

ПОСТУПАК ИЗВЕШТАВАЊА У ПАКТУ О ЕКОНОМСКИМ, СОЦИЈАЛНИМ И КУЛТУРНИМ ПРАВИМА

Извештаји уговорница о спровођењу у живот права садржаних у међународним актима о правима човека постали су саставни део мера за примену низа међународних декларација и конвенција. Они се већ више деценија примењују у пракси Међународне организације рада и других специјализованих агенција, регионалних организација, а познати су и из праксе органа Уједињених нација. Сасвим је због тога разумљиво што су нашли места и у пактовима о правима човека. Но не треба мислити да је усвајање овога поступка протекло без сукоба гледишта и живих расправа. Три су се питања налазила у средишту пажње: потреба за постојањем ове мере у пактовима; њен однос према материјалноправним одредбама пактова; истоветност или различитост поступка извештавања у Пакту о економским, социјалним и културним правима и Пакту о грађанским и политичким правима.

Прво од три наведена питања било је повезано уопште са приступом држава међународним мерама за спровођење у живот пактова. Поједине чланице међународне заједнице упорно су се одупирале било каквој могућности надзора над поступцима у области права човека и ту опрезност темељиле на начелу немешања у унутрашње послове држава и праву на сувереност. Ни приликом расправа о поступку извештавања, представници појединих земаља нису пропустили да оспоре потребу за уношењем ове мере међународног надзора у текст пактова о правима човека. Докази су такође били слични: достављање извештаја противречи Повељи Уједињених нација, посебно тачки

7 члана 2, задире у сувереност и представља основ за затегнуте односа међу државама¹). Друга група представника држава, међу којима су се особито истицале присталице снажнијих мера надзора над поштовањем права човека, супротстављала се оваквом гледишту. Разлози за критику сводили су се на гледиште према коме се достављањем извештаја врши размена обавештења међу државама уговорницама пактова, а ствара се и свест о обавезности примене ових аката²).

Пошто је друга група земаља била бројнија, сагласност о потреби уношења поступка извештавања у пактове о правима човека брзо је постигнута. Противници међународног надзора нису, међутим, одустајали од својих гледишта. Покушавајући да избегну достављање извештаја и расправу о њима у међународним органима, залагали су се за уношење факултативне клаузуле којом би извештавање било обухваћено — држава која не жели да прихвати ову меру за спровођење у живот пактова једноставно не прихвата члан или чланове у којима је поменута обавеза садржана, слично поступку из члана 41 Пакта о грађанским и политичким правима. И овога пута превагу су, међутим, имали представници држава са супротним гледиштима³) тако да је у завршном тексту и једног и другог пакта поступак извештавања постао мера за чије је прихватање довољна ратификација једног и другог пакта или приступање овим актима: обавеза извештавања није заоденута у форму факултативне клаузуле, као што је случај са саопштењима држава против других држава, нити посебног међународноправног инструмента одвојеног од пактова, као кад је реч о саопштењима појединаца. Због тога је поступак извештавања у ствари једини обавезни поступак на међународном плану за примену Пакта о грађанским и политичким правима и једина мера међународног надзора над спровођењем у живот Пакта о економским социјалним и културним правима.

Но, ако у погледу обавезности примене поступка извештавања нема разлике између једног и другог пакта, садржина ове

¹) Више о томе у Nations Unies, Assemblée générale, dixième session, Projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, Commentaire préparé par le Secrétaire général, doc. A/2929, pp. 310—311.

²) Ibid., pp. 311 id. В. такође интервенцију Macdonald-a (Канада) у Трећем комитету Генералне скупштине УН — Nations Unies, Assemblée générale, vingt et unième session, documents officiels, troisième commission, doc. A/C.3/SR.1415, p. 235 (у даљем тексту само број документа).

³) За прихватање обавезног система извештавања залагали су се, између осталих, Ramaholimihaso (Мадагаскар) — A/C.3/SR.1416, p. 248; Macdonald (Канада) — A/C.3/SR.1415, p. 235.

мере у једном и другом акту посве је другачија. Упоредије одговарајућих одредаба о томе речито сведочи⁴⁾. Разлике у поступцима исход су разлика између „класичних” — грађанских и политичких и „нових” — економских, социјалних и културних права. Треба, ипак, рећи да је и ово питање било предмет живих расправа у органима који су се бавили пактовима о правима човека. Снажна подршка била је пружена и тежњи да исти систем мера извештавања буде предвиђен и у једном и у другом пакту, при чему су се становишта представника држава о уској повезаности обадве групе права⁵⁾ ослањала и на резолуцију Генералне скупштине УН бр. 543 (VI) у којој је изричито наглашено да пактови треба да садрже што је могуће већи број сличних одредаба „особито кад је реч о извештајима које достављају државе у вези са спровођењем у живот ових права”. Већина, међутим, није била склона прихватању оваквог решења⁶⁾ тако да се поступци извештавања у једном и другом пакту знатно разликују.

Задржавајући се овога пута само на Пакту о економским, социјалним и културним правима износимо основна обележја поступка извештавања као мере међународног надзора над обезбеђењем у њему садржаних права. Најпре ће бити речи о упућивању извештаја, циљу, времену извештавања и разматрању извештаја, а затим о улози специјализованих агенција приликом разматрања извештаја и односу Економског и социјалног савета и других органа Уједињених нација у току разматрања.

1. Упућивање извештаја

У расправама у Уједињеним нацијама о поступку извештавања у Пакту о економским, социјалним и културним правима извесне државе предлагале су да се извештаји достављају за то посебно основаном органу — Комитету за економска, социјална и културна права образованом од десет стручњака високог моралног угледа и непристрасности и признате надлежности у

⁴⁾ Више о упоређењу поступка извештавања у једном и другом пакту С. Миленковић: Поступак извештавања у пактовима о правима човека, Зборник радова Факултета политичких наука у Београду 1973, бр. 1, стр. 243 ид.

⁵⁾ За доказе у овом смислу в. иступање Sekaninove-Cakrtove (Чехословачка) — А/С.3/SR.1416, pp. 246—247. У истом смислу Bahnev (Бугарска) — Ibid. p. 244.

⁶⁾ Више о томе у А/2929, p. 313.

области економских, социјалних и културних права⁷⁾. Оваквом предлогу приговарано је, међутим, да противречи члану 62 и другим члановима Повеље УН, као и да непотребно оптерећује систем извештавања наметањем знатних издатака, посебно земљама у развоју⁸⁾. Предлагано је због тога да буде прихваћен предлог Комисије за права човека у складу с којим се извештаји достављају већ постојећем органу Уједињених нација — Економском и социјалном савету посредством генералног секретара УН.⁹⁾ Али и овај предлог наишао је на противљење. Докази су се темељили на преоптерећености овога органа и недовољном познавању технике разматрања извештаја, за разлику од чланова предложенога Комитета који су стручњаци у овој области. Најснажнији разлог против надлежности Економског и социјалног савета задирао је у осетљиво питање равноправности држава уговорница Пакта и оних које то нису: међу члановима поменутог главног органа Уједињених нација налазе се и државе које нису ратификовале Пакт о економским, социјалним и културним правима и предлогом о коме се расправља биће им пружена могућност да врше надзор над понашањем уговорница¹⁰⁾.

Без обзира, међутим, на наведене примедбе, у коначном тексту Пакта о економским, социјалним и културним правима прихваћена је надлежност Економског и социјалног савета да разматра извештаје уговорница. На основу члана 16 сви извештаји упућују се генералном секретару УН, а овај њихов препис доставља на разматрање Економском и социјалном савету. Препис извештаја или извесне њихове делове генерални секретар доставља и специјализованим агенцијама.

2. Циљ извештавања

Садржину извештаја из које проистиче и циљ извештавања налазимо у тачки 1 члана 16 Пакта. У њој читамо: „Државе уговорнице овога Пакта се обавезују да, сходно одредбама овог дела Пакта, подносе извештаје о мерама које буду предузеле и о постигнутом напретку у циљу обезбеђења поштовања права признатих Пактом”. Према творцима Пакта, циљ извештавања

⁷⁾ За предлог Сједињених Америчких Држава у овом смислу в. Nations Unies, Assemblée générale, documents officiels, vingt et unième session, doc. A/65/6, p. 10.

⁸⁾ Ibid., pp. 12—13.

⁹⁾ За предлог Комисије за права човека в. Ibid. p. 10.

¹⁰⁾ A/6546, p. 12.

је, дакле, упознавање органа Уједињених нација са мерама које уговорнице Пакта предузимају, као и са постигнутим напретком у обезбеђењу поштовања права признатих у Пакту. Али, пошто је обезбеђење економских, социјалних и културних права повезано са економским и другим могућностима сваке уговорнице, због чега се и тражи њихово постепено остваривање до максимума расположивих средстава¹¹⁾, а не безусловно обезбеђење као у Пакту о грађанским и политичким правима, творци Пакта су схватили да ће уговорнице бити суочене са многобројним тешкоћама и да многа од права наведених у Пакту неће моћи одмах да буду спроведена у живот. Ради упознавања са тим тешкоћама и праћења извештаја Пакта, државама се у Пакту оставља могућност да на поменути тешкоће укажу у извештајима: „Извештаји могу да означе чиниоце и тешкоће који спречавају ... државе да потпуно изврше обавезе предвиђене овим Пактом”¹²⁾.

У случају, пак, да су уговорнице Пакта односно обавештења претходно већ упутиле Уједињеним нацијама или некој специјализованој агенцији, извештаје не морају упућивати. Довољно је да се на ова обавештења позову.¹³⁾ На тај начин се спречава непотребно удвостручавање посла и остварује коегзистенција различитих механизма за спровођење у живот међународних аката о правима човека.

3. Рокови за подношење извештаја

Приликом израде Пакета о економским, социјалним и културним правима о року за подношење извештаја дуго се расправљало. Јавиле су се две струје мишљења. Присталице прве залагале су се за прецизно утврђивање рока у коме државе морају подносити извештај. Представник Грчке је, рецимо, предложио да то буде сваке године¹⁴⁾, а представник Италије се залагао за рок од године дана рачунајући од дана ступања на снагу Пакта, а затим сваке две године¹⁵⁾. Ови предлози нису, међутим, наишли на подршку, што је показивало тежњу држава ка већој еластичности приликом уређења овог питања. Али, иако јединствени у неприхватању тачно утврђеног рока за одашиљање извештаја, представници држава су се разилазили у гле-

¹¹⁾ Тачка 1 члана 2 Пакта.

