

Др Бојан Н. Тубић, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
B.Tubic@pf.uns.ac.rs

ПОСТУПЦИ ПРЕД ПОЈЕДИНИМ УНИВЕРЗАЛНИМ ТЕЛИМА УН ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА – АКТУЕЛНА ПИТАЊА И ПЕРСПЕКТИВЕ*

Сажетак: Овај рад се бави истраживањем рада међународних комисија за заштиту људских права који су основани универзалним уговорима за заштиту људских права, као што су Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Конвенција против тортуре, Конвенција о елиминасању расне дискриминације и други. Комисије имају надлежност за размајрање извештаја држава уговорница о примени релевантног међународног уговора којим су основани. Посебан значај имају поступци по међународним и појединачним предсјавкама. Потребно је да се испуне одређени услови дојучијености предсјавке који су људско идентични. Пре покрепања међународног поступка, даје се прилика држави чланица да исправи штетне последице настале кршењем људских права и из тог разлога, сва унутрашња правна средства морају да буду искоришћена. Такође, мора да постоји и усклађеност предсјавке са конкретном конвенцијом, односно да се у њој појединац позива на кршење права предвиђеног конвенцијом. У поступцима пред комисијама изражују се чињенице и доноси се одлука, односно закључак о томе да ли је повремено одређено људско право. Током поступка је могуће изрећи привремене мере, како би се спречио наставак неоправдане штете по појединца предсјавке. Одлуке комисија нису обавезујуће, али утичу на државу да поступи људска прва појединаца у оквиру своје надлежности. Увођење обавезности одлука би допринело ефикаснијој заштити пред овим телима, али за то мора да постоји пристанак држава чланица и да дође до измене уговора, којим су комисије и основани.

Кључне речи: људска права, комисије, услови дојучијености, предсјавка

* Рад је посвећен пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“, чији је носилац Правни факултет у Новом Саду, Универзитет у Новом Саду.

1. УВОД

Људска права су настала у унутрашњим правним порецима и њихова заштита је дуго времена била унутрашња ствар држава.¹ Након Другог светског рата дошло је до интернационализације људских права, пре свега са усвајањем Универзалне декларације о људским правима,² а након ње и са бројним међународним конвенцијама које гарантују људска права и предвиђају механизме за заштиту у случају њиховог кршења. Европски суд за људска права представља најефикаснији механизам за заштиту људских права, али на регионалном нивоу. Циљ овог рада јесте да прикаже поједине универзалне механизме заштите и то пре свега Комитет за људска права као најзначајнији, али ће се анализирати и рад других сличних тела (Комитета против тортуре, Комитета за укидање расне дискриминације и Комитета за елиминисање дискриминације жена) и указати на њихове сличности и разлике, по појединим питањима: од надлежности, услова допуштености, самог поступка, привремених мера и одлука. Због обима рада није могуће обухватити све универзалне механизме заштите, односно све комитете, нити је могуће упоредити све поступке, или праксу по свим условима допуштености. Заједничко за ова тела јесу врсте поступака а то су: поступци разматрања извештаја држава чланица, међудржавне представке и поступци по појединачним представкама. Сваки од ових поступака има своје место у систему заштите, а једно од најзначајнијих питања јесте и питање њихове ефикасности, пре свега због врсте одлука које доносе. Циљ рада је да се ови механизми прикажу, упореде, да се укаже на слабости и недостатке, као и да се предложи решења којима би се они превазишли и унапредио рад појединих комитета.

2. КОМИТЕТ ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Комитет за људска права је основан Међународним пактом о грађанским и политичким правима³ који је усвојен 1966. године, а ступио на снагу десет година касније, након депоновања 35. инструмента о ратификацији.⁴

¹ Видети: Борис Кривокапић, Појам људских права, Страни правни живот 1/2017, 9-20.

² Universal declaration on human rights, General Assembly resolution 217A <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> сајт посећен 23. децембра 2019. године.

³ Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, „Службени лист СФРЈ“ бр. 7/71.

⁴ Међународни пакт о грађанским и политичким правима ратификовале су 173 државе, док га је још шест држава потписало. Факултативни протокол уз Пакт ратификован је од стране 116 држава уз три државе потписнице. Други Факултативни протокол уз Пакт до сада је ратификован од стране 88 држава. Подаци су преузети са званичне интернет презентације

Исте године, на снагу је ступио и Факултативни протокол уз Пакт.⁵ Комитет за људска права је најзначајније универзално тело за заштиту људских права, пре свега због обима надлежности, јер се пред њим могу разматрати сва људска права предвиђена Пактом, а то је једна широка листа појединачних грађанских и политичких права, као и права народа на смоопредељење и да слободно располажу својим природним ресурсима. У делу III Пакта налази се листа од 21 права међу којима су право на живот, забрана тортуре, забрана ropства, право на правично суђење, слобода кретања, изражавања, окупљања и удруживања и друга.

Комитет се састоји од 18 чланова, који делују у личном својству и морају да буду лица високог морала и потврђене стручности у области људских права. Чланови Комитета су први пут изабрани 1977. године и бирају се на период од 4 године, уз могућност реизбора.

2.1. Врсте поступака пред Комитетом за људска права

Комитет за људска права има неколико врста надлежности а то су: разматрање извештаја које подносе државе уговорнице, усвајање општих коментара о одредбама Пакта⁶ и разматрање међудржавних и појединачних представки.

2.1.1. Подношење и разматрање извештаја држава чланица

Државе уговорнице Пакта су се обавезале да поднесу почетне извештаје о мерама које усвајају ради остваривања права признатих у Пакту, у року од годину дана од дана ступања на снагу Пакта за конкретну државу, а након тога увек када Комитет то буде затражио.⁷

У свом извештају, држава уговорница наводи како примењује права из одговарајућег уговора. Потребно је да пружи детаље о релевантном законодавству, политикама које усваја и пракси, односно како се законодавство спроводи. Такође, од држава се тражи да наведу области у којима је примена уговора мањкава или проблематична.

