

КОМИТЕТ ЗА УКЛАЊАЊЕ РАСНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ — ПОЛИТИЧКИ ОРГАН ИЛИ ТИЈЕЛО СУДСКОГ КАРАКТЕРА?*

1. Чланови Комитета као „непристрасни експерти”

Чланом 8 Међународне конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације ⁽¹⁾ предвиђено је формирање једног тијела чији је задатак, уопштено говорећи, да врши надзор над извршавањем, од стране држава уговорница, њихових обавеза предвиђених том конвенцијом. Творци Конвенције су сматрали да ће то тијело ваљано извршавати своје функције једино уколико његови чланови буду поступали објективно и непристрасно, па је у ставу 1. члана 8 речено да ће се Комитет састојати од „18 експерата високог моралног угледа и признате непристрасности”, који ће своје дужности вршити у „личном својству”, а не у својству службених представника држава уговорница.

Овакво рјешење је било предвиђено већ у првом нацрту правила о мјерама имплементације у Конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације, припремљеном од стране Поткомисије за спрјечавање дискриминације и заштиту мањина ⁽²⁾, који је, уз неке измјене ⁽³⁾, у Трећем комитету Генералне скупштине предложен од стране делегације Филипина ⁽⁴⁾. Иако под другим називом („Комитет за добре услуге и мирчење”) и са мањим бројем чланова (11), то је, у суштини данашњи Комитет за уклањање расне дискриминације. Чињеница је, међутим, да се Комитет много боље уклапао у тада предвиђени систем мјера имплементације, него у овај данашњи у коме су његови задаци много бројнији и разноврснији од оних који су били предвиђени првим нацртом. Прије

(*) Овај рад је био намењен споменици у част седамдесетогодишњице проф. Милоша Радојковића.

(1) Текст Конвенције усвојен је у Генералној скупштини 21. децембра 1965. године. На снагу је ступила 4. јануара 1969. године, а данас обавезује близу 80 држава.

(2) Уп. док. Е/3873, annex-I.

(3) Тј. уз додатак правила о разматрању извештаја држава уговорница, садржаних у члану X нацрта Конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације који је Поткомисија подијела на разматрање Комисији за права човјека (цит. док., пар. 281), као и правила о разматрању петиција (док. цит. у прим. 4).

(4) Док. А/С. 3/L. 1221 (repr. у General Assembly Official Records, Annexes (XX) 58, стр. 2—4).

свега, ни у нацрту Поткомисије ни у нацрту који су предложили Филипини није било предвиђено да тај комитет разматра извјештаје држава уговорница о мјерама које су оне предузеле са циљем да изврше своје обавезе предвиђене Конвенцијом. Овај задатак, који очигледно није у потпуности исто што и рјешавање спора између држава уговорница или, пак, разматрање петиција које подносе појединци или групе појединаца под јурисдикцијом неке од држава уговорница, — у оба нацрта је повјерен Економском и социјалном савјету Уједињених нација. С друге стране, овлашћења Комитета у поступку рјешавања спора између држава уговорница („у погледу тумачења, примјене и извршавања ове конвенције“) су, опет према истовјетном тексту оба нацрта, знатно већа него она која су коначно прихваћена. Наиме, док је, према тим нацртима, Комитет требало да сам до краја спроведе поступак мирења, „на бази поштовања Конвенције“, — у коначном тексту Конвенције тежиште је на *Ad hoc* комисији за мирење, која се формира и функционише у складу са одредбама чланова 12 и 13 Конвенције. Улога Комитета предвиђена у прва два нацрта и његова улога према коначном тексту Конвенције подударају се, у ствари, само с обзиром на овлашћења у погледу разматрања петиција ⁽⁵⁾.

