Pakta i prava koja on predviđa budu poznati strancima koji se nalaže pod njihovom jurisdikcijom..."

3. Izvještaji su dobra metoda kontrole izvršavanja preuzetih obveza država. Međunarodna tijela kontinuirano se izvještavaju o stanju ljudskih prava u toj državi a države se ratifikacijom ugovora obvezuju da izvještaje dostavljaju.

Međutim, ovakav oblik nadzora nije i dovoljan jer se ne može reagirati na pojedinačne oblike kršenja prava. U nekim situacijama, kad se radilo o teškom kršenju ljudskih prava izostajala je aktivnost komiteta da traži izvještaje od država.

U drugim okolnostima Komitet je tražio takve izvještaje.²³

B. POSTUPCI KOJI SE POKREĆU NA INICIJATIVU DRŽAVE

1. Neki međunarodni ugovori o ljudskim pravima sadrže odredbe kojima se pruža mogućnost da jedna država ugovornica pokrene postupak protiv druge države ugovornice zbog kršenja ugovornih obveza. Takve odredbe su fakultativne naravi tj. proizvode djelovanje samo ako ih odnosne države izričito prihvate. Ovaj oblik nadzora podrazumijeva da postoji izričita suglasnost država da priznaju nadležnost nekog međunarodnog tijela da raspravlja takve pritužbe.

Tako prema čl. 41. Pakta o građanskim i političkim pravima, svaka država ugovornica može izjaviti u svako doba da priznaje nadležnost Komiteta za ljudska prava, da prima i razmatra priopćenja u kojima država ugovornica tvrdi da druga država ugovornica ne ispunjava svoje obveze prema Paktu. Ovakva se obveza od strane država prihvaća posebnom izjavom.

U slučaju međudržavnih tužbi Komitet za ljudska prava ne donosi konkretnu odluku o kršenju prava, već služi kao organ koji će pružiti dobre usluge ili posredovati između ugovornih strana. Cilj je da se dođe do prijateljskog rješenja spora.

²³ Takve izvještaje Komitet je zatražio od vlada Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, 7.10.1992. godine, tražeći da izvijeste o mjerama koje su poduzele u suzbijanju najtežih oblika kršenja prava čovjeka;

V. Komentar Komiteta za ljudska prava od 6.11.1992., Constestation of Reports Submitted by Parties under 40 of the Covenant, Comments of Human Rights Committee.

Ovakve odredbe sadrže i neki drugi međunarodni sporazumi. Tako prema čl. 45/1 Američke konvencije o ljudskim pravima (1969.) svaka država ugovornica, prilikom ratifikacije ili pristupanja Konvenciji ili u bilo koje drugo vrijeme poslije toga, može izjaviti da priznaje mjerodavnost Međuameričke komisije za ljudska prava da prima i ispituje pismene predstavke u kojima države ugovornice tvrde da neka država ugovornica prekršila neko ljudsko pravo predviđeno Konvencijom.

Procedure međudržavnih žalbi predviđaju i Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (čl. 11. – 13. Konvencije),²⁴ te Konvencija protiv mučenja i drugih nehumanih ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja (članak 21. Konvencije).²⁵

Pokretanje međudržavnih sporova (čl. 33. Konvencije) predviđa i Europska konvencija za ljudska prava. Ovaj se postupak kvalitativno razlikuje od svih drugih zato što je, poslije usvajanja Protokola 11, uspostavljena obvezna mjerodavnosti Europskog suda za ljudska prava u slučajevima međunarodnih sporova.

Postoje samo dva uvjeta za prihvatljivost predstavki: iscrpljenost svih unutarnjih pravnih lijekova i rok od 6 mjeseci od donošenja pravomoćne odluke. Do sada su međudržavne predstavke bile protiv država koje nisu priznavale pravo na individualnu žalbu (npr. Danska protiv Turske).²⁶

Prije stupanja na snagu Protokola br. 11. za međudržavne sporove bila je mjerodavna jedino Komisija koja je sastavljala izvještaj o utvrđenim činjenicama (čl. 24). Takav su spor stranke mogle proslijediti prijašnjem Sudu za presudu samo ako su obje njih bile prihvatile njegovu mjerodavnost (raniji članci 45. – 49.). Sud je izrekao samo jednu takvu presudu i to u sporu Irske protiv Velike Britanije 1978. zbog akata njezine vojske i policije u Sjevernoj Irskoj. Tom presudom Velika Britanija je bila osuđena za kršenje čl. 3. Europske konvencije.

