

UDK: 342.724

Izvorni znanstveni članak
primljen 30. travnja 2008.

Prof. dr. sc. Vesna Kazazić,
izvanredni profesor, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

RAZMATRANJE IZVJEŠTAJA DRŽAVA KAO VID NADZORA NAD POŠTIVANJEM LJUDSKIH PRAVA

U međunarodnim odnosima, a posebice u međunarodnoj zaštiti ljudskih prava, efikasna primjena normi koje te odnose reguliraju zahtijeva postojanje mehanizama nadzora i kontrole, a sve s ciljem da se utvrde slučajevi koji su u suprotnosti s preuzetim obvezama. Autorica je analizirala razmatranja izvještaja o provedbi ugovora o ljudskim pravima, koji su zaključeni pod okriljem Ujedinjenih nacija, kao vida nadzora nad poštivanjem ljudskih prava. U radu se analizira dosadašnja praksa u radu nadzornih tijela (Komiteta), koji ispituju i ocjenjuju izvještaje, te predlažu mjere kako bi se pridonijelo boljem sagledavanju ostvarivanja ljudskih prava.

Ključne riječi: izvještaji država, nadzorna tijela, međunarodna zaštita čovjeka, poštivanje ljudskih prava

U svakom pravnom poretku predviđen je određeni sustav mjera koje se primjenjuju u svrhu osiguranja efikasnosti njegovih normi. To, dakako, vrijedi i za međunarodno-pravni poredak. Ali se zbog razlike u odnosima koje uređuju međunarodni i unutarnji poredak, razlikuju karakter i vrste mjera koje se u te svrhe primjenjuju. Te razlike su najvidljivije kada su u pitanju represivne mjere. U međunarodnoj zajednici ne postoji centraliziran organ za primjenu takvih mjera, a primjena prinude za osiguranje poštovanja međunarodnih normi ovisi od samih država.

U međunarodnim odnosima, a posebno u međunarodnoj zaštiti ljudskih prava, efikasna primjena normi koje te odnose reguliraju zahtijeva postojanje mehanizama međunarodnog nadzora i kontrole kako bi se osiguralo da se pouzdano utvrde slučajevi postupanja suprotni preuzetim obvezama.

Međunarodni nadzor nad ponašanjem država u pogledu njihova odnosa prema temeljnim pravima i slobodama tekovina je novijeg datuma. Klasično međunarodno pravo dopuštalo je državama 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.

Kada je u pitanju međunarodni nadzor nad poštivanjem ljudskih prava, smatralo se da se u ovoj oblasti radi o zahvaćanju u unutrašnje poslove neke države - sferu u kojoj su one tradicionalno (i razumljivo) krajnje osjetljive na svaki pokušaj vanjskog mije-

šanja. Uz to, države su teško pristajale na stvaranje pojedinih oblika nadzora i kontrole i zbog često isticane „atmosfera nepovjerenja“ koja je u to vrijeme bila jedna od osnovnih karakteristika stanja u međunarodnim odnosima. Ipak, te okolnosti su mogle samo usporiti, ali ne i onemogućiti stvaranje mehanizama međunarodne kontrole nad poštivanjem ljudskih prava.

Još je 1907. godine učinjen, jako skroman, prvi praktičan korak: pet centralnoameričkih država osnovalo je jedan međunarodni sud, kojemu su se državljani tih zemalja mogli neposredno obraćati u slučaju povrede svojih prava (ali ne i žalbama protiv svojih država).

Poslije završetka I. svjetskog rata ustanovljena su dva sustava međunarodne kontrole nad poštivanjem ljudskih prava. U sklopu Lige naroda uvedeni su oblici kontrole nad poštivanjem manjinskih prava,¹ a Ustavom Međunarodne organizacije rada i jedan vrlo razrađen sustav nadzora nad izvršavanjem obveza iz konvencija koje su zaključene pod okriljem te organizacije.

Značenje koje je poštivanju prava čovjeka dano u Povelji Ujedinjenih nacija dalo je novi poticaj za ulaganje napora u iznalaženju rješenja za osiguranje efikasnosti međunarodnopravne zaštite tih prava. To je bio i poticaj za uvođenje novih mjera institucionaliziranog, međunarodnog nadzora i kontrole nad izvršavanjem obveza koje su države preuzele u svezi s tom zaštitom.

Izbijanje hladnog rata je, međutim, i na ovom planu za dugo razdoblje onemogućilo postizanje značajnijih rezultata. S obzirom da je u uvjetima velike zategnutosti u međunarodnim odnosima i međunarodna zaštita čovjeka postala predmetom manipulacije s blokovskih pozicija, javljao se i snažan otpor ideji da se unutar Ujedinjenih nacija afirmira funkcija međunarodnog nadzora nad poštivanjem ljudskih prava. Težište razvoja na tom planu seli se u regionalne okvire. Tek šezdesetih godina dvadesetog stoljeća ostvareni su krupniji rezultati i na općem međunarodnom planu. Usvojeni su brojni ugovori o ljudskim pravima, koje su države stranke u obvezi poštivati. Na temelju tih ugovora formirana su i brojna tijela koja raspolažu mehanizmima za kontrolu i nadzor.

I. MJERE MEĐUNARODNOG NADZORA NAD PRIMJENOM UGOVORA O LJUDSKIM PRAVIMA

Mjere međunarodnog nadzora i kontrole nad izvršavanjem međunarodnopravnih obveza država u pogledu poštovanja ljudskih prava su:

(I) Mehanizmi predviđeni međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima, i to:

1. postupci koji pokreću države,
2. postupci koji pokreću oštećene osobe,
3. podnošenje periodičnih izvještaja država.

1) Pripadnici manjina koje su bile obuhvaćene sustavom manjinske zaštite imale su pravo podnositi peticije Vijeću Lige naroda. U načelu, Vijeće je moglo poduzeti akciju samo ako bi to zatražio jedan od njegovih članova.

(II) Specijalne procedure

Postupci nadzora nad primjenom odredaba međunarodnih ugovora o ljudskim pravima nisu podjednako razvijeni i efikasni. Zbog odbijanja država da se podvrgavaju kontroli nekog međunarodnog tijela ove kontrole su često bile neefikasne i nisu bile raznovrsne. No, posljednjih nekoliko desetljeća mnoge države su, ipak, pristajale na nadležnost ovih tijela i, posebice, na pokretanje individualnih predstavlki.

(I.) POSTUPCI KOJI POKREĆU DRŽAVE

Ugovori iz oblasti ljudskih prava sadrže odredbe kojima se pruža mogućnost da država, stranka, pokrene postupak protiv druge države, stranke ugovora. Ovakva mogućnost bila je predviđena već u Statutu Međunarodne organizacije rada 1919. godine. Najvažniji ugovori iz oblasti ljudskih prava unaprijed predviđaju organ koji je nadležan postupati u ovakvim slučajevima. Nadležnost takvog organa država mora izričito prihvatiti. Tako npr. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine predviđa:

„Svaka država ugovornica ovog Pakta može na osnovu ovog članka izjaviti u svako doba da priznaje nadležnost Komiteta da prima i razmatra priopćenja u kojima jedna država tvrdi da druga država ugovornica ne ispunjava svoje obveze prema ovom Paktu. Priopćenja podnijeta na temelju ovog članka mogu se primati i razmatrati samo ako ih je podnijela država ugovornica koja je dala izjavu o priznanju nadležnosti Komiteta u odnosu na sebe. Komitet neće primati nikakvo priopćenje ako se ono tiče države ugovornice koja nije dala takvu izjavu“.²

