

др Војин Димитријевић
редовни професор Правног факултета у Београду

ОСТВАРИВАЊЕ (ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА) МЕЂУНАРОДНО ЗАЈЕМЧЕНИХ ЉУДСКИХ ПРАВА (1)

I. ПОЈАМ

Прави корисници обавезе државе да зајемчи и поштује људска права су људска бића. У том светлу треба посматрати остваривање одговарајућих међународних обавеза државе, без обзира на њихово порекло (обичај, уговор или неки други извор). Стварно спровођење у живот међународног режима људских права, које се у међународном речнику најчешће назива *имплементација*, подразумева низ мера (мера имплементације), које треба да доведу до тога да корисници стварно уживају загарантована права. Она се најчешће своди на исправну примену међународних инструмената о људским правима.

Неки уговори о људским правима формулишу ову обавезу сасвим кратко и једноставно, као нпр. Европска конвенција о људским правима (ЕКПС).

Високе стране уговорнице обезбедиће свакоме у својој надлежности права и слободу описане у Делу I ове Конвенције (чл. 1).

Чл. 2 Пакта о грађанским и политичким правима (ППП) је исцрпнији и предвиђа да ће потписнице:

а. поштовати и зајемчити права из ППП свим поједицима који се налазе на њиховој територији и у њиховој надлежности без дискриминације;

б. предузети, у складу са својим уставним поретком, потребне мере ради усвајања потребних законодавних и сличних мера ради остваривања тих права;

в. обезбедити да њихови органи, судски, управни или законодавни, решавају о томе јесу ли појединачна права повређена;

г. осигурати да се одлуке надлежних органа којима се утврђује повреда права стварно и поштују.

II. ИМАОЦИ ПРАВА

Као што се види, држава је дужна да осигура људска права свим лицима у својој надлежности (под својом јурисдикцијом). За разлику од распрострањеног мишљења, у надлежности државе нису само њени држав-

(1) Оригинални текстови и преводи наведених међународних инструмената могу се наћи у: В. Димитријевић, Ђ. Лазин, *Људска права - Human Rights*, Београд, Центар маркетинг, 1995.

љани, па ни сва лица на њеној територији, већ сви они који ради остваривања својих права зависе од одлуке њених органа. Према томе, па повреду свога права може се жалити и недржављанин који се налази физички врло далеко. То важи и онда када он није држављанин државе која је прихватила исте међународне обавезе. На пример, један држављанин Кине, која уопште није ратификовала ПГП, има, када се налази у надлежности, рецимо, Југославије (која је обавезана Пактом), сва права из ПГП. Штавише, ако се он нађе у надлежности неке државе која је прихватила право појединца да се обрати међународним судовима или другим надзорним органима, онда он тим путем може и да се њима жали. Тако би, па пример, и Кинез и држављанин Југославије (која право међународне жалбе није прихватила) могли да се жале па поступке органа Француске, па би чак могли да бирају хоће ли се обратити Европском суду за људска права (јер је Француска прихватила такву обавезу у оквиру Европске конвенције) или Комитету за људска права (јер је Француска ратификовала I Факултативни протокол уз ПГП).

Комитет за људска права одлучивао је о представци једне групе држављана Сенегала, који су својевремено, док је Сенегал још био француска колонија, били припадници француске војске. По демобилизацији примала су француске пензије, које су прилагођаване порасту инфлације. У једном тренутку француска влада одлучила је да се примања војних пензионера који не живе на њеној територији неће више повећавати, наводно због тога што трошкови живота не расту исто као у Француској. Француска је оспоравала право подносилаца да се обрате Комитету јер наводно нису у њеној надлежности, будући странци који живе у иностранству. Комитет није прихватио овај став сматрајући да се жалиоци, када је у питању висина њихових пензија, стално налазе у јурisdикцији француских државних органа, јер само од њихове одлуке зависи њихова примања (*Guiss* против *Француске*). Другом приликом Комитет је одбио приговор Уругваја да аргентински држављанин који се жали на лишење слободе и поступак у уругвајском затвору није у његовој надлежности јер је странац и налази се у Француској истичући да је он био у уругвајској надлежности у тренутку хапшења (*Estrella* против *Уругваја* (1983), *Selected Decisions II*, стр. 96).