Извештаји држава чланица су јавни и доступни су на веб сајту. Када се поднесе извештај заказује се дијалог између представника државе и Комитета

Канцеларије Високог представника за људска права Уједињених нација, <https://indicators.ohchr.org/>, сајт посећен 21. фебруара 2020. године.

⁵ Закон о потврђивању Факултативног протокола уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 4/2001. Други факултативни протокол, чији је циљ укидање смртне казне усвојен је 1989. године и ступио на снагу две године касније.

⁶ Видети: Сања Ђајић, Међународно правосуђе, Београд, 2012, 151.

⁷ Члан 40. Пакта.

поводом садржине извештаја и других питања која се односе на усаглашеност са релевантним уговором.⁸ Чланови Комитета често користе и алтернативне изворе информација, укључујући и оне добијене од невладиних организација. На крају седнице на којој је извештај испитан, Комитет усваја Закључна запажања о одговарајућој држави уговорници. Након тога, чланови Комитета ступају у континуирани дијалог са државом по питањима како применити те препоруке и решити приоритетна спорна питања. Ово је редовна процедура, а у изузетним околностима, Комитет може да захтева хитан извештај, када сматра да је, у некој држави чланици, дошло до кризе људских права у неком облику. Такође, може да тражи и ранији извештај, као део поступка праћења Закључних запажања. Систем извештавања је био предмет велике критике због своје неефикасности.⁹

Закључна запажања имају саветодавни, а не обавезујући карактер. Наиме, уговорна тела за заштиту људских права немају судска овлашћења и стога не доносе обавезујуће одлуке.¹⁰ Комитет пак, настоји да укаже државама чланицама на потребу да се поштују све одлуке које доноси. Тако, на пример, у Закључним запажањима о трећем периодичном извештају Србије, наводи да она мора да обезбеди да се Гледишта учине доступним и примењују и да држава треба да појача своје напоре да обезбеди да државни органи буду свесни примене одредаба Пакта.¹¹ Ова формулација не подразумева правну обавезу, али њен значај није занемарљив, јер представља вид притиска на државу да поштује преузете међународне обавезе.

На пример, често протекне значајан временски период између подношења извештаја и његовог испитивања. Комитет нема довољно времена да их разматра на време. Од држава се често тражи да поднесу ажуриране информације пре самог дијалога, због велике временске разлике између подношења извештаја и дијалога. У међувремену, дошло је до одређених промена у систему извештавања, па сада Комитет може да испитује стање људских права у држави уговорници, чак и када не постоји извештај и то као реакција на константан пропуст државе да такав извештај поднесе.¹²

⁸ Sarah Joseph, "New Procedures concerning the Human Rights Committee's Examination of State Reports, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 13/1995, 7.

⁹ Sarah Joseph, Katie Mitchell & Linda Gyorki, Carin Benninger-Budel, Seeking Remedies for Torture Victims: A Handbook on the Individual Complaints Procedures of the UN Treaty Bodies, OMCT Handbook Series Vol. 4, 121, 122.

¹⁰ Michael O'Flaherty, "The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies, *Human Rights Law Review*, 1/2006, 33.

¹¹ Concluding observations on the third periodic report of Serbia, CCPR/C/SRB/CO/3, 10 April 2017.

¹² Sarah Joseph, Katie Mitchell & Linda Gyorki, Carin Benninger-Budel, op.cit., 122.

2.1.2. Послужбак њо међудржавним и њојединачним ѡпредставкама

Међудржавне представке се могу користити када су државе ратификовале члан 41 Пакта.¹³ Пре поступка пред Комитетом, предвиђен је и један поступак мирешња. Наиме, уколико држава уговорница сматра да друга не испуњава своје обавезе према Пакту она подноси писано саопштење којим указује на то. Држава којој је упућено саопштење пружа држави која га је упутила објашњешња или неку другу писану изјаву у којој расветљава спорно питање. Уколико у року од шест месеци оно није решено на задовољавајући начин обе државе имају право да спор изнесу пред Комитет упућујући саопштење њему и другој страни.

Факултативни протокол уз Пакт успоставља жалбени механизам који омогућава појединцима да поднесу представке Комитету против држава уговорница које су ратификовале Протокол. Услови за подношење представке су да су искоришћени сви доступни локални правни лекови, затим представка не сме да буде анонимна, не сме да представља злоупотребу права на представку и не сме да буде супротна одредбама Пакта. Комитет разматра представку на затвореној седници, на основу писаних информација које подносе странке у поступку. Поступак се завршава саопштењима односно одлукама а не пресудама. Такође, један од услова јесте да подносилац представке мора да буде жртва кршења Пакта. Лице мора да докаже да је већ погођено наводним кршењем, или да су такве штетне последице извесне. У својој каснијој пракси, Комитет је изменио овај критеријум и захтевао је само да је опасност од таквих последица реална.¹⁴

Правна лица не могу да буду подносиоци представке, већ то могу да буду само појединци који спадају под надлежност држава и тврде да су жртве кршења од стране те државе уговорнице.¹⁵ Комитет је потврдио овакав став у пракси, одбацивши као недопуштену једну представку против Барбадоса, када је њен подносилац заправо тражио да се утврди постојање кршења права његове компаније. Наиме, иако је он био једини акционар, компанија је имала својство правног лица односно сопствени субјективитет.¹⁶ Невладине организације, као и остала правна лица, немају *locus standi* да поднесу представке Комитету, али могу да помажу појединцима да то ураде.¹⁷

Поједини аутори сматрају да Комитет не би требало да буде укључен у политичке расправе са другим телима Уједињених нација за заштиту људских

¹³ Члан 41 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *op.cit.*

¹⁴ Thomas Buergenthal, "The U.N. Human Rights Committee", *Max Planck UNYB* 5/2001, 379.