Države su uputile Komisiji osamnaest pritužbi.

Dobra strana ovog mehanizma nadzora je u tome što se države unaprijed obvezuju da, nepristranom međunarodnom tijelu, povjere da riješi spor.

Na drugoj pak strani evidentne su i slabosti. To je prije svega fakultativna procedura. Do danas je mali broj država priznavao ovakvu mjerodavnost nadzornih tijela. To prije svega zbog toga što postoji bojazan od opasnosti pogoršanja odnosa između država, te realna mogućnost da druga država uzvratí nekim protumjerama.

Malo značenje ovog sredstva u sustavu međunarodnog nadzora nad poštovanjem prava čovjeka potvrdila su i dosadašnja iskustva s postojećim mehanizmima implementacije, u okviru kojih je takva mogućnost odavno prihvaćena. Tako npr. Komitetu za ljudska prava do sada se nije obratila nijedna država.

²⁴ Obraćanje Komitetu za sprječavanje rasne diskriminacije nije uvjetovano prethodnim davanjem posebne izjave o prihvatanju mjerodavnosti ovog organa.

²⁵ Konvencijom predviđeni postupak, svakako, stupa u djelovanje ako su države prihvatile izjavu o nadležnosti Komiteta protiv mučenja "da prima i ispituje priopćenja u kojima neka država potpisnica tvrdi da druga država ne izvršava svoje obveze iz konvencije". Međutim, ova Konvencija ide i dalje: ona otvara mogućnost da Komitet pokrene postupak i ako "dobije pouzdane obavijesti koje, po njegovom mišljenju, osnovano upućuju na to da se na teritoriju neke države sustavno provodi mučenje".

²⁶ Predstavka br. 9940/82.

C. POSTUPCI KOJI SE POKREĆU NA INICIJATIVU POJEDINACA, SKUPINE POJEDINACA ILI NEVLADINIH ORGANIZACIJA

1. Pravo na iniciranje međunarodne kontrole nad poštovanjem prava čovjeka, osim državama, može biti priznato i pojedincima, skupinama pojedinaca ili nevladinim organizacijama. Ove mjere implementacije predstavljaju ograničenje koncepta državne suverenosti ali i afirmaciju čovjeka pojedinca kao subjekta međunarodnog prava u nastajanju.

Pravo na podnošenje peticije koja se odnosi na postupke vlastite države, pojavljuje se, prvi put, nakon Prvog svjetskog rata kroz uspostavu dva sustava kontrole: u okviru Lige naroda uvedeni su oblici kontrole nad poštivanjem manjinskih prava,²⁷ a Ustavom međunarodne organizacije rada razrađen je sustav nadzora nad izvršavanjem obveza iz konvencija zaključenih pod okriljem te organizacije.²⁸

Ova vrsta međunarodnog nadzora naročito se afirmirala u regionalnom sustavu zaštite prava čovjeka; u europskom sustavu zaštite ljudskih prava kroz praksu organa Europske konvencije o ljudskim pravima, Europske komisije i Suda,²⁹ te u okviru Američkog sustava (organa predviđenih u Američkoj konvenciji o ljudskim pravima, Među-američkoj komisiji i Sudu za ljudska prava).³⁰

U novije vrijeme sve je veći broj međunarodnih sporazuma koji predviđaju pravo pojedinaca i skupina da ugovornim tijelima, podnose predstavke, kada država ugovornica krši odredbe ugovora. Ovo je najefikasniji sustav zaštite ljudskih prava jer omogućava pojedincu, žrtvi kršenja prava, da pokrene postupak. No države su nerado pristajale na ovakva rješenja. Zato je mjerodavnost ovih tijela fakultativna.

Da bi dakle, državu obvezivale ove procedure, stranka nekog međunarodnog ugovora mora ratificirati fakultativni protokol uz taj ugovor³¹ ili mora dati posebnu izjavu o prihvatanju mjerodavnosti odgovarajućeg organa.³²

²⁷ Pripadnici manjina koje su bile obuhvaćene sustavom zaštite, mogli su podnijeti peticiju Vijeću Lige naroda. Vijeće bi moglo poduzeti akciju samo ako se tražila jedna od njegovih članica.