III. УНОШЕЊЕ ОБАВЕЗА У УНУТРАШЊЕ ПРАВО

Да би лица у надлежности државе могла да користе своја међународно зајемчена права, она морају да им буду правно доступна. Другим речима, она морају да постану део унутрашњег права те државе, јер се међународно право у начелу не односи непосредно па појединца. Он се пред органима државе не може позивати па извор међународног права, ако не постоји унутрашња норма која га на то овлашћује или му то омогућава.

Уношење (инкорпорација) међународних норми у унутрашње право зависи од уставног поретка државе. Извори међународног права људских права не одређују како ће поједине државе претворити своје међународне обавезе у остварива права лица у својој надлежности: они то остављају држави, очекујући од ње само задовољавајуће резултате. Ако држава не испуни своју обавезу и појединци нису у могућности да се позову на своја права и да их остварају, држава ће бити међународно одговорна у односу па друге саговорнице, али је то, с обзиром па горе описану природу међународних уговора о људским правима за појединачно људско биће од мале практичне користи.

Савремени уставни имају различит однос према међународном праву и међународним обавезама, који се креће између две крајности. Па једној страни су *монистички* системи који прописују да све или бар неке норме међународног права непосредно важе и да су изнад унутрашњеправних норми, без потребе да се то посебно утврђује унутрашњим прописом. Па другом крају су *дуалистичка* решења, која строго одвајају међународно од

унутрашњег права. Према њима, унутрашњи органи не могу да непосредно примењују међународну норму, сем ако она на уставом прописани начин није унесена у домаће законодавство.

У стварности не постоје сасвим чиста решења. Монистички системи се разликују по томе да ли непосредно прихватају све или само неке изворе међународног права. Дуалистички системи, који врло ретко прихватају изворе међународног права који нису уговори, могу се пак задовољити само тиме што законодавац ратификује уговор који тако добија форму унутрашњег законодавног акта или траже потпуну трансформацију тако што ће се допети закон или какав други законодавни акт који је по садржини исти као и међународни уговор.

Ове разлике нису толико драматичне ако постоји добра вера влада. Нека прилагођавања су нужна јер већина међународних уговора о људским правима нису сами по себи извршиви (self-executing), тј. не могу се непосредно примењивати без допунског прецизирања. То је случај када држава преузима начелну, општу обавезу, као што је, на пример, она из члана 2, ст. 1 д Међународне Конвенције о укидању свих облика расне дискриминације од 1965. године (КРД).

Свака страна уговорница забраниће и окончати свим расположивим средствима, укључујући ту и законодавну делатност ако то околности траже, расну дискриминацију од стране било кога лица, групе или организације.

Као што се види, државама уговорницама остављено је да бирају средства како ће забранити и окончати расну дискриминацију. Оне чак не морају ни да доносе нове прописе, ако су постојећи задовољавајући или се могу прогумачити у складу с новим међународним обавезама. У сваком случају, нико се не може жалити на дискриминацију или још мање бити кажњен за њено практиковање само на основу наведеног текста: нужни су конкретнији унутрашњи прописи.

Они могу бити потребни и када међународни извор ближе описује право корисника. На пример, чл. 25. ППГ предвиђа право "сваког грађанина" да бира и да буде биран на стварним повременим изборима, који на основу општег и равноправног права гласа и уз тајно гласање зајемчују поштовање воље бирача (ст. 26).

Нико се не може, само на основу овога текста, појавити и тражити да оствари своје бирачко право. Држава мора да пропише када ће се и у којим размацима одржавати избори, ко ће их расписати и за које органе, ко је "грађанин" и бирач у смислу држављанства, узраста и других мерила итд. Наравно, када држава то једном учини, могу се нападати како сами прописи, тако и њихова примена, ако не одговарају обавезама из уговора. На и онда, како ћемо видети, држава опет својим прописима одређује који ће органи решавати ове жалбе и приговоре.

Међународне норме такође траже прилагођавање када су у питању дозвољена ограничења права. Ова се ограничења морају прописати законом.

Ако међународна норма тражи од државе да кажњава неке радње које угрожавају људска права, она мора донети одговарајуће казнене прописе, већ и зато да не би повредила једно од основних људских права да се не буде кажњен за дело које у тренутку извршења није било проглашено за кажњиво и казниом која унапред није била прописана (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

На пример, према чл. 4. ст. 2. а КРД потписнице се обавезују "да утврде као кривично дело свако ширење идеја заснованих на расној супериорности или мржњи, свако подстицање на расну дискриминацију, као и сва дела насиља, или изазивање на такво насиље, уперене против свих раса или сваке групе лица друге боје или другог етничког порекла, као и пружање помоћи расистичким активностима, подразумевајући ту и њихово финансирање".