Ovakve odredbe sadrže i Konvencija o sprečavanju svih vidova rasne diskriminacije,³ Konvencija protiv torture i drugog surovog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja⁴ te Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji.⁵

Prema Konvenciji o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, nakon što države izjave da prihvate nadležnost Komiteta, prijave se razmatraju po sljedećoj proceduri:

- a) ako država članica smatra da druga država članica ne ispunjava obveze prema Konvenciji, ona može pismenim putem skrenuti pažnju na to pitanje toj državi članici. Država može o tom pitanju izvijestiti i Komitet. Država članica, primalac, će u roku od tri mjeseca po prijemu prijave uputiti državi koja je poslala prijavu objašnjenje ili bilo koju pismenu izjavu kojom objašnjava pitanje koje treba uključiti, u mjeri u kojoj je to moguće, i prihvatljivu informaciju o domaćim procedurama i pravnim lijekovima koji su bili ili mogu biti poduzeti u svezi s tim slučajem;
- b) ako problem ne bude riješen na zadovoljstvo obje države članice, u roku od šest mjeseci od prijema prve prijave bilo koja od ovih država ima pravo predmet uputiti Komitetu obraćanjem Komitetu i drugoj državi;

2) Članak 41. Pakta. Bosna i Hercegovina je stranka Pakta temeljem sukcesije. / V. Službeni list RBiH, br. 25/93. BiH je dala izjavu da prihvaća ovakvu nadležnost Komiteta.

3) Članak 9. Konvencije.

4) Članak 21. Konvencije. Bosna i Hercegovina je dala izjavu da prihvaća nadležnost Komiteta.

5) Članak 76. Konvencije.

- c) Komitet će uzeti predmet u razmatranje tek nakon što utvrdi da su sva domaća pravna sredstva bila upotrijebljena i iscrpljena u rješavanju ovog predmeta, sukladno općeprihvaćenim načelima međunarodnog prava;
- d) Komitet može državama staviti na raspolaganje svoje usluge dobre volje da bi se predmet riješio na prijateljski način;
- e) u vrijeme dok se predmet raspravlja pred Komitetom države, na koje se ovo odnosi, imaju pravo biti predstavljene i podnijeti priloge u usmenoj i/ili u pismenoj formi;
- f) u roku od dvanaest mjeseci od prijema priopćenja Komitet podnosi izvještaj, kako slijedi:
 - ako se postigne prijateljsko rješenje, Komitet će izdati kratko priopćenje o činjenicama i postignutom rješenju;
 - ako se, pak, ne postigne takvo rješenje, Komitet će u svom izvještaju dati relevantne činjenice koje se odnose na pitanje između država članica na koje se ovo odnosi. On može priopćiti samo državama članicama na koje se ovo odnosi svoje stanovište za koje smatra da je u vezi s problemom koji je među njima. Izvještaj se dostavlja državama na koje se ovo odnosi.⁶

Države su veoma uzdržane u pokretanju ovakvih postupaka. Ukoliko u konkretnom slučaju nisu neposredno pogođeni neki njihovi interesi, države će se, da bi izbjegle sukobe s državom koja krši prava čovjeka - osobito ako su njihovi odnosi s tom državom i inače prijateljski - uzdržati od korištenja ovog prava. Naprotiv, pravilo je „da one to čine samo ako imaju jak motiv, ako akcija protiv druge zemlje članice koincidira s drugim interesima, ili ako nije u suprotnosti s interesima zemlje.“⁷

Efikasnost ovog sredstva međunarodne kontrole nad poštivanjem prava čovjeka znatno umanjuje i okolnost da mnoge povrede prava čovjeka u jednoj državi mogu ostati nepoznate drugim državama, osobito ako je riječ o pojedinačnim povredama tih prava. Malo značenje ovog sredstva u sustavu međunarodne kontrole nad poštovanjem prava čovjeka potvrđuju i dosadašnja iskustva. U praksi Komiteta za ljudska prava, do sada ni jedna država ugovornica nije pokrenula takav postupak, iako je Komitet, koristeći se drugim procedurama, zaključio da je u mnogim državama, koje su ratificirale Pakt, bilo ozbiljnih i teških kršenja. Pred Europskom komisijom i Europskim sudom (čija je praksa i najbogatija) takve su postupke (same ili grupno) pokrenule samo neke države.⁸

(II.) POSTUPCI KOJE POKREĆU POJEDINCI

Svakako najefikasniji sustav zaštite ljudskih prava jest onaj koji omogućava da pojedinci, neposredne žrtve kršenja nekog prava, pokrenu postupak pred odgovarajućim organom. Davanjem pojedincu (skupini pojedinaca, nevladinoj organizaciji) prava da se

6) Članak 76. stavak 1. Konvencije

7) Popović, V., Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava, Beograd, 2001, str. 23.

8) Grčka, Austrija, Danska, Norveška, Švedska, Nizozemska, Irska, Cipar i Francuska; skandinavske zemlje, Nizozemska i Francuska, u funkciji zaštite ljudskih prava, tužile su Grčku u doba „pukovničke vlasti“ i Tursku pod vojnom diktaturom. Ostalo su bili razlozi političke prirode: Austrija je tužila Italiju zbog njemačke manjine u Južnom Tirolu; Grčka Ujedinjeno Kraljevstvo zbog situacije na Cipru; Cipar Tursku zbog okupacije dijela njegova teritorija, te Irska Ujedinjeno Kraljevstvo zbog postupaka u Sjevernoj Irskoj.

neposredno obraća nadležnom međunarodnom organu osigurano je da taj organ bude upoznat s povredom prava. Za razliku od država koje su prisiljene voditi računa o političkim implikacijama svojih odluka ako protiv druge države pokrenu postupak, pojedinac je sam žrtva povrede i traži da se otklone posljedice koje su povredom prouzročene. Toga su svjesne i same države, pa je razumljivo zašto je njihov otpor uvođenju ovakve međunarodne kontrole nad poštivanjem prava čovjeka najizraženiji. Države i danas nerado pristaju na nadležnost međunarodnih ili regionalnih tijela da razmatraju ovakve predstave.

100 Nadležnost univerzalnih međunarodnih tijela je fakultativna. To znači da u samom međunarodnom ugovoru koji regulira ljudska prava ne postoji obveza država stranaka da automatski pristanu na nadležnost tijela koje je njime osnovano. One to mogu učiniti, ili ratifikacijom Fakultativnog protokola uz određeni ugovor⁹, ili davanjem izjave o prihvatanju nadležnosti odgovarajućeg organa.¹⁰

Pojedinac može pokrenuti postupak u slučaju povrede prava predviđenih i u regionalnim dokumentima. Nadležnost tijela osnovanih Afričkom konvencijom o pravima čovjeka i naroda¹¹, i Američkom konvencijom o ljudskim pravima¹², nije obvezna. Pojedinac ne može sam podnijeti tužbu sudu, već to mora učiniti preko Komisije.

