

BUDISLAV VUKAS

KONVENCIJE EVROPSKOG SAVJETA O ZAŠTITI PRAVA ČOVJEKA

Spominjanje prava čovjeka u Povelji Ujedinjenih naroda (preambula, st. 2, čl. 1; st. 1, čl. 13; čl. 55. i 76) označilo je početak ubrzanog razvoja normi međunarodnog prava o općim pravima svake ljudske osobe. U nekim ranijim razdobljima međunarodna zajednica je donosila pravila o zaštiti posebno ugroženih ljudskih grupa: roblja, manjina, izbjeglica. Općenita zaštita ljudskih prava ostajala je predmetom normiranja unutrašnjih pravnih sistema pojedinih država.¹

Inicijativa Povelje počela se realizirati u Ujedinjenim narodima: Gospodarsko i socijalno vijeće osnovalo je Komisiju za prava čovjeka, koja je izradila nacrt Opće deklaracije o pravima čovjeka. Deklaracija je prihvaćena 10. prosinca 1948, ali ona »samo proglašuje načela i ne predstavlja obveze za države članice«.² Rad na izradi međunarodnih ugovora, »paktova«, u kojima bi bila precizirana načela iz Opće deklaracije i koji bi predstavljali obveze za države potpisnice, zbog neslaganja država nije napredovao.

Međutim, u vrijeme dok se još nije moglo predvidjeti da će rad na izradi i prihvaćanju Međunarodnih paktova o pravima čovjeka potrajati osamnaest godina, zemlje Zapadne Evrope okupljene u Evropskom savjetu, u mnogo su kraćem vremenu izradile i potpisale Konvenciju o očuvanju prava čovjeka i osnovnih sloboda.

Te su države već u preambuli Statuta Evropskog savjeta (potpisanom u Londonu 5. svibnja 1949) izrazile »odanost duhovnim i moralnim vrijednostima koje su zajednička baština njihovih naroda i istinski izvor individualne slobode, političke slobode i vladavine prava, načelima koja

¹ Nauka međunarodnog prava je, međutim, predviđala i predlagala međunarodnu zaštitu prava čovjeka. Tako je Institut za međunarodno pravo izglasao 12. listopada 1929. godine Deklaraciju o međunarodnim pravima čovjeka, u kojoj proglašuje dužnost država da štite život, slobodu i imovinu čovjeka, njegovo pravo na ispovijedanje vjere i upotrebu jezika. Bez diskriminacije na temelju spola, rase jezika ili vjere, državljanji uživaju pravo na školovanje i vršenje ekonomskih aktivnosti. Državljanstvo može biti oduzeto samo na temelju zakona. Vidi: Revue de Droit International, T. V, 1930, str. 9, 10.

² Andrassy, Opća deklaracija o pravima čovjeka, u prijevodu Povelje Ujedinjenih naroda izrađenom u Institutu za međunarodno pravo i međunarodne odnose u Zagrebu, Zbirka pravnih propisa 15, Zagreb, 1964, str. 116. O pravnoj prirodi Opće deklaracije vidi i: Bartoš, Međunarodno javno pravo, I knjiga, Beograd 1954, str. 399; Avramov, Međunarodno javno pravo, Beograd 1963, str. 227.

su osnova svake prave demokracije«. ³ Na temelju tih načela je osiguravanje uživanja prava čovjeka svim osobama pod jurisdikcijom članica postavljeno kao uvjet članstva u Savjetu (čl. 3 i 4). Nepoštovanje tih prava može dovesti do isključenja države iz Savjeta, dvotrećinskom odlukom Odbora ministara (čl. 8).

Od prvih sastanaka organa Evropskog savjeta, prava čovjeka su jedno od centralnih tema njihova interesa. Savjetodavna skupština Savjeta inicirala je već krajem 1949. godine rad na donošenju Evropske konvencije o pravima čovjeka. Suradnjom niza organa Savjeta (Odbora pravnih stručnjaka, Odbora viših funkcionera, Odbora ministara, Savjetodavne skupštine) omogućeno je potpisivanje Konvencije o očuvanju prava čovjeka i osnovnih sloboda već 5. svibnja 1950. godine. ⁴

Koji su razlozi takvom razvoju? Sigurno je da su značajnu ulogu u podsticanju akcija država Zapadne Evrope u formuliranju prava čovjeka odigrale Povelja i Opća deklaracija o pravima čovjeka. Evropska konvencija se u preambuli i poziva na Opću deklaraciju, u nekim je člancima preuzela i njene formulacije pojedinih prava, a njeni su se redaktori koristili prvim rezultatima rada na Paktovima prava čovjeka u Ujedinjenim narodima. ⁵ Zapreke na koje su Ujedinjeni narodi nailazili zbog raznovrsnosti njihovog članstva, nisu bile toliko značajne u krugu država evropskog Zapada. Zajedničke osobine historijskog, socijalnog i ekonomskog razvoja omogućile su članicama Evropskog savjeta brže formuliranje prava i sloboda koje su te države bile spremne da garantiraju osobama pod njihovom jurisdikcijom. ⁶