Слиједећи исту логику, амандмани Гане на филипински нацрт (у ствари, потпуно нови нацрт правила о мјерама имплементације) ⁽⁶⁾ — у којима, као што је коначно и прихваћено, одлучујућу улогу у рјешавању спора између држава уговорница добија једна *ad hoc* формирана комисија за мирење, а главни задатак Комитета постаје разматрање њихових извјештаја — битно одступају од концепције Комитета из прва два нацрта: у складу са одредбом става 3. члана I ганског нацрта, Комитет је састављен од 18 држава уговорница у Конвенцији, тј. њихових пуномоћника, па се, разумљиво, више не инсистира ни на „непристрасности“ ⁽⁷⁾. Такво рјешење је још логичније у оквиру амандмана Мауританије (на гански нацрт) у којима се потпуно искључује рјешавање спорова између држава уговорница и разматрање петиција појединаца и група, ⁽⁸⁾ односно у амандманима Саудијске Арабије (такође на гански нацрт) у којима је процедура разматрања петиција истина задржана, али с тим да Комитет у том погледу нема никаквих овлашћења ⁽⁹⁾.

Компромисни текст, који су заједнички понудиле три од напријед помињаних делегација — делегације Гане, Мауританије и Филипина, донекле механички обједињује различите идеје садржане у поменутих нацртима и амандманима на те нацрте. Круг надлежности Комитета преузет је у основи, из нацрта Гане, а концепција овог тијела из нацрта предложе-

(5) Члан 16 филипинског нацрта и члан 14 Конвенције.

(6) Док. А/С.3/Л. 1274/ Rev. 1 (repr. у General Assembly Official Records, Annexes (XX), 58. стр. 7—9).

(7) Ibid. стр. 7.

(8) Док. А/С.3/Л. 1289 (repr. у General Assembly Official Records Annexes (XX) 58, стр. 10).

(9) Док. А/С.3/Л. 1290 (GAOR, Annexes (XX) 58, стр. 11).

ног од стране Филипина. И то је, уз корекције које нису од принципијелног значаја ⁽¹⁰⁾, преузето и у коначни текст Конвенције ⁽¹¹⁾.

Тиме што је начелно прихваћено да Комитет треба да сачињавају „непристрасни експерти“ још ни издалека нису били ријешени сви проблеми. Требало је, наиме, утврдити извјесне гаранције непристрасности чланова Комитета. У том оквиру се, прије свега, поставило питање тијела у коме ће се вршити њихов избор. Велики број делегација у Трећем комитету је био сагласан да би непристрасност чланова Комитета била најпотпуније загарантована уколико би их бирала Генерална скупштина Уједињених нација. ⁽¹²⁾ С друге стране се, међутим, истицало да би се тиме неизбежно (а неоправдано!) омогућило мијешање чланица Организације Уједињених нација које нису уговорнице у Конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације: оне би својим гласовима у Генералној скупштини (нарочито у почетку, док је број уговорница у Конвенцији још релативно мали) могле значајно утицати на примјену Конвенције, а да истовремено немају, по тој конвенцији, никаквих правних обавеза ⁽¹³⁾. Ови разлози су се показали као убједљивији, па је прихваћено да се избор чланова Комитета повјери самим државама уговорницама. Да би се, пак, онемогућило да се у Комитету, упркос прокламованој непристрасности његових чланова, ипак формира већина која би своју моћ искористила у чисто политичке сврхе, уведен је принцип „равномјерне географске дистрибуције“ мјеста у Комитету, односно „заступљености различитих облика цивилизације, као и главних правних система“ ⁽¹⁴⁾. Као брана нарушавању овог принципа установљени су доста строги услови за избор: кандидат мора, на тајном гласању, да добије апсолутну већину гласова учесника конференције пуномоћника држава уговорница (истина, рачунајући само гласове оних који су присутни и који гласају), сазване специјално у ту сврху ⁽¹⁵⁾.

Непристрасност чланова Комитета се настојало обезбиједити и избором одговарајућег система финансирања његовог функционисања. Првобитно предлагано рјешење — да држава уговорница сноси трошкове за члана Комитета који је њен држављанин — оштро је критиковано у Тре-

⁽¹⁰⁾ Изузетак у овом погледу представља донекле рјешење из члана 15 Конвенције у коме су предвиђена нека овлашћења Комитета у вези са задатком спречавања и сузбијања расне дискриминације на територијама на које се односи Декларација о давању независности колонијалним земљама и народима (уп. мој рад „Настанак и примјена члана 15 Конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације, Зборник Правног факултета у Загребу, број 1—2/72, стр. 233—243).

⁽¹¹⁾ Уп. док. А/6181 (рег. у GAOR, Annexes (XX) 58, стр. 23 и сл.).

