

Prof. dr. sc. Vesna Barić Punda
Pravni fakultet u Splitu

NAČELO NEDISKRIMINACIJE - JEDNO OD TEMELJNIH NAČELA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

UDK: 342.7 : 341

Primljeno: 1. 2. 2005.

Izvorni znanstveni članak

Suvremeni međunarodnopravni univerzalni i regionalni sustav zaštite ljudskih prava i sloboda valjana je pravna podloga za njihovu efikasnu zaštitu. Ali, ako se ograničimo isključivo na područje prava, onda je načelo o suverenosti država ona pravna snaga koja priječi provođenje mjera implementacije.

Premda je apsolutni karakter suverenosti s razvojem međunarodnog prava modificiran, države još uvijek odlučuju u kojoj mjeri ostvariti preuzete međunarodnopravne obveze. Često zbog pomanjkanja političke volje, uvjetovane različitim i složenim interesima, one ne izvršavaju ugovorene obveze pa i dalje postoji sukob između nacionalne suverenosti i međunarodnopravne obveznosti poštivanja ljudskih prava i sloboda. Upravo zbog toga autorica u ovom radu ukazuje da je sustav zaštite nedovoljno efikasan.

...Slobodi od diskriminacije pripada mjesto prije ostalih ljudskih prava upravo stoga što posljedice njezina kršenja, tj. mjere diskriminacije ljudi, imaju uvijek nehumane i dalekosežne posljedice. Po svojoj naravi diskriminacija uvijek i neizbježno proizvodi masovna i sustavna kršenja ljudskih prava...

Vladimir Đuro Degan, 2003.

1. Zaštita i ostvarivanje ljudskih prava¹ i sloboda, najviših društvenih vrijednosti, jedno je od najsloženijih i najosjetljivijih pitanja u međunarodnoj zajednici. Suvremeni međunarodnopravni univerzalni i regionalni sustav zaštite ljudskih prava i sloboda valjana je pravna podloga za njihovu efikasnu zaštitu. Ali, ako se ograničimo isključivo na područje prava, onda je načelo o suverenosti država ona pravna snaga koja priječi provođenje mjera implementacije. Premda je apsolutni karakter suverenosti s razvojem međunarodnog prava modificiran, države još uvijek odlučuju u kojoj mjeri ostvariti preuzete međunarodnopravne

¹ U literaturi se koristi(la) i sintagma *prava čovjeka (rights of man)* koja se u engleskoj terminologiji uglavnom napušta. Više se rabi izraz *ljudska prava (human rights)* jer ne ostavlja dojam da su u pitanju prava koja prvenstveno pripadaju muškarcima. V. pobliže u uporabi termina: V. Dimitrijević, M. Paunović (u suradnji s V. Đerićem), *Ljudska prava*, Beograd, 1997., str. 26.

O ljudskim pravima v.: L. Sohn, T. Buergenthal, *International Protection of Human Rights*, Indianapolis, 1973.; M. Cranston, *What are Human Rights?* London, 1973.; D. Skok, *Ljudska prava, osnovni međunarodni dokumenti*, Zagreb, 1991.; J. Donnelly, *International Human Rights*, Boulder, 1993.; M. Matulović, *Ljudska prava, Uvod u teoriju ljudskih prava*, Zagreb, 1996.; H. Robertson, J. Merrills, *Human Rights in the World*, 4th edn, Manchester, 1996.; T. Buergenthal, *Međunarodna ljudska prava*, Zagreb, 1997.; V.Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2000., str. 501.-522.; V. Crnić-Grotić, M. Matulović, *Zaštita ljudskih prava*, Dometi, Rijeka, 2002., br. 5.-6., str. 217.-230.; D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *International Human Rights*, 3rd edn, Cincinnati, 2001.; J. Rehman, *International Human Rights Law*, London, 2002.; H.J. Steiner, *International protection of Human Rights*, u: M. D. Evans, *International Law*, Oxford, 2003., pp.757.-787.

obveze. Često zbog pomanjkanja političke volje, uvjetovane različitim i složenim interesima, one ne izvršavaju ugovorene obveze pa i dalje postoji sukob između nacionalne suverenosti i međunarodnopravne obveznosti poštivanja ljudskih prava i sloboda. Zbog toga je sustav zaštite nedovoljno efikasan. Potvrđuje se uvjerenje da su u suvremenoj međunarodnoj zajednici politika i pravo i dalje usko povezani, uzajamno se dopunjuju i uvjetuju.

U međunarodnoj zajednici donijeti su brojni akti, povelje, deklaracije, univerzalni i regionalni ugovori te drugi dokumenti o zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava i sloboda u kojima je proklamirano načelo zabrane diskriminacije.² Donijete su i brojne pojedinačne deklaracije i konvencije kojima se zabranjuje diskriminacija u posebnim oblastima života.