101 Najefikasniji i najstariji sustav zaštite ustanovljen je nakon II. svjetskog rata osnivanjem Vijeća Europe 1949. godine. Ljudska prava čine jedno od tri temeljna načela na kojima se zasniva rad ove organizacije. U svrhu promocije i zaštite ljudskih prava izgrađen je sustav mehanizama unutar te najstarije europske organizacije. Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine ustanovljen je Europski sud za ljudska prava¹³. Njegova osnovna djelatnost jest razmatranje pojedinačnih zahtjeva podnesenih od strane pojedinaca, nevladinih udruga ili skupina pojedinaca, koji tvrde da su žrtve povrede prava i sloboda predviđenih Konvencijom i njezinim Protokolima. Presuda u kojoj Sud utvrdi da je došlo do povrede prava predstavlja uputu državi na koju se odnosi da osigura poduzimanje određenih mjera kako bi se povreda ispravila, oštećenom isplatila naknada i spriječilo ponavljanje istih ili sličnih povreda u budućnosti. Visoki ugled koji uživa Europski sud za ljudska prava temelji se na njegovoj iznimno bogatoj pravnoj praksi koju karakterizira stalno inzistiranje na daljnjem jačanju standarda zaštite ljudskih prava, pravnoj obvezatnosti presuda za države članke, kao i ulozi koju ima u arhitekturi europskog sustava zaštite ljudskih prava.

Bosna i Hercegovina je ratificirala Konvenciju 12. 7. 2002. godine i tim činom je prihvatila nadležnost Europskog suda za ljudska prava. Značajno je istaći da je obveza

9) Fakultativni protokoli usvojeni su uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, te uz Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine. Bosna i Hercegovina je ratificirala Fakultativni protokol uz Pakt o građanskim i političkim pravima, iz 1966. godine, 01. 6. 1995. godine a Fakultativni protokol o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, iz 1990. godine, 4. 10. 2002. godine (Službeni list BiH, MU, 5/02.).

10) Ovakvu mogućnost predviđaju članak 14. Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, članak 22. Konvencije protiv torture i drugih ponižavajućih postupanja i kažnjavanja (Bosna i Hercegovina je dala takvu izjavu, 4. 6. 2003. godine), te članak 77. Konvencije za zaštitu svih prava radnika migranata i članova njihovih obitelji.

11) Ova konvencija usvojena je 1981. godine pod okriljem Organizacije afričkog jedinstva.

12) Konvencija je usvojena 1969. godine u okviru Organizacije američkih država.

13) Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, usvojena 1950. godine, predviđala je dva organa, Europsku komisiju i Europski sud za ljudska prava. Usvajanjem Protokola XI. uz Europsku konvenciju, 1998. godine, Komisija je ukinuta.

poštovanja prava i sloboda garantiranih Konvencijom i njezinim protokolima u Bosni i Hercegovini nastala već stupanjem na snagu Ustava Bosne i Hercegovine 14. 12. 1995. godine, koji u članku II. proglašava Konvenciju izravno primjenjivom u Bosni i Hercegovini dajući joj prednost nad svim ostalim zakonima. Međutim, tek ratificiranjem Konvencije kao međunarodnog ugovora, poštivanje prava i sloboda iz Konvencije i dodatnih protokola u Bosni i Hercegovini postalo je predmet kontrole od strane Europskog suda za ljudska prava.

Perspektive razvoja ovog vida međunarodne kontrole nad poštivanjem ljudskih prava su u rješenjima koja su zasnovana na međunarodnim ugovorima. Samo na taj način mogu se zasnivati odgovarajuće pravne obveze država. Međutim, dok ta rješenja ne budu ugrađena i bezuvjetno prihvaćena od većine država u svijetu, značajnu ulogu će odigrati mehanizmi ustanovljeni odlukama međunarodnih organa.

(III.) RAZMATRANJE IZVJEŠTAJA DRŽAVA

Razmatranje izvještaja država specifičan je vid vršenja međunarodne kontrole nad izvršavanjem obveza koje su preuzete u svezi s poštovanjem ljudskih prava. Ovaj postupak inicira se aktom države o čijim se obvezama radi. Država šalje izvještaj međunarodnom tijelu, koje ga ispituje i ocjenjuje. Time se vrši šira kontrola i uvid u ponašanje država koje prihvate neki međunarodni ugovor. Značenje procedure izvještavanja leži u činjenici što je ova obveza ustanovljena međunarodnim ugovorom i pravno obvezuje.

U kojoj će mjeri izvještaji zaista i odgovoriti svojoj svrsi, ovisi od niza okolnosti. U prvom redu od podataka koji se od država traže; da li samo o mjerama koje one poduzimaju s ciljem da odgovore određenim obvezama, ili, pak, podaci o stvarnom efektu tih mjera tj. o realnom stanju zaštite ljudskih prava. Dakako da će karakter razmatranja izvještaja, u drugom slučaju, biti značajniji. Na efikasnost procedure razmatranja izvještaja svakako će najviše utjecati to imaju li države od kojih se traže izvještaji pravnu obvezu to činiti, ili se podnošenje izvještaja samo preporučuje. Ako je takva kontrola ustanovljena ugovorom, države se obvezuju da periodično, ili na zahtjev nadležnog organa, upućuju izvještaje. Ako je, pak, takva obveza ustanovljena odlukom nekog međunarodnog organa, država ima mogućnost uskratiti davanje traženih informacija.

Prva univerzalna međunarodna organizacija, koja je uvela praksu izvještavanja, bila je Međunarodna organizacija rada. Većina međunarodnih ugovora koji su kasnije usvojeni u okviru Organizacije Ujedinjenih nacija sadrži ovakve obveze država.

Obveze izvještavanja regulirane su:

Člankom 40. Pakta o građanskim i političkim pravima¹⁴ - izvještavanje Komitetu za ljudska prava (CCPR):¹⁵

„države ugovornice ovog Pakta obvezuju se podnositi izvještaje o mjerama koje

14) Bosna i Hercegovina je postala strankom Pakta na temelju notifikacije o sukcesiji, Službeni list RBiH, br. 25/93.

15) Bosna i Hercegovina je trebala podnijeti kombinirani inicijalni izvještaj, (prvi 5. 3. 1993, drugi 5. 3. 1998. godine i treći 5. 3. 2003. godine), a podnijela je izvještaj 10. 8. 2005. godine. Izvještaj je razmatran 16. i 17. 10. 2006. godine, što je vodilo zaključnim opažanjima CCPR/C/BiH/CO/1.

budu usvojile radi ostvarenja prava priznatih u ovom Paktu, kao i o napretku ostvarenom u uživanju ovih prava:

- a) u roku od godine dana, računajući od dana sklapanja ovog Pakta za svaku zainteresiranu državu ugovornicu ponaosob;
- b) zatim, kad god Komitet to zatraži“.

Člancima 16. i 17. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹⁶ - izvještavanje Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava (CESK):¹⁷ „države ugovornice ovog Pakta se obvezuju, sukladno odredbama ovog Pakta, podnositi izvještaje o mjerama koje budu poduzele i o postignutom napretku u cilju ostvarenja poštovanja prava priznatih u Paktu“.

Člankom 9. Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije¹⁸ - izvještavanje Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije (CERD):¹⁹

„države članice obavezuju se, zbog razmatranja pred Komitetom, podnijeti generalnom sekretaru Organizacije Ujedinjenih nacija izvještaj o zakonodavnim, sudskim, administrativnim ili drugim mjerama koje donesu a koje daju učinak odredbama ove Konvencije:

- a) u roku od godine dana, računajući od stupanja na snagu Konvencije za svaku zainteresiranu državu u pogledu onoga što se na nju odnosi i
- b) zatim, svake dvije godine a, osim toga, svaki put kada Komitet to zatraži. Komitet može zatražiti naknadna obavještenja od država članica“;

Člankom 18. Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena²⁰ - izvještavanje Komitetu za ukidanje diskriminacije žena (CEDAW):²¹

„države članice se obvezuju generalnom sekretaru Organizacije Ujedinjenih nacija podnijeti, radi razmatranja u Komitetu, izvještaj o zakonodavnim, sudskim, upravnim ili drugim mjerama koje su usvojile radi primjene odredaba Konvencije, kao i napretku ostvarenom u tom razdoblju:

- a) u roku od godinu dana poslije stupanja Konvencije na snagu u odnosnoj državi;
- b) najmanje svake četvrte godine poslije toga i uvijek kad to Komitet zatraži“;

16) Bosna i Hercegovina je stranka Pakta na temelju notifikacije o sukcesiji, V. Službeni list R BiH, 25/93.