¹²⁾ Тачка 2 члана 17 Пакта.

¹³⁾ Тачка 3 члана 17 Пакта.

¹⁴⁾ А/6546, р. 12; А/2929, р. 313.

¹⁵⁾ А/С.3/Л.1358, пар. 3; В. такође А/2929, р. 313.

диштима кад је требало конкретно уредити ово питање. Једна група желела је ограничење овлашћења Економског и социјалног савета и већи утицај уговорница на рок за подношење извештаја; тражила је због тога да се уместо речи „програм” у реченици „Државе уговорнице овога Пакта подносе извештаје према етапама предвиђеним у програму који установљава Економски и социјални савет” употреби израз „календар” (calendar)¹⁶⁾. Предлог, међутим, није прихваћен тако да у коначном тексту Пакта усвојеном у Генералној скупштини УН 1966. године налазимо следећу одредбу у погледу рока за подношење извештаја: „Државе уговорнице овог Пакта подносе извештај повремено, према програму који ће утврдити Економски и социјални савет у року од године дана од дана ступања на снагу овог Пакта, пошто се буде саветовао са државама уговорницама и заинтересованим специјализованим агенцијама”¹⁷⁾.

Поменуто саветовање поверио је Економски и социјални савет генералном секретару УН и након његовог извештаја¹⁸⁾ усвојио резолуцију бр. 1988 (LX) под насловом „Мере за примену Међународног Пакта о економским, социјалним и културним правима”¹⁹⁾ у којој је утврдио да државе шаљу извештаје сваке две године: најпре о правима садржаним у члановима од 6—9, затим од 10—12 и најзад од 13—15²⁰⁾. Државе су такође замољене да обрате пажњу на начела садржана у члановима од 1—5 Пакта и да назначе чиниоце и тешкоће са којима се сусрећу приликом извршења обавеза.

¹⁶⁾ А/6546, р. 14.

¹⁷⁾ Тачка 1 члана 17 Пакта.

¹⁸⁾ В. извештај у Е/5764.

¹⁹⁾ Conseil économique et social, Documents officiels, soixantième session, Résolutions et décisions, Supplément № 1, Nations Unies, New York 1976, pp. 10—11.

²⁰⁾ Више о томе К. Das: Institutions et procédures issues des conventions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, у књизи Les dimensions internationales des droits de l'homme, Paris 1978, pp. 11—12; В. G. Ramcharan: Implementing the international covenants on human rights, у књизи Human Rights, thirty years after the Universal Declaration, The Hague-Boston-London 1979, pp. 162—163; В. G. Ramcharan: Implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights Netherlands International Law Review 1976, Vol. XXIII, pp. 154 ид; В. G. Ramcharan: Implementation of economic, social and cultural rights after the entry force of the International covenant on economic, social and cultural rights, Eastern Africa Law Review 1976, № 2, р. 42; С. Миленковић: Међународни Пакт о грађанским и политичким правима и Међународни Пакт о економским, социјалним и културним правима, Зборник радова Правног факултета у Нишу за 1980. годину, стр. 228.

4. Разматрање извештаја

Поред програма одашиљања извештаја, Економски и социјални савет је у резолуцији бр. 1988 (LX) разрадио и поступак за њихово разматрање. Као помоћни органи предвиђене су радне групе састављене од представника уговорнице Пакта, правично географски заступљених²¹). Разрађујући поменућу одредбу Економски и социјални савет одлучио је да образује радну групу од петнаест чланова. За њихов избор важна су три услова: чланство државе у Економском и социјалном савету, статус уговорнице Пакта о економским, социјалним и културним правима и правична географска заступљеност. Последњи услов примењен је на следећи начин: по три члана потичу из афричких и латинскоамеричких држава, Азије, Источне Европе и Западне Европе са другим државама. За именовање чланова радне групе задужен је председник Економског и социјалног савета и он то чини после саветовања са регионалним групама држава. У радну групу могу у својству посматрача учествовати и представници других чланова Економског и социјалног савета, уговорнице Пакта које нису чланице поменутог Савета, државе чланице које покажу интересовање за рад радне групе и представници заинтересованих специјализованих агенција кад се расправља о питањима из њихове надлежности. Радна група је такође замољена да формулише препоруке о начину разматрања извештаја уговорница и да их достави на оцену Економском и социјалном савету²²). Спроведећи у живот одлуку бр. 1978/10, председник Савета је именовао радну групу,²³) а ова је утврдила начин разматрања примене Пакта о економским, социјалним и културним правима²⁴). Резолуцијом бр. 1979/43 Савет је тај поступак одобрио²⁵).

²¹) В. тачку 9 резолуције бр. 1988 (LX).

²²) За текст одлуке бр. 1978/10 в. Résolutions et décisions du Conseil économique et social, Conseil économique et social, documents officiels, Supplément № 1, Nations Unies, New York 1979, p. 36.

²³) У радну групу су 1979. године именовани представници следећих држава: СР Немачка, Барбадос, Кипар, Колумбија, Еквадор, Шпанија, Финска, Мабарска, Филипини, Сирија, Танзанија, Румунија, Руанда, Сенелаг и Совјетски Савез — в. одлуку Економског и социјалног савета бр. 1979/14 — Résolutions et décisions du Conseil économique et social, Conseil économique et social, documents officiels, Supplément № 1, Nations Unies, New York 1979, p. 42.

²⁴) Report of the sessions Working group on the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights, doc. E/1979/64 од 3. маја 1979, pp. 4 ид.

²⁵) За текст резолуције бр. 1979/43 в. Conseil économique et social, documents officiels, Supplément № 1, Nations Unies, New York 1979, p. 31.

Према прихваћеном поступку радна група се састаје сваке године у време прве редовне седнице Економског и социјалног савета. Пре сваког заседања она бира председника, три подпредседника и једног известиоца водећи при избору рачуна о правичној географској заступљености. Састанци групе организују се сагласно пословнику о раду Економског и социјалног савета. За разматрање извештаја такође су утврђена извесна правила. У вези са редоследом разматрања мерило је датум пријема извештаја у секретаријату УН. Разматрању присуствују представници држава које су послале извештаје и том приликом дају изјаве у погледу садржине извештаја и одговарају на питања која им постављају чланови радне групе. Да би се знало кад група заседа, председник Економског и социјалног савета о томе обавештава државу уговорнице; при томе посебно позива представнике подносилаца извештаја да присуствују седницама.

Поред извештаја држава радна група разматра и извештаје специјализованих агенција достављених Економском и социјалном савету на основу члана 18 Пакта и програма садржаног у резолуцији бр. 1988 (LX). Радна група је овлашћена и да даје предлоге Економском и социјалном савету у вези са препорукама општег карактера поменутих у члану 21 Пакта, као и да подноси Савету на разматрање сугестије везане за чланове 19, 22 и 23 истог акта. Поред тога, она може и да разматра опште смернице генералног секретара УН у вези са спровођењем у живот чланова Пакта, упућене на основу резолуције бр. 1988 (LX), и да даје предлоге за њихово побољшање. Уколико утврди да извесна држава није одговорила обавези садржаној у члану 16 Пакта, радна група о томе обавештава Економски и социјални савет предлажући му да генерални секретар УН опмене државу које нису поднеле извештај²⁶⁾.

У току 1979. године радне групе су отпочеле са разматрањем извештаја у вези са применом чланова од 6—9 и 10—12 Пакта о економским, социјалним и културним правима. Реч је о праву на рад, правичним и повољним условима рада; праву на образовање синдиката и праву на социјално обезбеђење, укључујући и социјално осигурање (чланови 6—9); заштити породице; праву сваког лица на животни стандард довољан за њега и његову породицу и праву на уживање најбољег стања физичког и душевног здравља (чланови 10—12). Након разматрања доставиле су извештаје Економском и социјалном савету и државама које су их предале наводећи у њима само број разма-

²⁶⁾ Више о делатности Економског и социјалног савета и Радне групе овога органа В. G. Ramcharn: *Implementing the International Covenants on Human rights*, pp. 162 id.

траних извештаја и упућујући за остале податке на кратке протоколе са одржаних седница²⁷⁾.

Овакви извештаји наишли су на жестоку критику чланова Економског и социјалног савета, а и многих уговорница Пакта. Особито оштро успротивиле су се западне земље, чланице поменутог главног органа Уједињених нација. Истакле су да задатак Савета није само да региструје добијене извештаје него да их свеобухватно и подрбно размоти и оцени. Примедбе ове врсте успешно одсликава интервенција представника Италије који је указао да је његова земља на извештају о обезбеђењу економских права радила више од годину дана и да се због тога не може сложити да он постоји само као једна од бројки у извештају Радне групе. Већи број држава је због тога предложио да се сви документи Радне групе доставе државама и да се о свим седницама обавештава штампа. Предлози су се односили како на састав Радне групе и организацију рада тако и на допринос специјализованих агенција разматрању извештаја²⁸⁾. Захтевана је и измена садашњег начина образовања Радне групе и предлагано да се разматрањем извештаја не бави тело састављено од представника држава него орган у чијем ће раду учествовати лица бирана *intuitu personae*²⁹⁾.

Супротно гледиште имали су представници источноевропских социјалистичких земаља. Сматрали су да је Радна група добро радила и остварила позитивне резултате³⁰⁾. Предлагали су због тога да она и даље буде образована од представника држава³¹⁾. Уколико је пак реч о садржини извештаја држава и примедбама које су се у вези са тим чуле, сматрали су да свака може да прочита извештаје, као и да се упозна са документима Радне групе³²⁾.

Сукоб гледишта је, дакле, очигледан. Он је, у ствари, само још једном поновљена слика општих ставова западних и источноевропских социјалистичких земаља у области међуна-

²⁷⁾ За извештаје в. следеће документе Е/1979/64 од 3. маја 1979; Е/1980/60 од 29. априла 1980 и Е/1981/64 од 30 априла 1981.

²⁸⁾ За предлог држава в. United Nations, Economic and Social Council, Future composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group, Report of the Secretary-General, doc. E/1981/6 од 8. јануара 1981; в. такође Е/1981/6/Адд. и Е/1981/6/Add. 2.

²⁹⁾ За став Аустрије у овом смислу в. Е/1981/6, р-11; Канаде Ibid, р. 13; Француске Ibid, р. 16; СР Немачке Ibid, р. 18; Италије — Ibid, р. 23; Велике Британије — Ibid, р. 30; Аустралије — Е/1981/6/Add. 1 од 26. јануара 1981, р. 2; Холандије — Ibid, р. 2.

