

ДРУГО ЗАСЕДАЊЕ КОМИТЕТА ЗА ПРИМЕНУ ЉУДСКИХ ПРАВА

У Женеви је 14. и 15. марта 1986. одржано друго заседање Комитета за примену људских права (*Enforcement of Human Rights Law Committee*) светског Удружења за међународно право (*International Law Association*). (1) Као и претходно и ово заседање је одржано у Институту Анри Динан (*Institut Henry Dunant*). Овде као да престају све сличности јер се друго заседање у много чему (по предмету расправљања, методу рада, учесницима, организацији и закључцима) разликује од првог.

1. Прво заседање је разматрало нацрт извештаја који се односио на основна питања која се тичу људских права у време ванредног стања. Био је то завршетак осмогодишњег разматрања једног важног питања које је постепено све више заокупљало пажњу Удружења за међународно право. (2) На основу расправе у Комитету, као и начела усвојених на симпозијуму стручњака невладиних организација о ограничењима људских права на основу Међународног пакта о грађанским и политичким правима, одржаном у Сиракузи крајем априла и почетком маја 1984, (3) израђен је извештај који је поднет 61. конференцији Удружења за међународно право, одржаној у Паризу од 26. августа до 1. септембра 1984. године. Конференција је усвојила и извештај и, с мањим изменама, у њему садржане „Париске минималне стандарде норми о људским правима у ванредном стању“. (4) Тиме је завршена једна етапа у раду на проучавању правила о људским правима у ванредном стању. Париска конференција је овластила Комитет да настави с проучавањем овог широког склопа проблема. Извршни савет Удружења је 24. новембра 1984, ближе одредио задатак Комитета наложивши му да размотри питање надзора над поштовањем људских права у ванредним приликама.

Том приликом је Извршни савет извршио неке промене у саставу Комитета, по обичају без објављивања разлога за то. На место Натана

(1) Комитет има номинално 28 чланова и 2 заменика. У међувремену су два члана умрла. Члан из Југославије је професор Момир Милојевић а заменик професор Ернест Петрич. Пре почетка рада председник Комитета је изразио саучешће југословенским колегама поводом смрти професора Слободана Миленковића, члана Комитета, који је почетком ове године настрадао у саобраћајној несрећи.

(2) О томе вид. „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 3—4/1984, стр. 586—593.

(3) На симпозијуму су учествовали председник, извештач и 4 члана Комитета. Начела су објављена у документу UN E/CN. 4/1985/4 (1984) и у часопису „Human Rights Quarterly“, 1/1985, pp. 3—14.

(4) Више о томе у „Аналима Правног факултета у Београду“, бр. 1/1985, стр. 120—122. Вид. такође ILA, *Report of the Sixtyfirst Conference*, Paris 1984, pp. 1, 56—97. Најпрегледнији текст Париских стандарда даје R. B. Lillich, *The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, „American Journal of International Law“, 1985, № 4, pp. 1073—1081.

Лернера и Евгенија Каменова и заменика Саве Пенкова у Комитет су изабрани Џоан Хартман, Љубен Кулишев, Матијас-Шарл Крафт и Јакоб Сандберг. После прекида од неколико година у Комитет се вратио канадски професор Џон Хамфри, његов дугогодишњи члан и извешилац (1964—1976). Уместо досадашњег извештоца Чаудурија именована је Џоан Хартман, професор Вашингтонског универзитета и нови члан Комитета.

2. Ове околности су знатно утицале на припремање извештаја. Нов задатак је налаго да се за наредну Конференцију Удружења припреми „Привремени извештај (*Interim Report*) а првена извештоца је додатно утицала на спорије припремање чак и привременог извештаја. Нови извештилац је преписком са члановима Комитета и на основу посебног упитника стварао план извештаја чији је нацрт члановима Комитета достављен тек средином фебруара 1986. Због тога је заседање Комитета, првобитно предвиђено за почетак децембра 1985, коначно утврђено за 14. и 15. март 1986. Због краткоће времена, иако је овај нацрт привременог извештаја (упркос стручности извештоца) био на нижем стручном нивоу од претходног нацрта коначног извештаја, достављено је мање писмених примедба него пре две године.⁽⁵⁾ То је са своје стране утицало на ток и метод рада другог заседања Комитета.