⁽¹²⁾ У том смислу званични приједлог се појавио у виду амандмана Танзаније на параграф 1. члана VIII нацрта предложеног од стране Филипина, Гане и Мауританије (док. А/С. 3/Л. 1295, рег. у GAOR, Annexes (XX) 58, стр. 25).

⁽¹³⁾ Вид. нарочито излагање представника Италије (А/С.3/СР. 1350, стр. 354).

⁽¹⁴⁾ Многе делегације су ову формулу критиковале као недовољно јасну, док се, с друге стране, указивало на то да је она у пракси Уједињених нација уобичајена.

⁽¹⁵⁾ Изузетно, у случају када неки од чланова Комитета прије истека свог мандата престане да врши своје функције, новог члана не бира конференција опумоћеника држава уговорница, него га именује држава уговорница чији је држављанин био члан чија је функција престала, уз сагласност Комитета.

ћем комитету. Истицало се да би усвајање овог приједлога озбиљно угрозило независност чланова Комитета, њихову самосталност приликом доношења одлука, као и да би омогућило државама уговорницама да врше притисак на Комитет као цјелину онемогућавајући његово нормално функционисање ⁽¹⁶⁾. Стога су многе делегације у Трећем комитету дошле до закључка да непристрасност чланова Комитета може да буде очувана само уколико би се сви трошкови покривали из буџета Организације Уједињених нација ⁽¹⁷⁾. Опет се, међутим, показало да неподударност чланова у Конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације и оног у Организацији Уједињених нација представља непремостиву тешкоћу: с правом је, наиме, указано на то да није правично да чланови Организације — која се, уз то, и сама непрестано бори са тешкоћама финансијске природе — сноси трошкове функционисања органа под чију надлежност спада знатно ужи круг држава (међу којима се, поврх свега, могу наћи и државе које и нису чланови Уједињених нација) ⁽¹⁸⁾. Коначно усвојено рјешење ипак садржи и неку врсту компромиса између изложених гледишта: уведено је сразмјерно учешће у трошковима свих држава уговорница у Конвенцији, независно од тога да ли је њихов држављанин члан Комитета или не.

Потпуну непристрасност чланова неког међународног тијела, поготово у случају када је њихово кандидовање у потпуности у рукама држава, очигледно је немогуће остварити. Када је ријеч о члановима Комитета за уклањање расне дискриминације, илузорно је очекивати да ће државе уговорнице кандидовати појединце који не би били спремни да у Комитету свим расположивим средствима штите њене интересе. Али, то ипак не чини излишним установљавање међународних тијела судског карактера, тј. тијела чији су чланови обавезани да се у доношењу својих одлука руководе искључиво циљевима одговарајућег правног регулисања, а не својим политичким убјеђењима и афинитетима. Самим њиховим обавезивањем да поступају као непристрасни арбитри постиже се у најмању руку то да они не могу отворено бранити нечије посебне интересе. То што се у датом случају један број држава одлучио да оформи тијело у коме ће се непристрасно одлучивати о појединим питањима, показује да су оне, свака за себе, имале одређеног интереса да се то тијело тако заиста понаша. Нарушавање „правила игре“ вријеђа те интересе, па ће сваки покушај пристрасног поступања изазвати неповољно реаговање њихових носилаца, односно на исту праксу осталих, услед чега може, у крајњој линији, да дође у питање цјелокупно регулисање.

У прве двије године рада Комитета нарушавање принципа непристрасности у одлучивању је било сасвим видљиво, мада се не може рећи да је узимало значајније размјере. Чињеница је, на примјер, да су готово

(16) Уп. док. А/С.3/СR. 1350, стр. 353.

(17) Исти документ (делегација Филипина); вид. такође излагање представника Индије (А/С.3/СR. 1350, стр. 352—353), Танзаније (исти документ, стр. 354), Ирака (А/С.3/СR. 1351, стр. 382), В. Британије (на истом мјесту), итд.

(18) Уп. док. А/С.3/СR. 1350 стр. 352 (делегација Грчке), стр. 355 (делегација Ирана и Обале Слоноваче); исто становиште је заступала и делегација Гане (А/С.3/СR. 1351, стр. 381) итд.

