

др Момир Милојевић,
редовни професор Правног факултета у Београду

НАДЛЕЖНОСТ ДРЖАВА И ЉУДСКА ПРАВА*

Начело независности као основ на коме су изграђена начела суверене једнакости и немешање у унутрашње ствари држава. Људска права као питање искључиве унутрашње надлежности држава. Међународно уређивање основних људских права проистекло из потребе за правном сигурношћу и јачања међународне солидарности. Пракса показује да постоји упоредна надлежност држава и међународних организација.

Кључне речи: *Људска права. — Међународна заједница. — Међународне организације. — Међународно право. — Надлежност држава.*

I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Мало је области у којима се толико преплићу политичка и хуманитарна начела као што је област људских права. Ако се томе дода преплитање међународних и националних интереса, постаје јасније зашто се у повезивању правних и политичких елемената најчешће наводи као пример однос између надлежности држава, с једне, и људских права и слобода, с друге стране. При томе треба имати у виду да ниједна од те две стране једног проблема није сама по себи ни добра ни рђава. Историјско искуство показује да је свака од њих имала улогу која јој је намењена с тачно одређеним циљем. Зато је за тачније разумевање неопходно пратити како развој државности, тако и развој идеје о људским правима и слободама као вредностима достојним сваке па и правне заштите. Свака заједница, како национална тако и међународна, почива на извесним вредностима од којих неке припадају филозофији или идеологији. У средњем веку су друш-

* Предавање одржано на последипломским студијама на Факултету за социологију, политичке науке и новинарство у Љубљани, 20. марта 1987. Скраћено објављено под насловом: *Pristojnost držav in človekove pravice*, »Teorija in praksa«, 1988, шт. 9—10, стр. 1320—1328.

твене вредности имале верско обележје и наметале су се свима, чак и оружаном силом. Како су те вредности настајале у ужим оквири-ма долазило је до сукоба између ужих друштвених заједница (држава) при чему су били измешани вера и политика, а неретко вера је служила за прикривање политичких циљева. Крсташки ратови и тридесетогодишњи рат су најпознатији примери тих сукоба. Зато није случајно што се за њих везују крупне промене, боље рећи преокрет који ће дати нови ток међународним односима, значајан не само за међународну заједницу и државе већ у извесној мери и за народе и њихове припаднике. Отуда би се могло говорити о истовременом упоредном развоју две главне идеје које ће се у наше време толико међусобно испреплетати да њихово одвојено разматрање постане готово немогуће. Корени су врло дубоки и захтевају делимично историјско посматрање и објашњење.

II. РАЗВОЈ ИДЕЈА О ДРЖАВИ И О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

а) Изградња теорије о држави

Историја новог века се обично рачуна од тридесетогодишњег рата (1618—1648) који је представљао завршетак процеса који је значајно реакцију на крсташке ратове. Вестфалским уговорима (1648) је озаконено територијално организовање а самим тим и затварање давањем права управљачима не само да одређују друштвено-политичке системе већ и да уређују верска питања (*cuius regio, illius religio*), што је нарочито погодило по домашају универзалне а по организовању централизоване верске организације (на пример, католичку). Вестфалски уговори и касније усвојена правила понашања довели су до стварања неких начела међусобних односа држава која ће постати основ класичног међународног права, позната под именом основна права и дужности држава.

Једно од најстаријих и уједно најважнијих је начело суверености које је класична теорија сматрала једним од основних обележја држава. Иако је претпело велике промене у погледу садржине и домашаја, оно је и данас једно од начела међународног права које је задржано и у заједницама као што су међународне организације (1). Из суверености су изведена нека основна права и дужности држава, пре свега права на самоодржање и једнакост. Из права на самоодржање се изводи или је у тесној вези с њим начело независности (право на независност). Комбиновано с начелом једнакости оно, још пре формулисања начела суверене једнакости у *Повељи Уједињених нација*, повлачи правну обавезу свих држава да једнако поштују поменута права свих других држава. Тако постављена ова начела по свом значају превазилазе оквире међународног права и представљају основ односа између држава јер не одређују само положај једне државе пре-

(1) Опширније J. Andrassy, *La souveraineté et la Société des Nations*, «Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye», 1937, т. 61, pp. 641—761; *Опште међународно право о суверености*, „Југословенска ревија за међународно право“, 1969, бр. 3, стр. 333—341; Б. Нинчић, *Проблем суверености у Повељи и пракси Уједињених нација*, Београд, 1967; *Сувереност и међународне организације*, „Југословенска ревија за међународно право“, 1969, бр. 3, стр. 356—370.

ма другој држави већ и положај држава у међународној заједници (2). Тако посматрана она су постала заједнички именоване компромиса различитих, често противречних интереса суверених јединки, компромиса који намеће свеопшта међузависност, пре свега економска. У томе је најважнија функција међународног правног поретка. У међународном праву је изграђен систем начела која представљају минимални стандард понашања у међународној заједници. Некада названа основна права и дужности данас се у модернизованом облику називају начелима коегзистенције.

Остављајући по страни различита значења појма коегзистенција (3) јасно је да се ради о односима између јединки које се међу собом по много чему разликују. Када је реч о државама имају се у виду пре свега разлике у друштвеном и политичком уређењу, идеологији, а до средине XVII века и у вероисповести грађана. Основне поставке о њиховим односима налазе се у Вестфалским уговорима или још раније (4). Њихова садржина се мењала развојем међународне заједнице одражавајући у сваком тренутку степен достигнут у том развоју. Њихов значај је постајао све већи с појавом нових држава, у много чему различитих, насталих на основу једног новог начела које се почело развијати из тада постојећих, најпре названог Начело народности (5), а касније Начело самоопредељења (6).