¹⁵ Члан 1 Факултативног протокола уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *op.cit.*

¹⁶ Представка бр. 502/1992 S.M. v. Barbados, CCPR.

¹⁷ Ida Lintel, Cedric Rynjaert "The Interface between Non-Governmental Organisations and the Human Rights Committee", *International Community Law Review*, 3/2013, 372.

права, већ да буде независно, неполитичко тело стручњака које тумачи и примењује одредбе Пакта на један објективан и исправан начин.¹⁸

У државама чланицама је примењено само 12% одлука Комитета за људска права, које су донете на основу Факултативног протокола, што указује на неефикасност овог тела. Такође, оваквом закључку доприноси и мали број поднетих представки у односу на број потенцијалних подносилаца, а већина од њих је поднета против држава са добрим политичким и социјално-економским условима. Такође, као један од проблема се наводи и низак буџет овог тела. Међутим, поступци пред Комитетом утичу на подизање свести у појединим државама да постоје одређени проблеми у заштити људских права и предлажу одређене промене у државама чланицама. Не треба занемарити ни чињеницу да на овај начин лица, чија су права повређена, могу да добију неку врсту „потврде“ од међународног тела да је држава одговорна за ту повреду.¹⁹

Одлуке донете по појединачним представкама на основу Факултативног протокола нису правно обавезујуће. Он заправо доноси одређена гледишта чији назив указује да су саветодавног карактера. Наравно, то не значи да су оне лишене било каквог дејства и да се могу занемарити. Ратификујући Факултативни протокол, државе уговорнице су прихватиле надлежност Комитета да утврђује да ли је нека држава повредила неко од права гарантовано Пактом. Такође, државе су се обавезале да обезбеде, на домаћем плану, ефикасан правни лек за кршење ових права. Можемо рећи да се из самог текста Факултативног протокола може створити једно „леgitимно очекивање“ да ће државе уговорнице поштовати гледишта која усвоји Комитет. Међутим, несумњиво је да одсуство јасне одредбе о томе да државе морају да поступају у складу са одлукама Комитета, има негативне последице по извршавање одлука у неким државама. На пример, у неким државама није могуће добити накнаду штете без правно обавезујућег акта који то прописује. Усвајање измена Протокола прописивањем обавезности гледишта би допринело ефикаснијој заштити пред Комитетом, али сада не постоји сагласност да се то уради.

2.1.3. Услови дојушћености представке

Сви међународни уговори којима је предвиђена могућност подношења појединачних представки неком комитету, или суду за заштиту људских права предвиђају одређене услове допуштености. У Факултативном протоколу је наведено да Комитет неће разматрати ниједну представку ако се исто питање већ разматра у поступку пред неким другим међународним органом

¹⁸ Thomas Buergenthal, *op.cit.*, 395.

¹⁹ Vera Shikelman, “Access to Justice in the United Nations Human Rights Committee”, *Michigan Journal of International Law* 39/2018, 510, 511.

за испитивање или решавање, ако појединац није исцрпео сва расположива унутрашња правна средства, ако представка представља злоупотребу права на подношење таквих представки или уколико је она неспојива са одредбама Пакта.²⁰

За подношење представке лице мора да има статус жртве односно да су његова или њена права повређена, па и у случајевима који се тичу животне средине, односно свих.²¹ Тако је Комитет у једном случају поводом питања узгајања генетски модификованих усева донео одлуку да ниједно лице не може да путем *actio popularis* оспори право или праксу за коју сматра да је у супротности са Пактом.²²

2.1.3.1. Обавеза искориштавања локалних правних лекова

Један од најважнијих услова допуштености јесте обавеза искориштавања локалних правних лекова. Потребно је да се искористе сви доступни и ефикасни правни лекови и Комитет није захтевао да се искористе они који су ван редовног судског система конкретне државе.²³ На пример, уколико постоји висок степен дискреционог одлучивања у њиховој примени они ће бити проглашени неефикасним.²⁴ Потребно је да се суштина захтева изнесе у поступцима пред националним судовима, како би представка била проглашена допуштеном. Подносилац представке не мора да искористи оне правне лекове који објективно немају изгледа на успех. Субјективно уверење или претпоставка да је одређени правни лек узалудан односно да га не треба користити не ослобађа подносиоца представке обавезе да испуни и тај услов допуштености.²⁵

Није увек лако установити да ли је неки правни лек објективно бескористан. У једном случају против Шведске, подносиатељка представке је тврдила да би је предложена екстрадиција из ове државе у Заир изложила озбиљној опасности да ће тамо бити изложена мучењу. Током 18 месеци, њој је већ два пута одбијен захтев за азил и сматрала је да би трећи захтев био узалудан односно беспотребан и не би довео до жељеног резултата. Она није имала нови доказ да оспорава разлоге због којих је претходно била неуспешна, а

²⁰ Чланови 3 и 5 Факултативног протокола.

²¹ Alan Boyle, Human Rights and International Environmental Law: Some Current Problems, 10.

²² Представка бр. 1453/2006 Brun v. France, CCPR.

²³ Видети: Бојан Тубић, „Правило о искориштавању локалних правних лекова у пракси Комитета за људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2009, 475-497.

²⁴ На пример, у случају Сингараса против Шри Ланке, пропуст да се тражи помиловање од председника у погледу пресуде којом је одређена казна затвора није сматрано препреком за покретање поступка пред Комитетом. Представка бр. 1033/01 Singarasa v. Sri Lanka, CCPR.

²⁵ Представка бр. 262/87 R.T. v. France, CCPR.