сви чланови Комитета узимали ријеч у дискусији када би на дневном реду било разматрање извјештаја „њихових“ држава и, дакако, настојали, да ситуацију у својој земљи прикажу у што повољнијем свјетлу. Члановима Комитета је свакако било сасвим јасно да то није у потпуности у складу са одредбама Конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације, па је конструисана формула према којој учешће чланова Комитета у дискусији о извјештајима „сопствених“ држава треба да послужи „само“ потпунијем „разјашњавању“ појединих мјеста у тим извјештајима, како би се рад Комитета „учинио ефикаснијим“, тј. да би се избјегло тражење „допуњских информација“ од самих држава уговорница у питању (19).

Не треба посебно наглашавати да су овим путем државе уговорнице чији су држављани изабрани за чланове Комитета дошле у — не много, али ипак — повољнији положај у односу на остале. Треба имати на уму да за углед једне државе уговорнице у Конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације сигурно није свеједно да ли ће њен извјештај чак и са само формалне стране, тј. са становишта његове потпуности (20), бити оцијењен као задовољавајући или не. Исцрпност и јасност извјештаја је несумњиво један од показатеља спремности да се што потпуније изврше преузете правне обавезе и, у том оквиру, што ефикаснија сарадња са Комитетом. Преузимањем, макар и у најмањој мјери, улоге представника својих држава, поменути чланови Комитета су доприносили да се извјештаји тих држава сматрају „задовољавајућим“, услед чега су се ове, у односу на остале државе уговорнице, несумњиво нашле у привилегованом положају.

Опасност од оваквог понашања чланова Комитета је у том периоду била нарочито велика због тога што још нису били јасно издиференцирани критеријуми разликовања „формалног“ и „суштинског“ испитивања извјештаја држава уговорница (21), што је могло да доведе до тога да, у датим случајевима, повољна оцјена са „формалног становишта“ добије значење повољне оцјене стварног стања у одређеној земљи.

Ситуација се побољшала након што је Комитет, слиједећи сугестије Генералне скупштине, усвојио процедурално правило којим се обавезао да позива представника одређене државе уговорнице да учествује у раду Комитета у вријеме када се разматра њен извјештај (22). Тиме су и остале државе уговорнице, поред оних чији су држављани чланови Комитета, добиле могућност да дају објашњења и нове информације непосредно, у

(19) У то вријеме још није било практиковано позивање службених представника држава на сједнице Комитета на којима се разматрају њихови извјештаји. Али, и након што је та пракса уведена, неки чланови Комитета су поставили да иступају у име „својих“ држава (вид., н. п., иступање пакистанца Dehlavi-а у току дискусије о извјештају Пакистана, — CERD/C/SR.

(20) Вид. мој рад „Мјере имплементације у Конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације“. Југословенска ревија за међународно право, број 3/71, стр. 357. и сл.

(21) Вид. такође мој рад (прим. 19), стр. 357—359.

(22) За текст вид. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, GAOR, Twenty-seventh Session, Supplement No. 18 (A/8718), стр. 37.

току рада Комитета, и тиме донекле анулирају предност коју су ове посљедње до тада имале захваљујући томе што су се „њихови“ чланови у Комитету претварали у њихове адвокате.

Тешко је, међутим, вјеровати да ће се на неки сличан начин ублажити посљедице једне друге врсте пристрасности која се такође јасно манифестовала у досадашњем раду Комитета. Политичка груписања у савременом свијету одражавају се, наиме, и у његовом саставу. И ту се појављују „Исток“, „Запад“, „Трећи свијет“, са својим платформама и стратегијом коју спроводе у политичким органима. Манифестују се, такође, и поједини регионални антагонизми (Индија—Пакистан, Израел—Арапи). Захваљујући томе често долази и до обнављања неких дискусија које су вођене приликом усвајања текста Конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације и имале јасан политички призив. Карактеристично је, на примјер, да чланови Комитета из „источних“ земаља непрестано теже сужавању компетенција Комитета, док они из „западних“ земаља настоје да те компетенције што више прошире⁽²³⁾. При томе, дакако, нико не иступа отворено у име неке одређене политике: сви се позивају само на Конвенцију и њеног што досљеднијег спровођења у живот (што, као што је напријед речено, само по себи представља позитиван симптом, јер указује на настојање да се Конвенцијом утврђена улога чланова Комитета у некој форми ипак одржи).

