

Dr. sc. Petar Bačić, docent
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

NEW INSTITUTIONS FOR HUMAN RIGHTS PROTECTION
(The Collected Courses of the Academy of European Law – Vol. XVIII/2)
Ed. by Kevin Boyle
Oxford University Press, Oxford - New York, 2009, str. 217.

Zaštita ljudskih prava uopće, pa tako i na međunarodnoj, odnosno supranacionalnoj razini, počinje i završava s pitanjem o stvarnoj učinkovitosti uspostavljenih mehanizama i procedura zaštite zajamčenih prava. Drugim riječima, centralni problem svakako nije spremnost država da potpišu međunarodne sporazume o zaštiti ljudskih prava i obvežu se na sudjelovanje u radu različitih tijela koja se na međunarodnoj razini uspostavljaju s ciljem nadzora nad primjenom tih ugovora. Ključno je pitanje, međutim, jesu li države uistinu spremne napraviti korake koji će omogućiti funkcioniranje mehanizama zaštite prava u kojima su se prethodno obvezale sudjelovati.

Implementacija prava predstavlja konačni test uspješnosti svih nastojanja da se osigura zaštita prava i sloboda na globalnoj i regionalnoj razini. Pristajanje nacionalne države na izvanjsku kontrolu njenih postupaka, ideja koja je bila nezamisliva unutar klasične koncepcije državnog suvereniteta, danas je uobičajeni postupak (premda i standardno problematičan u fazi kada se u nadzornoj proceduri utvrdi da je neka država prekršila svoje obveze). Uspostavljanje poželjnih standarda zaštite ljudskih prava na međunarodnoj razini iziskuje, dakle ne samo sastavljanje kataloga prava i sloboda koje će se jamčiti pojedincima i grupama, već i stvaranje određenog oblika nadzora nad provođenjem obveza koje države u pravilu preuzimaju potpisivanjem jednog takvog dokumenta. Države potpisnice često posljedično stvaraju različite i brojne nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, a zajedno s međunarodnim institucijama one čine mrežu, odnosno sustav zaštite prava.

O novim međunarodnim i supranacionalnim institucijama koje su stvorene s ciljem poboljšanja mehanizama kontrole govori se i u knjizi pod naslovom **New Institutions for Human Rights Protection** koju je uredio **Kevin Boyle**, profesor prava na Sveučilištu Essex, a objavljena je kao sv. XVIII/2 u zbirci predavanja Akademije za Europsko pravo iz Firence (*Collected Courses of the Academy of European Law in Florence*). Knjigu sačinjava ukupno šest radova, a otvara je uvodni tekst (*Introduction*, str. 1.-9.) koji je napisao urednik izdanja **Kevin Boyle**. Prva tri rada čine tematsku cjelinu, budući da su posvećeni UN-ovom Vijeću za ljudska prava čije je stvaranje izazvalo veliki interes u akademskim krugovima. Riječ je o sljedećim radovima: 1) **Kevin Boyle**, *The United Nations Human Rights Council: Origins, Antecedents, and Prospects* (str. 11.-47.); 2) **Nigel Rodley**, *The United Nations Human Rights Council, Its Special Procedures, and Its Relationship with the Treaty Bodies: Complementarity or Competition* (str.

49.-73.); 3) **Nadia Bernaz**, *Reforming the Human Rights Protection Procedures: A Legal Perspective on the Establishment of the Universal Periodic Review Mechanism* (str. 75.-92.). Četvrti rad napisao je **Olivier De Schutter**, a posvećen je novom europskom supranacionalnom tijelu - EU Agenciji za temeljna prava: *The EU Fundamental Rights Agency: Genesis and Potential* (str. 93.-135.). Na članak posvećen Agenciji za temeljna prava, koja je sljednica Nadzornog centra za rasizam i ksenofobiju čiji je mandat pri stvaranju Agencije znatno proširen, nastavlja se rad **Isabelle Rorive** - *A Comparative and European Examination of National Institutions in the Field of Racism and Discrimination* (str. 137.-173.). Posljednji rad autora **Gudmundara Alfredsona** posvećen je manjinskim pravima - *Minority Rights: Norms and Institutions* (str. 176.-206.). Knjiga također sadrži i kratke informacije o autorima (str. xi.), popis sudskih slučajeva (str. xiii.), popis legislative (str. xv.), kao i indeks pojmova (str. 207.-217.).