Ако држава на задовољавајући начин не измени и допуни своје кривично законодавство, биће међународно одговорна, али нико не може бити осуђен само на основу наведене одредбе КРД.

Коначно, примена међународне норме о људским правима умногоме зависи од тумачења *стандарда* садржаних у њима, тј. појмова које текст не дефинише него им значење подразумева. Такви су појмови, рецимо "породица", "достојанство", "понижавајући", "пунолетан", "самовољно" итд. Ови стандарди имају и универзално значење па их у том смислу примењују и међународни органи, али оно зависи и од одредби домаћег законодавства и значења које су им дали државни органи у пракси. У ствари, међународни пропис упућује на домаћи, сем ако овај није у грубом нескладу с уобичајеним значењем или супротан некој другој међународној одредби. Тако, рецимо, држава слободно прописује ко спада у породицу (и то може чинити на различите начине у различитим ситуацијама: нпр. ради ступања у брак, наслеђивања или остваривања права на пензију), али не може да дође до неразумних решења, као када би се понашала као да малолетно дете није члан породице, или до забрањених, дискриминаторских прописа, као што нпр. чине оне државе које још увек искључују права ваљбрачне деце у односу на њихове очеве. Стандарди се морају тумачити у складу с општим правним начелима које признају просвећени народи.

Једно од важних савремених правила тумачења унутрашњих правних норми, а нарочито оних које се тичу људских права, јесте да се оне морају интерпретирати тако да буду што више у складу с одговарајућом међународном нормом. Ово важи и у државама чистог дуализма, каква је на пример Финска. Нови Устав Јужноафричке Републике, усвојен 1993. године после укидања апартејда и расног помирења у тој земљи, добро одражава овај савремени приступ у чл. 35, који се налази у Глави 3, посвећеној основним правима:

"Тумачећи одредбе ове Главе судови ће унапређивати вредности на којима почива отворено и демократско друштво, засновано на слободи и једнакости, и узимаће у обзир, тамо где је примењиво, међународно јавно право које се односи на заштиту права обезбеђених у овој Глави и обзираће се на одговарајуће одлуке страних судова".

Као што се види из наведеног чл. 2. ППГ, полази се од тога да су уставни и закони савремених држава већ садржали одредбе о људским правима и да ће их стога државе само допуњавати и усавршавати да би достигле међународне стандарде. Значи, или треба увести права која дотле нису постојала, или их ојачати доношењем нових прописа или укидањем оних који су у нескладу с међународним обавезама. Па жалост, државе често имају склоност да се понашају као да су ратификовале међународне уговоре само ради показивања добре воље, које не тражи озбиљне промене у самој земљи. То је често у оних срединама које су поносне на своју стару традицију поштовања људских права па губе из вида општи напредак који се у међувремену десило. Тако су, на пример, САД ратификовале тек 1992. године ППГ у уверењу да је њихов правни систем толико савршен да се ни у ком погледу не мора мењати. Зато су приликом ратификације ставиле бројне резерве, које се свode на то да САД немају намеру да ни у ком погледу прошире обим права које њихови унутрашњи акти већ зајемчују (2).

(2) За текст обимних резерви и "објашњења" (understandings) САД види УН док. ССРР/С/2 Rev. 4, стр. 40. и даље. Наравно, треба имати у виду да су САД толико опрезне и због тога што по њиховом Уставу међународни уговори које потпише председник и ратификује Сенат постају део унутрашњег права.

IV. ТРЕПУТНА И ПОСТЕПЕНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

Међународни уговори о људским правима разликују се по томе да ли се државе уговорнице обавезују да предвиђена права зајемче од тренутка ступања на снагу уговора или се обавезују да их постепено уводе и проширују. Ова разлика је разумљива ако је за пуно гарантовање права потребно остварење неких друштвених предуслова. При том се најчешће мисли на економске предуслове, на средства потребна за остваривање права. Ово пре свега важи за нека, али не сва, економска и социјална права. Зато је, на пример, имплементација Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима од 1966. године (ПЕСК) замишљена на следећи начин:

"Свака држава уговорница овог 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 усвајања законодавних мера" (чл. 2, ст. 1).