³⁰⁾ За став Белорусије в. Е/1981/6, рр. 11—12.

³¹⁾ За став ДР Немачке в. Е/1981/6, р. 17; Украјине — Ibid, р. 29; Совјетског Савеза — Ibid, р. 29; Бугарске — Е/1981/6/Адд. 2, р. 2.

³²⁾ За поменуту расправу в. Vereinte Nationen 1981 Nr 4, S. 134.

родног унапређења и заштите права човека — западне земље залажу се за образовање органа састављених од независних личности, док се источноевропске социјалистичке државе томе противе и предлажу представнике држава. Настојања у том погледу позната су и из ранијег рада Уједињених нација у области права човека, а јасно су била изражена и током израде пактова о правима човека, о чему је већ било речи. Садашња расправа представља дакле само оживљавање некадашњих несугласица, покушај да се оствари бар део онога у чему се није успело приликом установљења мера за спровођење у живот Пакта о економским, социјалним и културним правима. Какав ће бити практичан исход поменутих разилажења у гледиштима, тешко је рећи. Коначан одговор на ова, а и друга отворена питања у вези са применом Пакта пружиће тек наредна заседања Економског и социјалног савета.

4. Улога специјализованих агенција у разматрању извештаја

Улога специјализованих агенција у обезбеђењу економских, социјалних и културних права опште је позната. Не треба због тога посебно доказивати значај њихове делатности и приликом спровођења у живот права садржаних у Пакту о економским, социјалним и културним правима. Право на рад (чл. 6); на правичне и повољне услове рада (чл. 7); право на образовање синдиката (чл. 8); право на социјално обезбеђење (чл. 9); заштита и помоћ породици, мајкама, деци и младим особама (чл. 10); право на довољан животни стандард (чл. 11); а делимично и право на образовање (чл. 13) у непосредној су надлежности Међународне организације рада и она о њима расправља већ више деценија. У томе временском периоду стекла је драгоцену искуства која корисно могу да послуже и приликом остварења права садржаних у поменутом Пакту.

Ништа није мање ни искуство Светске здравствене организације у области обезбеђења уживања најбољег стања физичког и душевног стања (чл. 12) или права наведених у тачки б) члана 7, тачки 2 и 3 члана 10, или UNESCO-а у вези са члановима 13 (право на образовање); 14 (обавезна и бесплатна основна школа) и 15 (учешће у културном животу и уживање благодети научног напретка и његове примене). Додамо ли томе право на заштиту од глади (тачка 2 члана 11) за које је надлежна Организација за пољопривреду и исхрану или учешће специјализованих агенција у пружању техничке (чл. 22) и финансијске помоћи биће сасвим јасно зашто су се творци пактова залагали да и ове међународне организације учествују у обезбеђењу права из Пак-

та о економским, социјалним и културним правима, између осталог и у поступку извештавања.

Улога специјализованих агенција у поступку разматрања извештаја уговорница Пакта о економским, социјалним и културним правима уређена је у овоме акту потпуније него у Пакту о грађанским и политичким правима. У првоме од поменутих пактова, генерални секретар УН доставља специјализованим агенцијама преписе извештаја или било које њихове односне делове уколико су испуњена два услова: мора, најпре, бити речи о извештајима уговорница Пакта које су у исто време и чланице поменутих специјализованих агенција и друго. извештаји морају бити надлежности поменутих установа према прописима њихових односних уставних аката³³⁾. Имајући у виду ширину чланства, пре свега у Међународној организацији рада, а затим и у осталим специјализованим агенцијама, као и права о којима је било речи, могло се оправдано очекивати да ће извештаји великог броја уговорница Пакта бити под надзором односних специјализованих агенција и да ће претходно искуство ових међународних организација у разматрању извештаја бити од велике користи и приликом примене Пакта о економским, социјалним и културним правима. Поменимо само, илустрације ради, да је приликом првог извештаја Међународне организације рада 1978. године од око 50 уговорница Пакта³⁴⁾ 46 било учлањено у ову међународну организацију³⁵⁾, а да прилињена чланица³⁶⁾. Поред тога, специјализоване агенције имају улогу и у поступку утврђивања програма у складу с којим уговорнице Пакта подносе извештаје Економском и социјалном савету. Оне истина том приликом не доносе одлуку, то чини Економски и социјални савет, али се пре одлучивања овај оглавни орган Уједињених нација саветује и са заинтересованим специјализованим агенцијама³⁷⁾!

Економски и социјални савет такође може скренути пажњу заинтересованих специјализованих агенција које се баве пружањем

³³⁾ В. тачку 2б) члана 16 Пакта.

³⁴⁾ Према извештају Генералног секретара Уједињених нација Курта Валдхајма, Пакт о економским, социјалним и културним правима ратификовале су 52 земље до 1978. године — В. Валдхајм: Извештај генералног секретара УН о раду Организације 1978, Информациони центар Уједињених нација у Београду, стр. 20.

³⁵⁾ United Nations, Economic and Social Council, doc. E/1978/27 од 6. априла 1978, р. 2, белешка под бројем 3.

ком другог извештаја од 58 уговорница само једна није била

³⁶⁾ United Nations, Economic and Social Council, doc. E/1979/33 од 9. априла 1979, р. 9.

³⁷⁾ Тачка 1 члана 17 Пакта.

жањем техничке помоћи на свако питање које покрећу извештаји како би се ове могле изјаснити у делокругу своје надлежности, о целисходности међународних мера погодних да допринесу успешном и постепеном спровођењу у живот Пакта³⁸⁾, а специјализованим агенцијама се даје и могућност да Економском и социјалном савету поднесу примедбе на сваку препоруку опште природе или на свако позивање на препоруку опште природе која се налази у извештају Комисије за права човека или у сваком документу поменутом у извештају³⁹⁾.

Један од најважнијих чланова у вези са улогом специјализованих агенција у поступку извештавања јесте члан 18 Пакта. У њему се Економски и социјални савет овлашћује да са специјализованим агенцијама закључи споразуме на основу којих ће поменуте агенције подносити извештаје у погледу постигнутог напретка у области поштовања одредаба Пакта, а које улазе у оквир њихове надлежности. Ови извештаји могу да садрже податке о одлукама и препорукама које усвоје надлежни органи специјализованих агенција о некој од мера за спровођење у живот.

Изјаснивши се за сарадњу с Економским и социјалним саветом у области примене Пакта о економским, социјалним и културним правима још на почетку расправе о поступку извештавања⁴⁰⁾, Међународна организација рада је врло савесно приступила овом послу и почев од 1978. године, сваке године доставља извештаје Економском и социјалном савету посредством генералног секретара УН⁴¹⁾. За разматрање извештаја овластила је постојећи Комитет стручњака за примену конвенција и препорука, који има другогодишње практично искуство у разматрању примене аката Међународне организације рада, тако да је без већих тешкоћа приступио и оцени извештаја уговорница Пакта о коме је реч у овоме раду. Поред Међународне организације рада Економском и социјалном савету су на основу члана 18 Пакта поднеле извештаје још неке специјализоване

³⁸⁾ Члан 22 Пакта.

³⁹⁾ Члан 20 Пакта.

⁴⁰⁾ За интервенцију представника Међународне организације рада у Економском и социјалном савету в. Economic and Souncil, Official records, Summary records of plenary meetings, United Nations, New York 1976, p. 23.

⁴¹⁾ В. извештаје Међународне организације рада Е/1978/27 од од 6. априла 1978; Е/1979/33 од 9. априла 1979; Е/1980/35 од 10. априла 1980. и Е/1981/41 од 31. марта 1981. године. Први, други и трећи извештај односе се на оцену спровођења у живот чланова од 6—9 Пакта, а четврти на чланове од 10—12, осим извештаја Мадагаскара у вези с којим је оцењивана примена чланова од 6—9.

агенције⁴²) тако да је са више извесности било могуће стећи праву слику о постигнутом напретку у погледу поштовања одредаба Пакта.

Упоређење пристиглих извештаја специјализованих агенција сведочи, међутим, о различито схваћеним задацима у вези са применом Пакта. Иако се све агенције у извештајима позивају на члан 18 очигледно је да нису на исти начин протумачена овлашћења из овога члана. Светска здравствена организација и Организација за пољопривреду и исхрану нису се задржавале на разматрању извештаја сваке уговорнице Пакта понаособ и коментару тих извештаја него су износиле своје схватање садржине чланова Пакта и указивале на сопствену праксу у области правног уређења права садржаних у тим члановима. На тај начин више су пружале обавештења о својој деланости у областима покривеним Пактом него што су конкретно процењивале понашање уговорница приликом примене истог. Оваквом приступу могу се ставити различите примедбе, између осталог и она да су две поменуте специјализоване агенције више водиле рачуна о последњој реченици члана 18 Пакта него о садржини целог члана. Оне су, у ствари, пружиле податке о „одлукама и препорукама које усвоје надлежни органи специјализованих агенција”, али нису обухватиле „постигнути напредак у погледу поштовања одредаба овога Пакта које улазе у оквир њихових делатности”, а њихова обавеза се и на то односила. Ако се, међутим, има у виду да њихови извештаји служе Радној групи као материјал за коначну процену садржине извештаја уговорница Пакта, може се бранити и становиште према коме су извештаји специјализованих агенција испунили основну сврху — пружили податке Радној групи на основу којих ће она моћи да даје конкретне оцене и коментаре.

Знатно другачији приступ разматрању извештаја уговорница Пакта имала је Међународна организација рада. Њен Комитет стручњака за примену конвенција и препорука расправљао је понаособ о сваком извештају посматрајући га са становишта извршења конвенција и препорука Међународне организације рада и права садржаних у Пакту. Због тога и у извештају ове агенције налазимо најпре кратак преглед садашњег стања правног уређења права која су предмет разматрања, затим уколико је могуће и о пракси у тој области, али и о остварењу

⁴²) В. извештај Светске здравствене организације (WHO) — United Nations, Economic and Social Council, doc. E/1980/24 од 22. фебруара 1980 и Организације за пољопривреду и исхрану (FAO) — United Nations, Economic and Social Council, doc. E/1981/22 од 23. марта 1981. Први од њих односи се на примену члана 12 Пакта, а други на члан 11 истог акта.