²⁸ Članom 24. Ustava Međunarodne organizacije rada bilo je predviđeno pravo radničkih i poslodavačkih organizacija da administrativnom savjetu MOR-a ukazuje na kršenje obveza iz Konvencija MOR-a od strane država članica. Na takvu peticiju država je morala dati objašnjenje a peticija je mogla biti i publicirana.

Uvjet za stavljanje peticije nije bila suglasnost države na koju se ista odnosila, nego je tužena država morala biti stranka Konvencije o čijoj je povredi bila riječ.

²⁹ Države članice Vijeća Europe, samim pristupanjem toj organizaciji, prihvataju obveznu mjerodavnost Europskog suda za ljudska prava.

³⁰ Ovdje mjerodavnost Suda nije obvezna.

³¹ Ovakvu mogućnost predviđa Fakultativni protokol u Pakt o građanskim i političkim pravima od 16.12.1966. godine. Ovaj je Protokol do sada ratificiralo 96 država. (Podaci na <<http://www.unhchr.ch>>.) Bosna i Hercegovina je stranka (v. "Službeni list R BiH", br. 23/1993.) (pristup).

Uz Konvenciju o eliminiranju svih vidova diskriminacije žena od 18.12.1979. godine, usvojen je Protokol, 6.10.1999. godine, a stupio je na snagu 2000 godine. Protokol su do sada potpisale 62 države, a 13 ga je ratificiralo. To su: Austrija, Bangladeš, Bolivija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Mali, Namibija, Novi Zeland, Senegal, Slovačka, Tajland. Bosna i Hercegovina je potpisala Protokol.

Podaci uzeti sa <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/sigop.htm>

³² Ovakvu mogućnost predviđa čl. 14. Konvencije o ukidanju svih vidova rasne diskriminacije iz 1979. godine. Ovu izjavu su prihvatile 32 zemlje. Među njima nije Bosna i Hercegovina. Isti je slučaj i sa čl. 22. Konvencije protiv mučenja i drugog okrutnog nehumanog ili ponižavajućeg postupanja (1984.). Izjavu o nadležnosti Komiteta protiv mučenja, do danas su prihvatilo 42 zemlje.

Podaci sa <http://www.unhchr.ch>

Da bi međunarodna tijela mogla razmatrati pojedinačne predstavke, moraju se ispuniti neki uvjeti.

S obzirom da je Bosna i Hercegovina 1995. ratificirala Fakultativni protokol uz Pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, pojedinci koji se nalaze pod jurisdikcijom BiH mogu donositi predstavke Komitetu za ljudska prava. Zato ćemo detaljnije objasniti postupak pred ovim organom.

Dakle, države ugovornice Pakta o građanskim i političkim pravilima, prihvaćajući Fakultativni protokol priznaju mjerodavnost Komiteta za ljudska prava da prima i razmatra predstavnike od pojedinaca koji se nalaze pod jurisdikcijom te države, a koji smatraju da im je povrijeđeno neko pravo priznato Paktom.

Uvjeti koji se moraju ispuniti su:³³

1. Podnositelj predstavke mora biti moguća žrtva povrede nekog prava, njegov ovlašteni predstavnik ili član uže obitelji. Ovo pravo ne uživaju skupine ljudi ili nevladine organizacije;
2. Postupak se može pokrenuti samo ako kršenje prava predstavlja akt državnog organa;
3. Komitet za ljudska prava razmatrat će samo navodna kršenja onih prava koja su regulirana i zaštićena Paktom;
4. Predstavka ne smije biti anonimna;³⁴
5. Predstavka ne smije predstavljati zloupotrebu prava na obraćanje međunarodnim organima. U praksi Komiteta za ljudska prava to se dogodilo samo jednom. Komitet je odbacio predstavku danskog državljanina. Nakon što mu je prvobitno već odbacio predstavku zbog navedenog pogrešno razrezanog poraza on se iznova obratio Komitetu a da nije iznio nove podatke, niti iskoristio domaće pravne lijekove.³⁵
6. O istom postupku ne smije se pokrenuti postupak pred nekim drugim međunarodnim organom za ispitivanje ili rješavanje.³⁶
7. Prije nego što se obrati Komitetu, pojedinac prethodno mora iscrpiti sva raspoloživa pravna sredstva koja osigurava pravni poredak države koju namjerava tužiti.
8. Postupak pred Komitetom pojedinac može pokrenuti samo ako se kršenje nekog prava dogodilo poslije stupanja na snagu Fakultativnog protokola za tu zemlju, odnosno kad je država prihvatila mjerodavnost Komiteta da raspravlja o pojedinačnim predstavkama.