Vijeće UN-a za ljudska prava (*Human Rights Council* - HRC) relativno je nova institucija, uspostavljena Rezolucijom Opće skupštine br. 60/251 od 15. ožujka 2006. godine kao njeno pomoćno tijelo, a naslijedilo je Komisiju za ljudska prava. Potonja Komisija stvorena je temeljem čl. 69. Povelje UN-a kao jedno od pomoćnih tijela Ekonomskog i socijalnog vijeća, a u šest je desetljeća svojeg djelovanja (prvo je zasjedanje održano 1946. godine pod predsjedavanjem Eleanor Roosevelt, a posljednje u Ženevi 27. ožujka 2006. godine) često bila metom kritika, ali je istovremeno funkcionirala kao široki forum koji je na svjetskoj razini omogućavao dijalog između najrazličitijih organizacija i pokreta za zaštitu ljudskih prava. Prestankom rada Komisije prestala je postojati i njena Potkomisija za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava, a osnovan je Savjetodavni odbor kao ekspertno tijelo HRC-a sastavljeno od 18 osobno izabranih stručnjaka.

Kevin Boyle u svom radu skicira kronologiju nastanka Vijeća za ljudska prava te komparira Vijeće i Komisiju. Nastalo na valu reformi koje su zahvatile svjetsku organizaciju, Vijeće je stvoreno upravo kao odgovor na sve brojnije primjedbe na rad Komisije. Zanimljivo je pritom uočiti "zamjenu strana" do koje je s vremenom došlo i na koju Boyle upozorava. Naime, tijekom prva dva desetljeća djelovanja Komisija je bila pod dominacijom SAD-a i drugih zapadnih država, da bi kasnije te iste države koristile argument politiziranosti Komisije kao osnovu zahtjeva za njeno raspuštanje. Problemi su bili posebno vidljivi u procesu izbora država članica - u sastavu Komisije tako su se redovito nalazile države koje su bile optužene za teška kršenja ljudskih prava, poput primjerice Sudana ili Libije (SAD su inače intenzivirale prigovore posebno nakon što su 2001. godine, a po prvi put od njenog formiranja 1946., izgubile mandat u Komisiji - u njen su se sastav međutim vratile već 2003. godine).

Glavni zadatak HRC-a u osnovi je neizmijenjen u odnosu na zadaće Komisije: razmatranje i upozoravanje na kršenja ljudskih prava, uključujući teška i sistematska kršenja, te davanje preporuka. HRC je međuvladino tijelo sastavljeno od predstavnika 47 država koji se izabiru po regionalnom ključu (Boyle pritom upozorava na značaj koji regionalna, ali i druga svrstavanja imaju za rad UN-a

u cjelini, a reflektirat će se i u radu Vijeća). Članovi HRC-a biraju se direktno i individualno, tajnim glasovanjem i to običnom većinom glasova u Općoj skupštini. Mandat traje tri godine i postoji mogućnost reizbora. Osim toga, prilikom izbora država članica HRC-a vodit će se računa o njihovom angažmanu u promociji i zaštiti ljudskih prava, a ukoliko se pokaže da je neka od država odgovorna za teška i sistematska kršenja ljudskih prava, tada Opća skupština može suspendirati njen mandat u Vijeću.