права, под којим треба разумети коментаре и тражење информација у вези са тим остварењем. Уколико је извештај непотпун или недовољно јасан уговорници је на то указивано и предложено да да потпунија обавештења ради отклањања неспоразума. Тако је, на пример, поводом чланова од 6—9 Пакта у извештају Белорусије Комитету било нејасно помињање израза „паразитски начин живота“⁴³⁾, а у извештају Мађарске израза „беспосличари“⁴⁴⁾ Тражено је, поред тога, и да буду пружена потпунија овлашћења о остваривању начела једнаких могућности за напредовање у Демократској Републици Немачкој⁴⁵⁾ или о једнакости приликом запошљавања у Северној Ирској (извештај Велике Британије)⁴⁶⁾, као и о примени одредаба Пакта на територијама изван држава метропола⁴⁷⁾ и у другим територијама⁴⁸⁾. Често је такође тражено да се пруже обавештења о напретку оствареном у уживању појединих права⁴⁹⁾, о измени, подробнијем уређењу извесних права или праксе у вези са тим правима⁵⁰⁾. Затим да се доставе конкретни подаци о уређењу појединих права (трајање плаћеног одсуства запослене мајке, заштита извесних категорија радника и др.)⁵¹⁾; проценту становништва које ужива социјално обезбеђење⁵²⁾; запошљавању жена⁵³⁾; прописима⁵⁴⁾ или деловима прописа⁵⁵⁾, пракси појединих државних органа⁵⁶⁾.

⁴³⁾ В. извештај Белорусије Е/1979/33, р. 30. Објашњење је дато у извештају Совјетског Савеза Е/1979/33, р. 102.

„беспосличари“⁴⁴⁾). Тражено је, поред тога, и да буду пружена

⁴⁴⁾ Више о томе R. Echterhölter: Schritte zur Verwirklichung der sozialen Menschenrechte (Zu dem Staatenberichten über die im Sozialpakt anerkannten Rechte), Vereinte Nationen 1980, Nr 2, S. 40; R. Echterhölter: Kein einklagbares Recht, Bundesarbeitsblatt 1979, Nr 10, S. 54.

потпунија обавештења о остварењу начела једнаких могућности

⁴⁵⁾ В. извештај ДР Немачке у Е/1978/27, р. 24. В. такође и извештај СР Немачке Е/1979/33, р. 76.

⁴⁶⁾ Е/1978/27, р. 65.

⁴⁷⁾ В. извештај Велике Британије у Е/1978/27, р. 66.

⁴⁸⁾ В. извештај Данске Е/1979/33, р. 67.

⁴⁹⁾ В. извештај Еквадора Е/1978/27, р. 16.

⁵⁰⁾ Ibid, р. 27.

⁵¹⁾ Ibid, р. 21.

⁵²⁾ В. извештај Мађарске Е/1978/27, р. 31; извештај Монголије Е/1978/27, р. 42; извештај Румуније Е/1979/33, р. 97; изврштај Сирије Е/1980/35, р. 38.

⁵³⁾ В. извештај Ирана Е/1978/27, р. 34.

⁵⁴⁾ В. извештај Филипина Е/1978/27, р. 45; извештај Норвешке Е/1979/33, рр. 38—84; извештај Ирана Е/1978/27, р. 34.

⁵⁵⁾ В. извештај Филипина Е/1978/27, рр. 47-48.

⁵⁶⁾ В. извештај Кипра Е/1979/33, р. 52.

Приликом разматрања извештаја тражена су подробна обавештења у вези са правом на образовање синдиката⁵⁷⁾, посебно о образовању удружења у оружаним снагама и полицији⁵⁸⁾, о остварењу права на штрајк⁵⁹⁾, права на социјално обезбеђење⁶⁰⁾, о законској регулативи у вези са дискриминацијом заснованом на разлозима наведеним у члану 7 Пакта⁶¹⁾, ограничењу радног времена и награде за државне празничне дане⁶²⁾, принудном раду⁶³⁾, примени општих начела садржаних у Пакту⁶⁴⁾, заштити од отровних и других опасних супстанци, надзору над загађивањем ваздуха, буке и вибрација и хигијенским условима на радном месту⁶⁵⁾, осигурању за случај незапослености⁶⁶⁾, начелу подједнаког награђивања за једнак рад⁶⁷⁾, праву на образовање синдиката у Северној Ирској⁶⁸⁾, заштити радника од самовољног отпуштања с посла⁶⁹⁾, броју регистрованих и нерегистрованих синдиката и сваком случају одбијања регистравања синдиката и разлозима за то одбијање⁷⁰⁾, радном времену чланова колективних фарми и кооператива⁷¹⁾, статистич-

⁵⁷⁾ В. извештај ДР Немачке Е/1978/27, р. 25; извештај Мађарске Е/1978/27, р. 30; извештај Ирана Е/1978/27, р. 36.

⁵⁸⁾ В. извештај Монголије Е/1978/27, р. 41; извештај Мађарске Е/1978/27, р. 30; извештај Филипина Е/1978/27, р. 48; извештај Чилеа Е/1979/33, р. 40.

⁵⁹⁾ В. извештај ДР Немачке Е/1978/27, р. 257; извештај Мађарске Е/1978/27, р. 30; извештај Монголије Е/1978/27, р. 41; извештај Туниса Е/1978/27, р. 61; извештај Пољске Е/1979/33, р. 90; извештај Совјетског Савеза Е/1979/33, р. 106; извештај Бугарске Е/1980/35, р. 16.

⁶⁰⁾ В. извештај ДР Немачке Е/1978/27, р. 26; извештај Монголије Е/1978/27, р. 41; извештај Аустралије Е/1979/33, рр. 26, 29; извештај Колумбије Е/1979/33, р. 49; извештај Јамајке Е/1980/35, р. 23; извештај Шпаније Е/1980/35, р. 30.

⁶¹⁾ В. извештај Ирана Е/1978/27, р. 34.

⁶²⁾ В. извештај Монголије Е/1978/27, р. 40; извештај Филипина Е/1978/27, р. 46; извештај Пољске Е/1979/33, р. 89; Извештај Ирана Е/1978/27, р. 35.

⁶³⁾ В. извештај Монголије Е/1978/27, р. 38.

⁶⁴⁾ Ibid, р. 39.

⁶⁵⁾ В. извештај Филипина Е/1978/27, р. 45; извештај Туниса Е/1978/27, р. 59; извештај Аустрије Е/1979/33, р. 26; извештај Кипра Е/1979/33, р. 53.

⁶⁶⁾ В. извештај Филипина Е/1978/27, р. 49; извештај Колумбије Е/1979/33, р. 49.

⁶⁷⁾ В. извештај Туниса Е/1978/27, р. 58.

⁶⁸⁾ В. извештај Велике Британије Е/1978/27, р. 68.

⁶⁹⁾ В. извештај Аустралије Е/1979/33, р. 23; извештај Чилеа Е/1979/33, р. 34.

⁷⁰⁾ В. извештај Аустралије Е/1979/33, р. 28.

⁷¹⁾ В. извештај Белорусије Е/1979/33, р. 31; извештај Чехословачке Е/1979/33, р. 59; извештај Румуније Е/1979/33, р. 95; извештај Украјине Е/1979/33, р. 99; извештај Совјетског Савеза Е/1979/33, р. 104; Бугарске Е/1980/35, р. 15.

ким подацима о трошковима живота у вези са тачком а) ии) члана 7 Пакта⁷²⁾, запошљавању⁷³⁾, учешћу жена у економском и друштвеном животу⁷⁴⁾ и др.

Понекад је број питања на која је требало одговорити само у вези са једним чланом прелазило десет. Тако, на пример, у вези са извештајем Чилеа о економски неактивном становништву и бројем незапослених, Комитет је поставио једанаест питања поводом спровођења у живот члана 6 Пакта⁷⁵⁾, а приближан је број био и кад је реч о примени члана 7⁷⁶⁾. Слична је ситуација и са спровођењем у живот члана 7 у Колумбији⁷⁷⁾.

Поред коментара о примени конвенција и препорука Међународне организације рада и тражења обавештења о појединим правима садржаним у Пакту, Комитет је утврђивао и одступања националног законодавства од одредаба овога акта. Тако је, на пример, по тачкама побројао ограничења права наведених у члану 8 Пакта у националном законодавству Чилеа⁷⁸⁾ и затражио потпуну информацију о новој законодавној делатности у области синдикалних права, као и текстове одговарајућих одредаба и мера којима се поново уводе уставна права неопходна за вршење синдикалних права⁷⁹⁾. Указивао је и на непостојање одредаба у унутрашњем законодавству о примени међународних конвенција од значаја за обезбеђење права наведених у Пакту⁸⁰⁾, али и на расправе пред органима Међународне организације рада у којима је на неке од уговорница Пакта указивано као на државе које не поштују поједина права⁸¹⁾ заштићена између осталог и Пактом о економским, социјалним и културним правима.

У извештајима Комитета Међународне организације рада налазимо и коментаре у вези са нескладом појединих међуна-

⁷²⁾ В. извештај Чилеа Е/1979/33, р. 35.

⁷³⁾ В. извештај Колумбије Е/1979/33, рр. 43, 44; извештај Чехословачке Е/1979/33, р. 58; извештај Данске Е/1979/33, р. 65; извештај Норвешке Е/1979/33, р. 83; извештај Украјине Е/1979/33, р. 99; извештај Совјетског Савеза Е/1979/33, р. 103; извештај Јамајке Е/1980/35, р. 19; извештај Шпаније Е/1980/35, р. 36; извештај Сирије Е/1980/35, р. 33.

⁷⁴⁾ В. извештај Сирије Е/1980/35, р. 32.

⁷⁵⁾ Е/1979/33, р. 34.

⁷⁶⁾ Ibid. р. 37.

⁷⁷⁾ Е/1979/33, р. 44-45.

⁷⁸⁾ Е/1979/33, р. 39-40.

⁷⁹⁾ Ibid. р. 40.

⁸⁰⁾ У вези са извештајем Колумбије, Комитет је указао на непостојање правно важећих одредаба о примени конвенције бр. 62 Међународне организације рада — Е/1979/33, р. 44. В. такође и извештај Шпаније Е/1980/35, р. 27.

⁸¹⁾ В. указивање на жалбу против Колумбије Е/1979/33, р. 47. В. такође и извештај СР Немачке Е/1979/33, р. 76.