то је било због тога што су надлежни органи сматрали да неће бити изложена ризику ако се врати у Заир. Комитет против тортуре је сматрао да се не може несумњиво тврдити да би нови захтев био неефикасан или узалудан.²⁶

Подносиоци представке не морају да користе оне правне лекове који трају неоправдано дуго. Ово се изричито налази у Факултативном протоколу уз Пакт и у члану 22 Конвенције против тортуре. Међутим, постоји обавеза да се уложи разуман напор да се искористе правни лекови чак и ако подносилац представке претпоставља да ће поступци трајати претерано дуго.²⁷ Такође, и уколико су они пролонгирани због грешке подносиоца представке, неће се сматрати да су непоравдано продужени и њихово неискориштавање неће бити препрека за покретање поступка.²⁸

Почетни терет доказивања лежи на подносиоцу представке да докаже да је искористио, или учинио све што је потребно да искористи одговарајуће правне лекове. Он мора да докаже да одређени правни лекови нису доступни, ефикасни или да су узалудни односно неоправдано дуго трају. Након тога, терет доказивања се премешта на државу уговорницу да обезбеди доказе да су домаћи правни лекови и даље доступни и ефикасни. На овај начин се терет доказивања дели између појединца и државе уговорнице.

2.1.3.2. Услов да није поднета истоветна представка другом међународном телу

Комитет за људска права неће разматрати представку појединца која се у исто време разматра пред неким другим релевантним међународним телом. У случају против Јамајке, кршење права подносиоца представке је већ било утврђено на основу Интер-америчке конвенције о људским правима. Он је ипак могао да накнадно поднесе исту жалбу пред Комитетом за људска права.²⁹ Уколико представка буде проглашена недопуштеном, на основу члана 5, став 2а, она се може поново поднети када се заврши разматрање наводне повреде конкретног права пред другим међународним телом. Под другим релевантним међународним поступком се подразумевају слични међународни поступци који се покрећу по појединачним представкама и то пред појединим комитетима, као и пред судовима основаним Европском конвенцијом о људским правима, Америчком конвенцијом о људским правима и Афричком повељом о правима човека и народа.

Под „истим предметом“ се подразумева подношење захтева по истом питању поводом истог појединца неком другом међународном телу. На пример,

²⁶ Представка бр. 30/95. P.M.P.K. v. Sweden, CAT.

²⁷ Представка бр. 358/89 R.L. et al v. Canada, CCRP.

²⁸ Представка бр. 184/84 H.S. v. France, CCRP.

²⁹ Представка бр. 349/89 Wright v. Jamaica, CCRP.

у једном случају против Норвешке, представка о истом питању – обавезном религијском образовању у норвешким школама поднета је Комитету за људска права и Европском суду за људска права. Међутим, представке су поднеле различите групе родитеља и ученика, тако да се заправо нису односиле на исти предмет.³⁰

Уколико је завршен један међународни поступак, исти предмет може да се разматра пред Комитетом. Међутим, бројне европске државе су ставиле резерву на Факултативни протокол како би спречиле разматрање случајева уколико су претходно разматрани на основу Европске конвенције о људским правима. Заправо се њима спречава да уговорна тела Уједињених нација буду коришћена као форуми на којима би се разматрале жалбе на одлуке Европског суда за људска права.

2.1.3.3. Злоупотреба права на представку

Комитет за људска права неће прихватити ниједну представку за коју сматра да представља злоупотребу права на подношење представки.³¹ Државе ретко истичу овај основ за недопуштеност представке. На пример, он се може појавити уколико нека жртва намерно поднесе лажне информације Комитету. Такође овај основ недопуштености може да се јави уколико је представка поднета након дугог рока од ситуације односно догађаја на коју се представка односи. На пример, у једном случају против Маурицијуса, представка се односила на наводну дискриминацију државе према подносиоцу представке, у случају пропуста да потврди његов избор у парламент Маурицијуса. Представка је поднета пет година након избора. Комитет је сматрао да није дато убедљиво образложење којим би се оправдало ово одлагање од пет година. У таквом случају, подношење представке након значајног протекла времена може се сматрати злоупотребом права на представку, што је чини недопуштеном.³²

2.1.4. *Пракса Комитета за људска права у односу на Републику Србију*

Комитет за људска права одлучивао је и о представкама поднетим против Републике Србије. У том смислу издвајамо два предмета. У случају *Новаквић против Србије*³³ Комитет је установио кршење чл. 2(3) Међународног

³⁰ Представка бр. 1155/03 Unn et al v. Norway, CCRP.

³¹ Члан 3 Факултативног протокола уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *op. cit.*

³² Представка бр. 787/97 Gobin v. Mauritius, CCRP.

³³ Представка бр. 1556/2007 Novaković v. Serbia, CCRP.

пакта о грађанским и политичким правима. Наиме, Зоран Новаковић умро је у државној болници након инфекције зуба и касније инфекције. Државни органи нису обезбедили ефикасну истрагу, првенствено зато што кривични поступак није покренут 40 месеци након смрти, нити су испитани наводи о неадекватном форензичком вештачењу.

У другом случају који је иницирао Фонд за хуманитарно право³⁴, Комитет је одбацио представку као недопуштену, уз позивање на чл. 1 Опционог протокола уз Пакт. Без обзира на индиције о злостављању ромског дечака и о утицају на њега и чланове његове породице, Комитет није имао *locus standi* да поднесе представку, а није постојала довољно блиска веза са жртвом да би Фонд деловао без облашћења за заступање.