Po mišljenju A. H. Robertsona, internacionaliste koji se sudjelovao u svim zbivanjima evropskog zakonodavstva o pravima čovjeka, tolikoj brzi Zapadne Evrope za zaštitu ljudskih prava pridonijeli su i neki politički faktori. U prvom redu strah od mogućnosti uskrnuća diktature u samim tim zemljama i ponavljanja tragičnih događaja koji su doveli do svjetskog rata, a koji su i započeli postepenim gušenjem ljudskih prava, a s druge strane želja država Zapadne Evrope da se distanciraju od socijalnih i ekonomskih promjena u istočnom dijelu Kontinenta. ⁷ Dakle, pred latentnim opasnostima iz vlastitog društva, i kao zaštitu od novih društvenih odnosa na Istoku, države Zapadne Evrope ugovorile su zaštitu onih prava koja su u toj sredini osnova »svake prave demokracije«. »Konvencija o pravima čovjeka, potpisana u Rimu, bila je zamišljena od petnaest država članica kao osnovni branik za očuvanje njihovog za-

³ Statut Evropskog savjeta, Nations Unies, Recueil des Traités (dalje: RT), Vol. 87, str. 103. Statut je stupio na snagu 3. kolovoza 1949. O uzrocima formiranja Evropskog savjeta i njegovim osnovnim obilježjima vidi: Vukadinović, Procesi i koncepcije evropskog ujedinjavanja, Politička misao, 1967, br. 2, str. 336.

⁴ RT, Vol. 213, str. 221. Do početka svibnja 1966. godine Konvenciju su ratificirale ove države: Austrija, Belgija, Cipar, Danska, Grčka, Irska, Island, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, SR Njemačka, Švedska, Turska i Velika Britanija. Vidi: Council of Europe, European Convention on Human Rights, Collected Texts, Fifth Ed., Strasbourg 1966, Section I.

⁵ Vidi: United Nations, Yearbook on Human Rights for 1950, New York 1952, str. 419.

⁶ Yearbook on Human Rights, str. 418.

⁷ Robertson, La Convention Européenne des Droits de l'Homme, I, predavanje održano 1963. godine na Faculté Internationale pour l'Enseignement du Droit Comparé, str. 4.

jedničkog nasljedja političkih tradicija, ideala, sloboda i poštovanja vladavine prava«, rekao je profesor C. H. M. Waldock, predsjednik Evropske komisije za prava čovjeka, u Bruxellesu 1958. godine.⁸

U takvoj sredini relativno podudarnih osobina i interesa država, Evropski savjet je, uz niz drugih aktivnosti, inicirao zaključivanje mnogih međunarodnih instrumenata o međudržavnoj suradnji u Zapadnoj Evropi na polju socijalnog osiguranja, zdravstva, prosvjete, nauke, pravne pomoći, mirnog rješavanja međunarodnih sporova, saobraćaja, privrednog prava, zaštiti izbjeglica i osoba dvostrukog državljanstva.⁹ Niz tih ugovora posredno se odnosi na zaštitu ekonomskih, socijalnih, kulturnih i političkih prava čovjeka. Posebnu pažnju moramo posvetiti dvjema konvencijama koje su donesene radi neposredne zaštite tih prava: već spomenutoj Konvenciji o očuvanju prava čovjeka i osnovnih sloboda i Evropskoj socijalnoj povelji, potpisanoj u Torinu, 18. listopada 1961. godine.¹⁰ Rimska konvencija izmijenjena je dopunjena s pet protokola, od kojih je samo Prvi, potpisan 20. ožujka 1952. godine u Parizu, stupio na snagu.¹¹ Obje su te konvencije i formalno otvorene samo pristupu članova Evropskog savjeta (čl. 66. Konvencije i čl. 35. Povelje). Konvencija predviđa i automatski gubitak svojstva potpisnika za države koje prestanu biti članovima Savjeta (st. 3, čl. 65.).

1. ZAŠTIĆENA PRAVA

Rimska konvencija odnosi se na slijedeća »politička« prava; pravo na život; pravo na slobodu od zlostavljanja, robovanja, prisilnog rada; pravo na slobodu i sigurnost; pravo na pravedan sudski postupak; zabranu retroaktivnog primjenjivanja krivičnih propisa; pravo poštovanja privatnog i obiteljskog života; pravo na slobodu misli, izražavanja, savjesti i vjeroispovjesti; pravo na mirno udruživanje i osnivanje sindikata; pravo na sklapanje braka i osnivanje obitelji (čl. 2. do 12).

Za razliku od Opće deklaracije Evropska konvencija ne zadovoljava se samo navođenjem pojedinih prava, već je sadržaj većine prava detaljnije opisan, što svakako olakšava primjenu Konvencije. Npr. nabrojene su najčešće povrede prava na slobodu i sigurnost (čl. 5.); uvjeti pravednog sudskog postupka (čl. 6.); način povrede prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, stana i dopisivanja (st. 2. čl. 8.), kao i prava na slobodu misli, savjesti i vjere (čl. 9). Kod nekih su prava nabrojene izuzetne okolnosti, u kojima lišavanje pojedinca od uživanja nekog prava ne predstavlja povredu preuzetih obveza po Konvenciji. Tako

⁸ Vidi: Waldock, *The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, *The British Year Book of International Law*, 1958, str. 356.

⁹ Do svibnja 1966. potpisano je 54 međunarodna instrumenta u okviru Evropskog savjeta. O planu drugih aktivnosti Savjeta vidi: *Man in a European Society*, Programme of Work for the Intergovernmental Activities of the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 2nd May 1966.

¹⁰ Vidi RT, Vol. 529, str. 89. Povelju su ratificirale Danska, Irska, Norveška, SR Njemačka, Švedska i Velika Britanija.