17) Inicijalni izvještaj je podnesen 21. 7. 2005. godine, što je vodilo ka zaključnim opažanjima: E/C.12/BiH/CO/1; drugi periodični izvještaj treba podnijeti 30. 6. 2010. godine

18) Bosna i Hercegovina je postala strankom konvencije ne temelju notifikacije o sukcesiji; V. Službeni list R BiH, br. 25/93.

19) Kombinirani inicijalni izvještaj (trebao biti podnesen 16/7/1994), drugi (trebao biti podnesen 16/7/1996), treći (trebao biti podnesen 16/7/1998), četvrti (trebao biti podnesen 16/7/2000), peti (trebao biti podnesen 16/7/2002), i šesti (trebao biti podnesen 16/7/2004); izvještaj je podnesen u studenom 2005, a razmatran 23/2/2006, što je vodilo zaključnim razmatranjima CERD/C/BiH/CO/6. Konsolidirani sedmi i osmi izvještaj treba biti podnesen 16/7/2008.

20) Bosna i Hercegovina je stranka Konvencije na temelju notifikacije o sukcesiji, V. Službeni list R BiH, 25/93.

21) Kombinirani inicijalni (trebao je biti podnesen 01/10/1994), drugi (trebao biti podnesen 01/10/1998) i treći periodični izvještaj (trebao biti podnesen 01/10/2002), podnesen je 22/12/2004, i razmatran 2006, što je vodilo zaključnim razmatranjima CERAW/C/BiH/CO/3.

Člankom 19. Konvencije protiv torture i drugoga surovog i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja²² - izvještavanje Komitetu protiv torture (CAT).²³

„države ugovornice podnose, preko generalnog sekretara UN, izvještaje Komitetu o mjerama koje su poduzele po ovoj Konvenciji, i to u roku od:

- a) jedne godine od dana kad ova Konvencija stupi na snagu za svaku od njih;
- b) države ugovornice zatim svake četvrte godine podnose dopunske izvještaje o svim novim poduzetim mjerama, kao i sve ostale izvještaje koje Komitet traži“;

Člankom 73. Konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata²⁴ i članova njihovih obitelji - izvještavanje Komitetu za radnike migrante (CMW):

„države ugovornice imaju obvezu, preko Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, podnijeti izvještaj o zakonodavnim, sudskim, administrativnim i drugim mjerama koje su podnijele u vezi s provedbom odredaba Konvencije:

- a) vremenu od jedne godine nakon stupanja na snagu Konvencije za državu ugovornicu;
- b) svakih pet godina i kad Komitet to zatraži“, i

Člankom 44. Konvencije o pravima djeteta²⁵ - izvještavanje Komitetu za prava djeteta (CRC):²⁶

„države ugovornice se obavezuju podnositi Komitetu, preko Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, izvještaje o mjerama koje su usvojile za ostvarivanje prava koja su ovdje priznata i o napretku ostvarenom u pogledu uživanja tih prava:

- a) u roku od dvije godine od stupanja na snagu ove Konvencije za dotičnu stranu ugovornicu;
- b) zatim svakih pet godina.“

Kao što se može vidjeti, odredbe ugovora o ljudskim pravima se razlikuju, jer su i različita prava koja su regulirana spomenutim konvencijama. Neke obveze iz konvencija države mogu odmah primjenjivati, dok će se za druge morati osigurati i drugi uvjeti.

Ako države imaju teškoća u provođenju pojedinih konvencija, onda to treba napomenuti u izvještaju. Tako, prema Konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, „države u izvještajima mogu navesti faktore i teškoće koji utječu na to do koje se mjere izvršavaju obveze koje proističu iz ove Konvencije.“ Na teškoće u provođenju odredaba mogu utjecati razni činitelji: npr. ekonomsko stanje u državi, postignuti stupanj kulture, razvijenost institucija građanskog društva, postojanje političkih stranaka, te tradicija i predrasude.²⁷

22) Bosna i Hercegovina je stranka Konvencije na temelju notifikacije o sukcesiji, V. Službeni list RBiH, 25/93.

23) Inicijalni periodični izvještaj primljen 04/10/2004, razmatran je 2005. godine, što je rezultiralo zaključnim razmatranjem CAT/C/BiH/CO/1. Kombinirani drugi do peti izvještaj treba biti podnijen 05/03/2009. godine.

24) Konvencija je usvojena 18. 12. 1990. godine, a stupila je na snagu 1. 7. 2003. godine. Bosna i Hercegovina je ratificirala Konvenciju, 13. 12. 1996. godine.

25) Bosna i Hercegovina je stranka Konvencije na temelju notifikacije o sukcesiji, V. Službeni list RBiH, 25/93.

26) Inicijalni izvještaj je podnesen 14/5/2004, razmatran 19/05/ 2005, što je rezultiralo zaključnim razmatranjima CRC/C/15/add.260. Kombinirani drugi do četvrtog periodičnog izvještaja treba biti podnesen 5/3/2009.

27) Dimitrijević, V, Paunović. M, Ljudska prava, Beograd, 1997, str. 151.

52. Europska konvencija o ljudskim pravima ne predviđa ovakav oblik nadzora. Članak 52. Konvencije dopušta da generalni tajnik Vijeća Europe može tražiti od država ugovornica da pruži objašnjenje o "načinu na koji njeno unutrašnje pravo osigurava stvarnu primjenu svih odredaba ove Konvencije". To, svakako, nije obveza kakva je previđena u sustavu Ujedinjenih nacija. Generalni sekretar ne može donositi nikakve odluke a ni drugi organi nemaju nadležnosti raspravljati o tim pitanjima.

Odsutnost izvještavanja objašnjava se činjenicom da se Europskom konvencijom garantiraju prava koja su i utuživa, i da je dovoljno da pojedinac ima mogućnost pokrenuti postupak pred Europskim sudom za ljudska prava. To je, možda, i bilo opravdano u vrijeme kad je usvojena Europska konvencija. Međutim, „u posljednjih desetak godina u članstvo ove organizacije primljene su mnoge države koje tek uspostavljaju demokratske ustanove i koje su opterećene nasljeđem dugogodišnjeg zapostavljanja ljudskih prava, posebno građanskih i političkih. Njima bi procedura izvještavanja pomogla u izgradnji institucija, reformi zakonodavstva i usuglašavanju prakse državnih organa s praksom usvojenom u državama članicama.“²⁸

No, obveza izvještavanja sadržana je u nekim regionalnim ugovorima o ljudskim pravima usvojenim u krilu Vijeća Europe: Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina, iz 1995. godine²⁹, te Europskoj povelji o regionalnim jezicima ili jezicima manjina, iz 1992. godine.³⁰

Ispunjavanje obveza podnošenja izvještaja

Države stranke ugovora usvojenih u okviru Ujedinjenih nacija podnose izvještaje nadzornom tijelu (Komitetu-Odboru) preko Generalnog tajnika Ujedinjenih nacija. Države su u obvezi podnijeti prvi izvještaj u roku od godine dana od stupanja na snagu Konvencije, za tu državu, a kasnije, periodično, u rokovima koje odrede nadzorna tijela (najčešće pet godina). S obzirom da ovakve izvještaje mora podnijeti svaka država stranka, one se lakše odazivaju da izvrše ovu obvezu. Međutim, ukoliko se ne radi o ugovornoj obvezi, državama je dana mogućnost da, ne obrazlažući svoje motive, uskrate davanje traženih informacija.