И само Начело самоопредељења је претрпело вишеструке промене. Прихваћено најпре као политичко а тек касније и као правно начело (7), оно је претрпело промене како у погледу субјеката, тако и у погледу садржине. Самостално или заједно с Начелом независности оно значи право на сопствено организовање или самоорганизовање. Везано у почетку за државе као једине субјекте, значило је међународно право на потпуно самостално коришћење свих права, укључујући право на организовање без икаквог страног утицаја. Његов унутрашњи вид значи право народа на сопствено организовање у држави, што значи право како на слободан избор, тако и на смењивање владе. У даљем развоју међународне заједнице право на самоопредељење постаће и право сваког појединца.

Многа права држава (истовремено и права народа) подразумевају, на неки начин, бар извесну аутономију што има далекосежне политичке и правне последице. Свакако да је најважније право носилаца власти у држави да одређују које вредности њихови поданици могу, треба или морају да следе. На тај начин је затварање, које

(2) R. Padirac, *L'égalité des Etats et l'organisation internationale*, Paris, 1953, p. 9.
(3) Новолатински израз *coexistentia* у друштвеним наукама значи истовремено уредно постојање више друштвених заједница, ствари, лица, појмова, својстава. *Енциклопедија лексикографског завода*, св. 4, Загреб, 1959, стр. 263—264.

(4) М. Бартош, *Правни аспект мирне активне коегзистенције држава*, „Југословенска ревија за међународно право“, 1955, бр. 3, стр. 322; Б. Нинчић, *Начела коегзистенције и њихова кодификација*, Београд, 1964, стр. 9.

(5) Код нас: И. Пржић, *Начело народности*, „Архив за правне и друштвене науке“, 1931, књ. XXIII, бр. 6, стр. 418—439.

(6) Из бројне литературе вид. нарочито: Ј. Борђевић, *Прилог теорији о државном суверенитету*, „Југословенска ревија за међународно право“, 1954, бр. 2, нарочито стр. 9—10, 13—15, 17, 18—19; М. Булајић, *Право на самоопредељење у Друштву народа и у Уједињеним нацијама (1917—1962)*, Београд, 1963; О. Шукловић, *Принцип равноправности и самоопредељења народа*, „Кодификација принципа мирољубиве активне коегзистенције“, Београд, 1969, стр. 307—357; S. Calogeropoulos—Stratis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles 1975; J. F. Guildhaudis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Grenoble 1976; Е. Петрић, *Pravica do samoodlozbe*, Maribor 1984.

(7) М. Бартош, *Прерастање права на самоопредељење из политичког у правни принцип*, „Међународни проблеми“, 1953, бр. 2, стр. 129—141.

је великим државама било потребно за одржавање равнотеже а малим и средњим да ојачају своју самосталност и обезбеде се од притиска великих, довело до стварања врло широке унутрашње надлежности држава, рекло би се искључиве јер су се они који су били ван државе прогласили равнодушним према свему што се збива у оквиру државе већ ни правно више нису смели да се за то интересују. Тиме је озакоњено право држава да саме уређују своје унутрашње односе, укључујући положај човека. На тај начин је класично међународно право постало потпуно равнодушно како према демократским, тако и према ауторитарним режимима (8). Једино ублажење је унео *Vattel* (*Vattel*) могућношћу да стране државе понуде своје добре услуге (9) што је код нас прихватио Гершић (10). Основу за такво узајамно признавање права држава представљала је сличност или истоветност унутрашњих друштвено-политичких система. Међутим, у томе је била и ограниченост овако постављених правила пошто су она важила само у односима између тзв. „цивилизованих“ држава. Тиме су били омогућени другачији односи према државама које нису припадале овом кругу. Њима није признавана никаква унутрашња надлежност и у њихове ствари се могло неограничено мешати нарочито позивањем на начело хуманости (11). Осим тога, правило о немешању је познавало изузетке и у односима између „цивилизованих“ држава. Свака држава је сматрала да има право да се умеша у сваки унутрашњи сукоб ако је сматрала да једна страна у сукобу жели да наруши „лигитимитет“ (12). На тај начин је интервенција постала средство за спречавање друштвених промена које су могле настати управо захваљујући правилима о немешању изведеним из начела установљених Вестфалским уговорима. Управо је та чињеница утицала да се још ватреније брани искључива унутрашња надлежност држава. Колико је она постала моћно правно оруђе за одбрану држава од страних утицаја показује чињеница да је надживела промене друштвено-економских формација и била оберучке прихваћена и од држава сазданих на новим друштвеним темељима. Могло би се рећи да је коезистенција добила још већу важност јер је проширена на све државе а разлике које између њих постоје, укључујући идеолошке, не могу ни у ком случају да буду разлог за интервенције. На тај начин је признат политички и идеолошки плурализам а самим тим се другачије посматрају и спорови који настају како из различитог схватања вредности, тако и из прихватања вредности. То објашњава зашто се унутрашња надлежност задржала и до наших дана, најпре у уговорима о мирном решавању спорова (13) а потом и у статутима или општим актима међународ-

(8) У том смислу и: В. Димитријевић, „Природне“ и моралне основе међународног права, „Анали Правног факултета у Београду“, 1983, бр. 1—4, стр. 281.

(9) E. de Vattel, *Le Droit des gens ou principes de la Loi naturelle*, t. I, Washington 1916, livre II, 54, p. 297. Једно раније издање наводи Г. Гершић, *Уставици и интервенције по данашњем међународном праву*, „Отаџбина“, 1875, књ. III, стр. 331.

(10) Г. Гершић, *нав. дело*, стр. 331—335.

(11) Отуда назив „хуманитарне интервенције“. За праксу вид.: М. Милојевић, *Les droits de l'homme et l'International Law Association*, »Jugoslovenska revija za međunarodno pravo«, 1976, Nos 2—3, pp. 299—300.

(12) Најпознатији такав случај представљала је француска револуција (1789).