¹¹ RT, Vol. 215, str. 262. Tekstove ostalih Protokola vidi u: *Council of Europe, European Convention on Human Rights, Collected Texts, Fifth Ed., Strasbourg 1966, Section 1.* (dalje: *Collected Texts*)

se npr. obavezna vojna služba ili obavezan rad prigodom prirodnih nezaklonitog sudskog postupka, ili radi izolacije za okolnu opasnost botanika; krivični propisi mogu se i retroaktivno primjenjivati protiv počinitelja krivičnog djela protivnog općim načelima prava priznatim od civiliziranih naroda (st. 2, čl. 7), a sloboda izražavanja može biti zakonom ograničena radi nacionalne sigurnosti, očuvanja teritorijalne cjelovitosti, javne sigurnosti i reda, sprečavanja zločina, zaštite morala ili zdravlja ... (st. 2, čl. 10).

Prvim protokolom Konvencija je upotpunjena s tri nova prava o kojima tokom ugovaranja same Konvencije nije bila postignuta puna suglasnost. Čl. 1. Protokola garantira pravo svake fizičke i pravne osobe na uživanje imovine, ali su zbog razlika u pravnim i ekonomskim sistemima potpisnica, predviđene i mogućnosti zakonskog ograničenja tog prava radi javnog interesa. Na temelju prava na obrazovanje, države potpisnice su se obavezale da će u obrazovanju i nastavi ispunjavati pravo roditelja na odgoj i poduku djece u skladu s vjerskim i filozofskim uvjerenjima roditelja (čl. 2). Osiguranje ispunjenja tog prava u slučajevima gdje se radi o takvim jezicima i filozofskim koncepcijama koje su u izoliranoj manjini, zaista je vrlo teško izvedivo.¹²

U tom su se Protokolu države obvezale da u razumnim vremenskim razmacima provedu izbore za zakonodavno tijelo. Izbori moraju biti održani tajnim glasanjem, i u uvjetima koji osiguravaju slobodan izraz volje naroda (čl. 3). Kako je ova odredba ugovorena u krugu država zapadne demokracije, vizija »slobodnih izbora« redaktora ovog članka osniva se na višepartijskom političkom sistemu.

Četvrti protokol formulira još neka prava, koja su spomenuta već u Općoj deklaraciji: zabranu lišavanja slobode zbog nemogućnosti ispunjenja ugovorne obveze (čl. 1); pravo na slobodno kretanje i izbor boravišta u zemlji gdje se osoba zakonito nalazi (st. 1, čl. 2); pravo da se napusti svaka zemlja, uključujući i vlastitu (st. 2, čl. 2); zabranu protjerivanja i sprečavanja ulaska osoba na područje države čiji su državljani, bilo na temelju individualnih ili kolektivnih mjera (čl. 3), te zabranu kolektivnih protjerivanja stranaca (čl. 4).¹³

Prava ugovorena u protokolima smatraju se dodatkom Konvenciji, i sve odredbe Konvencije odnose se i na ta prava (čl. 4. Prvog i čl. 6. Četvrtog protokola).

Države ugovornice priznaju prava iz Konvencije i Protokola ne samo svojim državljanima, već svim osobama koje su pod njihovom jurisdikcijom (čl. 1), bez obzira na razlike: spola, rase, boje, jezika, vjere, političkih ili drugih stavova, nacionalnog ili društvenog porijekla, pripad-

¹² Pred Evropskom komisijom za prava čovjeka iznesena je žalba protiv Belgije zbog neispunjavanja dužnosti omogućavanja školovanja na jeziku manjine. Vidi i: Robertson, *The European Convention for the Protection of Human Rights*, British Year Book of International Law, 1950, str. 161.

¹³ I neka druga prava se nastoji unijeti u dodatne protokole. Tako je Savjetodavna skupština Evropskog savjeta u Preporuci 293 (1961) predložila nacrt formulacije prava azila, ali iako je pravo azila razmatrano u Odboru stručnjaka za prava čovjeka, do danas nije nađen kompromisan sadržaj i oblik dokumenta o tom pravu.

nosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja ili bilo koje druge okolnosti (čl. 14). Ipak, predviđena je mogućnost ograničenja političke aktivnosti stranaca (čl. 16). Sve osobe kojima je povrijeđeno neko od prava zagarantiranih Konvencijom imaju pravo na efektivnu zaštitu pred nacionalnim organima i u slučaju kad su povrijeđeni od osobe koja je tu povredu počinila u vršenju svojih službenih dužnosti (čl. 13).

Evropskom socijalnom poveljom obuhvaćena su prava čovjeka na: rad; sigurnost i higijenu na poslu; pravednu naknadu za rad; sindikalno udruživanje; kolektivne pregovore; posebnu zaštitu djece, omladine i zaposlenih žena; profesionalnu orijentaciju; profesionalno usavršavanje; zaštitu zdravlja; socijalno osiguranje; socijalnu i liječničku pomoć; profesionalno usavršavanje i profesionalnu i društvenu rehabilitaciju fizičkih i mentalnih invalida; posebnu socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu obitelji, majki i djece; vršenje oneroznih aktivnosti na području drugih država ugovornica; te na posebnu zaštitu i pomoć radnika emigranata i njihovih obitelji. I prava iz Povelje osiguravaju se bez diskriminacije (preambula).