3. Наиме, док су пре две године основу за расправу чиниле писмене примедбе чланова Комитета о којима је одмах заузиман став, овога пута се морало поступити другачије, тј. прво расправљати о општим питањима везаним за извештај а затим о појединим поглављима и ставовима извештаја. То није било само због недостатка писмених примедба већ и због умногоме измењеног састава учесника. Док је на првом заседању учествовало свега неколико чланова Комитета и гостију, стручњака углавном из делегација појединих држава у разним телима Уједињених нација и невладиних организација са седиштем у Женеви, дотле је овога пута на заседању било знатно више учесника: поред 14 чланова Комитета (више од половине од укупног броја) у раду је учествовало још 13 гостију — стручњака из разних установа, укључујући директора за студије Удружења Јана Браунлија и др Јиржија Томана, заменика директора Института Анри Динан, домаћина заседања. Није могуће утврдити да ли за порасло интересовање за рад Комитета треба захвалити чињеници да су учесницима који не бораве у Женеви плаћени трошкови пута и смештаја (јер су у питању углавном добро награђени функционери) или знатно бољој припреми заседања (са изузетком закаснелог достављања нацрта извештаја) што је такође омогућено прилозима Фордове задужбине, Европске задужбине за људска права и Центра за право и националну безбедност Универзитета Вирџинија.

4. Разматрање нацрта извештаја је било релативно добро и стручно организовано: а) уводна излагања (директор студија, председник Комитета и извештилац), б) општа разматрања о садржини и методологији проучавања надзора над применом правила о ванредном стању, в) преглед система Уједињених нација, г) европски систем, д) међамерички систем, б) систем Међународне организације рада, е) невладине организације, ж) општа расправа о будућем раду.

а—б) После краћих уводних речи директора студија, председника и извештоца, у којима је председник Комитета Ричард Лилић (*Richard B. Lillich*) говорио о досадашњем раду и будућим задацима Комитета, расправљало се о неким општим питањима. Док је директор студија говорио о методу и садржају извештаја, дотле се писац ових редова залажио да извештај одговара задацима Комитета избегавајући, са једне стране, понављање садржине ранијих извештаја а са друге, ограничавајући се на оно што је од значаја за питање надзора, тј. на правни основ, надлежност, метод и поступак надлежних тела и њихову улогу, водећи рачуна о томе да ниједна међународна организација или орган нису посебно надлежни за питање ванредног стања већ за питање људских права уопште у чијем се оквиру проблем ванредног стања разматра.

(5) Како је саопштио председник, писмене примедбе доставила су само два члана Комитета, међу којима писац ових редова.

Многи учесници (углавном они који нису били на првом заседању и на Париској конференцији) су говорили о ванредном стању, почев од првобитног значења те речи као стања ван закона (*A.—Ch. Kiss*), преко разлога за његово увођење (*D. Mahoney*), посебно о тероризму и другим политички приказиваним догађајима (*S. R. Chowdhury*), његовом одређивању у члану 4. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (*J. Humphrey*), различитим типовима ванредног стања (*S. R. Chowdhury*), законитом и незаконитом ванредном стању (*W. Tarnopolsky*), привременом ванредном стању и трајним режимима (*MacDermot* који је, као и пре две године, посебно истицао проблем ванредног стања *de facto*), меришма за разликовање ванредног стања (*Ian Brownlie*), тешкоћама његовог дефинисања, посебно разликовања од масовних кршења људских права (*J. Hartman*), објављивању ванредног стања (*Ch. Cerna*), правима депе, посебно у време рата (*H. Bokor-Szegö*). Не оспоравајући значај дефинисања ванредног стања, укључујући његово објављивање и обавештавање, *М. Милојевић* је истакао да то питање није предмет овога извештаја пошто је разрађено у извештају који је поднет Париској конференцији. Конференција га је усвојила и то је питање решено па се на њега не треба враћати. Сада треба ићи даље, у складу с новим задатком Комитета.