родних обавеза држава и националног законодавства или праксе државе⁸²⁾ и предлоге за измену постојећег законодавства како би се извршило усклађивање⁸³⁾. Дешавало се да Комитет уноси у извештај и конкретне чињенице до којих је дошао разматрајући примену аката Међународне организације рада. Тако је, рецимо, изнео податак према коме у Сирији не постоји довољан број инспектора рада и указао на неке од проблема који отежавају обављање њихових послова (олакшице у саобраћају и др.)⁸⁴⁾. Истицао је и резултате рада органа Међународне организације рада који су посетом одређеној земљи утврђивали чињенице од значаја за остварење појединих права из надлежности ове специјализоване агенције (посета мисије Међународне организације рада Сирији 1978. године, на пример)⁸⁵⁾.

Много питања и примедби имао је Комитет стручњака за примену конвенција и препорука Међународне организације рада и на извештаје држава о остварењу чланова од 10—12 Пакта о економским, социјалним и културним правима.

У вези са заштитом мајке у току разумног рока пре и после порођаја тражен је одговор на следећа питања: на којим пословима може да ради мајка пре и после порођаја и које ће мере бити предузете у овој области⁸⁶⁾. Питања су се такође тичала мера ограничавања обављања послова опасних по здравље жене у периоду одмах после порођаја⁸⁷⁾ и условима под којима раде жене за време трудноће и после порођаја⁸⁸⁾; износу новца који се плаћа жени приликом рођења детета⁸⁹⁾; финансијској помоћи пре и после порођаја економски активним женама, али које нису у радном односу⁹⁰⁾ или женама које раде али нису обухваћене постајећим одредбама о материнском одсуству⁹¹⁾; усклађености послова у току трудноће и после порођаја

⁸²⁾ В. извештај Пољске Е/1979/33, р. 90; извештај Совјетског Савеза Е/1979/33, р. 106.

⁸³⁾ В. извештај Чехословачке Е/1979/33, р. 60; извештај Румуније Е/1979/33, р. 96.

⁸⁴⁾ В. извештај Сирије Е/1980/35, р. 33.

⁸⁵⁾ Ibid, р. 34.

⁸⁶⁾ В. извештај Аустралије Е/1981/41, р. 5; извештај Панаме Е/1981/41, р. 25; извештај Сирије Е/1981/41, р. 33.

⁸⁷⁾ В. извештај Чилеа Е/1981/41, р. 10.

⁸⁸⁾ В. извештај Кипра Е/1981/41, р. 11; извештај Танзаније Е/1981/41, р. 39.

⁸⁹⁾ В. извештај Чехословачке Е/1981/41, р. 13; извештај Ирака Е/1981/41, р. 21; извештај Сирије Е/1981/41, р. 33.

⁹⁰⁾ В. извештај Сенегала Е/1981/41, р. 30.

⁹¹⁾ В. извештај Танзаније Е/1981/41, р. 39.

са здравственим стањем жене⁹²). Било је такође речи и о радном законодавству у области заштите мајке у кооперативама⁹³), праву на одсуство жена⁹⁴) запослених у јавном сектору⁹⁵), пољопривреди и агроиндустријским кооперативама⁹⁶), медицинској помоћи мајкама пре, за време и после рођења детета⁹⁷), посебно жена које немају здравствено осигурање као запослене особе⁹⁸).

Заштита деце и младих особа такође је била предмет разматрања Комитета. Као и у претходном случају, тражена су разјашњења многих питања од значаја за примену одредаба Пакта: штодљиви или опасни послови: радно време и одмор, медицински прегледи. Конкретна питања на која је тражен одговор тицала су се: минимума година за запослење и услова потребних за рад⁹⁹), имајући посебно у виду опасне послове¹⁰⁰); запошљавања младих особа на посебно тешким и опасним пословима у појединим привредним гранама¹⁰¹) или на колективним фармама¹⁰²); радног времена и одмора младих особа на колективним фармама¹⁰³); ноћног рада младих особа у индустријским активностима¹⁰⁴); рада деце и младежи без радног односа¹⁰⁵); шегртовања или чланства у кооперативама¹⁰⁶); најмањег броја за обављање послова у домаћинству и лакших по-

⁹²) В. извештај Данске Е/1981/41, р. 14; извештај Финске Е/1981/41, р. 16; извештај Норвешке Е/1981/41, р. 23; извештај Шведске Е/1981/41, р. 31; извештај Велике Британије Е/1981/41, р. 37.

⁹³) В. извештај ДР Немачке Е/1981/41, р. 18; извештај Монголије Е/1981/41, р. 22; извештај Пољске Е/1981/41, р. 27; извештај Румуније Е/1981/41, р. 28.

⁹⁴) В. извештај Велике Британије Е/1981/41, р. 37.

⁹⁵) В. извештај Сирије Е/1981/41, р. 33.

⁹⁶) В. извештај Панаме Е/1981/41, р. 25.

⁹⁷) В. извештај Сирије Е/1981/41, р. 33.

⁹⁸) В. извештај Сенегала Е/1981/41, р. 30.

⁹⁹) В. извештај Аустралије Е/1981/41, р. 6; извештај Кипра Е/1981/41, р. 12; извештај Ирака Е/1981/41, р. 22; извештај Сирије Е/1981/41, р. 34.

¹⁰⁰) В. извештај Аустралије Е/1981/41, р. 6; извештај Панаме Е/1981/4/41, р. 26.

¹⁰¹) В. извештај Аустралије Е/1981/41, р. 8; извештај Данске Е/1981/41, р. 15; извештај Шведске Е/1981/41, р. 32.

¹⁰²) В. извештај Белорусије Е/1981/41, р. 9; извештај Совјетског Савеза Е/1981/41, р. 36.

¹⁰³) В. извештај Белорусије Е/1981/41, р. 9; извештај Совјетског Савеза Е/1981/41, р. 36.

¹⁰⁴) В. извештај Чилеа Е/1981/41, р. 10.

¹⁰⁵) В. извештај Сенегала Е/1981/41, р. 30; извештај Шведске Е/1981/ 41, р. 32.

¹⁰⁶) В. извештај Чехословачке Е/1981/41, р. 14.

слова¹⁰⁷); уређења радног времена и одмора младежи запослене на мору¹⁰⁸) у пољопривреди, шумарству и на бродовима¹⁰⁹); обезбеђења да младеж запослена у пољопривреди, шумарству и превозу дрвне грађе буде способна за вршење ових послова¹¹⁰); уопште мера за уређење рада деце и младежи у кооперативама или изван радног односа¹¹¹); ширине и природе посла особа којима је дозвољено да привремено напусте школу¹¹²); принудног васпитања¹¹³). Било је и тражења одговора у погледу најмањег броја година за запошљавање у пољопривреди, авијацији и на кућним пословима и регулисања радног времена и одмора и контроле здравља младих радника запослених у овим гранама или на рибарским бродовима¹¹⁴); регулисања рада деце и младежи ван радног времена, у пољопривредним и агроиндустријским кооперативама¹¹⁵); ограничавања рада деце испод шеснаесте година ангажованих на основу уговора о делу¹¹⁶); праксе у вези са медицинским прегледима деце и младих радника да би се установила њихова способност за посао¹¹⁷); најмањег броја година за обављање ручног превоза терета¹¹⁸); највеће дозе зрачења за раднике између 16 и 18 година запослених на пословима на којима су изложени значењу¹¹⁹); најмањег броја година за ноћни рад¹²⁰); условима за учешће деце између 10 и 15 година у обављању друштвено корисних послова¹²¹); запошљавања деце у предшколском узрасту¹²²); максимума радног времена младежи¹²³).

Но, Комитет се није задовољавао само тражењем подробнијих објашњења од подносилаца извештаја. Уопштавајући појединачна сазнања долазио је до општих закључака у погледу најбољих начина за остварење одредаба Пакта о економским,

¹⁰⁷) В. извештај Финске Е/1981/41, р. 17.

¹⁰⁸) В. извештај Данске Е/1981/41, р. 15.

¹⁰⁹) В. извештај Финске Е/1981/41, р. 17.

¹¹⁰) Ibid, р. 17.

¹¹¹) В. извештај ДР Немачке Е/1981/41, р. 19; извештај Монголије Е/1981/41, р. 23; извештај Пољске Е/1981/41, р. 28.

¹¹²) В. извештај ДР Немачке Е/1981/41, р. 19.

¹¹³) В. извештај Монголије Е/1981/41, р. 19.

¹¹⁴) В. извештај Норвешке Е/1981/41, р. 24.

¹¹⁵) В. извештај Панаме Е/1981/41, р. 26.

¹¹⁶) В. извештај Румуније Е/1981/41, р. 29.

¹¹⁷) В. извештај Сенегала Е/1981/41, р. 30.

¹¹⁸) В. извештај Сирије Е/1981/41, р. 34; извештај Танзаније Е/1981/41, р. 40; извештај Сенегала Е/1981/41, р. 30.

¹¹⁹) В. извештај Сирије Е/1981/41, р. 34.

¹²⁰) Ibid р. 34.

¹²¹) В. извештај Савјетског Савеза Е/1981/41, р. 36.

¹²²) В. извештај Велике Британије Е/1981/41, р. 38.

¹²³) В. извештај Танзаније Е/1981/41, р. 40.

социјалним и културним правима. На тај начин извршавао је обавезу из члана 18 Пакта и омогућавао даље кораке Радне групе и Економског и социјалног савета у овој области.

5. Однос Економског и социјалног савета и других органа Уједињених нација приликом разматрања извештаја

Приликом разматрања извештаја, поред специјализованих агенција, Економски и социјални савет сарађује и са органима Уједињених нација. Уску сарадњу он најпре остварује са Комисијом за права човека: доставља јој извештаје уговорница ради проучавања и препорука опште природе или само ради обавештења. Исти је случај и са извештајима о правима човека које на основу члана 18 подносе специјализоване агенције¹²⁴⁾

С времена на време Економски и социјални савет подноси Генералној скупштини УН извештаје у којима су садржане препоруке општег карактера и сажети извод обавештења примљених од уговорница Пакета и специјализованих агенција поводом предузетих мера и постигнутог напретка у циљу обезбеђења општег поштовања права човека признатих Пактом¹²⁵⁾.

Поред тога, Економски и социјални савет може скренути пажњу и другим органима Уједињених нација и њиховим помоћним органима на свако питање покренуто у извештајима и тражити од њих да се изјасне, свако у делокругу своје надлежности, о целисходности међународних мера погодних да допринесу успешном и постепеном спровођењу у живот Пакта¹²⁶⁾. Од особитог значаја за остварење права садржаних у овом Пакту сматра се закључење конвенција, усвајање препорука, пружање техничке помоћи и одржавање, у заједници са заинтересованим владама, регионалних и техничких састанака у сврху саветовања и проучавања¹²⁷⁾.