Ako Komitet za ljudska prava proglasi predstavku prihvatljivom, tražit će od tužene države da iznese činjenice koje se odnose na slučaj. Država je obvezna u roku od 6 mjeseci dati odgovor i navesti sve pravne lijekove koji su stranci bili na raspolaganju i opisati sve mjere koje je poduzela.

Nakon razmatranja predstavke Komitet usvaja konstatacije (views)³⁷ o tom slučaju. One se dostavljaju podnositelju predstavke i državi u pitanju.

³³ Uvjeti koji se moraju ispuniti sadržani su u člancima 1, 2, 3. i 5, stavak 2. Fakultativnog protokola te Poslovnikom Komiteta.

³⁴ Poslovnik, pravilo 80. stavak 1.

³⁵ K.L. protiv Danske, 1980, Selected Decisions, I, str. 26.

³⁶ Članak 5. stavak 2. točka a. Fakultativnog protokola.

³⁷ Članak 5. stavak 4. Fakultativnog protokola i Poslovnik, pravilo 94. stavak 2.

Odluke Komiteta nisu pravno obvezujuće, ali je dosadašnja praksa pokazala da države uglavnom poštuju preporuke Komiteta. Komitet može imenovati specijalnog izvjestitelja da nadgleda provedbu preporuka Komiteta.

U slučaju Bautista de Areljana protiv Kolumbije,³⁸ Komitet je usvojio konstataciju u kojoj je navedeno:

“Postupajući s člankom 5. stavak 4. Fakultativnog protokola Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Komitet za ljudska prava smatra da činjenice koje su pred njim otkrivaju kršenje članaka 6. stavak 1, 7. i 9. stavak 1. Pakta”. Komitet je dalje konstatirao da je na temelju članka 2. stavak 3. Pakta, država ugovornica pod obvezom da obitelji žalitelja da odgovarajući pravni lijek, koji treba da uključuje odštetu i odgovarajuću zaštitu članova njegove obitelji od uznemiravanja. Nadalje, Komitet “potiče državu ugovornicu da ubrza krivični postupak koji vodi ka brzom gonjenju i osudi osobe koje su odgovorne za otmicu, mučenje i smrt Nadie Bautista. Dalje, Država ugovornica je pod obvezom osigurati da se slični događaji ubuduće ne dešavaju.

Imajući na umu da je, postavši potpisnik Fakultativnog protokola država ugovornica, priznala mjerodavnost Komiteta u odlučivanju da li je počinjeno kršenje Pakta ili ne i da je, shodno članku 2. Pakta, Država ugovornica preuzela obvezu svim pojedincima na svome teritoriju i pod svojom nadležnošću osigurati prava priznata Paktom i djelotvoran i primjenjiv pravni lijek u slučaju da se ustanovi da je počinjeno kršenje, Komitet želi od države ugovornice primiti, u roku od 90 dana, obavještenje o mjerama koje su poduzete da se konstatacija Komiteta provede u djelo”.

Konstatacija Komiteta za ljudska prava objavljuje se u godišnjem izvještaju Komiteta Općoj skupštini.³⁹

Od svih ugovornih tijela Komitet za ljudska prava ima najbogatiju praksu. Do 2004. godine zaprimio je 1208 individualnih predstavi a odluku je donio u 465 slučajeva.

II. MJERE IMPLEMENTACIJE U OKVIRU MEĐUNARODNIH SUDOVA

1. Najefikasniji vid kontrole nad primjenom ljudskih prava ipak se odvija u okviru međunarodnih sudova.

Ova metoda implementacije najsnažnije se afirmirao u okviru europskog sustava zaštite ljudskih prava. Protokolom br. 11. koji je stupio na snagu 1998. godine, ustanovljen je Europski sud za ljudska prava, kao stalni organ, čija je mjerodavnost obvezna za sve države ugovornice.