Posebnu važnost u funkcioniranju opisane procedure trebao bi imati mehanizam periodičkih izvještaja – *Universal Periodic Review* (UPR). O UPR mehanizmu, kao o istinskoj i pravoj inovaciji koju je donijelo formiranje Vijeća za ljudska prava, piše **Nadia Bernaz**. UPR procedura je, sukladno Rezoluciji 60/251 Opće skupštine, zasnovana na pružanju objektivnih i pouzdanih podataka o ispunjavanju obveza i zadataka koje su države članice UN-a preuzele u području zaštite ljudskih prava (uključujući i osvrt na stanje u području humanitarnog prava). UPR procedura detaljnije je uređena dokumentima HRC-a. Periodični izvještaji, koje države članice podnose jednom u četiri godine, temelje se na Povelji UN-a, Općoj deklaraciji o pravima čovjeka, međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima kojih je pojedina država stranka, primjenjivom međunarodnom humanitarnom pravu - obvezujućem ugovornom i običajnom pravu, kao i soft-law instrumentima. Sve ovo čini uistinu široku, ali i potencijalno problematičnu bazu za provođenje nadzora, što se je i pokazalo u diskusijama koje su uslijedile.

Izuzetno je važno pitanje i kako će Vijeće funkcionirati unutar postojeće institucionalne infrastrukture svjetske organizacije, a posebno u odnosima s ostalim dijelovima UN-ovog sustava zaštite ljudskih prava (Visoki predstavnik za ljudska prava, brojne agencije i nadzorna tijela, itd.). Ovo pitanje problematizira **Nigel Rodley**, koji podsjeća da su se unutar UN-a iz povijesnih razloga paralelno razvijala 2 tipa procedura nadzora: prvi, u koji spadaju nadzorna tijela osnovana ugovorima o ljudskim pravima (tzv. *treaty bodies* – ugovorna tijela koja nadziru primjenu pojedinog ugovora, poput primjerice Odbora za prava čovjeka koji je uspostavljen Paktom o građanskim i političkim pravima, etc.); te drugi, tzv. *non-treaty procedures* ili *Charter-based mechanisms*, koji imaju svoj temelj u Povelji UN-a. Postojanje različitih nadzornih procedura i mehanizama, posebno sagledano u svjetlu početka funkcioniranja UPR procedure, logično navodi na pitanje o njihovom odnosu (*complementarity or competition?*). Rodleyeva analiza ipak sugerira da je malo vjerovatno da će doći do preklapanja i dupliciranja rada između dva tipa nadzornih mehanizama, kao i da se potencijalni takvi problematični slučajevi mogu premostiti postojećim sredstvima koja omogućuju da se svako pojedino nadzorno tijelo koristi rezultatima drugih i nadograđuje ih, djelujući pritom u duhu međusobne suradnje. Rodley, stoga zaključuje da će dva tipa nadzornih mehanizama u praksi funkcionirati kao izrazito komplementarna sredstva osiguravanja poštivanja preuzetih obveza glede promocije i zaštite ljudskih prava.

O Agenciji EU za temeljna prava (EU Fundamental Rights Agency - FRA)

u našoj se je pravnoj literaturi nešto više pisalo nego o HRC-u, pa stoga tek upućujemo potencijalne čitatelje na činjenicu da je autor rada o FRA **Olivier De Schutter**, kao bivši predsjedavajući Mreže nezavisnih eksperata za temeljna prava (EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights), a danas član ekspertne savjetodavne grupe Agencije poznatije pod skraćenim nazivom FRALEX (Fundamental Rights Agency Legal Experts), svakako veoma kompetentan analitičar procesa njenog nastanka i potencijala koji ima u zaštiti ljudskih prava na razini Europske unije (*genesis and potential*).