(13) У низу уговора се искључује надлежност арбитраже или суда за спорове који по својој природи вређају угледа државе или се тичу њених животних интереса. Амерички уговор о мирном решавању спорова (закључен у Боготи 30. априла 1948) искључује решавање спорова по предвиђеном поступку ако се односе на питања која спадају у искључиву надлежност држава. Сличне су многе изјаве о прихватању над-

них организација. Међутим, на њу се не може позивати у случају међународне одговорности држава. Стални суд међународне правде је сматрао да је овлашћен да испитује како целокупно унутрашње право (14), тако и поједине поступке држава према појединцима да би утврдио да ли постоји повреда неке међународне обавезе (15).

б) Развој људских права и слобода

У исто време се може запазити други процес, донекле супротан развоју теорије о држави, али условљен њиме. Уколико су државе више биле заштитијене од напада или утицаја споља, утолико су представљале сигурнији оквир за унутрашње промене у којима је питање положаја човека добијало главно место о чему сведоче многи акти почев од енглеске *Magna Carta Libertatum* (1215) до француске *Декларације о правима човека и грађанина* (1789). У том процесу је право на самоопредељење показало своје, у најмању руку, двојако значење. Оно, с једне стране, значи право на сопствену организацију и испољавање сопствене воље а, с друге стране, само то испољавање воље значи слободу. Тако посматрано право на самоопредељење представља материјалну гаранцију за остваривање других права и слобода (16). Овако схваћено самоопредељење треба да помири универзалне тежње и страх од злоупотребе општег интересовања у циљу мешања у унутрашње ствари под оптужбама за наводна кршења људских права. Историја хуманитарних интервенција показује не само да су оне понекад биле оправдане већ и да су изостајале иако су биле потребне, што потврђује њихову политичку позадину и релативну самосталност развоја идеје о људским правима и слободама у појединим земљама без шире међународне подршке. Међутим, то неће задуго остати тако. Под утицајем хуманистичке филозофије долази до духовног препорода у коме ће се верско учење о братству међу људима мешати са учењем о постојању природних, урбених и неотуђивих права свих људских бића. Разумљиво је да у први ред избија једнакост која подразумева једнаку слободу што је политички значило захтев за ослобођење од кметског положаја јер је била потребна слобода кретања радне снаге за многе нове фабрике и радионице. На тај начин истовремени захтеви филозофа и економиста добијају прворазредан политички значај који оставља видан траг у развоју права, прво унутрашњег, а затим и међународног. На унутрашњем плану долази до уношења основних људских права и слобода у уставе и до доношења посебних аката о њима. Проглашена слобода кретања људи неизбежно повлачи за собом

лежности Сталног суда међународне правде (Међународног суда правде) на основу члана 36, ст. 2. Статута. Примера ради наводимо изјаву Канаде (1929), Новог Зеланда (1940), Јужноафричке уније (1940, 1955), САД (1946), Мексика (1947), Француске (1947, 1959), Пакистана (1948, 1960), Анберије (1952), Аустралије (1954), Израела (1956), Индије (1956, 1959), Камбоџе (1957), Судана (1958), Велике Британије (1958, 1963), и Кеније (1965). Нав. према: *C.I.J., Annuaire 1964—1965*, pp. 44—67.

(14) *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, fond, arrêt n° 7, 1926, C.P.J.I., série A n° 7*, p. 19.

(15) *Emprunts serbes, arrêt n° 14, 1929, C.P.J.I., série A n° 20*. За шире тумачење надлежности Суда на основу члана 36, ст. 2, т. ц) Статута вид.: А. Godývatz, *Compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale ratione personae et ratione materiae par rapport au différend concernant les emprunts serbes*, «Annuaire de l'Association Yougoslave de Droit International», 1934, pp. 208—214.

(16) У том смислу и: В. Иблер, *Рјечник међународног јавног права*, Загреб 1972, стр. 268—269.

кретање идеја. Како се државне границе постепено отварају за та кретања, тако су и промене у међународном праву спорије него у унутрашњем. Оне су видљиве у мери у којој сигурност правног промета захтева да бар нека питања буду изузета из власти локалних суверена (17). Идеја о верској трпељивости, изражена у Аугсбуршком уговору о миру (1555), преко Вестфалских уговора (1648) постаје општеприхваћена. То исто важи и за друга основна права и слободе. Свест о њима као о заједничком минималном стандарду постаје својина читавог човечанства. Људска права и слободе постају универзалне вредности које не припадају више само појединим државама или народима већ читавом свету. Обим и садржина тих права и слобода се стално повећавају како у унутрашњим, тако и у међународним размерама. Док се у унутрашњим правним порецима не запажају никакве промене у погледу правне технике (јер се углавном све чини кроз уставе и законе), дотле се у међународном правном поретку користе различити облици уговорног (општи и посебни уговори, универзални и регионални) и вануговорног регулисања (декларације). У тој делатности посебну улогу имају међународне организације, како опште (као што су Друштво народа, Уједињене нације, регионалне организације) тако и специјализоване (као Међународна организација рада и у великој мери УНЕСКО). О људским правима се много расправља и у бројним невладиним организацијама, можда и више него у међувладиним. То такође показује да је јавно мњење осетљивије када су у питању људска права и слободе него државни управљачи за које су та права и слободе само део ширег политичког програма а неретко и средство пропаганде. То проистиче из схватања да су људска права и слободе постали универзалне вредности у толикој мери да од њиховог поштовања зависи опстанак човечанства (18). Отуда стремљења ка испуњењу тог циља нису својствена само уским круговима државника већ постају део свести сваког човека како у најужој тако и у најширој друштвеној заједници (19). Зато није изненађујуће да све идеологије и режими истичу своју приврженост људским правима и слободама, чак и они који их најотвореније и најгрубље крше. Сви теже да се назову „демократским“ а и најсуровије диктатуре уписују узвишена начела о људским правима и слободама у своје уставе и законе. То значи да нико не може да рачуна на правну и моралну основаност свог делања ако не прихвата, макар на речима, хуманистичке идеале потврђујући у пракси, како примећује В. Димитријевић, тачност максиме: „Једна идеја је победила онда када и лицемери почињу да се позивају на њу“ (20). Данас више нико не спори тесну повезаност и узајамну условљеност људских права и политичких система у појединим земљама. То је постало саставни део културе друштва (21).