Као што се види, у вези са извештајима уговорница Пакта о економским, социјалним и културним правима Економски и социјални савет и други органи Уједињених нација имају тачно утврђена овлашћења и обавезе. Најнепосредније од њих обухватају овлашћења Комисије за права човека да упућује „препоруче опште природе” и Економског и социјалног са-

¹²⁴⁾ Члан 19 Пакта.

¹²⁵⁾ Члан 21 Пакта.

¹²⁶⁾ Члан 22 Пакта.

¹²⁷⁾ Члан 23 Пакта.

вета да, подносећи извештај Генералној скупштини УН, у њему наведе „препоруке општег карактера”. О садржини и једних и других препорука у Пакту, међутим, не налазимо било какво обавештење. Како их онда разумети?

Да бисмо одговорили на ово питање покушаћемо најпре да у *travaux préparatoires* овога акта потражимо ослонац за тумачење поменутих одредаба, али да такође и у коментарима о њима са више извесности укажемо на њихову садржину. У истраживању се најпре задржавамо на „препорукама опште природе” Комисије за права човека, а затим прелазимо и на „препорукама општег карактера” Економског и социјалног савета.

У погледу прве врсте препорука општи је утисак да представници држава овом питању нису посветили довољну пажњу. О њима готово да се није расправљало и као што је цео члан усвојен без већих измена предлога Комисије за права човека, тако је и израз о коме је реч прихваћен без примедба и укључен у текст који су 1966. године усвојили најпре Трећи комитет Генералне скупштине¹²⁸⁾, а затим и сама Генерална скупштина. Због тога у *travaux préparatoires* не можемо наћи доказе на којима се може темељити тумачење суштине „препорука опште природе” Комисије за права човека.

То се, међутим, не може рећи и за „препоруке општег карактера” Економског и социјалног савета. Иако из сажетог извештаја о расправама вођеним у Трећем комитету у вези са чланом у коме је реч о поменутих препорукама можемо закључити да је било опште усвојено гледиште према коме извештаји и препоруке Економског и социјалног савета Генералној скупштини треба да имају општи карактер¹²⁹⁾ — оне не само што се морају примењивати на сваком месту и у погледу свих права признатих Пакетом него се и не могу односити на било коју државу појединачно¹³⁰⁾ — подробно разматање интервенција представника држава не пружа слику потпуне једнодушности. Да бисмо ову тврдњу подробније објаснили задржаћемо се на ставовима држава за које се не може рећи да су у потпуном складу са закључком изнетим у поменутом сажетом извештају. Излагање почињемо ставом представника Сједињених Америчких

¹²⁸⁾ А/6546, р. 15.

¹²⁹⁾ Подробио о расправама у Трећем комитету Генералне скупштине УН у вези са тумачењем појма „општих препорука” В. G. Ramcharan: *Implementing the International covenants on Human Rights*, pp. 172-173.

¹³⁰⁾ В. А/6546, р. 16. В. такође К. Дас: *Institutions et procédures issues des conventions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales*, р. 414.

Држава пошто се у њему најјасније одсликавају несагласности приликом тумачења овлашћења Економског и социјалног савета. Поменути представник тражио је наиме да се у Пакт унесе само одредба о „препорукама” без било каквог придева пошто треба водити рачуна о овлашћењима која су Повелем УН додељена Економском и социјалном савету. Према његовом објашњењу, предлагачи вероватно нису желели да ограниче та овлашћења, а у члану 62 Повеље Економског и социјалног савета даје „препоруке” без икаквог придева којим би садржана акта била јасније одређена¹³¹).

И у другим интервенцијама представници Сједињених Америчких Држава упорно су избегавали да уз израз „препорука” употребе било који атрибут¹³²), из чега се могу извући довољно јасни закључци и о ставу ове земље према изразу „општи”.

Ради потпунијег образложења треба додати да се са примедбом представника Сједињених Америчких Држава сложио и један од предлагача текста дајући уверавања да се предложеним текстом ни у ком случају није помишљало на „ограничење овлашћења Савета, дефинисаних у Поволе”¹³³). Повезано са савременом праксом овога органа Уједињених нација, поменути изјава знаћи прећутну сагласност са препорукама Савета државама појединачно пошто се у том смислу Економски и социјални савет изричито изјаснио још 1948. године¹³⁴), а тај став је често примењивао и у пракси¹³⁵).

На тумачењу слично Сједињеним Америчким Државама упућивала је и интервенција представника Индије. Као један од предлагача текста члана о препорукама Економског и социјалног савета Генералној скупштини у вези са спровођењем у живот Пакта о економским, социјалним и културним правима, он се zaloжио за могућност Савета да упућује „своје сопстве-

¹³¹) За интервенцију Елемендорф-а (САД) у овом смислу в. А/С.3/SR.1403, р. 166.

¹³²) За интервенцију Harris-ove (САД) в. А/С.3/SR.1399, р. 141.

¹³³) За интервенцију Aboul-Nasr-а (Уједињена Арапска Република) в. А/С.3/SR. 1403, р. 166.

¹³⁴) Те године, поводом златних резерви Југославије, Економски и социјални савет одбацио је мишљење своје економске комисије према коме, у складу са чланом 62 Повеље УН, не може упућивати препоруке чланицама Уједињених нација појединачно — *Repertory of United Nations Practice*, Vol. III, Art 62 (1), pars 73 ид.

¹³⁵) Поменимо, између осталог, препоруку Боливији и Перуу из 1952. године — резолуције бр. 436Е (XIV) од 28. маја 1952. и више препорука Јужноафричкој Републици, на пример резолуције бр. 1236 (XIII) порука Јужноафричкој Републици, на пример резолуције бр. 1236 XIII од 6. јуна 1967 и бр. 1302 (XLIV) од 28. маја 1968. године.

не извештаје” додајући њима „посебно своје препоруке опште природе”¹³⁶), што значи да поред „општих” може давати и друге врсте препорука.

Представник Совјетског Савеза је такође наглашавао да препоруке Савета морају бити „опште природе”¹³⁷), а подршку овој врсти препорука пружили су и представници Чилеа¹³⁸), Нигерије¹³⁹), Индије¹⁴⁰). Последњи од наведених представника унео је и више светлости у садржину појма „препоруке опште природе” истичући да „извештаји Савета ... морају имати обележја општости што значи да се у њима неће помињати било која земља понаособ”¹⁴¹.

Имајући у виду речено може се, ипак закључити да из travaux préparatoires мера за примену Пакта о економским, социјалним и културним правима, проистиче закључак у складу с њим се „препоруке опште природе” не могу тицати држава појединачно него само свих уговорница овога акта. Но, то није само схватање твораца Пакта. Са оваквим тумачењем слажу се и интернационалисти не само кад су посреди препоруке Економског и социјалног савета него и Комисије за права човека. Поменути закључак понекад је исход уопште њиховог става према препорукама означеним придевом „општи”¹⁴²), што, примењено на Пакт о економским, социјалним и културним правима значи да се „опште препоруке” упућују „независно од одређеног случаја или одређеног стања у једној земљи”¹⁴³.

Мора, међутим, бити напоменуто да има и супротних мишљења. Поједини интернационалисти сматрају, рецимо, да се препоруке Економског и социјалног савета Генералној скупштини могу односити и на поједине државе имајући у виду овлашћења овога органа на основу члана 62 Повеље УН; пошто одредбе појединих уговора не могу противречити одредбама Повеље УН, што је изричито наглашено у члану 103 Повеље, то и члан

¹³⁶) За интервенцију Саксене (Индија) в. А/С3./SR.1403, р. 165.

¹³⁷) За интервенцију Nassinovskog в. А/С3./SR.1403, р. 166.

¹³⁸) За интервенцију Базен-а в. А/С3./SR. 1403, р. 166.

¹³⁹) За интервенцију Mohammed-а в. А/С3SR 11403, р. 167.

¹⁴⁰) За интервенцију Saksene в. А/С3./SR.1403, р. 167.

¹⁴¹) Ibid.

¹⁴²) A. Khol: Zwischen Staat und Weltstaat, Wien 1969, S. 489; V. Kartashkin: Les pays socialistes et les droits de l'homme, у књизи Les dimensions internationales des droits de l'homme, Paris 1978, p. 691; F. Capotorti: The international measures of implementation included in the Covenants on Human Rights, у књизи International protection of Human Rights, Proceedings of the Seventh Nobel Symposium (Oslo, September 25-27, 1967), Stockholm 1968, p. 138.

¹⁴³) A. Khol: Zwischen Staat und Weltstaat, S. 105.

21 Пакта не може ограничавати права Економског и социјалног савета утврђена у члану 62¹⁴⁴).

И једно и друго становиште имају, дакле, присталице и више или мање убедљиве доказе на којима се заснивају. Ако се између њих треба одредити мислимо да прво група гледишта ипак више одговара суштини одредаба Пакта о економским, социјалним и културним правима пошто, за разлику од грађанских и политичких права, која могу бити одмах обезбеђена, уживање економских, социјалних и културних зависи од постојања одговарајуће инфраструктуре као што су школе, болнице, фабрике, школовање наставника, лекара и других профила стручњака. Недовољно развијене земље не могу свакако одмах обезбедити све неопходне услове за спровођење у живот обавеза из Пакта. Замашна средства која треба уложити за изградњу поменутих инфраструктура неразвијене земље могу обезбедити само под условом коренитих промена у постојећем међународном економском поретку и постепеним попуњавањем дубоког језа између богатих и сиромашних земаља. Сасвим је због тога данас оправдано становиште о праву на развој и о измени међународних економских односа као правом путу за остварење блиске повезаности економског стања у једној земљи и уживања прав човека. Документи Уједињених нација све су чешћи прожети таквим настојањима. Помињемо, примера ради, Декларацију о напретку и развоју у социјалној области¹⁴⁵) и резолуције и одлуке органа Уједињених нација¹⁴⁶) да бисмо потврдили тежњу светске организације да економски развоји и права човека сагледава у узрочно-последичној вези.

Схватајући проблеме са којима ће се уговорници Пакта суочити приликом спровођења у живот економских, социјалних и културних права и сами творци Пакта нису се залагали за непосредно извршење његових одредаба. Предвидели су само „пос-

¹⁴⁴) E. Schwelb: Some aspects of the measures of implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Revue des droits de l'homme* 1968, No 3, p. 373.