в) И у вези са надзорном улогом Уједињених нација је било општих разматрања која су имала шири значај. Једни су се залагали за аналитички приступ (*S. R. Chowdhury*), други за јасно истицање правног основа надлежности сваког тела (*H. Bokor-Szegö*), трећи су говорили о примени права и санкција и о њиховом утицају на васпитавање јавног мњења (*J. Humphrey*), четврти о улози, стварању и примени права, посебно међународног (*I. Brownlie*), пети о проглашавању ванредног стања и о дужностима држава питајући се коме се међународни органи обраћају (*A.—Ch. Kiss*). Шести су били против описивања или препричавања случајева због опасности да се нешто испусти. Требало би проучавати систем надзора, његов механизам и допринос заштити људских права и основних слобода у ванредном стању а не сваки случај понаособ. Наравно, све то треба да буде учињено на основу правних правила или стандарда. Задатак је Комитета да проучи како се те норме или стандарди примењују и, можда, како да се ојачају. Ово је важно зато што постоји разлика између стварања и примене права, како унутрашњег тако и међународног (*М. Милојевић*).

Било је и конкретних примедба, почев од питања циља извештаја до улоге Комитета за људска права на основу Пакта о грађанским и политичким правима (*B. Ramcharan*). Занимљиво је да се сразмерно највише говорило о том телу, почев од начина рада, доношења одлука усаглашавањем и вредности одлука (*W. Tarnopolsky*) до мишљења да је рад тог Комитета користан јер се извештаји објављују (*N. MacDermot*). Покренуто је и питање улоге Генералног секретара УН у вези са објављивањем ванредног стања (*Ch. Cerna*) док је било мишљења да то треба брисати из извештаја (*М. Милојевић* у писменим примедбама). Истицао је такође да у системима Уједињених нација и Међународне организације рада има конвенција које говоре о примени али без установљеног система надзора (*J. Joyce*). Када је реч о надзору примењено је да недостаје поступак који је установио *UNESCO* у погледу дискриминације у образовању (*J. Humphrey*). Константовано је да су разматрања о улози ове организације врло скучена и да би их требало проширити (*М. Милојевић* у писменим примедбама и на седници Комитета).

г) Изненађује да није много расправљано о систему Европског савета. Вероватно су се учесници са Запада уморили истичући да је то до сада најсавршенији систем заштите људских права. Поред тога, и пракса показује да су из установљених поступака као победници најчешће излазиле државе. Зато је истакнуто да о улози Европског савета постоје различита мишљења (*A.—Ch. Kiss*). У конкретним примедбама је указано на различиту терминологију на енглеском и француском језику. Треба разликовати надлежност организација и органа на основу статута

и њихове надлежности на основу конвенција.(6) Питање је да ли треба посветити већу пажњу надлежности Парламентарне скупштине и улози генералног секретара (*F. Hondius*). У погледу Европске комисије за људска права примећено је да она није судско тело већ да је њена улога мирне. Зато не доноси никакве одлуке већ израђује извештаје (*M. Милојевић* у писменим примедбама и на седници Комитета).

У вези с овим питањима и уопште заштитом људских права у регионалним оквирима, постављено је питање односа универзалног и регионалног система (*H. Bokor—Szegö*) на шта је одговорено да је о томе много расправљано како у доктрини тако и у разним телима Европског савета (*F. Hondius*). Указано је на решење из члана 62. Европске конвенције које искључује сваки други поступак (*M. Милојевић*).

д) Ни о међуамеричком систему није било много више речи иако он показује неке особености у односу на знатно старији западноевропски систем, поготово што је Међуамеричка комисија за људска права (за разлику од Европске комисије) орган Организације америчких држава који је постојао још пре усвајања Америчке конвенције о људским правима (1969). Конвенцијом је Међуамеричка комисија само добила нова овлашћења. Проблем ванредног стања је добро познат у регионалним организацијама али о њему нема много одлука (*R. Lillich*) па као да сама расправа о њему треба да врши притисак на владе (*N. MacDermot*).

б) Исто важи и за систем Међународне организације рада који је свакако најстарији када је реч о надзору. Питање је само да ли треба у извештају говорити и о праву и слободи удруживања и окупљања. Овоме је посвећена посебна конвенција усвојена у Међународној организацији рада али права на удруживање и окупљање нису чланом 4. Међународног пакта о грађанским и политичким правима изузета од ограничења у ванредном стању. Да ли из других аката проистичу „друге обавезе на основу међународног права“ о којима говори члан 4 (1) Пакта о грађанским и политичким правима (*M. Милојевић* у писменим примедбама и на седници Комитета). Другим речима, потребно је указати на правни основ надлежности за расправљање о надзору над поштовањем слободе удруживања за време ванредног стања (*H. Bokor-Szegö*). Ово уколико пре што у оквиру Међународне организације рада има много више различитих извора и поступака него у систему Уједињених нација (*I. Brownlie*).