Стога неизбежно и међународна заједница постепено напушта традиционално схватање по коме се положај човека уређује само унутрашњим прописима држава. Почело је с ограничавањем слободе по-

(17) Ch. Rousseau, *L'aménagement des compétences en droit international*, «Revue générale de droit international public», 1930, p. 446.

(18) У том смислу и: В. Димитријевић, *нав. дело*, стр. 277.

(19) *Исто*, стр. 277—278.

(20) *Исто*, стр. 283.

(21) В. Димитријевић изједначаје основна људска права, политички систем и културу. *Нав. дело*, стр. 283.

нашања државе према људима у њиховој власти, почев од забране ропства и трговине робљем, преко заштите мањина до заштите индивидуалних људских права и слобода.

Тако је створена идејна и правна основа не само интересовања за збивања у другим земљама већ и права да се она оцењују. Самим тим се долази до изјашњавања о томе какав треба да буде положај човека у друштву, што у извесном смислу подразумева право на оцењивање и препоручивање каква влада треба да буде. Тиме право на самоопредељење, које је, како смо напред изнели, основ како унутрашње надлежности, тако и људских права и слобода, постаје ограничено јер ако међународно право (посебно међународни пактови о људским правима) признаје право на самоопредељење као средство за обезбеђење поштовања других људских права (у ком погледу се држава обавезује да предвиди ефикасна правна средства) онда постаје јасно да слободно изабрана влада не сме да буде тлачитељска или ауторитарна пошто само демократска влада може да извршава поменуће међународне обавезе. Ово се чини значајним јер међународна заштита основних људских права и слобода није изричито укинула права држава у тој области па је лако разумети неку врсту коегзистенције која је успостављена између државне суверености (тј. унутрашње надлежности) и универзалних вредности (тј. људских права). Напротив, могло би се приметити упоредно настојање да се са сталним проширивањем предмета међународног права (које све мање уређује односе између држава у ужем смислу), које нужно обухвата све ширу област људских права и слобода, све више наглашавају разни видови или последице суверености, укључујући онај који се тиче унутрашње надлежности држава. У таквим околностима се поставља питање да ли су људска права у надлежности држава и, у случају позитивног одговора, у којој мери. Одговор на то питање се може наћи само анализом одговарајућих правила међународног права која су наишла на велики одјек како у пракси, тако и у доктрини.

III. ОСНОВНИ ТЕКСТОВИ

Идеје о надлежности држава и о људским правима су се развијале истовремено али формалноправно одвојеним токовима. Тако је дошло до истовременог постојања одвојених текстова а тек у најновије време долази до њиховог спајања.

а) *О надлежности држава*

Полазећи од схватања да надлежност држава треба да штити од примене санкција за непоштовање међународних обавеза, творци Пакта Друштва народа су, по угледу на дотадашње уговоре, ову надлежност везивали за решавање спорова. Тако је у члан 15. Пакта унет § 8. који гласи:

„Ако једна страна сматра а Савет нађе да се спор односи на питање које међународно право оставља у искључивој надлежности

те стране он ће то констатовати у извештају али не препоручујући никакво решење“ (22).

Слична је била одредба нацрта Повеље УН којег су израдиле четири велике силе (1944) у коме се одредба о унутрашњој надлежности налазила у склопу одредаба о решавању спорова:

„Одредбе ставова 1—6. одељка А (сада Главе VI — М. М.) неће се примењивати на ситуације или спорове проистекле из питања која међународно право оставља у искључивој надлежности заинтересоване државе“.

Међутим, овај предлог је измењен пре него што је подељен учесницима Конференције у Сан Франциску. У жељи да што више задрже слободу одлучивања и после стварања међународне организације са знатно већом надлежношћу него што је имало Друштво народа, нарочито у економској и социјалној области, оне су одредбу о унутрашњој надлежности уврстиле међу начела на којима треба да почивају Уједињене нације. Тако је, после неких измена, дошло до одредбе члана 2, т. 7. Повеље УН која гласи:

„Ниједна одредба ове Повеље не овлашћује Уједињене нације да интервенишу у питања која су у суштини у оквиру унутрашње надлежности сваке државе нити налаже члановима да таква питања износе на решавање према прописима ове Повеље; али ово начело не иде на штету примене принудних мера предвиђених у Глави VII“.

То је подстакло творце Организације уједињених нација за просвету, науку и културу (УНЕСКО) да у члан први Устава такође унесе забрану Организацији да интервенише у било које питање које се у суштини налази у унутрашњој надлежности држава (ст. 3). То је учињено из жеље да се државама обезбеди независност, интегритет и „плодна разноврсност њихових култура и њихових образовних система“.

Занимљиво је да Устав међународне организације рада не садржи овакву одредбу иако ова организација има у својој надлежности искључиво питања која се тичу основних људских права и слобода.

Осим тога, Генерална скупштина УН је, резолуцијом број 2131 (XX) од 21. децембра 1965, усвојила Декларацију у недопустивости интервенције у унутрашње ствари држава и о заштити њихове независности и суверености. Неколико година касније, на јубиларном 25. заседању Генералне скупштине УН, 24. октобра 1970, усвојена је резолуцијом број 2625 (XXV), Декларација о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи између држава у складу с Повељом Уједињених нација, познатија као Декларација начела коегзистенције. Једно начело се односи на дужност неинтервенције у послове државе. У ставу 1. се каже да ниједна држава или група држава нема право да интервенише у унутрашња или спољна питања друге државе. Став 4. говори о неотуђивом праву државе да бира свој политички,

(22) Код нас о томе: И. Пржић, *Искључива надлежност држава у области међународног права*, „Архив за правне и друштвене науке“, 1934, књ. XXIX, бр. 1—2, стр. 14—28.