3. КОМИТЕТ ПРОТИВ ТОРТУРЕ

Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака³⁵ усвојена је 1984. године.³⁶ Њоме је основан је Комитет за људска права, кога чини десет експерата и стара се о спровођењу Конвенције.³⁷

Државе чланице подносе извештаје о мерама које су предузеле да би испуниле своје обавезе у складу са Конвенцијом у року од годину дана након њеног ступања на снагу за конкретну државу уговорницу. Након тога, сваке четири године државе подносе извештај о новим предузетим мерама.³⁸ Такође, државе могу да пристану на надлежност Комитета да прима и разматра саопштења у којима једна држава уговорница тврди да друга не испуњава услове на основу Конвенције,³⁹ као и на надлежност за разматрање појединачних предствки.⁴⁰ Овај Комитет има и једну посебну врсту надлежности, а то је истражна надлежност. Наиме, он може да задужи своје чланове да приступе поверљивој истрази по питању да ли се у некој држави чланици систематски примењује тортуре, уколико постоје поуздане информације о томе.⁴¹

³⁴ Представка бр. 1355/2005 Humanitarian Law Centre v. Serbia, CCPR.

³⁵ Закон о ратификацији Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 9/91.

³⁶ Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака, ратификовало је 169 држава чланица, а уједно је још пет држава потписница Конвенције. Опциони протокол уз ову Конвенцију ратификовао је значајно мањи број држава – 90, а још 13 држава је потписало Протокол. Подаци су преузети са званичне интернет презентације Канцеларије Високог представника за људска права Уједињених нација, <https://indicators.ohchr.org/>, сајт посећен 21. фебруара 2020. године.

³⁷ Ibid. члан 17.

³⁸ Ibid. члан 19.

³⁹ Ibid. члан 21.

⁴⁰ Ibid. члан 22.

⁴¹ Ibid. члан 20.

3.1. Поступци пред Комитетом против тортуре

Постоје разлике између Комитета против тортуре и Комитета за људска права у погледу услова допуштености представке. Наиме, Комитет против тортуре не сме да разматра представку која је била разматрана, или се разматра у другом поступку међународног испитивања или решавања. У погледу овог услова допуштености Конвенција против тортуре је строжа од Пакта, јер Комитет против тортуре не сме да испитује представку која је била разматрана у неком сличном поступку, чак ни у случају ако је он окончан.

Пред Комитетом против тортуре такође су разматране представке против Србије или држава у чијем се саставу она налазила до осамостаљивања. Тако, на пример, у случају *Бесими њројшв Србије*⁴², Комитет је утврдио кршење чланова 12, 13 и 16(1) Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака. Случај је настао након рушења ромског насеља „Антенa“ на Новом Београду. Подносилац је истакао дуго трајање истраге и кршење начела поделе власти. Такође, као једна од спорних чињеница наводи се то што оштећени нису знали идентитет полицајаца који су поступали у рушењу насеља, а њихов идентитет није утврђен ни у истрази. То је онемогућило оштећена лица у кривичном гоњењу по приватној тужби, као и да остваре грађанскоправни одштетни захтев.

4. КОМИТЕТ ЗА УКИДАЊЕ РАСНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

У оквиру Уједињених нација, први међународни уговор из области људских права који је предвиђао посебан сопствени механизам међународног надзора представља Конвенција о елиминисању свих облика расне дискриминације,⁴³ која је усвојена 1965. године.⁴⁴ Чланом 8 ставом 1а ове Конвенције успостављен је Комитет за укидање расне дискриминације. Предвиђене су његове надлежности да разматра периодичне извештаје које подносе државе уговорнице,⁴⁵ да прима међудржавне представке⁴⁶ и да прихвата и разматра

⁴² Представка бр. 261/2005 *Besimi v. Serbia*, CAT.

⁴³ Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације, Службени лист СФРЈ – Међународни уговори бр. 11/81.

⁴⁴ Конвенција о елиминисању свих облика расне дискриминације ратификована је од стране 182 државе, а још три државе су потписале Конвенцију. Подаци су преузети са званичне интернет презентације Канцеларије Високог представника за људска права Уједињених нација, <https://indicators.ohchr.org/>, сајт посећен 21. фебруара 2020. године.

⁴⁵ Члан 9.

⁴⁶ Чланови 11-13а.

представке појединаца, или група појединаца.⁴⁷ Ова последња надлежност је факултативног карактера и државе уговорнице морају изричито да је прихвате посебном изјавом. Ово је била прва таква норма у међународним уговорима и послужила је као пример другим међународним правним инструментима из области људских права, као што су Факултативни протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Конвенција против тортуре и другог окрутног, нехуманог и понижавајућег поступања или кажњавања и Факултативни протокол уз Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена.

Конвенција је ступила на снагу у јануару 1969. године, након што је протекло 30 дана од дана депоновања 27. инструмента о ратификацији.⁴⁸ Међутим, предвиђено је да ће Комитет бити надлежан да обавља своју функцију на основу члана 14 када најмање десет држава уговорница Конвенције да изјаву о прихватању ове врсте надлежности (у складу са ставом 1 овог члана). Сенегал је био десета држава која је дала такву изјаву и то 3. децембра 1982. године и тиме је омогућено да се користи овај поступак против сваке од десет држава које су до тада дале такву изјаву. Комитет је почео са радом по овом члану 1984. године. Државе су споро прихватале ову врсту надлежности. За поједине ауторе, подједнако разочаравајући је био и број представки које су подношене и разматране по члану 14.⁴⁹ До 2014. године било је само 55 поднетих представки.

Ступањем на снагу Конвенције дошло је до промена у појединим државама, као последица њеног позитивног утицаја: пре свега, у неким државама је дошло до промена у националним уставима тако што су у њих укључене одредбе које забрањују расну дискриминацију. Затим, долази до увођења нових закона којима се примењују стандарди из Конвенције, као и до системске контроле постојећих закона и других правила што доводи до измена појединих од ових аката који на неки начин омогућавају расну дискриминацију. Такође, државе уводе правне гаранције и поступке против дискриминације који се односе на безбедност лица, политичка права, запошљавање, образовање и друге области друштвеног живота. Државе оснивају институције и агенције које ће се бавити проблемима расне дискриминације, а њихове владе траже техничку помоћ од Уједињених нација у питањима антидискриминационог законодавства и помоћи жртвама.⁵⁰

⁴⁷ Члан 14

⁴⁸ Члан 19, став 1 Конвенције.