Занета, права као што су право на социјално осигурање, примерен животни стандард и плаћени годишњи одмор у многоме зависе од средстава којима држава и друштво располажу, али то не би смео да буде изговор за непружање права која ништа не коштају, као што је нпр. право на једнаку накнаду за једнак рад. Постепеност у увођењу права не сме да буде *дискриминаторна*, тј. да без икаквих стварних разлога у првим фазама повлашћује неке категорије људи.

Комитет за људска права је ренавао о представи једне холандске држављанке којој је после законом прописаног рока укинута накнада за незапослене зато што је била удата и није могла да докаже да је хранила породице. Истовремено, холандско законодавство није тражило испуњавање истих услова за незапосленог ожењеног мушкарца. Холандска влада се бранила тиме што је накнада за незапослене социјално право које се може постепено уводити у складу с расположивим средствима. Комитет није прихватио овај став сматрајући да Холандија додуше може да постепено уводи социјална права незапослених, али то мора чинити без дискриминације, у конкретном случају не тако што ће их прво давати мушкарцима па онда женама (случај *Zwaan - dr Vries* против *Холандије* (1987), *Selected Decisions II*, стр. 209).

Међутим, некада се постепеност тражи и зато што друштво треба да се прилагоди променама ставова, нарочито ако су они постали део (лоше) традиције. Тако, на пример, у ППЧ, који иначе треба у потпуности да се одмах примењује, постоји и оваква одредба:

"Државе уговорнице овог Пакта предузетће мере ради обезбеђења једнакости у правима и дужностима супружника у односу на брак, за време брака и приликом његовог раскида..." (чл. 23, ст. 4).

Дуго је трајала и траје неравноправност брачних другова у многим земљама на свим континентима. Тако нпр. према шеријетском праву муж може лакше да добије развод него жена. Према Српском грађанском закону, који је важио све до краја Другог светског рата, супруга није без сагласности мужа могла да располаже имовином и није га наслеђивала равноправно с осталим члановима породице. У неким земљама Латинске Америке овакав режим важи и данас: тамо чак супруга не може да мења место пребивалишта без сагласности мужа јер по закону само он одлучује где ће породица живети.

Занимљиво је питање колико држава може олагати остваривање права која се смеју постепено уводити. Оно постаје актуелно, јер је за неке од њих већ прошло двадесетак година од ратификације одговарајућих међународних уговора. Ниједно меродавно међународно тело није дало коначан одговор на то. Треба зато применити општа правила о савесном извршавању

уговора, што значи да се примена може одлагати све док се не стекну објективни услови, али да при том држава мора да ради на њиховом остваривању. Ако су услови претежно у области економије, они се могу мерити, ако су пак у домену културе или социјалне психологије, процена је тежа. Ово мора да се просуди у сваком конкретном случају, али при том треба водити рачуна о тежињи многих влада да се заклањају иза тзв. "објективних тешкоћа". Они никако не смеју бити изговор за повезивање права с ирелевантним условима. Као што је већ речено, многа права не подразумевају никакве издатке: ако нпр. нека земља у развоју не може да гради и одржава казнено-поправне установе с високим комфором то не значи да због сиромаштва сме и даље да толерише бруталност своје полиције. Ако непросветени део њеног становништва још увек верује да постоје наследно ниже касте или друге групе људи, као што су нпр. "неподирљиви" у Индији, Буракумини у Јапану и Цигани у многим земљама, то не значи да држава треба да чека или да доноси прописе који се не примењују, него да мора да активно делује просвећивањем и казненом политиком. Обавезе о људским правима прихватају се ради промене а не ради опекочења постојећег стања.

V. ПРАВНИ ЛЕКОВИ

За стварно уживање људских права није довољно да их држава опише и пропише својим прописима или да се постара да међународни акти буду непосредно примењиви. Њихово коришћење мора стварно да буде могуће. Један од најважнијих предуслова за то је делотворан правни лек (effective remedy) (3). У праву уопште, правни лек може да резултира или у повраћају у пређашње стање или накнади штете. Човек треба да има могућности да, ако му је неко право повређено, исходи одлуку којом ће оно бити востановљено и/или му бити дато друкчије задовољење.