Ovo je jedini sustav zaštite na međunarodnom planu koji osigurava pojedincu da pokrene postupak pred sudom, a da ne treba tražiti suglasnost države.

Tužba Europskom sudu može podnijeti pojedinac koji smatra da je žrtva povrede prava predviđenih Europskom konvencijom ili Protokolima od strane neke države stranke. To može biti osoba koja se nalazi pod jurisdikcijom te države (državljanin, stra-

³⁸ U.N.Doc. CCPR/C/55/D/563/1993 (13 November 1995.).

³⁹ Vidi <http://www.umn.edu/humemrts/undocs/undocs.htm>

nac ili apatrid). Kao tužitelji se mogu pojaviti i skupine građana ili nevladine organizacije.

Da bi Sud usvojio tužbu, moraju se ispuniti sljedeći uvjeti:

1. povredu prava iz Europske konvencije i Protokola mora počiniti javna vlast tužene osobe;
2. tužba se mora odnositi na povredu prava navedenog u Europskoj konvenciji i Protokolima 1, 4, 6. ili 7.;
3. tužitelj mora biti osobno žrtva povrede prava zbog kojeg se tuži država;
4. tužitelj prethodno mora iscrpiti sva unutarnja pravna sredstva;
5. tužba se mora podnijeti najkasnije 6 mjeseci od donošenja konačne presude ili odluke;
6. tužba ne smije biti anonimna;
7. tužba ne smije prethodno podnijeti nekom drugom postupku istrage ili rješavanja (princip *litispedencije*).

Sud ispituje činjenice slučaja putem pismenih dokumenata ali i saslušavanjem svjedoka. Sud nastoji da sve postigne prijateljska nagodba, ako je to moguće.

Postupak pred sudom je javan. Presude Europskog suda su obvezne za strane u sporu. One nemaju izravno djelovanje u domaćem pravu država⁴⁰ ali su neke odluke Suda postigle i izravne učinke.⁴¹

Sud ne može narediti tuženoj državi da poduzme konkretne mjere radi ispravljanja povrede koja je utvrđena.⁴² Država ima slobodu odabrati sredstva kojima će izvršiti svoju zakonsku obvezu prema čl. 46. Konvencije, ali takva sredstva moraju biti sukladna zaključcima koji su sadržani u presudi Suda.⁴³

Sud, nadalje može, oštećenoj strani dosuditi i pravičnu zadovoljštinu koja ima dopunski karakter. To će se prema čl. 41. Konvencije dogoditi ako Sud utvrdi "da je došlo do povrede Konvencije ili njezinih Protokola, ili ako interni zakon dotične Visoke ugovorne strane predviđa samo djelomično obeštećenje".⁴⁴

U praksi Sud nije zahtijevao *restitutio in integrum* i rijetko je precizirao koje mjere predstavljaju obeštećenje za povredu. Ipak je to učinio u nekim slučajevima. Tako je npr. u pogledu čl. 1. Protokola br. 1. Sud izričito izjavio da "presuda kojom se nalazi povreda odredbe Konvencije nameće tuženoj Strani zakonsku obvezu da okonča povredu i ispravi njezine posljedice na takav način da u najvećoj mogućoj mjeri uspostavi onakvu situaciju koja je postojala prije povrede".⁴⁵

Odgovornost za nadgledanje izvršenja presuda Europskog suda ima Komitet ministara Vijeća Europe. Komitet provjerava jesu li države, za koje je utvrđeno da su po-

⁴⁰ Vidi Europski sud za ljudska prava; *Marckx protiv Belgije*, presuda od 13.6.1979., Serija A, br. 31, & 58; vidi također *Pelladoah protiv Nizozemske*, presuda od 22.9.1994, Serija A, br. 297-B, & 44.

⁴¹ Vidi izvještaj u Kontrola izvršenja presuda prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, Vijeće Europe, H/Konf. (2000) 8.

⁴² Takve ovlasti ima Interamerički sud za ljudska prava, formiran na temelju Američke konvencije o ljudskim pravima. Prema čl. 63. st. 1. Sud može dosuditi "prema potrebi, da posljedice mjere ili situacije koja predstavlja povredu neke odredbe Konvencije, budu ispravljene".