⁴⁹ Theo van Boven, *The Petition System under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 4/2000, 271-287, 276.

⁵⁰ Atsuko Tanaka, Yoshinobu Nagamine, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs*, Minority Rights Group International, 2001.

4.1. Поступци пред Комитетом за укидање расне дискриминације

Поступак по индивидуалним представкама се разликује у односу на друга универзална тела за заштиту људских права. Наиме, члан 14 Конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације говори о појединцима, или групама појединаца који тврде да су жртве кршења,⁵¹ док се у Факултативном протоколу уз Пакт о грађанским и политичким правима и Конвенцији против тортуре говори само о појединцима. На овај начин се изричито омогућава групама да покрену поступак због наводног кршења неког од права предвиђеног Конвенцијом за укидање расне дискриминације.

Друга разлика је у томе што Комитет за укидање расне дискриминације може да разматра представке које се разматрају, или су биле разматране у неком другом међународном поступку. Трећа значајна разлика је у томе што овај Комитет може, на крају испитивања представке у меритуму, да заинтересованој држави уговорници и подносиоцу представке, упуту своје сугестије и препоруке, а не само гледишта, као што то раде други комитети. Иако су ови комитети широко тумачили термин гледишта, у смислу да он укључује захтеве за накнаду штете и мере праћења, Комитет за укидање расне дискриминације има шири дискрециона овлашћења и може да упуту заинтересованој држави чланици такве сугестије и препоруке које би ишле изван питања да ли је конвенција прекршена у конкретном случају, са ширим политичким последицама.

5. КОМИТЕТ ЗА ЕЛИМИНИСАЊЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ЖЕНА

Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена,⁵² усвојена је у Женеви 1979. године и представља први међународни уговор о људским правима који се тиче заштите и промовисања права жена.⁵³ Њоме је основан Комитет за елиминисање дискриминације жена као тело за надгледање примене Конвенције и тумачење права садржаних у њој. Државе чланице се обавезују да Генералном секретару Уједињених нација поднесу извештај о законодавним, судским, управним, или другим мерама које су

⁵¹ Члан 14 Конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације.

⁵² Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“ бр. 11/81.

⁵³ Ову Конвенцију ратификовало је 189 држава, док су тренутно две државе потписнице Конвенције. Подаци су преузети са званичне интернет презентације Канцеларије Високог представника за људска права Уједињених нација, <https://indicators.ohchr.org/>, сајт посећен 21. фебруара 2020. године.

усвојиле ради примене одредаба Конвенције, у року од годину дана после ступања на снагу Конвенције на снагу за односну државу. Након овог почетног извештаја, државе чланице подносе извештај на сваке четири године, или када Комитет то затражи.⁵⁴

Факултативни протокол уз Конвенцију проширио је мандат Комитета на разматрање случајева који се односе на права појединих жена. Појединци или групе појединаца могу да поднесу представку против државе чланице која је повредила њихова права гарантована Конвенцијом.⁵⁵ Представка мора да задовољи услове допуштености а то су да су исцрпљена сва доступна унутрашња правна средства, затим да се представка односи на одредбе Конвенције и на чињенице које су се десиле након ступања на снагу Факултативног протокола за државу чланицу. Такође, представка ће бити проглашена неприхватљивом и уколико је Комитет исто питање већ разматрао, или је оно било разматрано или се разматра у поступку пред неким другим међународним органом за испитивање или решавање, затим ако је представка анонимна, очигледно неоснована или је у питању злоупотреба права на подношење представке.⁵⁶

Значајан допринос овог Комитета је свакако у борби против родно заснованог насиља, које представља облик дискриминације који је забрањен чланом 1 Конвенције. Велика већина представки поводом питања насиља над женама, односи се на обавезу државе да спречи, истражи, казни и надокнади штету уколико је дошло до насиља у породици.⁵⁷

6. ПРИВРЕМЕНЕ МЕРЕ У ПОСТУПЦИМА ПРЕД КОМИТЕТИМА

У поступку одлучивања по појединачним представкама, комитети могу да траже да држава предузме одговарајућу активност, или се уздржи, како би се очувао *status quo* за подносиоца представке, односно како би се спречило да он претрпи непоправљиву штету по људска права, док се његова представка разматра. На захтев подносиоца представке, Комитет може да захтева од државе да предузме такве привремене мере,⁵⁸ чије трајање, врста и обим

⁵⁴ Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, *op.cit.*, члан 18.

⁵⁵ Члан 2. Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 13/2002.

⁵⁶ *Ibid.*, чланови 3 и 4.

⁵⁷ Simone Cusack, Lisa Pusey, CEDAW and the Rights to Non-discrimination and Equality, *Melbourne Journal of International Law*, 14/2013, 20.

⁵⁸ Члан 92 Правила поступка Комитета за људска права (Rules of Procedure of the Human Rights Committee, CCPR/C/3/Rev.10, January 2012); Члан 114 Правила поступка Комитета

зависи од околности сваког појединог случаја. Обично оне трају током целог поступка, док се представка не прогласи недопуштеном, или док се не одлучи у меритуму. Захтев се подноси у тренутку када се подноси и представка.

Циљ привремених мера је да обезбеде да се очува *status quo* и да се спрече све активности које би могле неповратно да повреду права појединца. Пошто је обично потребно неколико година да се реши по представи потребно је да постоји један механизам који би спречио овакве штетне последице. У једном случају против Белорусије мајка жртве је поднела представку у новембру 1998. године – Комитет за људска права није одговорио до октобра следеће године, када је тражио да држава предузме привремене мере. Међутим, жртва је већ била погубљена у марту те године.⁵⁹ Након овога, Комитет је заузео став да ће случајеви у којима се траже привремене мере бити решавани по хитној процедури.