Упркос видљивој „политизираности“ Комитета, он до сада због тога није отворено критикован, изузев од стране држава које су се сматрале директно погођеним неким његовим одлукама⁽²⁴⁾. То би могло да значи да државе прихватају овакав Комитет као нешто што углавном одговара постојећим приликама у међународним односима. Да ли је то и стварно тако, моћи ће се потпуније сагледати тек када Комитет отпочне да врши и своја овлашћења на основу чланова 11 и 14 Конвенције, гј. када буде учествовао у рјешавању спорова, било између држава уговорница у Конвенцији, или између држава уговорница, с једне, и појединаца унутар њихове јурисдикције, с друге стране. У оваквим ситуацијама непристрасност чланова Комитета мора бити знатно снажније изражена, далеко више него при вршењу овлашћења из чланова 9 и 15 Конвенције. Пошто ће, наиме, у таквим случајевима постојати директне оптужбе против појединих држава уговорница, биће од највеће важности да се што тачније утврде све релевантне чињенице, као и да се — када се ради о процедури предвиђеној у члану 14 — да недвосмислен одговор на питање да ли је нека држа-

(23) То је нарочито дошло до изражаја приликом усвајања Правила процедуре Комитета.

(24) Сједињене Државе су, на примјер, критиковале Комитет због тога што је он, упркос томе што Сједињене Државе нису уговорница у Конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације, скренуо Генералној скупштини пажњу на ситуацију у Зони Палмског канала (о томе поближе у цитираном раду у Југословенској ревији за међународно право, стр. 355—357). Сличан случај се појавио и у вези са Израелом, који такође није уговорница у Конвенцији, због дискриминаторних поступака на окупираним арапским подручјима (цит. рад, стр. 353—354).

ва уговорница повриједила права појединца, заштићена Конвенцијом о уклањању свих облика расне дискриминације.

Нема сумње да ће сам карактер ових функција утицати на чланове Комитета и принудити их да више воде рачуна о томе да су изабрани у својству непристрасних експерата. Јер, компромитовање Комитета у тако деликатним ситуацијама може да доведе до осипања чланства у Конвенцији, а тиме, практично, и до потпуног краха система који је њоме успостављен. Ипак, морале би постојати и неке убједљивије гаранције непристрасног поступања чланова Комитета. Требало би, у првом реду, обезбиједити њихову већу независност од држава које их кандидују и чији су они држављани. Један од начина да се то постигне била би њихова професионализација (коју све више намећу и неки други разлози⁽²⁵⁾), што би подразумевало и знатно продужење периода на који могу бити бирани. То би, истина, поново отворило увијек деликатно питање финансирања, али је то сада, када има близу 80 уговорница у Конвенцији, уз перспективу да тај број и даље расте, ипак проблем који не би било немогуће ријешити. Други захват би могао да иде трагом једне идеје из ганског нацрта правила о мјерама имплементације. У члану XII тог нацрта било је предвиђено формирање посебних „националних комитета” чији би задатак био да у „првом степену” разматрају петиције појединаца и група унутар јурисдикције неке од држава уговорница у Конвенцији. То тијело је, према замисли предлагача, требало да буде састављено од појединаца који не би имали „никакве службене везе са владом дате државе”⁽²⁶⁾. Чини се да би било цјелисходно да ово буде правило и за избор чланова Комитета за уклањање расне дискриминације. У свом првом саставу, а и данас, он је, баш на супрот поменутог рјешењу из ганског нацрта, састављен претежно од личности које су у државној служби и то често на врло високим положајима. Сасвим је јасно да се и таква лица могу *понашати* као непристрасни експерти, али они то очигледно не могу *стварно бити*. То, најзад, може да представља значајну тешкоћу за сама та лица ако се нађу у ситуацији да о једној те истој ствари, можда чак и у истом дану, одлучују у два различита својства: једном у својству непристрасног арбитра, а други пут у улози званичног представника своје државе. Тиме се, јасно, ниуколико не пориче да и лице које нема никакве видљиве „службене везе” са владом своје земље може (или, чак, мора) да поступа пристрасно, али је ту бар *могуће* да се оно заиста понаша онако како је то предвиђено у члану 8 Конвенције.