економски, социјални и културни систем. Став 5. истиче да ништа у претходним ставовима не мења одредбе Повеље УН о одржавању међународног мира и безбедности. Декларација не садржи начело поштовања људских права и слобода (прихваћено је само начело самоопредељења) иако се оно налазило у радовима Удружења за међународно право (*International Law Association*) и његовог известиоца професора др Милоша Радојковића (23) који су послужили као теоријска основа за кодификацију у оквиру Уједињених нација.

Оно што је пропуштено на светском плану прихваћено је на ужем. У Завршни акт Конференције о безбедности и сарадњи, тачније у Декларацију начела о узајамним односима држава учесница, унета су не случајним редоследом начела: мирног решавања спорова (V), неинтервенције у унутрашње ствари (VI), поштовања људских права и основних слобода, укључујући слободу мисли, савести, вероисповести или убеђења (VII) и равноправности народа и самоопредељења (VIII). Ствари као да су постављене на своје место. За тумачење и примену је најважнија напомена (која се налази и у Декларацији Уједињених нација од 1970) да су сва начела од истог значаја и да се овако начело мора тумачити заједно са свим осталим начелима. То значи да ниједно начело нема предност над осталима, што значи да се међусобно не искључују. Није ли тиме прећутно речено да људска права више нису у искључивој надлежности држава? А то је деценијама предмет многих спорова када су у питању акти о људским правима.

б) О људским правима

Они су бројнији али се изричито не изјашњавају о овом питању па је одговор могућ само на основу анализе њихове садржине.

Већ на први поглед се може запазити да се међународним актима не само уређују питања која су некада била у искључивој надлежности држава него државе морају да своје обавезе уносе у унутрашња законодавства. Све чешће се уговорима предвиђа међународни надзор над испуњавањем обавеза. Типичан је пример обавеза о заштити мањина после првог светског рата а има и међународних организација чије је деловање тако постављено (24). Познато је да се први облик надзора над поштовањем обавеза састојао у претресу бродова осумњичених да превозе робове. Генералним актом (Брисел 1890) узајамна контрола држава је замењена међународном и поверена посебном органу (Међународном уреду) а Конвенцијом о забрани ропства (1926) поверена је Друштву народа. Државе су се обавезале да обавештавају Друштво народа о евентуалним појавама ропства и о мерама предузетим за њихово спречавање. Израда свеобухватнијих аката о људским

(23) М. Радојковић, *La codification des principes de la coexistence pacifique*, «Jugoslovenska revija za međunarodno pravo», 1962, No 2, pp. 181—182; *Les principes ou règles juridiques de la coexistence devant l'International Law Association*, «Jugoslovenska revija za međunarodno pravo», 1964, No 1, pp. 8—9.

(24) Најпознатији је пример Међународне организације рада. У том смислу и: О. Рачић, *Нека питања науке о међународним организацијама*, „Анали Правног факултета у Београду“, 1986, бр. 5, стр. 442.

правима је знатно успорена због неслагања око мера надзора. До њиховог усвајања долази после сагласности о релативно благим мерама (углавном се састоје у подношењу и разматрању извештаја у телима чија је надлежност најчешће факултативна) које више не представљају новост.

Изгледа да државама највише смета овлашћење међународних тела да доносе одлуке којима се констатује повреда људских права, макар биле и препоруке. Очигледно је да је морална вредност тих одлука већа од правне. Зато су неке државе (Велика Британија и Пољска) захтевале да препоруке у вези с поштовањем пактова о људским правима буду опште а не упућене појединим државама.

Тешко је рећи да ли се државе више опирају надлежности органа међународних организација или посебних тела установљених појединим уговорима. У пракси Уједињених нација и регионалних организација (Европски савет, Организација америчких држава) су заступљена оба облика надзора. Поред тога, уговори који предвиђају стварање посебних тела истичу да ниуколико не умањују надлежност појединих органа или организација. На тај начин постоји више могућих поступака по избору. Томе треба додати да се ради заштите неких основних људских права стварају посебне међународне организације. Најпознатије су УНЕСКО и Међународна организација рада, нарочито ова друга, како због тога што у њој постоје сви поступци о којима је било речи, тако и због посебних поступака са другим организацијама (на пример са УН и УНЕСКО).

Стварање међународних организација или организама за заштиту људских права представља једну од највећих промена јер се на нов начин постављају односи у међународној заједници, посебно односи између држава и међународних организација. У склопу нових проблема који се јављају је свакако и питање надлежности. Без улажења у појединости може се рећи да су међународне организације и тела правно овлашћени да расправљају о поштовању међународних обавеза које се тичу људских права. Они то чине, зависно од органа који је у питању, по поступку који важи за расправљање свих питања из њихове надлежности или по посебним поступцима. Исто важи за примену санкција на основу статута или других аката. Ефикасност надзора зависи од природе одлука и снаге организација да их спроведу у дело што прелази оквири ових разматрања. Без обзира на то, стварање бројних међународних организација са нормативним и надзорним функцијама показује да више не може бити речи о искључивој унутрашњој надлежности држава у том погледу. Стварност показује да је она некада била као изворно унутрашња истовремено и искључива али да је данас она упоредна, заједничка или подељена.

То се нарочито огледа у вишестепености поступка за заштиту основних људских права и слобода. Обраћање међународним телима је условљено претходним неуспешним коришћењем унутрашњих правних средстава. То није новост јер је тиме класично међународно право условљавало дипломатску заштиту сопствених држављана у иностранству. Новост представља напред поменута обавеза држава да грађанима обезбеде ефикасну правну заштиту признатих права и слобода.

Исто тако, и сам поступак пред међународним органима може да буде вишестепен (на пример, у системима Међународне организације рада, Европског савета и Организације америчких држава). Отуда не би требало да буде сукоба надлежности већ допуњавања, на шта указује и члан 56. Повеље УН (25).