⁴³ Vidi: *Scozzari i Giunta protiv Italije* presuda od 13.7.2000. & 249.

⁴⁴ U ovom slučaju podnositelj prijave to mora izričito tražiti: Vidi *Sunday Tames protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 6.11.1980. (čl. 50.), Serija A, br. 38 & 14.

⁴⁵ Vidi presudu *Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke* (čl. 50.) od 31.10.1995. Serija A, br. 330-B & 34.

vrijedile Konvenciju, poduzele mjere u cilju poštovanja obveza koje proizlaze iz presuda Suda.

Te mjere uključuju kako one koje se odnose na pojedinačan predmet, tako i opće mjere i dosuđivanje pravične zadovoljštine.

Kao prvo, Komitet ministara prima informacije od država o pojedinačnim i općim mjerama koje su poduzele da bi ispravile povredu koju je Sud ustanovio, te o mjerama koje su poduzele da bi se spriječile slične povrede u budućnosti.

Glavno sredstvo koje stoji na raspolaganju Komitetu ministara je pritisak da se izvrše odluke Suda. Najčešće se to čini putem publiciteta.

Najefikasnije rezultate pak daje usvajanje "privremenih rezolucija" u kojima se objavljuje javnost o tome koja država nije izvršila presudu. U tim rezolucijama Komitet može izraziti i zabrinutost zbog neizvršenja, te dati prijedloge u pogledu izvršenja. Informacije o izvršenju presuda objavljuju se, na *www*-stranici Komiteta, što također povećava moralni pritisak na državu.

Nakon što država podnese godišnji izvještaj o izvršenju presude, ustalila se praksa objavljivanja izjava za tisak.

Konačno, ako država odbija izvršiti presudu Suda, može se pokrenuti i postupak pred Komitetom ministara. Prema državi, koja ne izvršava odluke Suda, Komitet može poduzeti određene mjere.⁴⁶

Značenje odluka Europskog suda je veliko. Njihovo pravodobno i potpuno izvršenje je od vitalnog značenja za autoritet Suda, djelotvornu zakonsku zaštitu žrtava povreda, te prevenciju budućih povreda.

Na drugoj strani obveza revizije zakona⁴⁷ da bi se on uskladio s pravima zagarantiranim Konvencijom u širokom krugu različitih oblasti,⁴⁸ je od historijskog značenja. Odluke Suda imaju šire djelovanje i izvan granica određenog predmeta. One ne služe samo da se odluči o predmetima koji su stavljeni pred Sud nego, općenito, da razjasne, osiguraju i razviju pravila ustanovljena Konvencijom. Države, dakle, treba da uzmu u obzir i moguće implikacije koje presude izrečene u drugim predmetima mogu imati za njihov pravni sustav i sudsku praksu. Dakle, djelovanje presuda ovog Suda je *erga omnes*.

⁴⁶ To je primjena čl. 8. u svezi s čl. 3. Statuta Vijeća Europe. Prema čl. 3. Statuta Vijeća Europe "svaka država članica Vijeća Europe mora prihvatiti načela vladavine prava i, od svih osoba pod njezinom jurisdikcijom, uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, te surađivati iskreno i djelotvorno u realizaciji ciljeva Vijeća, kako je precizirano u Poglavlju I." Čl. 8. Statuta predviđa sljedeće: "svakoj članici Vijeća Europe koja je ozbiljno prekršila čl. 3. mogu biti oduzeta prava zastupanja i Komitet ministara može od te članice zahtijevati da istupi iz članstva prema čl. 7. Ako ta članica ne poštuje ovaj zahtjev, Komitet može odlučiti da je ista prestala biti članicom vijeća od datuma koji Komitet odredi."

⁴⁷ Izmjene u svojim zakonodavstvima izvršile su mnoge države. Tako je npr. Njemačka izmijenila svoj Zakonik o kaznenom postupku u svezi s trajanjem pritvora, te poduzela korake da se postupak pred sudovima u kaznenim i građanskim stvarima ubrza; Belgija je izmijenila svoj Građanski zakonik, kako bi izjednačila djecu rođenu u braku i izvan njega; Švedska je izmijenila propise o obveznoj vjeronauči; Nizozemska je izmijenila svoj Kazneni zakon i propise koji se tiču mentalno zaostalih osoba.