2. Однос Комитета и Генералне скупштине Уједињених нација

Као један од кључних проблема приликом усвајања одредаба из данашњег члана 8 Конвенције, поставило се и питање везе која треба да постоји између предвиђеног Комитета за уклањање расне дискриминације

(25) Прије свега потреба његовог ефикаснијег дјеловања.

(26) Вид. прим. 6).

и Организације Уједињених нација. У свим нацртима правила о мјерама имплементације у Конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације предвиђала се и одређена улога појединих органа Уједињених нација. У нацрту Поткомисије за спрјечавање дискриминације и заштиту мањина⁽²⁷⁾ и у филипинском приједлогу, базираном на овом нацрту⁽²⁸⁾, била је, поред надлежности Генералног секретара Уједињених нација, предвиђена и надлежност Економског и социјалног савјета и његове Комисије за права човјека у поступку разматрања извјештаја држава уговорница. У истим нацртима је било предвиђено право Генералне скупштине да бира чланове Комитета за добре услуге и мирење и обавеза тог Комитета да Генералној скупштини подноси годишњи извјештај. Била је, такође, предвиђена и надлежност Међународног суда правде и то у два случаја: као обавезана, ако поступак пред Комитетом не доведе до рјешења спора, и као факултативна за остале спорове везане за тумачење и примјену Конвенције, „у ствари која се налази у оквиру компетенција Комитета”.

У нацрту који је у Трећем комитету предложила Гана⁽²⁹⁾, отпале су у потпуности надлежности Економског и социјалног савјета и Комисије за права човјека. Отпало је и овлашћење Генералне скупштине да бира чланове Комитета (ово је, као што је већ речено, повјерено самим државама уговорницама). Надлежност Међународног суда правде учињена је у цијелости факултативном, тј. у сваком случају условљена пристанком свих страна у одређеном спору. Било је, међутим, предвиђено право Комитета да, у случају да држава уговорница, унутар одређеног периода, одбије да изврши препоруку садржану у извјештају Комисије за мирење или у одлуци Међународног суда правде, — може Генералној скупштини или Савјету безбједности препоручити примјену мјера које би ту уговорницу принудиле да се повинује поменутим препорукама.

У амандманима на ова два нацрта појављују се и друге варијанте. У амандману групе јужноамеричких држава на филипински нацрт⁽³⁰⁾ надлежност Економског и социјалног савјета и Комисије за права човјека проширена је (упоређујући је са надлежношћу предвиђеном у филипинском нацрту) њиховим овлашћењем да примају и разматрају петиције. Сједињене Државе су, са своје стране, предлагале да се избор чланова Комитета за добре услуге и мирење повјери, умјесто Генералној скупштини, Међународном суду правде⁽³¹⁾. Истим амандманом је било предложено да се извјештаји Комитета не упућују Генералној скупштини, него Комисији за права човјека. У амандманима Мауританије на гански нацрт⁽³²⁾ однос Комитета и Организације Уједињених нација своди се на њихову међусобну „сарадњу” и обавезу Комитета да Генералној скупштини подноси годишњи извјештај о својим активностима.

(27) Вид. прим. 2).

(28) Вид. прим. 4).

(29) Вид. прим. 6).

(30) Док. А/С.3/Л. 1268 (GAOR, Annexes (XX) 58, стр. 6).

(31) Док. А/С.3/Л. 1271 (GAOR, Annexes (XX) 58, стр. 6).

(32) Док. А/С.3/Л. 1289 (GAOR, Annexes (XX) 58, стр. 10).