¹⁴⁵) В. став 8 Preamble у коме је наглашена „међузависност економског и социјалног развоја”. За текст Декларације в. *Droits de l'homme, Recueil d'instruments internationaux, Nations Unies, New York* 1978, p. 122 ид; Такође К. Berthold: *Human Rights in International Law (collected texts)*, Wien 1978. pp. 76 ид.

¹⁴⁶) Од многих аката помињемо само неке од најновијих: одлуку Економског и социјалног савета бр. 1980/126 — *Wirtschafts und Sozialrat, Offizielles Protokoll* 1980, Beilage Nr 1, Vereinte Nationen, New York 1981, S. 135 и резолуцију Генералне скупштине УН бр. 35/174 од 15. децембра 1980. године — *General Assembly, Official Records, thirtieth-fifth session, Supplement No 48(A/35/48)*, United Nations, New York 1981, p. 196.

тепено у живот овог Пакта¹⁴⁷⁾ нагласивши и међународну помоћ као неопходно средство за остварење његових циљева: „Свака држава уговорница овога Пакта обавезује се да предузима кораке до максимума својих расположивих средстава како путем властитог напора тако и кроз међународну помоћ и сарадњу, нарочито на економском и техничком плану, у циљу постепеног обезбеђења пуног остваривања права признатих у овом Пакту путем свих погодних средстава, укључујући ту нарочито усвајање законодавних мера” — читамо у тачки 1 члана 2 Пакта о економским, социјалним и културним правима.

Имајући за основу овакве обавезе уговорница Пакта сасвим је разумљиво што и надзор над преузетим обавезама не може бити подједнак са поступком у Пакту о грађанским и политичким правима. Разлике се огледају како у богатијем механизму надзора у другој од њих тако и у препорукама које су исход поступка извештавања. Пошто класична права државе могу одмах извршавати, то и однос органа задужених за надзор мора бити строжи и огледати се, између осталог, у упућивању препорука и државама појединачно. Уживање пак економских, социјалних и културних права не зависи једино од добре воље уговорница него од низа објективних немогућности везаних пре свега за недовољне материјалне изворе, па и упућивање препорука појединима од њих губи смисао који има у претходном случају. Зато „препоруке опште природе” Комисије за права човека и Економског и социјалног савета треба у тој светлости посматрати: њихов допринос се огледа у побољшању поступка извештавања и стварању услова за потпуније уживање права, а не у наношењу штете угледу држава због могућих пропуста.

Оваквом становишту свакако се могу ставити примедбе. Најизразитија је она према којој се држави уговорници Пакта препушта оцена о потпуности примене овога акта; на тај начин омогућава јој се да нађе низ разлога за неизвршавање и оних одредаба за које у њој постоје могућности. Примера у овом смислу вероватно ће бити, али је сасвим извесно да осим уговорница Пакта ниједан орган, било да је у питању Комисија за права човека или Економски и социјални савет не може са пуном одговорношћу давати коначан суд о могућностима извршења појединих одредаба. Овакав начин помирења унутрашњег и међународног вида заштите права човека неће сигурно наићи на подршку присталица строжијег начина надзора над извршавањем међународних обавеза. Сматрамо, међутим, да је он на садашњем степену развоја већег броја уговорница овога акта је-

¹⁴⁷⁾ Члан 22 Пакта.

дино прихватљив. Дајући му предност у односу на надзор над понашањем сваке уговорнице, поред особености економских, социјалних и културних права, о чему је већ било речи, имамо у виду још два момента из широког сплета питања од којих зависи њихово спровођење у живот: хетерогеност уговорница Пакта и ширину његових материјалноправних одредаба.

У погледу правог од наведених питања треба нагласити да је до 1. јула 1981. године¹⁴⁸⁾ Пакт о економским, социјалним и културним правима ратификовало 69 уговорница¹⁴⁹⁾. Међу њима су државе са свих пет континената, блоковски опредељене и несврстане, социјалистичке и капиталистичке, економски развијене и оне које то нису. Последња од наведених разлика од посебног је значаја за наше излагање: ако се међу државама које морају да извршавају економска, социјална и културна права налазе економски најразвијеније земље света са највишим националним дохотком по глави становника и оне са дна лествице развијености сасвим је извесно да се од њих не може тражити исти степен испуњавања обавеза из Пакта. Затим за формалноправном једнакошћу приликом остваривања, на пример, права на животни стандард довољан за сваког појединца и његову породицу (члан 11 Пакта) или права на образовање (члан 13 Пакта), представљао би у таквим околностима, суштински посматрано, стварну неједнакост и могао би се граничити са цинизмом.

У блиској вези са претходним размишљањима је и друга група проблема који ограничавајуће утичу на извршавање материјалноправних одредаба Пакта. Реч је о 14 права, почев од права на самоопредељење (члан 1 Пакта) па до права свакога лица да учествује у културном животу, да ужива благодети научног напретка и његове примене и да се користи заштитом моралних и материјалних интереса који проистичу из било кога

¹⁴⁸⁾ Human Rights, International instruments, signatures, ratifications, accessions, etc, 1 July 1981, United Nations, New York 1981.

¹⁴⁹⁾ До 1. јула 1981. године следеће уговорнице ратификовале су Пакт или му приступиле: Аустралија, Аустрија, Барбадос, Бугарска, Белорусија, Канада, Централноафричка Република, Чиле, Колумбија, Костарика, Кипар, Чехословачка, Данска, Доминиканска Република, Еквадор, Салвадор, Финска, Француска, Гамбија, ДР Немачка, СР Немачка, Гвинеја, Гијана, Хондурас, Мађарска, Исланд, Индија, Иран, Ирак, Италија, Јамајка, Јапан, Јордан, Кенија, Либан, Цамахирија, Мадагаскар, Мали, Маурициус, Мексико, Монголија, Мароко, Холандија, Нови Зеланд, Никарагва, Норвешка, Панама, Перу, Филипини, Пољска, Португал, Румунија, Руанда, Сенегал, Шпанија, Сри Ланка, Суринам, Шведска, Сирија, Тринидад и Тобаго, Тунис, Украјина, Совјетски Савез, Велика Британија, Танзанија, Уругвај, Венецуела, Југославија и Заир.

научног, књижевног или уметничког производа чији је он творац (члан 15 Пакта). Није свакако нимало једноставно обезбедити и само једну врсту права, а кад се уз њих нађе још две, онда то већ захтева велике напоре и економски богатих друштава, а поготову оних која се не могу похвалити стварним могућностима обезбеђења.

У светлости свих ових међусобно повезаних и испреплетених чињеница и околности постаје разумљивији и нешто строжији систем мера за извршавање конвенција усвојених у регионалним организацијама (Европска социјална повеља), рецимо) и специјализованим агенцијама (UNESCO и Међународна организација рада). Треба, међутим, нагласити да је у првome случају реч о акту с ограниченим дејством *ratione loci* (примењује се само међу државама Западне Европе, дакле међу онима са врха лествице развијености), а да су у другоме у питању акти са знатно ужим кругом садржаних права. Но, да би било јасније о којим је мерама реч, а и да бисмо показали како се ни у њима у надзору није много одмакло од Пакта о економским, социјалним и културним правима, задржавамо се најпре на последицама поступка извештавања у Европској специјалној повељи, а затим на истом поступку у UNESCO-у и Међународној организацији рада.

Према одредбама Европске социјалне повеље свака држава уговорница дужна је да упути копије својих извештаја националним синдикатима, а примедбе које од њих добје доставља генералном секретару Европског савета. Извештаје држава разматра Комитет који образује Комитет министара са листе независних стручњака именованих од стране држава уговорница. Размотривши извештаје, Комитет стручњака своје закључке и извештаје уговорница доставља поткомитету Социјалног комитета. Закључци Комитета стручњака достављају се и Саветодавној скупштини Европског савета, а ова своја мишљења упућује Комитету министара. Двотрећинском већином Комитет министара, после консултовања са Саветодавном скупштином, чини потребне препоруке свакој држави уговорници¹⁵⁰).

У пракси UNESCO-а државе чланице ове организације имају, пак, двоструке обавезе у погледу подношења извештаја. Оне најпре на основу конститутивног акта UNESCO-а морају поднети периодични извештај у облику који утврђује Генерал-

¹⁵⁰ Више о поступку извештавања у Европској социјалној повељи Е. Schwelb: *Some aspects of the measures of implementation of the measures of implementation of the International Covenant on economic, social and cultural rights*, pp. 369-370.

на конференција¹⁵¹). Посебном уредбом о препорукама државама чланицама из 1950. године тај рок је утврђен на најмање два месеца пре отварања прве редовне седнице Генералне конференције која се одржава након што је усвојена конвенција или препорука¹⁵²), али и увек кад то Генерална конференција тражи и у року који она буде одредила. Пошто размотри пристигле извештаје, поменути орган може утврдити да у њима нису садржане све тражене информације и да се из садржине неких од њих види да су поједине државе различито протумачиле предмет уставних одредби у погледу којих морају поднети на увид надлежним националним властима сваку конвенцију или препоруку у Генералној конференцији. Ради усклађивања праксе Генерална конференција даје мишљења, понекад на основу примедба Извршног савета или специјалних комитета образованих у сврху разматрања извештаја¹⁵³).

Поред обавезе извештавања садржане у самом Конститутивном акту ове специјализоване агенције, њене чланице морају достављати извештаје и на основу појединих међународних уговора (Конвенција о међународној размени званичних публикација и владиних докумената или Конвенција о борби против дискриминације у образовању). И те извештаје разматра Генерална конференција и овлашћена је да о њима да мишљење у једном или више општих извештаја упућених државама уговорница, националним комисијама, као и свим другим властима које одреди Генерална конференција¹⁵⁴).

Обавеза извештавања наводи се и у Уставу Међународне организације рада. У члану 22 читамо: „Свака чланица обавезује се да Међународном бироу рада достави један извештај годишње о мерама које је предузела ради извршења конвенција којима је приступила”. Међутим, пошто је оцењено да сврха извештавања може бити испуњена једино ако се обезбеди механизам надзора над применом ратификованих конвенција, то су установљена два органа у чијој је надлежности проучавање тих извештаја: Комисија стручњака за примену конвенција и препорука и Комисија за примену конвенција и препорука Конференције. Прва од поменутих Комисија бави се како извештајима о ратификованим тако и нератификованим конвенцијама. У ве-

¹⁵¹) Члан VIII овог акта.