Нико се не може обратити неком од међународних органа за заштиту људских права а да пре тога није исцрпио сва расположива унутрашња правна средства за остварење свога права. Зато одлуке ових органа могу да буду добар путоказ за утврђивање појма делотворног правног лека.

Људска права се могу поделити на утужива (justiciable) и неутужива (non-justiciable). Нека су права такве природе да се не могу остварити тужбом суду или неком другом сличном државном органу. При том се најчешће мисли на већину економских и социјалних права, и то не само онда ако држава не мора да их зајемчи одмах, него може постепено да их уводи. Тако је, рецимо, тешко замислити могућност да се право на рад остварује судском одлуком која би наложила државном органу или приватном послодавцу да отвори радно место и на њега прими незапосленог човека. Постоји, међутим, опасна склоност међу онима који нека права, а првенствено економска и социјална, не сматрају правима у правом смислу речи, да уопштено тврде да су сва она неутужива. Пема никаквог разлога да не постоји правни лек за нека социјална права као што су нпр. право на једнаку накнаду за исти рад (чл. 7, ст. 2д ПЕСК) или право на образовање синдиката (чл. 8, ст. 1а ПЕСК). Међутим, и нека "класична" грађанска и политичка права нису лако утужива. Тако, на пример чл. 10, ст. 3. предвиђа да ће "казнено-поправни режим... подразумевати поступање с осуђеницима чији је битни циљ њихово преваспитавање и поновно укључење у друштво". Овај налог одражава савремено схватање према коме је сврха временских казни социјална рехабилитација. Може ли се кажњеник жалити што није успешно реха-

(3) Овај се израз некада преводи као "делотворна жалба", што унеколико смањује његов обим.

билитован? Жалба једнога повратника који се после издржавања казне поново одао преступништву била би очигледно апсурдна.

Право решење питања утуживости је у начину како је дужност државе формулисана. Ако она није изражена тако што се некоме мора признати право него као обавеза државе да спроводи извесан програм, извесну политику, онда се надзор над испуњавањем обавеза мора вршити друкчије, а не путем реаговања на тужбе и жалбе поводом повреда. О томе ће бити више речи касније.

Доступност правног лека. - Државе морају обезбедити правне лекове, али им је остављено на вољу какви ће они бити. Међународни уговори дозвољавају да они буду у надлежности судских, управних или законодавних органа. Важно је да лек буде делотворан, тј. да постоји могућност да се објективно утврди да је право прекршено и да се донесе обавезна и примењива одлука којом се оно успоставља или се на неки други начин отклања штета.

Немогуће је на једном месту дати упоредан преглед правних лекова које поједини правни системи предвиђају у случају кршења људских права. То у многоме зависи ко је према наводима жалиоца прекршио људско право. Ако је право наводно повредио орган управе, најчешће ће пут водити преко приговора истом органу, жалбе вишем управном органу до покретања управног спора, без обзира да ли је надлежан суд опште надлежности или посебан административни суд. Важно је да је орган независан и неподређен органу коме се у жалби приписује повреда права. Ако је то судски орган, подносиће се жалба вишем суду. Ако је у питању спорни законодавни акт, онда ће се тражити испитивање његове сагласности с уставом пред уставним судом или другим судом који је за то надлежан. Ако је пак и сам устав несагласан с међународним уговором или другим извором међународног права, лек пред државним органима постаје права реткост. Ако је држава пристала на надлежност неког међународног органа, обраћање њему у овим најтежим случајевима представља једини излаз.

Наравно, ако је у питању странац, његова држава може, на основу права дипломатске заштите, да прсузме његов случај и да га изнесе на међународни план, тако што ће покренути питање међународне одговорности државе чији су органи наводно повредили право њенога држављанина. Страна држава то може, али не мора, па је зато овај пут дуг и неизванестан.

У неким системима постоје посебне тужбе ради остваривања људских права, где жртва кршења не мора да сачека формални акт државног органа да би предузела мере ради остварења свог права. У англосаксонским системима таква је нпр. тужба *habeas corpus*, којом се одмах пред судом може оспорити законитост сваког фактичког лишења слободе. У латиноамеричким и неким другим системима постоји тужба *amparo*, којом се (уставна жалба) увек може реаговати на повреду свакога права предвиђеног уставом. Овај се поступак води пред уставним судом или пред врховним судом који поступа као уставни.