2. STVARNI OPSEG OBVEZA DRŽAVA

Obveze koje su države preuzele na temelju Evropske konvencije o pravima čovjeka i Evropske socijalne povelje nisu jednake u odnosu na sva prava. One su na razne načine ograničene.

a) Geografski domet

Ratifikacijom pojedine države proteže se primjena Konvencije i Povelje na njeno metropolitansko područje. St. 1, čl. 34. Povelje ovlašćuje države da prilikom potpisa ili deponiranja instrumenta o ratifikaciji, odrede područje koje smatraju metropolitanskim za svrhu primjene Povelje.¹⁴ S druge strane države su ovlaštene da u trenutku ratifikacije ili u bilo kojem kasnijem času, prošire primjenu Konvencije (st. 1, čl. 63) ili čak samo dijela Povelje (st. 2, čl. 34) i na pojedino ili sva područja za čije međunarodne odnose odgovara ta država. Danska, Nizozemska i Velika Britanija proširile su primjenu Konvencije na niz nezavisnih područja.¹⁵ Dakle, oba se ugovora mogu primjenjivati i izvan Evrope, a Povelja se ne mora odnositi na neki evropski dio područja potpisnice, ako je njenom deklaracijom isključen iz metropolitanskog područja (npr. Svalbard deklaracijom Norveške). Međutim, kad neko od zavisnih područja preraste u samostalnu državu, njega više ne vezuje izjava bivše države upraviteljice. Ako je ta nova država član Evropskog savjeta, otvoren joj je pristup Konvenciji i Povelji (npr. Malta).

¹⁴ Tako je Danska izjavila da su Faer Oer otočje i Grönland izvan njenog metropolitanskog područja, a Norveška je isključila Svalbard i Jan Mayen. RT, Vol. 529, str. 138.

¹⁵ Danska na Grönland (postao je dio metropolitanskog područja 5. lipnja 1953), Nizozemska na Surinam, a Velika Britanija između ostalih područja i na: Aden, Bahamsko otočje, Barbados, Basutoland, Bechuanaland, Bermuda, Britansku Guianu, Britanski Honduras, Fiji otočje, Gambiju, Gibraltaru, Maltu otok Man, Mauritius, Sjevernu Rodeziju, Swaziland. Vidi: Collected Texts, Section 5.

b) Rezerve

Čl. 64. Konvencije dozvoljava državama potpisnicama da formuliraju rezervu na sadržaj neke od odredaba Konvencije, u onom opsegu u kojem se ta odredba ne slaže s nekim njenim unutrašnjim propisom. Nisu, međutim, dozvoljene općenite rezerve.

Pitanje prihvata obveza država u vezi s pravima iz Socijalne povelje riješeno je na neuobičajen način. Prvi dio Povelje, u kojem su nabrojena socijalna prava, predstavlja za potpisnice samo deklaraciju ciljeva čijem ostvarenju one teže (čl. 20). Iz drugog dijela, u kojem je preciziran sadržaj pojedinih prava države su dužne prihvatiti barem pet od sedam članaka, koje su redaktori Povelje smatrali najvažnijima: čl. 1. (pravo na rad); čl. 5. (pravo na sindikalno udruživanje); čl. 6. (pravo na kolektivne pregovore); čl. 12. (pravo na socijalno osiguranje); čl. 13. (pravo na socijalnu i liječničku pomoć); čl. 16. (pravo obitelji na socijalnu, pravnu i ekonomsku pomoć) i čl. 19. (pravo radnika emigranata i njihovih porodica za zaštitu i pomoć). Uz to države moraju prihvatiti druge članke Povelje do ukupnog broja od 10 članaka ili 45 njihovih stavaka. Kad znamo da Povelja sadrži devetnaest članaka u kojima su sadržana pojedina prava, s ukupno 72 stavka, moramo zaključiti da su spomenute odredbe mogle znatno ograničiti značaj donošenja Povelje. Države koje su je dosad ratificirale prihvatile su većinu njenog sadržaja, a uvijek najbitnije članke (1, 5, 6).¹⁶ Prihvaćene obveze ne mogu biti predmetom ograničenja izvan odredaba same Povelje, osim takvih koja su zakonom propisana i nužna u demokratskom društvu radi zaštite prava i sloboda drugih ili radi očuvanja javnog interesa i nacionalne sigurnosti javnog zdravlja ili morala (čl. 31).

c) Rat

Oba ugovora dozvoljavaju državama da u slučaju rata ili neke druge situacije koja ugrožava život nacije mogu poduzeti mjere kojima odstupaju od obveza preuzetih na temelju odredaba tih ugovora (čl. 30. Povelje i čl. 15. Konvencije). Ne može se, međutim, odustati od osiguranja prava na život, dužnosti da se čovjek ne zlostavlja, zabrane ropkih odnosa i zabrane retroaktivne primjene krivičnih zakona (st. 2, čl. 15. Konvencije). O početku i prestanku tih izuzetnih mjera mora biti obaviješten Glavni tajnik Evropskog savjeta. Organi koji nadziru ponašanje država u skladu s ova dva evropska ugovora nadležni su da donesu konačnu odluku o tome da li je takva izuzetna situacija u pojedinoj zemlji zaista postojala.¹⁷

¹⁶ Vidi deklaracije država na temelju st. 1, čl. 20. u RT, Vol. 529, str. 135.

¹⁷ U sporu Grčke i Velike Britanije o primjeni čl. 15 Konvencije na situaciju na Cipru, Evropska komisija za prava čovjeka je uputila na Cipar jednu potkomisiju da ispita opravdanost postupka Velike Britanije.

Iako različito formulirani, čl. 60. Konvencije i čl. 22. Povelje donose o ovom pitanju isto pravilo: odredbe ovih ugovora ne utiču na važenje obveze država potpisnica iz drugih međunarodnih ugovora ili na unutrašnje propise koji garantiraju viši stupanj zaštite ljudskih prava od onoga koji je predviđen u Povelji i Konvenciji.