¹⁵²) Тачка 2 члана 16 ове Уредбе.

¹⁵³) Веш о поступку извештавања у UNESCO-у в. Rapport de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Nations Unies, Conseil économique et social, Documents officiels, Annexes, quarantième session, New York 1966, doc. E/4133, pp. 2 ид.

¹⁵⁴) Ibid, p. 3.

зи са првом врстом аката она ставља примедбе уколико постоји несагласност између закона и националне праксе, с једне стране и одредаба конвенције с друге. Примедбе су саставни део штампаног извештаја Комисије и достављају се како владама тако и Конференцији да би се о њима расправљало, мада је у складу с новијом праксом могуће и да буду упућене непосредно владама без њиховог објављивања *in extenso* у извештају.

У погледу пак нератификованих конвенција Комисија стручњака саставља заједнички извештај у коме износи стање у овој области у државама чланицама Међународне организације рада.

Друга Комисија, Комисија за примену конвенција и препорука Конференције, бави се како резимеом извештаја влада о примени конвенција тако и извештајима Комисије стручњака. Она позива заинтересоване владе да учествују у њеном раду ради објашњавања ситуације у којој се налазе. Значајно је такође што у току расправе у овој органу представници послодавца и радника могу да изложе гледишта о начину на који се припремају конвенције и то не само у сопственој земљи него и у другим државама. Резиме ових расправа, као и закључке Комисија уноси у извештај који доставља Конференцији и о коме се расправља на пленарној седници¹⁵⁵).

Поред упоређења о коме је до сада било речи и које је разумљиво с обзиром на садржину анализираних аката, има покушаја да се поступак извештавања у Пакту о економским, социјалним и културним правима посматра и са становишта мера за примену Европске конвенције о правима човека¹⁵⁶) као и поступка извештаја установљеног у Уједињеним нацијама 1956. године¹⁵⁷); при томе се у првом случају истиче да је напредак учињен у Пакту далеко од оног у Европској конвенцији, док се

¹⁵⁵) Rapport de l'Organisation internationale du Travail, Nations Unies, Conseil économique et social, Documents officiels, Annexes, quarantième session, New York 1966, doc. E/4144, pp. 24 ит. Више о поступку извештавања у Међународној организацији рада и последицама овога поступка — F. Wolf: Aspects judiciaires de la protection internationale des droits de l'homme Rerke des droits de l'homme 1971, № 4, pp. 776—791.

¹⁵⁶) F. G. Jacobs, Sl. Remy: Rapport général, у књизи La reconnaissance et la mise en oeuvre des droits économique et sociaux, Actes du Colloque international de droit comparé (Bruxelles, 14—17 septembre 1967), Bruxelles 1972, p. 45.

¹⁵⁷) E. Schwelb: Some aspects of the measures of implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, pp. 377. Подробно о трогодишњем поступку извештавања N. Questiaux: La procédure des rapports triennaux devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Revue des droits de l'homme 1968, № 4, pp. 544 ит.

у другоме предлаже ако не унификација онда бар усклађивање поменутих поступака.

Упоредивање поступака у Пакту са мерама за примену Европске конвенције и истицање недостатака другог од њих нема међутим много оправдања. Најмање два разлога могу бити наведена у прилог оваквом закључку. Најпре садржина једног и другог акта: Европска конвенција обухвата искључиво класична — грађанска и политичка права, а Пакт економска, социјална и културна. Последице те разлике добро су познате и о њима је било речи у досадашњим излагањима. Друго, први од наведених аката је уговор затвореног карактера и обухвата само чланице Европског савета, тј. земље са познатом блискошћу у економском, идеолошком, културном и другом погледу. Пакт, пак, има универзално дејство. Строгост надзора над његовом применом морала је због тога да буде у пуном складу с његовим спровођењем у живот не само *ratione materiae* него и *ratione loci*.

У погледу пак трогодишњег циклуса извештавања, уставног резолуцијом Економског и социјалног савета бр. 624В (XXII), а разрађеног резолуцијом истог органа бр. 1074С из 1965. године, може бити прихваћена опаска о потреби усклађивања обавеза извештавања на основу Пакта и поменутих резолуција пошто у складу са другом од њих чланице Уједињених нација друге године трогодишњег циклуса шаљу извештаје о економским, социјалним и културним правима. Ваља, међутим, истаћи да проблеми усаглашавања поступка извештаја на основу резолуције бр. 1074С и Пакта о економским, социјалним и културним правима ускоро више неће изазвати практичне проблеме пошто је на основу резолуције Генералне скупштине бр. 35/209 од 17. децембра 1980. године¹⁵⁸⁾ Комисија за права човека препоручила Економском и социјалном савету да поступак на основу резолуције бр. 1074 буде укинут¹⁵⁹⁾.

6. Завршна разматрања

Као што се из изложеног може видети, спровођење у живот Пакта о економским, социјалним и културним правима функционише већ неколико година и наилази на различите оце-

¹⁵⁸⁾ В. текст у General Assembly, Official Records: thirty-fifth session, Supplement № 48(A/35/48), United Nations, New York 1981, pp. 235—236.

¹⁵⁹⁾ В. одлуку Комисије за права човека бр. 10 (XXXVII) — Commission on Human Rights, Report on the thirty-seventh session, Economic and Social Council, Official Records, Supplement № 5, United Nations, New York 1981, p. 247.

не — од оних да у поступку ништа не треба мењати до оштрих примедба на делатност Радне групе задужене за разматрање извештаја. С обзиром на кратак временски период у коме се примењује, мислимо да се о поступку извештавања не могу изрицати судови од далекосежнијег значаја, тим пре што је ово период тражења путева за његово сврсисходније одвајање. Две напомене и данас, међутим, могу бити учињене у погледу значаја поступка извештавања за обезбеђење економских, социјалних и културних права. Прва се односи на обавезу уговорница да до максимума расположивих средстава постепено обезбеђују сва права призната Пактом и чињеницу да је готово половина чланица Уједињених нација прихватила да то учини. Имајући у виду врсту права о којима је реч у Пакту, мислимо да је то значајан корак напред у даљем унапређењу и поштовању права човека.

Друга напомена задира у сложен сплет односа унутрашњег уређења права човека и надзора међународне заједнице над тим уређењем; њена суштина своди се, у ствари, на стару недоумицу кад је у питању *jus imperium* чланица међународне заједнице — до кога су степена државе спремне да прихвате међународни надзор над сопственим понашањем и да ли дугогодишње бојазни од неоправданог, па и оправданог, уплитања у унутрашње послове, узмичу пред савременим значајем и замахом права човека. Одговор је сложен. Из више разлога. На њега најпре утичу сви они разлози о којима је већ било речи — особеност права обухваћених међународним уговором, њихова ширина и територијално простирање акта којим су обухваћена, али и клима у међународним односима: зид властите надлежности увек је непробојнији приликом затегнутих односа и опрезности мања кад напетост попушта. Тек посматран из угла свих ових чињеница поступак извештавања у Пакту о економским, социјалним и културним правима може бити целовитије и сврсисходније оцењиван. Примедба према којој су мере за спровођење у живот овога акта морале бити снажније неминовно се преплиће са размишљањем о ширини круга уговорница акта са таквим системом примене: строжи надзор за собом повлачи сужавање круга уговорница што, примењено на Пакт о коме је реч, значи свођење његово на уговор развијених држава, акт који је са формалноправног становишта отворен за поступање широком кругу чланица међународне заједнице¹⁶⁰), али је са гле-

¹⁶⁰) Према тачки 1 члана 26 „Овај Пакт је отворен за потписивање свим државама чланицама Организације уједињених нација, или чланицама било које од њених специјализованих установа, свакој држави коју позове Генерална скупштина Уједињених нација да постане уговорница овог Пакта”.

дишта њихове садржине прихватљив само за развијене земље. Имајући у виду све околности мислимо да је такозвани систем прогресивне имплементације и поступак извештавања као мера надзора над извршавањем материјалноправних одредаба сасвим довољан на данашњем степену развоја држава, а и међународне заједнице као целине. Број уговорница Пакта то доказује. Међутим и недостаци у практичној примени тога система свакако нису за потцењивање. Верујемо, ипак, да ће са протеком времена и већим и богатијим искуством органа који раде на разматрању извештаја, као и складнијим деловањем целог система мера предвиђених Пактом, многи проблеми изгубити значај који данас имају. Најважније је, ипак, да су државе пристале на међународни надзор и у осетљивој области поштовања економских, социјалних и културних права и да је тај надзор почео да функционише.

SUMMARY

THE PROCEDURE OF SUBMITTING REPORTS AND INFORMATION AS LAID DOWN IN THE PACT ON THE ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

In this paper the author firstly discusses the problem of incorporation of measures pertaining to submitting reports and information into the text of the Pact of the Economic, Social and Cultural Rights. He then goes on to analyse the provisions of this Act as well as modern practice concerning the submission of reports and information, their aims and the time limits for their submission. He follows by discussing the report. In so doing he lays particular emphasis on the problems resulting from the activities of the Working Group entrusted with the task of discussing the mentioned problem and the remarks, comments and objections of the Social and Economic Council to the activities of the Working Group so far.

Explaining the role of the specialised agencies in the discussions on the report, the author talks about the diverse understanding of the tasks of these international organisations in the implementation of the Pact: The International Labour Organisation discusses each report separately scrutinising it from the point of view of execution of the Conventions and recommendations of this organisation and the rights provided by it, while the World Health Organisation and the Food and Agriculture Organisation do not dwell on the commentary of each report but put forward their understanding of the provisions of the Pact laying stress on the their own practice in the area of legal establishment of the rights provided by the articles of the Pact.

Having regard to the authorisations of the Social and Economic Council and other bodies of the United Nations in the analysis of the reports of the signatories of the Pact on the Economic, Social and Cultural Rights, the author devotes particular attention to the explanation of the meaning of the phrase „recommendations of general nature” (recommendations d'ordre gene-

ral) of the United Nations Commission for Human Rights and the „recommendations of general character” (recommendations de caractere general) of the Social and Economic Council. In that he recognises their substance through the „travaux preparatoires” of the Pact and the points of view of the internationalists and also on the basis of their own analysis reaching conclusions in accordance with which both types of mentioned recommendations can not be referred to states individually but only to all the signatories of the Pact on the Economic, Social and Cultural Rights.