Не треба губити из вида да људска права могу повредити и приватна лица, правна или физичка. Исправљање се онда по правилу тражи тужбом надлежном суду. У радним споровима, где су такве повреде најчешће, решење се у многим земљама тражи прво код одговарајуће арбитраже или управног органа надлежног за социјална питања.

С обзиром да се судови сматрају најбољим јемцима поштовања права постоју и људско право обраћања суду за исправљање сваке врсте неправда, укључујући ту и повреду људских права. Према чл. 14. ПГП свако има право на приступ суду ако је оптужен за кривично дело или у спору о правима и обавезама грађанскоправне природе.

Сматра се да не постоји правни лек ако је изузетан и непознат. Тако се у неким бившим британским колонијама, а сада чланицама Комонвелта,

може под извесним условима тражити допуштење за обраћање Судском комитету Приватног савета (Judicial Committee of the Privy Council) у Лондону, као некој врсти трећег степена. Овакав правни лек је толико бизаран и тешко доступан те је његова ефикасност спорна (види Констатацију Комитета за људска права у случају Хамилтон против Јамајке (1994), UN, Doc. C/PRC/C/50/D/333/1988).

Правни лек није доступан ако изискује велике трошкове. То је нарочито упадљиво онда када жалилац обавезно мора да има квалификованог заступника (адвоката) или ако без њега не може да води поступак с било каквим изгледом на успех.

Јамајка је више пута тврдила да свако лице чије је уставом зајемчено право повређено може да се обрати уставном тужбом Врховном суду. Комитет за људска права одбијао је овакве приговоре сматрајући да је за сиромашне особе у одсуству бесплатне правне помоћи уставна тужба недоступан правни лек (види нпр. *Currie* против *Јамајке* (1994), UN Doc. C/PRC/C/50/D/377/1989).

Подељена су мишљења око тога да ли сваки појединачни правни лек треба да испуњава све ове правне услове, или треба гледати на њихове укупне учинке. Ово последње мишљење доследно заступа Европски суд за људска права.

Неуспешни кандидат за пријем у шведску државну службу жалио се да није имао могућност да одбрани своја права јер се на министрово одбијање из разлога безбедности (на основу поверљивих полицијских података) могао жалити само кашелару правде (јавном правобраниоцу), кога поставља влада и не може да доноси обавезне одлуке, или парламентарном омбудсману, који јесте независан али не може донети обавезну одлуку, или самој влади, која може да донесе обавезну одлуку, али представља део истог управног система у коме је одлука донесена. Суд је, међутим, закључио да "овај збир лекова... задовољава услове из чл. 13 (Европске конвенције) у посебним условима овога случај. (Случај *Leander* (1987), ECHR.A, 116. стр. 32).

Оваква "систематска" теорија правних лекова није исправна јер се и сувише узла у самоконтролу администрације. Зато је подвргнута оштрој критици (4).

Делотворност (ефикасност) правног лека. - Да би се знало да је правни лек стварно делотворан (ефикасан) треба бити сигуран да ће извршни органи стварно поступити према одлуци суда или неког другог надлежног органа. За то није довољно да постоји само пропис него и задовољавајућа пракса. Ако се, на пример, зна да се пресуде судова не извршавају због недостатка особља, корупције, бојазни од незамерања моћним људима, повлађивања помамљеној јавности итд., делотворног правног лека нема.

Први факултативни протокол уз ПГП прописује да се правни лек не узима у обзир ако је поступак "продужен преко разумног рока". Задочинело признање права најчешће није од користи. Да би се утврдила ова врста неефикасности правних лекова мора се позвати на праксу. Оцена ће унеколико зависити од природе права и од околности под којима се утврђује чињенично стање. Ако је чињенице лако утврдити а успостављање права не трпи одлагање и прети даљом штетом по жалиоца, "разуман" рок мора да буде краћи. На пример, не може се трпети да се, као што се неретко дешава, спорови који се тичу права родитеља у односу на децу воде годинама, све до пунолетности детета, када одлука најчешће постаје беспредметна. Спорост правосућа је, на жалост, узела маха и у најразвијенијим земљама. Међународни органи су зато, на основу испитивања конкретних случајева, често утврђивали да ефикасног правног лека није било.

(4) Види P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2. изд., Deventer: Kluwer, 1990. стр. 531.