Коначна рјешења су преузета углавном из ганског нацрта, тако да се однос између Организације Уједињених нација и Комитета за уклањање расне дискриминације појављује у основи као његов однос према Генералној скупштини. У дискусијама које су вођене у Трећем комитету појавила су се врло различита гледишта о природи тог односа. У суштини се радило о два опречна становишта: према једноме од њих, Комитет би, упркос томе што га не бира Генерална скупштина, требало сматрати њеним органом; према другом схватању, Комитет је орган самих држава уговорница, у суштини независан од Генералне скупштине. У прилог првоме од ова два гледишта иде несумњиво околност да је заштита права човјека, посебно његова заштита од дискриминације на расној основи, нешто за шта је заинтересована цијела међународна заједница, а не само државе уговорнице у Конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације, из чега би слиједило да се Генералној скупштини, у којој је представљена огромна већина чланова те заједнице, не може оспорити ни право да утиче на спровођење у живот одредаба те конвенције ⁽³³⁾. С друге стране се, међутим, такође с пуним правом истицало да не могу бити призната једнака права уговорницама у Конвенцији и државама које су у односу на примјену те конвенције само „посматрачи“, тј. које нису преузеле правне обавезе из те конвенције. По мишљењу делегата Француске, задатак надгледања спровођења у живот одредаба Конвенције могао би се Генералној скупштини повјерити тек онда када дође до подударности између круга чланица Организације Уједињених нација и круга уговорница у Конвенцији ⁽³⁴⁾.

Постојећи текст Конвенције представља покушај да се изнађе компромис између супротстављених гледишта. Права држава уговорница у Конвенцији заштићена су тиме што искључиво оне одлучују о саставу Комитета. Интерес, пак, међународне заједнице у цјелини за спрјечавање и сузбијање расне дискриминације ма гдје се она појављивала, задовољен је установљавањем обавезе Комитета да Генералној скупштини подноси редовне годишње извјештаје о својим активностима.

Ничим, међутим, није прецизирано каква су овлашћења и обавезе саме Генералне скупштине у односу на Комитет за уклањање расне дискриминације, односно у вези са извјештајима које јој овај подноси. Сам факт подношења извјештаја упућује на однос подређености и надређености. Уколико би то био случај и када је у питању однос Комитета и Генералне скупштине, овој посљедњој би, у ствари, било дато право да надгледа рад Комитета а тиме, посредно, и понашање држава уговорница у Конвенцији. Другим ријечима, тежиште у спровођењу мјера имплементације било би на Генералној скупштини, а Комитет би у том систему играо улогу неке врсте првостепеног органа. Осјећајући ове консеквенце установљавања обавезе Комитета да Генералној скупштини подноси извјештаје, неке делегације су у току дискусије у Трећем комитету инсистирале на томе да се та обавеза елиминише. „Ако Генерална скупштина треба да надгледа рад Комитета“, питао је представник Танзаније, „чему онда слу-

(33) Вид. излагање југословенског представника у Трећем комитету (А/С.3/СR. 1350, стр. 355).

(34) На истом мјесту.

же гаранције о непристрасности његових чланова када сама Генерална скупштина ризикује да доноси одлуке под утицајем разлога чисто политичке природе?"⁽³⁵⁾.

Чини се да управо у формулацији овог питања лежи и одговор на питање о природи односа између Комитета и Генералне скупштине. Комитет, као што је напријед показано, није случајно успостављен као тијело састављено од непристрасних експерата. Његов је задатак да се у свом раду примарно руководи начелом „материјалне истине“, тј. да што објективније утврђује чињенице релевантне за просуђивање мјере у којој се нека од држава уговорница придржава одредаба Конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације. Да би што потпуније одговорио том свом задатку, Комитет мора да буде што независнији, не само у односу на државе уговорнице, него и у односу на све друге политичке чиниоце који би имали интереса да утичу на његов рад, дакле, и у односу на саму Генералну скупштину. Треба имати на уму да Комитет не доноси само опште одлуке („опште препоруке“), него и одлуке које се односе на државе уговорнице појединачно. У Генералној скупштини, у којој се одлучује политички, тј. у којој, као што је истакнуто и у излагању делегата Танзаније, државе заузимају ставове руководи се својим политичким интересима, — не постоје гаранције да ће сваки појединачни случај бити једнако објективно и непристрасно третиран. Генерална скупштина би, стога, требало да се уздржи од оваквог упутстава у оцјењивање активности Комитета. Смисао извјештаја Генералне скупштине од стране Комитета за уклањање расне дискриминације је искључиво у томе да се овом, данас несумњиво најзначајнијем органу свјетске организације, омогући да се у вођењу борбе против расизма, у савременом свијету ослони и на стручна мишљења тијела чије одлуке, управо због тога што се ради о тијелу у коме се одлучује објективно и непристрасно, треба да имају изузетан ауторитет.