3. SISTEM ZAŠTITE UGOVORENIH PRAVA

Neriješeni problemi međunarodnog prava – osiguranje provođenja njegovih normi i sankcije za povredu međunarodnih obveza, javljaju se na polju zaštite prava čovjeka u novom svjetlu. Norme su ugovorene među državama, ali ne za međudržavne odnose, već za odnose država i pojedinaca. Zato, ako i postoji obvezatan put za rješavanje međudržavnih sporova o povredama ljudskih prava, države iz raznih političkih razloga nisu zainteresirane da mu pribjegnju.¹⁸ Svrha ugovaranja zaštita prava čovjeka može biti postignuta tek onda ako je pojedincu osiguran i put zaštite tih prava od mogućih povreda sa strane njegove države i trećih država. Zaštita prava predviđenih u međunarodnom ugovoru može biti pružena i pred nacionalnim organima, kad je sadržaj međunarodnog ugovora postao dio internog pravnog sistema. Tako je u niz zapadnoevropskih zemalja sadržaj Konvencije o pravima čovjeka, na temelju ustavnih propisa, dio unutrašnjeg prava (Belgija, Nizozemska, Luksemburg, SR Njemačka, Italija, Turska, Grčka i Austrija).¹⁹

Međunarodna zaštita predviđena je Evropskom konvencijom o ljudskim pravima sistemom izvještaja (čl. 57), te djelovanjem Evropske komisije za prava čovjeka (čl. 20 do 37) i Evropskog suda za prava čovjeka (čl. 38. do 56). Evropska socijalna povelja pozna samo izvještavanje država o ispunjenju obveza preuzetih po Povelji (čl. 21. do 29).

a) Izvještavanje

Potpisnice Konvencije dostavljaju na zahtjev Glavnog tajnika Evropskog savjeta objašnjenja o načinu provođenja obaveza iz Konvencije u unutrašnjem pravu (čl. 57).

Odredbe Socijalne povelje detaljnije razrađuju sistem izvještavanja. Izvještaji o provođenju preuzetih obaveza podnositi će se Glavnom tajniku za dvogodišnja razdoblja (čl. 21). Uz to su države dužne podnijeti i izvještaje o onim odredbama Povelje koje nisu prihvatile, kad to od njih zatraži Odbor ministara Evropskog savjeta (čl. 22). Postupak razmatranja izvještaja odvija se u nekoliko faza:

1) Razmatra ih Odbor sastavljen od najmanje sedam stručnjaka, imenovanih od Odbora ministara (čl. 25);

¹⁸ U evropskom sistemu osiguranja prava čovjeka samo su tri međudržavna spora do sada rješavana. Dvije žalbe Grčke protiv Velike Britanije zbog ograničavanja sloboda na Cipru, i žalba Austrije protiv Italije zbog povreda Konvencije u sudskim postupcima zbog događaja u Južnom Tirolu.

¹⁹ Waldock, o. c, str. 358.

2) a) Izvještaji i zaključci Odbora stručnjaka ispituju se pred jednim pododborom Socijalnog savjeta Evropskog savjeta. Taj je pododbor sastavljen od predstavnika stranaka Povelje (čl. 27).

b) Zaključci Odbora stručnjaka raspravljaju se u Savjetodavnoj skupštini Evropskog savjeta (čl. 28).

3) Na temelju zaključaka pododbora i Savjetodavne skupštine Odbor ministara donosi potrebne preporuke pojedinim državama ugovornicama.

U nekim fazama ovog postupka sudjeluju u ulozi promatrača ili savjetodavca i predstavnici nacionalnih i međunarodnih organizacija radnika i poslodavaca, kao i Međunarodne organizacije rada (čl. 23, čl. 26 i st. 2, čl. 27).

b) *Evropska komisija za prava čovjeka*

Ta komisija sastavljena je od onolikog broja članova koliko ima država ugovornica, ali oni nisu predstavnici država. U Komisiji ne mogu biti dva člana s istim državljanstvom (čl. 20 i 23). Grupa predstavnika svake države ugovornice u Savjetodavnoj skupštini predlaže tri kandidata, od kojih dvojica moraju biti njeni državljani. Izbor vrši Odbor ministara apsolutnom većinom glasova (čl. 21).²⁰ Dakle, može se dogoditi da u Komisiji nema državljana neke od stranaka Konvencije, a član Komisije može biti i osoba s državljanstvom neke države koja uopće nije potpisala Konvenciju, ili uopće nije član Evropskog savjeta.

Komisiji se mogu obratiti sve države ugovornice, protiv povreda bilo koje druge stranke Konvencije (čl. 24). Posebna je vrijednost sistema zaštite iz ove Konvencije, što ona predviđa i mogućnost da se Komisiji obrate i svi pojedinci, grupe pojedinaca i nevladine organizacije. To pravo imaju pojedinci, grupe i organizacije bez obzira na to da li pripadaju krugu potpisnika Konvencije. Međutim, takva predstava može biti podnesena samo protiv onih država koje su posebnom deklaracijom pristale na takvu djelatnost Komisije (st. 1, čl. 25). Komisija je mogla započeti aktivnosti na temelju čl. 25, tek kad je šest država potpisnica pristalo na pravo individualnih žalbi (5. srpnja 1955), a do sada je podneseno više od tri tisuće žalbi.