Још је деликатније испитивати један тежи узрок неделотворности правних лекова, њихову практичну *бесмисленост*. То се дешава онда када лек формално постоји али по правилу не доноси никакве резултате јер органи који одлучује по правилу није склон да прихвати да су други државни органи, па и утицајна приватна лица, уопште могли да прекрше право. То се најчешће догађа зато што судови и други слични органи нису независни, због политичких притисака, корупције или других разлога. У таквим ситуацијама грађани постају апатични и не улажу жалбе не желећи да троше време и новац на безизгледне поступке. У тзв. "земљама реалног социјализма" зависност судова, нарочито у стварима блиским политици, била је опште позната па су се грађани радије обраћали високим државним и партијским функционерима (у Југославији Председнику Републике) знајући да постоје већи изгледи за њихову интервенцију, иако она није правни лек, него па правичну одлуку суда.

Пред међународним органима многи су жалиоци тврдили и статистички доказивали да коришћење формално расположивих правних лекова у неким земљама нема никаквог смисла и изгледа јер ће их виши органи рутински одбацити или одбијати. Да би се овакве тврдње прихватиле, потребно је показати да постоје велики изгледи да је жалба унапред осуђена на неуспех и у конкретном случају, зато што је он врло сличан ранијима. Политичке констатације налик на оне да је "опште познато" да је неки режим ауторитаран или тоталитаран нису довољне.

Поводом поднеска једнога свог држављанина, Уругвај је навео шест правних лекова које жалилац наводно није користио. Осврнувши се на те теоријски постојеће, али за време војног режима у тој земљи безизгледне, правне лекове Комитет је закључио да се "они у датим околностима не могу сматрати доступним жалиоцу", јер су "неприменљиви *de jure* или *de facto* и не представљају делотворан правни лек... за ствари на које се подноси жалба" (*Demit Barbato* против Уругваја (1982), *Selected Decisions II*, стр. 115).

VI. ДЕЛАТНОСТ РАДИ УНАПРЕЂИВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА

Људска права се не остварују само тако што се доносе прописи и осигуравају поступци ради утврђивања њиховог кршења. У друштву треба да дође до стварних промена, до стварног побољшања и прилагођавања међународним стандардима. Да би се то постигло, у првом реду државни органи морају да предузимају низ мера које стварају предуслове и атмосферу за стварно уживање људских права. Тачно је да нема земље у којој се људска права уопште не крше и да је важно да се повреде права могу исправљати, али је исто тако битно да уопште има што мање кршења.

Пример формулације којом се од државе изискује делатност ради постизања одређеног циља јесте чл. 12 ПЕСК, који се односи на право на физичко и друштвено здравље. Он потписницима налаже да предузму минималне мере са циљем да смање дечију смртност, побољшају заштиту на раду, боре се против заразних, ендемичних и професионалних болести и стварају услове за обезбеђење свима лекарских услуга и неге у случају болести. Сличне се обавезе могу учитати и у формулације које нису изразито програмске: тако, на пример, међународна тела доследно сматрају да право на живот не подразумева само обавезу државе да њени органи самовољно не лишавају људе живота него да значи да она треба да предузима низ мера да живот буде заштићен, не само у погледу здравства, него и задовољавајућим присуством и радом полиције, тј. да брани људе и од "приватних" убица.

У превентивну делатност ради стварања услова за уживање људских права спада и неговоње *културе људских права*. Под њом се подразумева

понашање које је наклонио људским правима свакога припадника друштва и толерантно према сваком понашању којим се испољава слобода личности. Такво расположење не постиже се само законима и наредбама државних органа. Они не могу много учинити у друштву где се не трпи никакав неконформизам и где се према онима који нису у већини многи односе с мржњом, сумњом или презиром, било да је реч о њиховој националној, расној или верској припадности, њиховом начину живота или другим сличним обележјима.

У стварању ове културе много могу да делују школе и друге образовне установе. Држава не испуњава своје дужности ако не обезбеди у оквиру обавезног и другог од државе финансираног образовања одговарајућу наставу о људским правима за све младе грађане. Посебно је важно познавање области људских права у оним струкама које играју знатну улогу у остваривању људских права, као што су правници, полицијски службеници, радници у казнено-поправним установама итд. Културу људских права не ствара само држава: за њу мора да постоји *грађанско (цивилно) друштво*, тј. низ облика у којима се грађани окупљају, организују и делују ван државних оквира. Важну улогу у унапређењу људских права играју националне и међународне *невладине организације* за људска права.