Поставља се питање да ли привремене мере имају правно обавезујући карактер за државе? Прихватајући надлежност Комитета да разматра појединачне представке, државе морају да поштују све процедуре које омогућавају да овај механизам функционише. Уколико се захтев за спровођење привремене мере не поштује, Комитет је спречен да испуни своју улогу и поступак по појединачним представкама губи значај.

У случају против Филипина, Комитет за људска права је донео захтев да се не изврши смртна казна над тројицом мушкараца, док је њихова представка поводом пресуда још увек у разматрању. Упркос овом захтеву, извршена је смртна казна над њима.⁶⁰ Комитет је истакао да је ово непоштовање захтева за привременим мерама неприхватљиво, јер је захтев обавезујући за државе уговорнице. Његово игнорисање представља кршење Факултативног протокола.⁶¹

Комитет против тортуре је заузео сличан став у случају против Француске, наводећи да је протеривање лица упркос захтеву Комитета за привременим мерама, онемогућило ефикасно вршење права на жалбу, гарантованог чланом 22 и тиме учинило коначну одлуку Комитета у меритуму беспредметном. Тиме је држава прекршила поменути члан Конвенције.⁶²

против тортуре (Rules of Procedure of the Committee against torture, CAT/C/3/Rev.5, February 2011); Члан 94 Правила поступка Комитета за укидање расне дискриминације (Rules of Procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/35/Rev.3, January 1989); Члан 63 Правила поступка Комитета за елиминисање дискриминације жена (Rules of Procedure of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, A/56/38, amended by A/62/38).

⁵⁹ Представка бр. 887/1999 *Staselovich v. Belarus*, CCPR.

⁶⁰ Представка бр. 869/99 *Piandong v. Philippines*, CCPR.

⁶¹ Gino Naldi, "Interim measures in the UN Human Rights Committee", *International and Comparative Law Quarterly* 53/2004, 453.

⁶² Представка бр. 195/02 *Brada v. France*, CAT.

Француска се позивала на необавезност захтева за привременим мерама. Слично се десило и у Шведској, када је лице депортовано у Египат, уз кршење члана 3 Конвенције. Он је депортован одмах по доношењу одлуке, што му је ускратило право да се жали на одлуку. Брзина депортације је такође, ускратила подносиоцу представке праву прилику да тражи привремене мере на основу Конвенције и и то је представљало кршење члана 22.⁶³ И поред ових изузетака, државе у великој мери поштују захтеве за привремене мере и поступају по њима.

Пракса Комитета за људска права показује да су одређене земље, међу којима су: Данска, Норвешка, Холандија, Босна и Херцеговина поштовале привремене мере у случајевима принудног враћања лица. На пример, Данска је, након што би специјални извештач тражио привремене мере, престала са враћањем лица у поједине земље, до доношења одлуке Комитета у сваком поједином случају.⁶⁴ Међутим, постоје и државе које су одбиле да поштују привремене мере, а то су Шпанија у једном случају када је у Мароко вратила лице осумњичено за тероризам и Русија у два случаја екстрадиције лица у Киргистан.⁶⁵

7. ЗАКЉУЧАК

Значајан напредак је учињен на пољу међународне заштите људских права усвајањем међународних конвенција и оснивањем појединих комитета за њихово спровођење. Посебно је значајно прихватање надлежности ових међународних тела за разматрање међудржавних и појединачних представки против држава чланица уколико сматрају да су државе повредила одређена људска права појединаца.

У једном броју случајева, лице може да има избор да ли да упути представку Комитету за људска права или Комитету против тортуре, или неког трећег универзалног тела. Наравно, потребно је проверити да ли је држава уговорница прихватила надлежност оба комитета да разматрају појединачне представке, по основу оба ова међународна уговора и да евентуално није уложила резерве на поједине одредбе. Услови допуштености представке пред свим телима су готово идентични. Различита је материјална надлежност појединих комитета, јер Пакт гарантује више људских права и због тога појединци бирају овај форум када постоји могућност да је дошло до

⁶³ Представка бр. 233/03Agiza v. Sweden, CAT.

⁶⁴ UN Human Rights Committee (CCPR): Views and interim measures in cases of forced return, 3 <https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/205-NOTE-CCPR-Views-and-interim-measures-Annex.pdf> сајт посећен 27. децембра 2019. године.

⁶⁵ Ibid.

повреде и других права, а не само до мучења, нехуманог или понижавајућег поступања и кажњавања. Већи је број представки пред Комитетом за људска права него оних пред другим комитетима и због тога је потребно да се чека дуже на одлуку овог комитета и то око четири године. Остали комитети доносе одлуке обично за дупло краће време.

У појединим случајевима се преклапају надлежности комитета са надлежностима регионалних тела за заштиту људских права. Једна од предности ових других је обавезност одлука које доносе. Степен поштовања одлука Европског суда за људска права је изузетно висок, за разлику од одлука америчких и афричких регионалних тела за заштиту људских права. Међутим, извесније је да ће држава поштовати одлуку регионалног суда него препоруку неког квази-судског тела Уједињених нација. Један од разлога против изношења спорова пред регионална тела јесте тај што им је потребно више времена да донесу одлуку.