Izvještaj se mora podnijeti u zakazanom roku. Konvencije ne navode sankcije u slučaju da država ne izvrši svoju obvezu. No, ako se u državi dešavaju teške povrede ljudskih prava, nadzorna tijela ne bi trebala čekati da nastupi redovni rok za podnošenje izvještaja, nego bi trebala pozivati zemlje da podnesu izvještaj o stanju ljudskih prava. Time bi se moglo bitno utjecati na ponašanje država, a možda bi se moglo i spriječiti daljnje kršenje ljudskih prava. Ovakvih primjera ima u posljednje vrijeme u praksi Komiteta za ljudska prava.³¹ Tako je Komitet pozvao Irak da prije roka podnese izvještaj o stanju u zemlji. Slično se događalo i sa stanjem u ex Jugoslaviji. Komitet je zatražio od vlada Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Jugoslavije izvanredne izvještaje zbog situacije u tim zemljama u pogledu sistematskog i masovnog kršenja ljudskih prava.

28) Dimitrijević, Račić, Đerić, Papić, Ptrović, Obradović, Osnovi međunarodnog javnog prava, Beograd 2005, str. 202. - 203.

29) Članci 24. - 26 Konvencije. Bosna i Hercegovina je stranka ove Konvencije.

30) Članci 15. i 16. Povelje. Bosna i Hercegovina nije stranka ove Konvencije.

31) Za praksu Komiteta za ljudska prava, vidi na Internet adresi: <http://www.nel.ac.uk/law/mr/mrca.html>.

Izrada izvještaja nije jednostavna. Tako npr. kada je Bosna i Hercegovina pripremala drugi i treći izvještaj po Konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, postupak izrade izvještaja bio je jako složen. Razlog tome je, među ostalim, i u činjenici što nadležna ministarstva nemaju sistematski razvijeno prikupljanje i obradu podataka, te bazu podataka o provedbi zakona iz svoje nadležnosti. Iz tih razloga ni statističke agencije nisu bile u mogućnosti iskazivati te podatke. Nadalje, prikupljeni podaci se ne razvrstavaju po spolu, što dodatno otežava izradu analize. U vrijeme pisanja ovih izvještaja nije bio osnovan ni gender centar na razini Bosne i Hercegovine, što je dodatno otežavalo ovaj posao.

U postupku izrade izvještaja državi se može pružiti pomoć.³² Iako se, po Konvencijama, predstavnici vlade ne moraju pozivati, to se redovito čini i u praksi se izvještaji ne razmatraju ako oni nisu prisutni.

Članovi ugovornih tijela (Komiteta) mogu dostavljati i dodatna pitanja ukoliko neke informacije nedostaju ili izvještaji sadrže samo šture podatke. Ilustracije radi, navest ćemo dio pitanja koja su upućena Vladi Bosne i Hercegovine u povodu izvještaja CEDAW Komitetu:

- (a) Molimo, pružite informacije o pravnom statusu Konvencije u domaćem pravnom sustavu Bosne i Hercegovine. Odgovor bi trebao pojasniti je li Konvencija izravno primjenjiva pred sudovima i, ukoliko je tako, u koliko slučajeva je spomenuta?
- (b) Molimo, opišite mehanizme nadgledanja i konzultacija koji se primjenjuju unutar političkog sustava Bosne i Hercegovine kako bi se osigurala provedba prava žena zaštićenih Konvencijom u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj?

Izvještaj Vlade trebao bi biti vjerodostojan. Zbog toga je jako korisno da se u izradi izvještaja uključe i predstavnici nevladinih organizacija,³³ domaćih i međunarodnih. Nевladin sektor ima mogućnost izrade izvještaja u sjeni (tzv. „sehadaw report“). Ako, pak, vlade imaju potrebu predstaviti stanje ljudskih prava u dobrom svjetlu, članovi ugovornih tijela mogu te informacije provjeravati na način da ih uspoređuju s informacijama iz sredstava informiranja, iz znanstvenih izvora, izvještaja vladinih i nevladinih organizacija i sl. Dakako, članovi ugovornih tijela mogu koristiti i izvještaje drugih organizacija kako bi stekli što bolji uvid u stanje ljudskih prava u toj državi. Posljednjih godina uzimaju se u obzir i informacije iz regionalnih organizacija, kao što su Komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije, te nekih nevladinih organizacija.³⁴ U praksi Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije postupno je postalo prihvatljivo da se koriste i drugi UN materijali, kao što su izvještaji specijalnih izvještača UN za ljudska prava i izvještaji i komentari specijaliziranih agencija.

32) Tako je u Bosni i Hercegovini, u povodu izrade spomenutog izvještaja, seminar održala pravna savjetnica UN CEDEW Komiteta, koja je prezentirala upute i bliža pojašnjenja oko priprema izvještaja, osvrte na način obrade i analize određenih podataka i pokazatelja. Uz to, dala je značajne komentare, sugestije i pomoć Odboru za pripremu izvještaja za Bosnu i Hercegovinu.

33) Kada je raden inicijalni izvještaj Bosne i Hercegovine CEDAW Komitetu, aktivno su bile uključene i nevladine organizacije, jer je ideja bila da se prikupi što više podataka i da se de facto situacija što realnije prikaže.

34) Članovi nekih Komiteta izrazili su rezerve u svezi s ovakvom praksom.

Sadržaj i kvaliteta izvještaja država

U prvim godinama podnošenja izvještaja države su, uglavnom, nabrajale relevantna ustavna i zakonska rješenja i podatke o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s normama međunarodnih ugovora. No praksa je pokazala da je veoma značajno da se u izvještajima dobiju informacije o tome kakvo je stanje društvene svijesti i uvjetima u toj sredini, koji utječu na to da se u potpunosti ostvari uživanje ljudskih prava. Samo takav pristup bit će od pomoći i državi koja podnosi izvještaj a i članovima ugovornih tijela. Predstavnici Vlada ukazat će na probleme s kojima se susreću, a članovi ugovornih tijela će dobiti potpuniju sliku i uvid u stanje ljudskih prava u dotičnoj zemlji.

S obzirom na veliki broj Konvencija na temelju kojih države imaju obvezu izvještavanja, u praksi se događalo da se obveze podnošenja izvještaja vremenski preklapaju, što je stvaralo dodatne probleme. Zato je Opća skupština UN-a³⁵ zatražila od Generalnog tajnika UN-a da propiše oblik, formu i sadržaj izvještaja koji će zainteresirane države podnositi ugovornim tijelima UN-a. Na šestom međukomitetskom i dvanaestom sastanku predsjedavajućih tijela UN za sporazume, održanom u Ženevi 2007. godine, preporučeno je državama da koriste odobrene smjernice za zajednički dokument prilikom podnošenja izvještaja bilo kojem sporazumnom tijelu za ljudska prava.³⁶

Države stranke, za svaki od ovih sporazuma o ljudskim pravima, preuzimaju podnošenje inicijalnih i periodičnih izvještaja odgovarajućem promatračkom tijelu u dva dokumenta, i to: zajedničkom osnovnom dokumentu i posebnom sporazumnom dokumentu. Cilj ovih usuglašenih smjernica u vezi izvještavanja nadzornim tijelima međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima je da države svoje obveze izvještavanja ispunjavaju pravovremeno i efektivno, a da se istovremeno ne dupliraju i preklapaju informacije koje se šalju različitim ugovornim tijelima. S druge strane, izvještaji pisani sukladno ovim smjernicama imaju za cilj unapređivanje efikasnosti sustava sporazuma o ljudskim pravima pomoću:

- omogućavanja konzistentnog pristupa svih komiteta u razmatranju izvještaja koji su im prezentirani;
- pomoći svakom komitetu da razmotri situaciju u pogledu stanja ljudskih prava u svakoj državi koja podnosi izvještaj - na ravnopravnoj osnovi;
- smanjivanja potrebe da komitet traži dodatne informacije prije razmatranja izvještaja.