Čl. 26. donosi poznato načelo međunarodnog prava, da se rješavanje spora na međunarodnom planu može započeti tek onda kad je iscrpljen put unutrašnjih pravnih lijekova. U roku od šest mjeseci od posljednjeg nacionalnog rješenja mogu se pojedinci, grupe, organizacije ili države obratiti Komisiji. Redaktori Konvencije naglasili su da se načelo iscrpljenja internih pravnih lijekova tumači prema »opće priznatim načelima međunarodnog prava«. U skladu je s tim načelima da se može započeti postupak pred međunarodnim organom i u nekim slučajevima kad

²⁰ Mandat članova traje šest godina. Svake tri godine obnavlja se pola sastava Komisije (čl. 22). Međutim, Peti protokol, potpisan 20. siječnja 1966. u Strasbourgu, predlaže da se Odboru ministara dade ovlast, da trajanju mandata nekih članova dade drugi rok (od tri do devet godina). Ta je odredba predložena, da se izbjegnu peteškoće koje se javljaju zbog nestalnog broja članova Komisije, koji ovisi o broju država ugovornica.

sva unutrašnja pravna sredstva nisu iscrpljena: a) kad osobi nije dozvoljeno da se posluži internim pravnim lijekom; b) kad se donošenje interne odluke nerazumno dugo oteže; c) kad nacionalni pravni lijek ne odgovara interesu koji se želi zaštititi.²¹ Žalbe i pojedinaца i država protivne čl. 26. bit će odbijene. Komisija pristupa prethodnom razmatranju žalbi pojedinaца i odbacuje anonimne žalbe, kao i one koje su u suštini jednake s nekim predmetom već rješavanim u Komisiji, te žalbe koje su već podnesene nekom drugom međunarodnom organu, a ne sadrže novih bitnih činjenica. Žalbe podnesene na temelju čl. 25. neće biti razmatrane u Komisiji i ako su inkompatibilne s odredbama same Konvencije, očito neosnovane ili predstavljaju zloupotrebu prava na žalbu (čl. 27). Najveći broj žalbi pojedinaца odbačen je već u tom prvom stadiju postupka.²²

Kontradiktornom razmatranju žalbi s predstavnicama stranaka pristupa se odmah po podnošenju Žalbi država, a tek nakon spomenutog ispitivanja u slučaju žalbi pojedinaца. Tokom te faze postupka stranke se nastoje dovesti do prijateljskog rješenja spora (čl. 28). Te funkcije izvršava Komisija preko jedne potkomisije od sedam članova (čl. 29), ali je Protokolom br. 3 predloženo prenošenje tih funkcija na samu Komisiju.²³

Ako je potkomisija uspjela u pronalaženju prijateljske nagodbe, ona podnosi izvještaj strankama spora, Odboru ministara i Glavnom tajniku Evropskog savjeta, u svrhu njegovog objavljivanja (čl. 30). Ako rješenje nije pronađeno, Komisija sastavlja izvještaj u kojem izražava mišljenje svojih članova o tome da li je optužena država zaista povrijedila Konvenciju. Taj se izvještaj dostavlja Odboru ministara i strankama, ali se on ne smije objaviti. Uz izvještaj Komisija može Odboru ministara dostaviti i određene preporuke (čl. 31).

Odbor ministara donosi konačnu odluku, ako u roku od tri mjeseca od kada mu je predmet podnesen rješavanje nije povjereno Evropskom sudu za prava čovjeka. Odluka se donosi većinom od dvije trećine ukupnog broja članova Odbora. Ako Odbor odluči da je ugovornica povrijedila Konvenciju, on ujedno odlučuje u kojem će roku država morati poduzeti mjere u skladu s odlukom Odbora. Ako država ne postupi u skladu s tom odlukom, Odbor odlučuje o daljnjim mjerama za provođenje

²¹ Vidi: Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1966, str. 475; Waldock, o. c, str. 359.

²² Velik broj žalbi odbijen je zato što se odnosio na djela počinjena prije stupanja Konvencije na snagu za pojedinu zemlju, ili se odnosio na neko pravo koje nije zaštićeno Konvencijom. Mnogo se osoba žalilo i na pravednost utvrđivanja činjenica ili primjene prava u nacionalnom sudskom postupku. Međutim, čl. 5. i 6. Konvencije garantiraju samo nepristrano vođenje postupka, »minimalne standarde« koji ne smiju biti povrijeđeni u postupku, ali ne mogu osigurati pravednu presudu. Zato se pojedinci ne mogu na temelju čl. 25. obraćati Komisiji kao samo još jednoj višoj instanci za žalbu protiv odluka nacionalnih organa. Vidi: Waldock, o. c, str. 360; Brierly, *The Law of Nations*, Sixth Ed., Oxford 1963, str. 298.

Do 1962. godine samo je o 27 žalbi zatražen odgovor države protiv koje je žalba podnesena. O postupku sa žalbama pojedinaца vidi čl. 45. Pravila o postupku Komisije, *Collected Texts*, Section 2, str. 24.

²³ I Komisija i Sud su izradili posebna Pravila o postupku. Vidi: *Collected Texts*, Sections 2 i 3.

njegove prvobitne odluke, a uz to i objavljuje izvještaj Komisije. Države ugovornice obvezale su se da smatraju obvezatnom svaku odluku Odbora ministara (čl. 32).

Postupak će završavati odlukom Odbora ministara: a) ako države koje sudjeluju u postupku nisu pristale na sudbenost Suda (čl. 46), ili b) kad nitko ovlašten (čl. 48) nije predmet podnio Sudu, iako je postojala nadležnost Suda prema državama u sporu.

c) *Evropski sud za prava čovjeka*

Sud ima toliko sudaca koliko ima članova Evropskog savjeta. Dva suca ne mogu biti istog državljanstva (čl. 38). Suce bira na devet godina Savjetodavna skupština s liste koju sastavljaju članovi Evropskog savjeta. Svaki član predlaže tri kandidata, od kojih dva moraju imati njegovo državljanstvo (čl. 39. i 40). Dakle, u sudu sjede ne samo suci predloženi od država koje nisu pristale na nadležnost suda (Cipar, Grčka, Turska, Italija), već i od onih koje uopće nisu prišle Konvenciji (Francuska, Švicarska, Malta).