Универзална тела за заштиту људских права имају своје место у међународном систему заштите људских права. Она доприносе бољем положају појединаца и представљају неку врсту контроле понашања држава у овој области. То се остварује путем система извештавања који је обавезан за све државе уговорнице, али не треба заборавити ни међудржавне ни појединачне представке, за које је потребна посебна сагласност држава. Иако одлуке комитета по њима нису обавезујуће, оне свакако доприносе бољој заштити људских права. Прихватањем њихове обавезности, државе би начиниле велики корак ка још ефикаснијој заштити људских права на међународном плану.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Alan Boyle, Human Rights and International Environmental Law: Some Current Problems, 10.
- Atsuko Tanaka, Yoshinobu Nagamine, The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs, Minority Rights Group International, 2001.
- Бојан Тубић, „Правило о искоришћавању локалних правних лекова у пракси Комитета за људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2009, 475-497.
- Борис Кривокапић, Појам људских права, *Страни правни живот* 1/2017, 9-20.
- Gino Naldi, “Interim measures in the UN Human Rights Committee”, *International and Comparative Law Quarterly* 53/2004, 453.
- Ida Lintel, Cedric Ryngaert “The Interface between Non-Governmental Organizations and the Human Rights Committee”, *International Community Law Review*, 3/2013, 372.
- Michael O’Flaherty, “The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies”, *Human Rights Law Review*, 1/2006, 33.

- Сања Ђајић, Међународно правосудије, Београд, 2012.
- Sarah Joseph, “New Procedures concerning the Human Rights Committee’s Examination of State Reports, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 13/1995, 7.
- Sarah Joseph, Katie Mitchell & Linda Gyorki, Carin Benninger-Budel, Seeking Remedies for Torture Victims: A Handbook on the Individual Complaints Procedures of the UN Treaty Bodies, OMCT Handbook Series Vol. 4, 121, 122.
- Simone Cusack, Lisa Pusey, CEDAW and the Rights to Non-discrimination and Equality, *Melbourne Journal of International Law*, 14/2013, 20.
- Thomas Buergenthal, The U.N. Human Rights Committee, *Max Planck UNYB* 5/2001.
- Theo van Boven, The Petition System under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 4/2000, 271-287, 276.
- Vera Shikhelman, “Access to Justice in the United Nations Human Rights Committee”, *Michigan Journal of International Law* 39/2018, 510, 511.
- UN Human Rights Committee (CCPR): Views and interim measures in cases of forced return, 3 <https://www.hrl.sk/assets/files/obsah/205-NOTE-CCPR-Views-and-interim-measures-Annex.pdf>
- <https://indicators.ohchr.org>
- Universal declaration on human rights, General Assembly resolution 217A <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>
- Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, „Службени лист СФРЈ“ бр. 7/71.
- Закон о потврђивању Факултативног протокола уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 4/2001.
- Закон о ратификацији Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 9/91.
- Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације, Службени лист СФРЈ – Међународни уговори бр. 11/81.
- Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“ бр. 11/81.
- Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 13/2002.
- Concluding observations on the third periodic report of Serbia, CCPR/C/SRB/CO/3, 10 April 2017.
- Правила поступка Комитета за људска права (Rules of Procedure of the Human Rights Committee, CCPR/C/3/Rev.10, January 2012)
- Правила поступка Комитета против тортуре (Rules of Procedure of the Committee against torture, CAT/C/3/Rev.5, February 2011)
- Правила поступка Комитета за укидање расне дискриминације (Rules of Procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/35/Rev. 3, January 1989)

Правила поступка Комитета за елиминисање дискриминације жена (Rules of Procedure of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, A/56/38, amended by A/62/38).

Представка бр. 502/1992, S.M. v. Barbados, CCPR.

Представка бр. 1453/2006 Brun v. France, CCPR.

Представка бр. 1033/01 Singarasa v. Sri Lanka, CCPR.

Представка бр. 262/87 R.T. v. France, CCPR.

Представка бр. 30/95. P.M.P.K. v. Sweden, CAT.

Представка бр. 358/89 R.L. et al v. Canada, CCPR.

Представка бр. 184/84 H.S. v. France, CCPR.

Представка бр. 349/89 Wright v. Jamaica, CCPR.

Представка бр. 1155/03 Unn et al v. Norway, CCPR.

Представка бр. 787/97 Gobin v. Mauritius, CCPR.

Представка бр. 887/1999 Staselovich v. Belarus, CCPR.

Представка бр. 869/99 Piandong v. Philippines, CCPR.

Представка бр. 195/02 Brada v. France, CAT.

Представка бр. 233/03 Agiza v. Sweden, CAT.

Представка бр. 1556/2007 Novaković v. Serbia, CCPR.

Представка бр. 1355/2005 Humanitarian Law Centre v. Serbia, CCPR.

Представка бр. 261/2005 Besimi v. Serbia, CAT.

Bojan N. Tubić, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Tubic@pf.uns.ac.rs

The Procedures before Certain UN Universal Bodies for the Protection of Human Rights – Current Issues and Perspectives

Abstract: *This paper deals with the issue of activities of international committees for the protection of human rights, which are created by universal treaties for the protection of human rights, such as International Covenant on Civil and Political Rights, Convention Against Torture, Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and other. The committees have jurisdiction to consider reports of the States Parties on the implementation of a relevant international treaty by which they were created. Also, the procedures of inter-state and individual communications are significant. Certain conditions of the admissibility of a communication, which are almost identical for every committee, should be fulfilled. Before initiating an international procedure State Party has the opportunity to remedy all the negative consequences that were caused by the violation of human rights and for that reason all available national legal remedies should be used. Also, the communications have to be compatible with the relevant convention, which means that individual has to address the right envisaged by the convention. In the procedures before a committee, the facts are investigated and the committee gives a decision or the opinion whether certain human rights had been violated. During the procedure interim measures could be ordered to prevent irreparable harm for the applicant. Decisions of the committees are not binding; however they influence a state to respect human rights of individuals in its jurisdiction. If the decisions were binding that would significantly contribute to the efficiency of the human rights protection before the committees. For that to happen, there should be explicit consent of the State Parties and the treaties, by which the committees are created, should be modified.*

Keywords: *human rights, committees, admissibility conditions, communication*

Датум пријема рада: 14.02.2020.