Зачудо, на састанку није било никог из Међународне организације рада чије је седиште у истом граду. Можда зато што су се истовремено у Међународној организацији рада одржавали састанци многих тела. У сваком случају, пропуштена је најпогоднија прилика да се добију потребна објашњења која се тичу праксе ове међународне организације.

е) Расправа као да се распламсала када су дошле на ред невладине организације. Да ли због тога што је о њима релативно мало писано, тако рећи у обрнутој сразмери с њиховим бројем али можда у складу с њиховим значајем у међународним односима? Ни нацрт извештаја није у том погледу отишао даље. Због тога је предложено да им се посети посебан одељак а не да се о њима говори у вези с владиним организацијама и у закључцима (у којима су само тачке 126—127. њима посвећене). Ове организације самостално постоје и делују а не да би служиле владиним организацијама. Иначе би се о свим организацијама могло говорити на једном месту ако би се прихватио такав приступ. Питање улоге невладиних организација је веома осетљиво јер оне могу да буду и објективније од заинтересованих држава али и мање објективне ако изражавају схватање и вољу релативно малог дела јавног мњења. Отуда њихова сазнања и судови могу да буду ограничени (*M. Милојевић(7)*). Уз подршку става да се невладиним организацијама посвети посебан оде-

(6) То исто важи и за системе Друштва народа, Уједињених нација и других међународних организација у којим се оквирима закључују међународни уговори.

(7) У писменим примедбама предложио је да се не помиње *Amnesty International*, упркос засадама у борби за људска права, због погрешних закључака у погледу Југославије, за разлику од *International Commission of Jurists* иако и њени подаци могу да изазову забуну због недостатка коментара.

љак, предложено је да се истакне улога Међународног комитета Црвеног крста (*J. Tomar*). Истакнуто је да треба правити разлику између националних и међународних невладиних организација (*B. Ramcharan*). Проблем је заиста сложен и није само термилолошки. Ванредно стање захтева посматрање и проучавање (*I. Bronwlie*). Сматра се да је улога невладиних организација велика у случајевима када ванредно стање није званично проглашено. Посебан је случај ванредног стања *de facto* (*Desrovy*). Међутим, ни међународне невладине организације нису никаква гаранција непристрасности. Наведен је пример неких међународних група за људска права које у потпуности одобравају политику влада (*S. R. Chowdhury*). У стварности многе невладине организације су у служби држава (*H. Hannum*).

Неповерење према невладиним организацијама се огледа и у томе што их најчешће признају државе у којима имају седиште (и у којима су основане) и још мали број држава које у најмању руку немају ништа против њихове делатности. То се стање покушава поправити у оквиру Европског савета. Израђен је нацрт конвенције о признавању правне личности међународних невладиних организација. Предвиђено је да буде отворена за потписивање 25. априла 1986. уколико државе чланице не буду тражиле неке веће измене. После њеног прихватања државе уговорнице неће моћи да поричу правну личност организацијама које испуњавају услове наведене у конвенцији (класични услови који се износе у доктрини и делимично у пракси неких међувладиних организација као услов за давање саветодавног положаја), што ће им омогућити правну заштиту у унутрашњем праву (*F. Hondius*). На тај начин неће више бити, „добрих“ и „лоших“ невладиних организација (*R. Lillich*), наравно ако буду ушле у круг оних којима државе признају правну личност. То би требало да буде нов допринос повећању улоге права и општих стандарда (*D. Thapa*).

ж) Комитет није могао, као што је чинио пре две године, да се изјашњава о сваком од бројних мишљења и предлога. Закључујући расправу председник Комитета је истакао да се примедбе и предлози могу и даље слати непосредно известиоцу. Све ће бити узето у обзир приликом редиговања текста извештаја за 62. Конференцију Удружења за међународно право која ће се одржати у Сеулу.

Председник Комитета је покренуо и питање будућих задатака Комитета. Очигледно је да се после Конференције у Сеулу мора приступити изради потпунијег извештаја о истом проблему. Било је и предлога да се Комитет убудуће бави испитивањем појединих случајева ванредног стања али је питање да ли једна научна организација може да се бави пословима из надлежности других. Расправе о томе тек предстоје.

др Момир Милојевић