Usuglašene smjernice sastoje se iz tri dijela. I. i II. dio odnose se na sve izvještaje koji se podnose bilo kojem nadzornom tijelu i sadrže opće smjernice u procesu izvještavanja, kao i to kako bi trebala izgledati forma izvještaja. III. dio sadrži smjernice državama u pogledu sadržaja izvještaja, i to: zajedničkog osnovnog dokumenta, koji se podnosi svim promatračkim tijelima, i dokumenta koji se tiče konkretnog sporazuma koji se podnosi odgovarajućim ugovornim tijelima.

35) Rezolucije Opće skupštine broj 52/118 i 53/138.

36) Ove smjernice se ne odnose na inicijalne izvještaje pripremljene od strane država u smislu članka 8. Dodatnog protokola Konvencije o pravima djeteta u svezi s uključivanjem djece u oružane sukobe i članka 12. Dodatnog protokola Konvenciji o pravima djeteta u svezi s prodajom djece, dječje prostitucije i dječje pornografije. Bosna i Hercegovina je država stranka oba Dodatna protokola, V. Službeni list BiH, br. 5/2002.

Što bi trebalo da bude sadržaj izvještaja prema novim usuglašenim smjernicama? Zajednički osnovni dokument i dokumenti specifični za određeni sporazum treba da sadrže informacije koje će odgovarajućem nadzornom tijelu osigurati da razumije kako je taj sporazum implementiran u toj zemlji.

Zajednički osnovni dokument ima precizno određenu strukturu. On bi trebao sadržavati sljedeće informacije:

1. opće informacije o državi koja izvještava (demografske, ekonomske i kulturne karakteristike države; ustavna, politička i zakonska struktura države);
2. opći okvir za zaštitu i unapređenje ljudskih prava (informacije o prihvatanju međunarodnih normi ljudskih prava, zakonski okvir za zaštitu ljudskih prava na nacionalnoj razini, okvir unutar kojega se ljudska prava unapređuju na nacionalnoj razini, te kako teče izvještavanje na nacionalnoj razini);
3. informacije o ne-diskriminaciji, jednakosti i efektivnim mehanizmima (država treba odgovoriti na pitanja jamči li jednaku zakonsku zaštitu za svakoga u okviru svoje nadležnosti; dati informacije o mjerama poduzetim da se eliminiira diskriminacija u svim oblicima i po bilo kojim osnovama; dati informacije o tome je li načelo nediskriminacije uključeno kao načelo u unutrašnje pravne akte te države i sl.).

Drugi dio izvještaja - posebni dokument, specifičan za svaki sporazum, trebao bi sadržavati informacije koje se odnose na mjere implementacije svakog posebnog sporazuma, koji se podnosi Komitetu koji kontrolira implementaciju tog sporazuma. Konkretno, u izvještaj bi trebale biti uključene novije promjene u zakonima i praksi koje utječu na ostvarivanje prava koje tretira određeni sporazum, kao i odgovor na pitanja postavljena od strane Komiteta u njegovim zaključnim opservacijama i općim komentarima.

Kako se završava razmatranje izvještaja?

Ugovornim tijelima nije namijenjena uloga "poštanskog sandučića", tj. pasivnog skupljača informacija.³⁷ Ugovorna tijela imaju aktivnu ulogu i ispitivanjem izvještaja kontroliraju izvršava li država svoje preuzete obveze. U posljednjih trideset godina pred komitetima UN-a razmatrano je više od tisuću izvještaja. Nakon završetka hladnog rata uvedene su i neke proceduralne inovacije u pregledanju izvještaja država stranaka. Tako npr. članovi Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije (CERD) pripremaju pregledanje državnog izvještaja putem pažljive i detaljne studije zasnovane na relevantnim i vjerodostojnim informacijama. Novina je imenovanje državnih izvještača koji imaju vodeću ulogu u pregledanju izvještaja i u pripremi zaključnih primjedaba. Članovi Komiteta su slobodni dati svoj vlastiti doprinos. Državni izvještač može i unaprijed pripremiti listu pitanja i poslati državi koja izvještava.³⁸

37) Peleš, A, Rasna diskriminacija i međunarodno pravo, Sarajevo, 1977, str. 188.

38) Novina je i način na koji se prave zaključne primjedbe. Državni izvještač priprema prvi nacrt zaključnih primjedbi koje sadrže osvrt na pozitivne razvoje, pitanja od interesa i konkretne sugestije i preporuke. Prvi nacrt se zatim podijeli članovima Komiteta na komentare. Državni izvještač potom podnosi drugi nacrt koji se otvara na diskusiju i dopunjavanja na javnim sastancima, a nakon toga ga konačno usvaja Komitet i upućuje državi, čime on postaje javan i uključuje se u godišnji izvještaj Komiteta.

Nakon razmatranja izvještaja poduzimaju se određene aktivnosti. U međunarodnim konvencijama one su različito formulisane:

Tako npr. prema Konvenciji o sprečavanju svih vidova rasne diskriminacije Komitet podnosi svake godine Općoj skupštini Ujedinjenih nacija izvještaj o svom radu i „može davati sugestije i preporuke općeg karaktera na osnovu razmatranja izvještaja i obavještenja dobivenih od država članica.“³⁹

Prema Paktu o građanskim i političkim pravima, Komitet proučava izvještaj koji su podnijele države ugovornice ovog Pakta. On „upućuje državama ugovornicama svoje vlastite izvještaje, kao i sve opće primjedbe koje bude smatrao pogodnim.“⁴⁰

Prema Konvenciji o zaštiti svih prava radnika migranata i članova njihovih obitelji, „Komitet će proučiti izvještaje podnesene od svake države stranke i bude li to smatrao potrebnim, poslati komentare državi članici koja je u pitanju. Ova država može podnijeti Komitetu opažanja o svakoj primjedbi Komiteta „“⁴¹

Nakon razmatranja izvještaja Komiteti daju zaključke. U njima se najčešće navode „pozitivni rezultati“, „razlozi za zabrinutost“, a u zaključcima se daju „sugestije i komentari“, te „glavne oblasti pažnje i preporuke“. Zaključci koje Komiteti daju su u ulozi preventivnog djelovanja.

Tako je npr. Komitet za ukidanje diskriminacije žena, razmatrajući inicijalni, drugi i treći izvještaj iz Bosne i Hercegovine iz 2006. godine,⁴² u zaključnim komentarima istakao pozitivne aspekte, te glavne oblasti pažnje i preporuke u odnosu na BiH. U dijelu koji se odnosi na pozitivne aspekte Komitet za ukidanje diskriminacije žena pozdravlja osnivanje agencije za ravnopravnost spolova na državnoj razini kao mehanizma za unapređenje položaja žena“, te „zahvaljuje Vladi na nizu inicijativa u oblasti legislative i odnosnim aktivnostima koje imaju za cilj eliminaciju diskriminacije žena i promoviranje ravnopravnosti spolova“, „sa zadovoljstvom konstatira da provodi izvjestan broj projekata i programa za unapređenje položaja žena“, i sl.