Za razliku od postupka pred Komisijom, pred Sud ne mogu izići pojedinci, već samo Komisija i države ugovornice koje su posebnom deklaracijom pristale na nadležnost suda (čl. 44. i 46). Države mogu pristati na nadležnost Suda bezuvjetno ili pod uvjetom reciprociteta. U teoriji je sporno pitanje da li Komisija može pokrenuti postupak protiv države koja je pristala na nadležnost Suda pod uvjetom reciprociteta.²⁴

Nadležnost Suda odnosi se na predmete u vezi s tumačenjem i primjenom Konvencije, a u slučaju spora o nadležnosti Suda u određenom slučaju odlučuje sam Sud (čl. 45. i 49).

Sudu može biti podnesen neki spor tek onda kad Komisija ne uspije u nastojanju da dovede do sporazumnog rješenja i u roku od tri mjeseca od podnošenja izvještaja Odboru ministara (čl. 47). Ako su ti uvjeti ispunjeni, i ako se radi o državama koje su pristale na nadležnost suda, spor mogu pred Sud iznijeti:

- a) Komisija;
- b) država ugovornica čiji je državljanin žrtva povrede Konvencije;
- c) država ugovornica koja je iznijela predmet pred Komisiju;
- d) država ugovornica koja je optužena za povredu Konvencije (čl. 48).

Ugovornice su se obvezale na ispunjavanje odluka Suda (čl. 53). Presuda se dostavlja Odboru ministara, koji bdije nad njenim izvršenjem (čl. 54).

Prema sistemu Konvencije pojedinac nema *locus standi in judicio*, a njegova stanovišta može pred Sudom iznijeti predstavnik Komisije ili države koja je radi njegove zaštite pokrenula postupak. On pred Sud može doći samo kao svjedok. Međutim, tokom postupka u slučaju »Lawless«, Komisija je usvojila čl. 76. Pravila o postupku, kojim je predvidjela da u slučaju kad je postupak započet žalbom pojedinca po-

²⁴ Robertson, *The European Convention for the Protection of Human Rights*, str. 158.

vjeren Sudu, Komisija može izvještaj dostaviti i tom individualnom podnosiocu žalbe. Tu se osoba odlučilo da Komisiji dostavi izvještaj od 14. studenog 1960. Sud se izjasnio u prilog prava Komisije da izvještaj dostavi individualnom podnosiocu žalbe.²⁵ U posebnoj presudi o pitanjima postupka Sud se 7. travnja 1961. izjasnio protiv prihvaćanja primjedbi individualnog podnosioca žalbe u postupku pred Sudom. Dozvolio je, međutim, Komisiji da se posluži nekom osobom imenovanom od podnosioca tužbe, da bi pred sudom mogla vjerno iznijeti stavove povrijeđene osobe.²⁶

4. ZAKLJUČAK

a) Evropska konvencija o zaštiti prava čovjeka izuzetno je značajan regionalni dokument o zaštiti ljudskih prava. Najvrednija odlika sistema zaštite koji je u njoj ugovoren jest u pružanju mogućnosti pojedincima da pred Komisijom za prava čovjeka zatraže zaštitu od povreda počinjenih od strane država ugovornica. Iako Konvencija nije garantirala ista prava pojedincima i pred Evropskim sudom, stvarni razvoj je omogućio da se posredstvom Komisije, pred tim organom izlože stavovi individualnog podnosioca žalbe. Nesavršenost sistema Konvencije očituje se u tome što i pravo individualnih žalbi i nadležnost Suda nisu obavezno nametnuti državama.

b) Djelovanje sistema predviđenog Konvencijom imalo je velikog utjecaja na interna zakonodavstva i sudstva. U svim onim zemljama gdje je međunarodni ugovor države automatski inkorporiran u unutrašnje pravo, odredbe Konvencije i Povelje moraju se primjenjivati i pred nacionalnim organima. U nekim slučajevima države su u toku postupka pred evropskim organima za prava čovjeka mijenjale propise svog zakonodavstva koji su vrijeđali prava garantirana u Konvenciji.²⁷

c) Tokom funkcioniranja sistema zaštite prava iz Konvencije potvrđena je osnovna namjera s kojom je Konvencija i donesena: zaštita prava čovjeka i društvenih odnosa u onom obliku, u kojem postoje u državama Zapadne Evrope. Čl. 17. Konvencije, u kojem je određeno da nijedna odredba Konvencije ne smije biti protumačena tako da dozvoljava nekoj državi, grupi ili pojedincu pravo na aktivnost koja šteti pravima i slobodama predviđenim u Konvenciji, poslužio je kao sredstvo očuvanja tih odnosa. Kad je Komunistička partija, odlukom Federalnog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke proglašena ilegalnom, žalila se Evropskoj komisiji za prava čovjeka zbog povrede odredbe Konvencije o pravu na udruživanje (čl. 11). Iako je sloboda političkih partija osnova zapadnoevropskih političkih sistema, Komisija je na temelju čl. 17. odbila žalbu Komunističke partije Njemačke.²⁸

²⁵ Vidi: Brownlie, o. c, str. 477.