Др Александар Пелеш

РЕЗЈУМЕ

Комитет по борбе с расовой дискриминацией — политический орган или же орган судебной природы

Статья делится на две части. В первой автор проводит анализ порядка вынесения решений в Комитете по борьбе с расовой дискриминацией в свете интенций редактора Конвенции об отмене всех видов расовой дискриминации а также в свете практической деятельности Комитета и отдельных его членов. Автор приходит к выводу, что несмотря на ясно заложенное в Конвенции требование к членам Комитета выступать непристрастными арбитрами, в ходе деятельности Комитета были замечены случаи грубого нарушения заложенного принципа.

Во второй части автор рассматривает взаимоотношение Комитета и Генеральной Ассамблеи. Констатировав, что при выработке Конвенции существовали две концепции — одна, по которой Комитет должен быть органом

(35) Уп. док. А/С.3/ՏR. 1351, стр. 383.

Генералној ассамблеји, и вторая — по которой — Комитет должен был бы рассматриваться совершенно самостоятельным органом, автор приходит к выводу, что в Конвенции до конца проведена вторая концепция. Что же касается обязанности Комитета направлять Генеральной ассамблее годовые отчеты (что бы смахивало на установление между ними иерархических взаимоотношений), автор находит, что смысл данного обязательства заключается в предоставлении Генеральной ассамблее, в ее международной борьбе против расизма, возможность опереться и на компетентное заключение органа, решения которого выносятся объективно и беспристрастно и потому приобретают силу исключительного авторитетного мнения.

SUMMARY

— *Committee for elimination of racial discrimination — political organ or body of juridical character? —*

The work is divided in two sections. In the first part author analyses decision — making procedure in the Committee for elimination of racial discrimination, in the light of the intentions of redactors of the Convention for elimination of all forms of racial discrimination, as well as in the light of the practical functioning of the Committee and of some of its members. Author comes to the conclusion that, in spite of the fact that Convention demands from the members of the Committee to act as impartial arbiters, during the works of the Committee this principle was violated in a considerable measure.

In the second part of the work author examines the relations between Committee and the General Assembly. After considering that during the creation of the Convention two conceptions existed — first one, according to which Committee was supposed to be an organ of General Assembly, and second, in accordance with which it was to be a completely independent body, author comes to the conclusion that second alternative was adopted in the Convention. As for the obligation of the Committee to give annual reports to the General Assembly (which could indicate a type of a hierarchical relation between them) author believes that the substance of this obligation — is to enable General Assembly, in leading the international struggle against racism, to rely upon expert opinions of the body in which decisions are made objectively and impartially and therefore ought to have special authority.

RÉSUMÉ

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale — organe politique ou corps de caractère judiciaire?

Le travail est divisé en deux parties. L'auteur analyse dans la première partie le mode de l'adoption des décisions dans le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, à la lumière des intentions des rédacteurs de la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ainsi qu' à la lumière de l'activité pratique du Comité et de certains de ses membres. Il arrive à la conclusion que, nonobstant le fait qu'il est tout à fait évident que la Convention exige des membres de se comporter comme des arbitres impartiaux, ce principe a été largement enfreint au cours du travail du Comité.

Dans la deuxième partie du travail l'auteur étudie le rapport entre le Comité et l'Assemblée générale. En constatant qu'au cours de l'élaboration de la Convention il y avait deux conceptions — l'une, selon laquelle le Comité devait être l'organe de l'Assemblée générale, et l'autre, conformément à laquelle il devait être un corps entièrement indépendant — l'auteur conclut que finalement dans la Convention cette deuxième conception a été agréée. En ce qui concerne l'obligation du Comité de présenter annuellement à l'Assemblée générale un compte rendu (ce qui indiquerait une certaine sorte de rapport hiérarchique entre eux), l'auteur considère que le sens de cette obligation consiste en ce que l'Assemblée générale aurait la possibilité de s'appuyer, dans sa lutte internationale contre le racisme, sur les opinions compétentes d'un corps dont les décisions, justement parce qu'il s'agit d'un corps dans lequel les décisions sont prises objectivement et impartialement, doivent avoir une autorité exceptionnelle.