⁴⁸ Tako npr. na temelju odluke Europskog suda za ljudska prava iz 1999. godine, Ujedinjeno Kraljevstvo je moralo okončati zabranu služenja u oružanim snagama za deklarirane homoseksualce, muškarce i žene. U tom smislu država je donijela revidirani kodeks vojničkog ponašanja za sve pripadnike vojske, bez obzira na orijentaciju.

Vidi presudu u predmetu T. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, ECHR (Prijava br. 29724/94) (16.12.1999.) i presudu u predmetu V. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, ECHR (Prijava br. 24888/94) (16.12.1999.)

2. Nesumnjivo da je ovo najsnažniji mehanizam zaštite ljudskih prava. Pojedinaac vodi spor protiv države, pred nepristranim sudom, po unaprijed utvrđenoj proceduri a presuda koju donosi Sud obvezuje.

Uz to, odluke i stavovi Europskog suda utječu na praksu nacionalnih sudova a često i na reformu zakonodavstva.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nakon Drugog svjetskog rata usvojen je impresivan broj konvencija legislativnog karaktera kojima su date optimalne mogućnosti za zaštitu i unapređenje poštovanja ljudskih prava. Njihova je sadržina zadovoljavajuća, ali se postavilo bitno pitanje: Kako osigurati djelotvornu provedbu tih odredaba?

Iznalaženje prihvatljivih odgovora bilo je otežano postojanjem različitih gledišta, u teoriji i praksi, o utemeljenosti i oportunističnosti primjene pojedinih međunarodnih mjera, posebno onih koje trebaju osigurati efikasnost zaštite ljudskih prava. S obzirom da se radilo o zadiranju u unutarnju nadležnost država, one su s razlogom bile osjetljive. Ta osjetljivost je bila posebno prisutna kad je bila riječ o mjerama koje mogu biti poduzete s ciljem da se države prinude na što potpunije poštovanje preuzetih obveza.

Zahvaljujući tome, dugo je odlagano usvajanje efikasnih i šire primjenjivih mjera implementacije na području međunarodne zaštite ljudskih prava.

Do sada usvojeni mehanizmi imaju ograničeni karakter.

Značenje nadzora, koje se vrši na osnovi izvještaja koji podnose države ugovornice mnogih konvencija sve je veće: Sadržaj izvještaja je kvalitetniji a pritisak koji se vrši na državu u povodu tih izvještaja – kroz preporuke nadležnim tijelima UN – daje rezultate.

Mehanizmi međunarodnog nadzora, koje predviđaju neki ugovori o ljudskim pravima, kojima je predviđena mogućnost da jedna država ugovornica pokrene postupak protiv druge države ugovornice zbog kršenja ugovornih obveza, nisu u proteklom razdoblju dali pozitivnih rezultata.

Praksa međudržavnih sporova, po univerzalnim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava, skoro da i ne postoji dok je praksa Europskog suda na tom planu nešto opsežnija.

Dakako, najdjelotvorniji vid zaštite je onaj koji osigurava pojedincu da sam pokreće postupak pred međunarodnim tijelima, u kojima sjede osobe visokih moralnih i stručnih kvaliteta i koja su neupitne objektivnosti.

Međutim, ako je takva mogućnost i predviđena međunarodnim ugovorima, državama ugovornicama je ostavljeno na volju da tu mogućnost odobre – ili ratifikacijom dodatnog fakultativnog sporazuma ili davanjem posebne izjave o prihvaćanju mjerodavnosti.

Perspektive razvoja ovog vida međunarodnog nadzora nad poštivanjem prava čovjeka su u rješenjima koja će biti zasnovana na međunarodnim ugovorima, s obveznom mjerodavnosti sudskih organa.

Idealno bi bilo kada bi takve ugovore prihvatio i veliki broj država.

INTERNATIONAL MEASURES FOR IMPLEMENTATION OF HUMAN RIGHTS

Summary

The author in her work points out the resonances and effect of measures of particular regional and universal international acts with regard to the implementation of human rights.

She puts the emphasis on the international measures of implementation within international organizations and international courts.

With regard to this, it is to be noticed that the author has critical approach to the issues of measures of implementations which have been adopted up to the present moment: obligation of a state to submit periodical reports, interstate suits, and procedures which are taken on the initiative of individuals, groups of individuals and non-government organizations.