²⁶ Vidi: Yearbook of the European Convention (1961), str. 442-444.

²⁷ Austrija, Norveška, Belgija. Vidi: Waldock, o. c, str. 358.

²⁸ Waldock, o. c, str. 357.

d) Sasvim je neodređen odgovor na pitanje da li je evropski sistem zaštite prava čovjeka pridonio općem razvoju međunarodne zaštite tih prava. Taj relativno usavršeni sistem zaštite svakako može poslužiti kao uzor regionalnog reguliranja zaštite, ali samo onim dijelovima svijeta koji su dosegli sličan stupanj privrednog, društvenog i pravnog razvoja. Međutim, pitanje je ne će li on biti smetnja usvajanju Međunarodnih paktova o pravima čovjeka, koji su konačno izglasani 16. prosinca 1966. godine, a koji predstavljaju univerzalnu zaštitu onoga što je na regionalnom planu prihvaćeno u Evropskoj konvenciji i Evropskoj socijalnoj povelji. Postoji ozbiljna sumnja da bi mnoge zapadnoevropske zemlje imale velikih smetnji u prihvaćanju i unošenju u svoja zakonodavstva formulaciju iz Paktova, koje se odnose na istu materiju koja je ugovorena u evropskim dokumentima, ali koje često donose drukčije sadržaje. Osim toga nije sigurno da će te zemlje biti voljne da pored organa i postupaka predviđenih regionalnim instrumentima prihvate i sistem zaštite iz Paktova.²⁹

²⁹ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima prihvaćeni su 16. prosinca 1966. godine kao dodatak Rezoluciji 2200 (XXI) Opće skupštine Ujedinjenih naroda, i na temelju odluke iz te Rezolucije izloženi su potpisu, ratifikaciji i pristupu država. Do 15. svibnja 1967. godine Paktove su potpisale: Kolumbija, Kostarika, Cipar, Gvineja, Honduras, Izrael, Italija, Jamaika, Liberija, Filipini, Poljska i Urugvaj. Od tih zemalja Fakultativni protokol nisu potpisale: Gvineja, Izrael, Italija, Liberija i Poljska. Vidi: United Nations, Reference Paper No. 6, June 1967, Status of International Conventions on Human Rights as of 15 May 1967.

THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTIONS ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

SUMMARY

The Statute of the Council of Europe, signed in 1949, declared the protection of human rights as the condition of membership in the Council (art. 3 and 4), and one of the first activities of the Council's organs was the drafting of the European Convention on Human Rights. The West European states, whose basic political, economic, social and legal characteristics are equal, stipulated the protection of those rights of the individual which are in the foundations of the structure of their societies. Besides a considerable number of international instruments drafted in the framework of the Council of Europe, which indirectly relate also to the protection of human rights, two treaties are consecrated to the direct protection of these rights: the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in Rome on 4th of November 1950 (came into force on 3 September 1953), and the European Social Charter, signed in Turin, on 18 October 1961 (came into force on 26 February 1965). The first treaty is dedicated to the protection of »political«, and the second to »social« rights of the individual.

While the European Social Charter provides only for a system of reports to the Secretary General of the Council of Europe, the Convention on Human Rights contains also the provisions on the creation of special organs for the control of the states' obligations in accordance with the Convention: the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights. Any contracting party may refer to the Commission the alleged breaches of the provisions of the Convention by another party,

but a case can be brought before the Court only against the states which by a special declaration accept the Court's jurisdiction. The state can also declare the acceptance of the right of individuals, groups of individuals and non-governmental organizations to submit petitions to the Commission. The final decision is made by the Committee of Ministers of the Council of Europe, or by the European Court, if the application is submitted against a state which accepted its jurisdiction.

The function of the Convention system has a great impact on the internal legislations and courts. In all countries where the contents of an international treaty is a part of the internal legal order, the provisions of the Convention and of the Charter have to be applied also before the national organs. In some cases, during the proceedings before the European organs, states changed rules of their internal legislations which were in contradiction with the Convention.

Although the European system for the protection of human rights may have an influence on other regional systems, its impact on the universal, general protection of these rights is not determined. It is a question whether it will not be a disturbance to the acceptance of the International Covenants on Human Rights (voted in the General Assembly of the United Nations on the 16 of December 1966). A serious doubt exists about the possibility of the European states to accept and incorporate in their internal legal orders the Covenants' formulations of human rights besides those from the European treaties. It is also uncertain whether European states will be willing to accept another system of protection of human rights, at the same time with the existing European one.

THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

SUMMARY

The Statute of the Council of Europe signed in 1949 declared the protection of human rights as the condition of membership in the Council (art. 3 and 4) and one of the main activities of the Council's organs was the drafting of the European Convention on Human Rights. The West European states whose basic political, economic, social and legal characteristics are equal stipulated the protection of those rights of the individual which are in the foundations of the structure of their societies. Besides a considerable number of international instruments drafted in the framework of the Council of Europe which indirectly relate also to the protection of human rights, two treaties are connected to the direct protection of these rights: the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4th of November 1950 (came into force on 3 September 1953) and the European Social Charter signed in Turin on 18 October 1961 (came into force on 26 February 1965). The first treaty is dedicated to the protection of "political" and the second to "social" rights of the individual.

While the European Social Charter provides only for a system of reports to the Secretary General of the Council of Europe, the Convention on Human Rights contains also the provision on the creation of special organs for the control of the states' obligations in accordance with the Convention: the Commission on Human Rights and the European Court of Human Rights. The contracting party may refer to the Commission the alleged breaches of the provisions of the Convention by another party.