IV. МЕЂУНАРОДНА ПРАКСА И ТЕОРИЈА

а) *Пракса*

Управо су одредбе о људским правима у Повељи УН, а посебно у члановима 55. и 56. изазвале расправу још на Конференцији у Сан Франциску о њиховом односу према унутрашњој надлежности држава којој је посвећен члан 2, тачка 7. Повеље, поготово што тада није било одредаба које би као касније говориле о једнакој важности и непостојању сукоба. Представници малих држава су сматрали да се члан 2, т. 7. не односи на људска права пошто она нису у унутрашњој надлежности држава. Супротно је било схватање великих сила које заступао J. F. Dulles. Међутим, то није било ничим поткрепљено и свело се на понављање да Уједињене нације не могу да се мешају у унутрашње ствари држава. Тако је остало неразјашњено питање да ли су људска права у надлежности држава. Расправа о томе је продужена и водила се како приликом израде појединих аката, тако и у конкретним случајевима који су разматрани пред политичким и судским органима.

1^о На изглед највише је расправе било приликом израде пактова о људским правима. Пошто је одбијен захтев да се у пактове унесу одредбе по којима би људска права била у искључивој надлежности држава поднето је више предлога којима се хтело то исто постићи у конкретним питањима (право на самоопредељење, надлежност Комитета за људска права, право петиције) али су они одбијени у свим органима (Комисији за људска права, Економском и социјалном савету и Генералној скупштини). Чини се да су превагу однеле присталице међународне надлежности али је та надлежност факултативна.

2^о Нешто слично је требало очекивати приликом израде конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације чији је нацрт предвиђао сличне мере као и нацрт пакта о грађанским и политичким правима. Међутим, присталице унутрашње надлежности држава су у овом случају биле знатно тише да се не би замериле азијским и афричким државама које су тражиле строге мере надзора. Зато су иступања била врло блага и начелна и само су две државе (Ирак и Танзанија) остале до краја против мера међународног надзора. Ово питање није покренуто приликом израде других аката из области људских права. Тако изгледа да су Уједињене нације чврсто на становишту да испуњавање међународних обавеза није унутрашња ствар држава.

(25) M. Marković, *Implementation of human rights and the domestic jurisdiction of States*, "Nobel Symposium 7. International Protection of Human Rights", Stockholm 1968, pp. 62, 56; М. Милојевић, *Међународна заштита људских права и развој међународног права*, „Развој и перспективе Уједињених народа“, Загреб 1973, стр. 239—240, 241—242, 244—246.

3^о Тај став су у више махова поновиле у много жучнијим расправама поводом појединих оптужби за кршење људских права. Неки од њих су на дневном реду кроз читаво досадашње деловање (случај Јужне Африке) док су у неким била помешана људска права и дипломатски имунитети (супруге страних дипломата у СССР). Људска права су најчешће била повезана са политичким питањима (случајеви Мађарске, Кипра, Јужне Родезије, Адена, Омана и Тибета) а приговор унутрашње надлежности државе је истакнут и у случају заштите мањина (у Болцану 1960—1961). У свим случајевима Генерална скупштина је одбацивала приговор унутрашње надлежности и предлагала решење у складу с међународним правом. Једини је изузетак направљен у случају совјетске оптужбе у погледу поступања с политичким затвореницима у Грчкој (1948) када су и Генерална скупштина и Савет безбедности сматрали да је реч о унутрашњој ствари државе. Међутим, то је било на самом почетку рада Уједињених нација а убрзо је узет супротан став у свим случајевима који су разматрани.

4^о У неким случајевима су се изјашњавали Генерална скупштина и Међународни суд правде. Било је то у случају оптужби за кршење људских права и слобода у Бугарској, Мађарској и Румунији (1948). Иако се радило о поштовању одредаба уговора о миру (1947), спор је формално био око обавезе решавања спора по уговорима. Не изјашњавајући се о томе да ли су људска права у унутрашњој надлежности или не, Међународни суд правде је у саветодавном мишљењу (1950) то посредно рекао истакавши да је извршење уговора (мисли се на одредбу о решавању спорова) међународно питање. Самим тим то важи и за права из уговора. Тиме је поновљен став Сталног суда међународне правде изражен у саветодавним мишљењима о декретима о држављанству у Тунису и Мароку и о стицању пољског држављанства (1923) да не може бити речи о унутрашњој надлежности када постоје међународне обавезе.

б) Теорија

У теорији су ставови различити али се могу свести на два. По једнима су људска права у унутрашњој надлежности држава а по другима то више нису.

Прво гледиште заступају припадници тзв. класичне доктрине. По њима је сувереност апсолутна и свако њено ограничавање је супротно међународном праву. Осим тога, држава је једини субјект међународног права и само она има нека права и обавезе на међународном плану. Овај став заступају писци из држава које у суверености виде најбољу заштиту свих својих интереса. Међу њима су и писци из источноевропских држава, највише из СССР.

Модернији писци сматрају да при постојању јасних правила међународног права у овој области не може бити више речи о искључивој надлежности држава. Међународна заштита у ствари не би постојала ако би од сваке државе зависило како ће испуњавати међународне акте на основу којих су међународне организације надлежне за питање људских права. Самим тим она више не могу да буду у искључивој надлежности држава. Тај став заступа све већи број писаца. Разумљиво је што међу њима има разлике у нијансама.

У том погледу важно је поменути да више писаца сматра да су међународне организације овлашћене да расправљају о повредама људских права када су доведени у опасност мир и безбедност. Може се приметити да се мноштво основа користи за пребацивање на посебан случај који је предвиђен као изузетак од правила о неинтервенцији. Не крије ли се у томе покушај да се људска права посредно сврставају у унутрашњу надлежност држава? Неспорно је да су Уједињене нације надлежне у свим случајевима угрожавања мира и безбедности из било ког разлога, укључујући повреде људских права, нарочито ако су оне масовне. Међутим, то не значи њихову надлежност у случајевима појединачних повреда. То потврђује како надлежност више органа Уједињених нација (Савет безбедности је најмање погодан за заштиту људских права), тако још више надлежност других међународних организација (специјализованих установа, регионалних организација и др.) које се не баве питањима мира и безбедности. На томе се заснива и право појединаца да подносе петиције за заштиту сопствених права а не неких међународних интереса, иначе би њихове петиције најчешће биле недопуштене јер немају ништа заједничко с миром и безбедношћу. Очигледно је да многа питања још нису разјашњена, почев од саме терминологије.