U dijelu koji se odnosi na „glavne oblasti pažnje i preporuke“ Komitet „zahtijeva da zemlja članica, bez odlaganja, ispoštuje svoje obveze utvrđene Konvencijom za ukidanje diskriminacije žena, da uključi sve žene u sve političke, ekonomske i transformacijske procese na državnoj, entitetskoj, županijskoj i općinskoj razini, kako bi one bile ravnopravne s muškarcima i da gender analiza bude sastavni dio tih procesa“; „preporučuje da zemlja članica ubrza postupak harmoniziranja zakona“, „zahtijeva da zemlja članica odgovori na izraženu zabrinutost u zaključnim komentarima u narednom periodičnom izvještaju“.

Opći komentari i opće preporuke

Iz rasprava koje su vođene o ovlaštenjima nadzornih tijela u povodu ocjene izvještaja država prihvaćeno je kompromisno rješenje da nadzorna tijela izdaju opće komentare⁴³ na članove ugovora. Komentari se ne odnose na pojedine države, već na iskustva

39) Članak 9. Konvencije.

40) Članak 40. st. 4 Pakta.

41) Članak 74. Konvencije.

42) CEDAW/C/BIH/CO/3.

43) U tekstovima nekih ugovora upotrebljava se i naziv „opće preporuke“ (članak 21. Konvencije o ukidanju diskriminacije žena) ili „sugestije i preporuke općeg karaktera“ (član 9. Konvencije o ukidanju svih

nadzornih tijela u razmatranju svih izvještaja. Svrha općih komentara je „da se iskustva nadležnih tijela učine dostupnim i da se iskoristi stručnost njegovih članova radi unapređenja standarda ljudskih prava“⁴⁴. Opći komentari imaju vrijednost i za teoriju, ali mogu biti od pomoći svima koji se u praksi susreću s ljudskim pravima. Opći komentari mogu biti od koristi i državama koje nisu stranke nekog međunarodnog ugovora u njihovoj pripremi za članstvo i usuglašavanje unutarnjeg zakonodavstva s međunarodnim standardima u toj oblasti.

Najčešće se daju opći komentari pojedinih odredaba odgovarajućih ugovora ili nekih pitanja na koja se nailazi u primjeni i tumačenju ugovora. Neki od tih komentara imaju veliku važnost „kada se tumače obveze povodom programskih prava“⁴⁵. Najbogatiju praksu ima Komitet za ljudska prava. On svoje opće komentare upućuje svim državama strankama i one se odnose na sve njih. One su rezultat sumiranja stručnih mišljenja do kojih on dolazi razmatranjem izvještaja država.

Tako je Komitet za ljudska prava usvojio opće komentare koji se odnose na prava i slobode garantirane Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (pravo na život, zabrana torture, sloboda mišljenja, pravo na privatnost, pravo na samoodređenje i sl.) Pored ovih, usvojeni su opći komentari koji bliže tumače duh Pakta, a odnose se na prava stranaca, djece, diskriminaciju, jednakost žena i muškaraca i dr.

U općem komentaru Komiteta za ljudska prava /15/27/c/ (1986.) (Položaj stranaca prema Paktu) među ostalim se kaže:

1. Države su u svojim izvještajima često propuštale uzeti u obzir obvezu da osiguraju prava iz Pakta svim osobama na njihovim teritorijama, kao i onima koje potpadaju pod njihovu nadležnost po nekoj drugoj osnovi (članak 2, stavak 1.). Uopćeno rečeno, prava predviđena Paktom se odnose na svakog, bez obzira na njegovu nacionalnost ili činjenicu da se radi o osobama bez državljanstva.
2. Iz ovog općeg pravila proistječe da svako od prava iz Pakta mora, bez diskriminacije između državljana i stranaca, biti garantirano svima. Status stranaca mora biti usklađen sa zabranom diskriminacije u odnosu na prava garantirana Paktom. Izuzetno, neka od prava predviđenih Paktom mogu biti korištena samo od državljana (članak 25.), dok se članak 13. primjenjuje samo na strance. Međutim, ispitujući izvještaje, Komitet je došao do zaključka da u priličnom broju država postoje određena ograničenja u odnosu na strance, koja nisu uvijek opravdana.
3. U manjem broju ustava predviđen je jednak položaj stranaca i domaćih državljana. Neki nedavno usvojeni ustavi prave razlike između osnovnih prava koja uživaju svi i onih koja su predviđena samo za državljane. Pored ustava, u osiguranju prava stranaca značajnu ulogu imaju i zakonski propisi, kao i sudska praksa. Komitet je informiran da će u nekim državama osnovna prava, iako ih ustav ne predviđa za strance, biti osigurana i njima u skladu s Paktom. S druge strane, bilo je slučajeva gdje se u osiguravanju prava predviđenih Paktom uspostavljala jasna razlika između državljana i stranaca.

vidova rasne diskriminacije).

44) Petrović, V, op. cit, str. 52.

45) Dimitrijević, V, Popović, T, Papić, T, Petrović, V, Međunarodno pravo ljudskih prava, Beograd 2007, str. 390.

4. Komitet smatra da države u svojim izvještajima treba da poklone više pozornosti položaju stranaca, kako u odnosu na zakonske propise, tako i u praksi. Pakt predviđa za strance potpunu zaštitu u pogledu svih prava koja on jamči i ovaj zahtjev bi trebalo poštovati prilikom donošenja nacionalnih zakona i u praksi koja se, na osnovu njih, izgrađuje. Na taj način položaj stranaca bi bio značajno unaprijeđen. Države ugovornice treba da osiguraju da odredbe Pakta i prava koja on predviđa budu poznati strancima koji se nalaze pod njihovom jurisdikcijom..."

Prema članku 9. Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, „Komitet može davati sugestije i preporuke općeg karaktera na osnovu razmatranja izvještaja i obavještenja dobivenih od strane država članica“. Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (CERD) do sada je donio 27 općih preporuka.

Tako je u Općoj preporuci 27, u vezi s diskriminacijom protiv Roma⁴⁶, između ostalog, preporučeno državama - strankama Konvencije, da na odgovarajući način usvoje sljedeće mjere opće prirode:

- (1) „da pregledaju, ozakone ili dopune zakonodavstvo, po potrebi, radi uklanjanja svih oblika rasne diskriminacije protiv Roma kao i protiv drugih osoba i skupina, u skladu s Konvencijom;
- (2) da usvoje i provedu nacionalne strategije i programe i iskažu čvrstu političku volju i moralno predvodništvo u pogledu poboljšanja položaja Roma i njihove zaštite protiv diskriminacije državnih organa, kao i svake osobe ili organizacije;
- (3) da uvažavaju želje Roma o imenu koje žele da im se da i skupini kojoj žele pripadati;
- (4) da osiguraju da zakonodavstvo koje se odnosi na državljanstvo i naturalizaciju ne diskriminira pripadnike romskih zajednica;
- (5) da poduzmu sve nužne mjere da bi se izbjegao svaki oblik diskriminacije protiv migranata ili tražitelja azila romskog podrijetla;
- (6) da uzmu u obzir u svim programima i projektima planiranim i provedenim i usvojenim mjerama, položaj romskih žena, koje su često žrtve dvostruke diskriminacije;
- (7) da poduzmu odgovarajuće mjere da osiguraju pripadnicima romskih zajednica efikasne pravne lijekove i osiguraju da se pravda u potpunosti i brzo vrši u slučajevima koji se tiču kršenja njihovih osnovnih prava i sloboda;
- (8) da razvijaju i ohrabruju odgovarajuće modalitete komunikacije i dijaloga između romskih zajednica i centralnih i lokalnih vlasti;
- (9) da nastoje, ohrabrujući istinski dijalog, konzultacije i druge odgovarajuće načine, unaprijediti odnose između romskih zajednica i neromskih zajednica, posebice na lokalnoj razini, radi promocije tolerancije i prevladavanja predrasuda i negativnih stereotipa na obje strane, promocija prilagođavanja i adaptacije i izbjegavanja diskriminacije, te osiguravanja da svi u potpunosti uživaju ljudska prava i slobode;
- (10) da priznaju zla počinjena tijekom Drugog svjetskog rata romskim zajednicama njihovim deportiranjem i istrebljenjem i razmotre načine da ih kompenziraju te
- (11) da poduzmu nužne mjere, u suradnji s civilnim društvom, i iniciraju projekte razvijanja političke kulture i obrazovanja stanovništva u cjelini u duhu ne-diskriminacije, poštovanja drugih i tolerancije, posebice prema Romima“.

46) Opća preporuka je donešena na 57. zasjedanju, 2000. godine.

II. SPECIJALNE PROCEDURE

Poseban vid nadzora nad provedbom ljudskih prava vrše tijela formirana na temelju članka 68. Povelje UN-a, koje sačinjavaju ovlašteni predstavnici država, koje bira Ekonomsko i socijalno vijeće.

Posebno su značajne procedure Komisije za ljudska prava, kojim ona prati stanje ljudskih prava u određenoj zemlji, odnosno opće stanje jednog određenog prava. Najčešće, Komisija za ljudska prava imenuje pojedinca - specijalnog izvjestitelja - (predstavnik, nezavisnog eksperta), odnosno formira radne skupine. Trenutno ima 30 specijalnih procedura koje uživaju radnu i logističku podršku Kancelarije visokog povjerenika za ljudska prava.

Zadatak specijalnih procedura je pratiti, savjetovati i javno objavljivati izvještaje o stanju ljudskih prava u određenoj zemlji (pristup po zemlji),⁴⁷ a drugi, praćenje stanja, ili eventualnog kršenja jednog određenog prava (tzv. tematski pristup).⁴⁸

U ostvarivanju svojih zadataka specijalni izvjestitelji posjećuju određene zemlje i podnose izvještaj Komisiji za ljudska prava. Ovi posjeti se mogu ostvariti na tri načina:

- (1) na poziv zainteresirane države;
- (2) na temelju tzv. otvorenog poziva vlade proširenog na sve tematske procedure Komisije⁴⁹ ili
- (3) na temelju zahtjeva specijalne procedure.⁵⁰

Tijekom posjeta određenoj zemlji posebni izvjestitelji ocjenjuju stanje ljudskih prava. Na temelju utvrđenog stanja donose zaključke i preporuke, te podnose izvještaj Komisiji za ljudska prava i zemlji koju su posjetili.

III. UMJESTO ZAKLJUČKA

Osnovni element u kontinuiranoj posvećenosti države poštovanju, zaštiti i ispunjavanju prava koja su sadržana u sporazumima čija je ona stranka jest proces izvještavanja. Nje ga treba promatrati u sklopu šireg konteksta obveza svih država u promoviranju poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda izloženih u međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima, da bi se osiguralo njihovo univerzalno i efektivno prepoznavanje i praćenje.

Izradu izvještaja za nadzorna tijela treba promatrati ne samo kao ispunjavanje preuzetih međunarodnih obveza već i kao priliku da se:

- provede sveobuhvatna analiza mjera koje je država poduzela kako bi usuglasila svoje nacionalno zakonodavstvo s odredbama relevantnih međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, čija je ona država stranka;

47) U posjetu Bosni i Hercegovini boravio je izvjestitelj Komisije za ljudska prava, Jiri Dienstbier, 2000. godine, te Jose Cutileiro, 2001. godine.

48) U Bosni i Hercegovini je bila posebna izvjestiteljica za pitanja trgovine ljudima, posebno žena i djece, gđa Sigma Huda, 2005. godine.

49) Bosna i Hercegovina se ne nalazi među 55 država koje su proširile otvoreni poziv posebnim procedurama.

50) Posjet Bosni i Hercegovini zatražio je posebni izvjestitelj za obrazovanje, u 2006. godini.

- prati napredak u ostvarivanju prava sadržanih u tim dokumentima, a s ciljem promoviranja ljudskih prava uopće;
- identificiraju problemi i nedostaci u implementaciji sporazuma o ljudskim pravima.

Izvjestavanje bi trebalo ohrabriti i osigurati javni uvid u politiku koju provodi vlada, ali i kreirati temelj za konstruktivni dijalog između država i nadzornih tijela.

Ispitivanje izvještaja kao vid nadzora nad poštovanjem ljudskih prava predstavlja dobru podlogu za ispitivanje stanja u jednoj zemlji. Komiteti, formirani na temelju međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, mogu pomoći državama da izbjegnu teškoće u primjeni međunarodnog ugovora. Oni to čine tako što u općim komentarima daju tumačenje nekih konkretnih prava koja su osigurana ugovorima, ali i upute za daljnje unapređenje ljudskih prava, kao i mjere koje bi trebalo poduzeti.

Države koje podnose izvještaje ne bi tu obvezu trebale uzimati kao rutinu, već bi u pisane izvještaje trebalo uključiti sve relevantne resore vlade. Na drugoj strani, Komiteti bi svoju obvezu, također, morali shvaćati ozbiljno. Razmatranje izvještaja svakako bi trebalo provoditi u prisutnosti predstavnika država, čime bi se olakšao konstruktivni dijalog. Cijenimo da bi bilo jako korisno da predstavnici ugovornih tijela (Komiteti) mogu otići u zemlje čiji se ugovor razmatra. Nakon što razmotre izvještaje, Komiteti bi trebalo da podnose izvještaje i komentare koji bi trebali biti dostupni i široj javnosti.

Države ne bi trebalo opterećivati da često podnose izvještaje raznim ugovornim tijelima. Čini se da bi dosljedna provedba harmoniziranih smjernica trebala osigurati promatračkim, nadzornim tijelima i državama potpisnicama cjelovitu sliku o implementaciji pojedinih sporazuma i u suradnji s drugim promatračkim tijelima osigurati da funkcionira jedinstveni okvir unutar svakog Komiteta.

REVIEW OF THE STATES REPORTS AS AN ASPECT OF SURVEILLANCE THEIR HUMAN RIGHTS RESPECT

Summary

In international relations, and especially in the sphere of international protection of the right of man, efficient application of norms which regulate these relations, demands the existence of mechanisms of international surveillance and control, in order to secure reliably the cases of acts which are contrary to the commitments already taken over.

The lady author has made an analysis of surveillance of reports about the implementation of contracts on human rights, which have been concluded under the protection of the United Nations, as an aspect of surveillance of the human rights respect. In this work, the past practices in the work of supervisory bodies (Committee), which examine and evaluate the reports, are analyzed, as well as their proposal of measures to contribute the better assessment of realizations of human rights.

Key words: states reports; surveillance bodies; international human rights respect and protection.