Agencija za temeljna prava nastala je proširivanjem mandata Europskog nadzornog centra za rasizam i ksenofobiju (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* - EUMC), a u radu **Isabelle Rorive** analiziraju se nacionalne institucije koje djeluju upravo na tom području. Unatoč činjenici da je europsko anti-diskriminacijsko zakonodavstvo posljednjih godina opsegom i kvalitetom mehanizama koje predviđa napravilo značajan iskorak, Rorive upozorava na potrebu, odnosno nužnost da i nacionalna zakonodavstva te posebno institucije koje se posljedično formiraju prate europske standarde. Nacionalna tijela za borbu protiv različitih vidova diskriminacije (tzv. *equality bodies*) imaju brojne i raznovrsne modalitete djelovanja, bilo da razvijaju posebne mehanizme rješavanja sporova, ispituju pojedinačne pritužbe, provode različite oblike edukacije s ciljem podizanja svijesti javnosti o problemu diskriminacije, osiguravaju pomoć žrtvama i sl. One se međutim međusobno znatno razlikuju po mandatu, nadležnostima, itd., ovisno o političkom, povijesnom i kulturnom kontekstu unutar kojega se formiraju. Autorica ukazuje na nekoliko mogućih pokušaja klasifikacije (podjela ombudsmani - komisije, zatim razlikovanje na skandinavski, nizozemski, belgijski i britanski model, etc.), a pobliže analizira pet utjecajnih nacionalnih tijela (britansku *Commission for Racial Equality and Human Rights*, švedske *Ombudsmane*, belgijski *Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism*, nizozemsku *Equal Treatment Commission*, te irske *Equality Authority* i *Equality Tribunal*). Konačno, bez obzira što naglašava vidljivi napredak u borbi protiv svih oblika diskriminacije, Rorive identificira kritične točke u djelovanju nacionalnih institucija te upozorava da izazovi koji na tom planu i dalje postoje nisu nimalo zanemarivi.

Posljednji rad autora **Gudmundura Alfredssona** bavi se, u pogledu raznih oblika diskriminacije posebno ranjivima, manjinskim skupinama i njihovim pravima. Budući da su prava koja se jamče pripadnicima manjina dio ukupne materije ljudskih prava, svi se međunarodni dokumenti o ljudskim pravima i instrumenti koje isti uspostavljaju, mogu i trebaju primijeniti i na manjinska prava. Podsjećajući na činjenicu da ne postoji univerzalno prihvaćena definicija pojma manjine na međunarodnoj razini, autor procjenjuje da se pod ovaj pojam može podvesti čak četvrtina svjetskog stanovništva. Analiza međunarodnih standarda i nadzornih mehanizama u području zaštite ljudskih prava, bilo da je riječ o procedurama u okviru međunarodnih organizacija (npr. Odbor za ljudska prava UN-a) koje pripadnici manjina više ili manje često koriste, ili pak o specifičnim procedurama koje su kreirane upravo za zaštitu njihovih prava (npr.

Visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine), ukazuju na nedovoljnu razinu zaštite. Međutim, unatoč svim manjkavostima po pitanju zaštite manjina od strane međunarodne zajednice, Alfredsson ukazuje na to da je problem znatno veći na razini nacionalnih država. Unatoč spremnosti da sudjeluju u međunarodnim instrumentima kojima se štite prava manjina, autor tvrdi da države i dalje ostaju vjerne idejama suvereniteta i nacionalne hegemonije, što često rezultira tretmanom pripadnika manjina kao građana drugog reda. Volja naroda međutim nije tek i samo volja većine, a poštivanje prava manjina je preduvjet da bi bilo koja vlada bila uistinu reprezentativna.

Konačno, istaknimo da je značaj ove knjige ponajprije u tome što čitatelja informira o različitim novim institucijama koje se posljednjih godina formiraju na polju zaštite ljudskih prava, te kao takva može poslužiti kao solidno polazno mjesto svima koji žele istražiti novije trendove na ovom širokom i brzo rastućem području pravne ekspertize. One pak čitatelje, koji već posjeduju osnovna znanja i traže detaljniji uvid u materiju, treba ipak upozoriti na činjenicu da je iza UN-ovog Vijeća za ljudska prava i Agencije EU za temeljna prava sada već nekoliko godina djelovanja, pa se informacije iz radova objavljenih u ovoj knjizi preporuča nadograditi i najrecentnijim podacima o rezultatima rada spomenutih tijela.