Међународни акти употребљавају различите изразе али се могу разликовати „искључива унутрашња надлежност“ и „унутрашња надлежност“. Они се тако употребљавају и у нашој литератури. Многе расправе о људским правима откривају да су нека неслагања привидна јер употребом различитих изрза имају у виду различите ствари. Зато је вредан пажње напор Института за међународно право које је у два маха (1931—1932, 1950—1954) разматрао ово питање. Нарочито је важна његова резолуција од 1954. у којој се јасно разликују ови појмови.

Искључива унутрашња надлежност обухвата делатности државе у којима надлежност није ограничена међународним правом (чл. 1).

Унутрашња надлежност обухвата питања која по својој суштини спадају у унутрашњу надлежност државе без обзира да ли је ограничена надлежношћу међународних организација (чл. 2).

Очигледне су разлике међу њима У првом случају је реч о питањима за која је искључиво надлежна држава, тј. само она је овлашћена да о њима расправља и одлучује. Пошто је реч о државама то значи без икаквог утицаја или притисака споља. У другом случају је реч о питањима која су изворно у надлежности државе. Она то остају и даље али држава не мора да буде искључиво надлежна већ то могу постати и други субјекти међународног права, пре свега међународне организације. То је случај људских права.

V. НАДЛЕЖНОСТ У ОБЛАСТИ ЉУДСКИХ ПРАВА

Уједињене нације и друге међународне организације су увек стајале на становишту да људска права више нису у искључивој надлежности држава. Осим тога, оне су се у свим случајевима сматрале надлежним да расправљају и одлучују о питању надлежности. Оне су

ово непосредно чиниле изјашњавајући се о приговорима ненадлежности у појединим случајевима оптужби за кршење људских права. Међутим, оне су много чешће то чиниле посредно, како доношењем општих аката о заштити људских права (који нису само уговори у строгом смислу речи као акти држава чланица) тако и појединачних којима се позива на поштовање обавеза које се тичу људских права. На тај начин је потврђено њихово право да доносе и појединачне одлуке, укључујући оне о образовању посебних тела за проучавање појединих питања везаних за поштовање људских права. То значи да се сматра да људска права више нису у искључивој унутрашњој надлежност држава. Осим тога, оне су се у свим случајевима сматрале су истицани међународни уговори а јасно је да саме државе не могу да одлучују о тумачењу и испуњавању међународних обавеза. То никако не значи да су у прилог искључиве унутрашње надлежности држава у области људских права истицани само правни разлози. Напротив, они су били више политички а ни међународне организације се нису придржавале само правних мерила. Њихова надлежност у области људских права је врло широка и у тој мери ограничава надлежност држава. Тако изгледа да је Повељом УН и другим актима надлежност држава појмовно проширена али је низом аката (па и самом Повељом) садржински све више сужавана.

То не значи да су државе лишене надлежности у овој области. Њихову надлежност потврђују многи уговори. Осим изричитог и прећутног признавања те надлежности (нпр. условљавањем људских права и слобода поштовањем унутрашњег права или прописа о заштити морала, обичаја, здравља, сигурности) Универзална декларација о људским правима (1948) и пактови о људским правима (1966) говоре о дужности грађана према државама. Тиме се примена међународних обавеза везује за правни поредак сваке државе. Осим тога, многи уговори изричито захтевају од држава да предузимају одговарајуће мере (нпр. забране дискриминацију), чиме државе добијају надлежност коју раније нису имале. Организовање заштите људских права и слобода на унутрашњем и међународном плану подразумева обезбеђење ефикасних унутрашњих правних средстава.

Из тога произлази да постоји упоредна, заједничка или подељена надлежност држава и међународне заједнице, односно међународних организација. Тиме је одређен њихов међусобни однос, истина ограничен на подручје људских права али сигурно значајан и са ширег становишта, посебно што је реч о појединцу чији правни положај уређују прописи како државног, тако и међународног права. То је разлог што се одредбе о немешању у унутрашње ствари налазе у деловима статута међународних организација који уређују односе између организација и њихових чланова. Држачије не може да буде у савременој међународној заједници. Поборници апсолутне суверености треба да се сете речи некадашњег совјетског министра иностраних послова Литвинова, изговорених 1936. у Друштву народа, да је суверена и да може да ради шта хоће само држава која нема никакве међународне обавезе. То је данас немогуће, па се намеће закључак до кога је дошао наш писац:

„Стремљење за бољим уређењем људског друштва је исто тако део опште људске авантуре као што је стремљење за развојем медицине, технике, хемије итд. Из истих разлога из којих је човек с оне стране границе у модерној привреди исто тако вредан као и онај с ове стране јер већа производња, јачи развој науке и културе с оне стране користи и овој страни — и друштвено уређење које омогућује успешнију производњу, бржи развој науке и културе на једној страни корисно је и другој страни. Зато је борба за што боље друштвено уређење свагде на свету исто тако општељудски задатак као што је, на пример, борба за бољу здравствену заштиту. Техника друштвеног уређења је наука као и свака друга а наука није унутрашња ствар ниједне државе. То што у међународном праву управо питање друштвеног уређења још увек морамо сматрати у највећем степену унутрашњом ствари последица је ненаучног прилажења том питању које га у најбољем случају сматра као ствар такмичења (за разлику од ствари које треба наметнути) уместо да га сматра предметом заједничког испитивања да би се постигли најбољи резултати“ (26).

Отуда питања поштовања и заштите људских права и слобода као универзалних вредности не могу бити у искључивој надлежности држава. Следствено се интересовање за људска права у појединим земљама не може сматрати мешањем у њихове унутрашње ствари, било да су у питању права појединаца или мањина. То важи како за оцењивање стања, тако и за предлагање решења. Савремени човек се не задовољава да буде само обавештен о збивањима у свету већ сматра да има право да се о свему изјашњава. Оно што важи за појединце важи и за невладине организације као представнике делова јавног мњења. Утолико пре то мора да важи за деловање међувладиних организација и држава. Званичне интервенције дипломатских или конзуларних представника се не могу сматрати недопуштеним јер је њихова дужност да штите интересе својих држављана у државама у којима су акредитовани. Разуме се да то морају чинити правно допуштеним средствима а њихови захтеви се морају односити на поштовање прихваћених прописа а не на подстицање унутрашњих немира. Ту разлику многи државници не виде или не желе да виде па и само покретање питања људских права сматрају мешањем у унутрашње ствари њихових земаља (27). Разумљива је осетљивост када се расправља о сопственој земљи а у пракси је став држава зависио од тренутних политичких интереса или политичких симпатија или од тога да ли се налазе у улози туженоца или туженог. Међутим, када се ствар објективно посматра, не смеју се затварати очи пред заинтересованошћу данашње међународне заједнице за положај човека ма у којој се држави налазио.

(Примљено 20. 03. 1988)

(26) А. Серб, *О правно-организационој замени за нуклеарно застрашивање*, „Југословенска ревија за међународно право“, 1963, бр. 2, стр. 209.

(27) Најновији пример представља поступак кенијског председника Данијела Арапа Моија који је одбио да са Реганом разговара о повредама људских права у Кенији а посету Лондону скратио у знак протеста што се људска права стављају у средиште пажње. Спор око људских права у Кенији, „Политика“, 15. март 1987, стр. 3.

Dr. Momir Milojević,
Professor of the Faculty of Law in Belgrade

JURISDICTION OF STATES AND HUMAN RIGHTS

Summary

In terms of international law the sovereign equality of states is a necessary ground of relations between the states and the nations. This principle served as a legal ground for preventing outside meddling in internal affairs, especially by the great powers. This was particularly important to smaller and medium-size states in preserving their independence, while the great powers needed it to maintain the balance of forces. This gave rise to a joint basis of theory according to which every state, people or nation are entitled to regulate their life without any foreign influence. This conception found its way also in treaties on peaceful settlement of disputes, and in statutes and general acts of the international organisations.

At the same time there is another, to a degree contrary, trend in the theory of state. The issue of position of man acquires significance within the limits of state, being protected by the principle of non-intervention. This is witnessed also since the *Magna carta libertatum* (1215) and up to the Declaration on the Rights of Man and the Citizen (1789). Namely, the safety of legal transactions required that some issues be exempted from the power of local sovereigns. This is particularly true in case of human rights.

The international community therefor gradually abandons the traditional conception according to which the position of man is regulated by internal state law. This position is today regulated also by numerous international acts. Consequently, international organisations have a duty to study and regulate various aspects of human rights and basic freedoms. Their practice confirms this statement in course of drafting international instruments relating to human rights, and in cases of accusation for violation of basic human rights.

There is no doubt, theoretically, that human rights do not fall in the exclusive jurisdiction of states, since there exist parallel, joint or divided jurisdiction, pertaining both to the states and the international community, namely corresponding international organisation, because this field is regulated by municipal and by international law. The relationship between these two systems of norms determines the development of international relations.

Key words: *Human rights. — International community. — International organisations. — International law. — Jurisdiction of state.*

Momir Milojević,
professeur à la Faculté de droit de Belgrade

LA COMPETENCE DES ETATS ET LES DROITS DE L'HOMME

Résumé

Le droit international pose l'égalité souveraine des Etats comme base nécessaire des rapports entre les Etats et les nations. Ce principe servait comme la base juridique afin d'empêcher l'ingérence d'autres Etats, des grandes puissances en particulier. Cela était indispensable aux petits et moyens Etats pour la sauvegarde de leur indépendance. Aux grandes puissances c'était nécessaire pour le maintien de l'équilibre des forces.

D'où la base commune de la théorie d'après laquelle chaque Etat, peuple ou nation e le droit de régler sa vie sans aucune influence étrangère. Cette conception, fondée sur une sorte de consensus général, recevait son application particulière aussi bien dans les traités portant sur le règlement pacifique des différends que dans les statuts et actes généraux des organisations internationales.

En même temps il est possible de constater un autre procesus, dans certaine mesure contraire à l'évolution de le théorie de l'Etat. Dans les cadres étatiques, protégés par le principe de non-intervention, la question de la position de l'homme occupe de plus en plus une place importante ce que témoignent de nombreux actes de la fameuse *Magna carta libertatum* (1215) jusqu'à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789). La sécurité du commerce juridique exigeait que certaines questions soient soustraites à l'arbitraire du souverain local. Cela est vrai surtout dans le domaine des droits de l'homme.

Pour cette raison la communauté internationale abandonne progressivement la conception traditionnelle selon laquelle le statut de l'homme est réglé par le droit interne étatique. Son statut est actuellement déterminé aussi par les nombreux acts internationaux. Par conséquent, les organisations internationales sont chargées d'étudier et de régler divers aspects des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Leur pratique confirme pleinement cette constatation lors de l'élaboration des instruments internationaux relatifs aux droit de l'homme et aussi dans les cas particuliers d'accusation pour la violation des droits fondamentaux de l'homme.

Du point de vue doctrinal il est hors de doute que les droits de l'homme ce relèvent plus de la compétence exclusive des Etats. Plus exactement, dans ce domaine il s'agit de la compétence parallèle, commune ou partagée des Etats et de la communauté internationale (des organisations internationales respectives) car le statut juridique de l'individu est réglé tant par le droit étatique que par le droit international. Les rapports entre ces deux systèmes normes sont déterminés par le développement des relations internationales.

Mots cle: *Droits de l'homme. Communauté internationale. — Organisations internationales. — Droit international. — Compétence des Etats.*