Osnovno načelo suvremenog sustava zaštite ljudskih prava i sloboda je načelo nediskriminacije, slobode od diskriminacije, načelo jednakosti, *sklada u razlikama*.³ Načelo je pravno, političko i moralno. Najvažniji izvori prava koji se odnose na zabranu diskriminacije su ugovori (opći i regionalni).⁴

U nekim povijesnim dokumentima koji su u razvoju ljudskih prava i sloboda nedvojbeno imali pravni autoritet⁵ ne može se govoriti o načelu jednakosti (nediskriminacije) jer se u njima određena prava priznaju samo pojedinim skupinama, slojevima određene zajednice, a ne svim ljudima bez razlike. Njihova je analiza, međutim, važna zbog ideja koje su temelj suvremenog općeg (univerzalnog) i regionalnog sustava zaštite.

2. U Velikoj povelji slobode, *Magna Carta Libertatum*, (1215.) kojom su uređeni odnosi engleskog kralja i plemstva te trajno podarena određena prava i slobode ljudima izražena je želja da u engleskome kraljevstvu mogu svi, svugdje i vječno, uživati sva prava i slobode koje sadrži Povelja. Važno mjesto u razvoju ljudskih prava imaju *Habeas corpus amendment act* (1679.) kojim se štiti integritet ljudske ličnosti (pravo na slobodu i sigurnost) od raznih zloporaba državne vlasti u Engleskoj i *English Bill of Rights* (1689.), povelja koja ograničava vlast kralja (parlament postaje središte zakonodavne vlasti) i proglašava građanska i politička prava i slobode.

² Analiza odredbi o zabrani diskriminacije u pravnim izvorim slijedit će vremensku evoluciju jer je teško pronaći neki drugi objektivni kriterij. Ipak valja napomenuti da za potpuno razumijevanje nije dovoljna samo analiza sadržaja odredbi o zabrani diskriminacije u pojedinim dokumentima. Njihov potpuni smisao proizlazi iz sadržaja teksta dokumenata u cijelosti. U ovome radu zbog ograničenosti opsega nije moguće analizirati sve dokumente koji sadrže odredbe o zabrani diskriminacije. Odbir dokumenata je izbor autora i nema nikakav drugi značaj.

³ *Deklaracija o principima tolerancije* koju su države članice UNESCO-a proglasile i potpisale 16. studenog 1995., obvezuje države članice da razvijaju i poštivaju ljudska prava i temeljne slobode za sve, bez razlike u pogledu rase, spola, jezika, nacionalnog porijekla, vjere ili invalidnosti, te nalaže *borbu protiv netolerancije*. Prema čl. 1. tolerancija je i *sklad u razlikama* (kurziv u tekstu ovoga rada je dodan).

⁴ Upućujemo na zbirke dokumenata: *Human Rights: A Compilation of International Instruments* (2 vol), United Nations, New York-Geneva, 1994.; *I. Brownlie, Goodwin-Gill, Basic Documents on Human Rights*, 4th edn, Oxford, 2002.; *A. Bloed (ed), The Conference on Security and Co-operation in Europe, Analysis and Basic Documents, 1972.-1993.*, Dordrecht, Boston, London, 1993.; *M. Hamalengwa, C. Flinterman, E. Dankwa, The International Law of Human Rights in Africa: Basic Documents and Annotated Bibliography*, Dordrecht, 1988.

⁵ O najznačajnijim povijesnim dokumentima o ljudskim pravima i osnovnim karakteristikama pobliže: *Jasna Bakšić Muftić, Sistem ljudskih prava*, Sarajevo, 2002., str. 73.- 147.

Jedan od najvažnijih pravno povijesnih dokumenata u ostvarenju načela ravnopravnosti i jednakosti donijelo je trinaest američkih država 4. srpnja 1776. To je *Deklaracija o nezavisnosti* koja sadrži veličanstveno načelo da su svi ljudi stvoreni jednaki i s neotuđivim pravom na život, slobodu i težnju k sreći.

Načelo nediskriminacije sadrži *Deklaracija o pravima čovjeka i građanina* koju je u burnim povijesnim zbivanjima Francuske donijela Narodna skupština 26. kolovoza 1789. Proklamirala je: *ljudi se rađaju i ostaju slobodni s jednakim pravima* (čl. 1.); *zakon mora biti jednak za sve, bilo da štiti ili kažnjava.....Pošto su svi građani pred zakonom jednaki, jednako su im dostupna.... sva dostojanstva, mjesta i javne službe bez ikakvih razlika, osim onih koji se odnose na njihove vrline i njihov talent* (čl. 6.).

Pakt Lige naroda (1919.) u čl. 23. sadrži načelo jednakosti jer nalaže obvezu *osiguranja i održavanja pravičnih i ljudskih uvjeta rada za muškarca, ženu i dijete u područjima država članica kao i u zemljama na koje se prostiru njihovi gospodarski i industrijski odnosi, posebice obvezu osiguranja pravičnog postupanja kolonijalnih vlasti prema domorodačkom stanovništvu.*

Iako nije imala obveznu pravnu snagu *Deklaracija o pravima čovjeka* koju je usvojio Institut za međunarodno pravo 1929., pridonijela je *usklađivanju pravne svijesti civiliziranih naroda*. Upućivala je države na priznanje temeljnih prava i sloboda čovjeka bez razlike na državljanstvo, spol, rasu, jezik ili vjeroispovijest.

Zajednička izjava predsjednika SAD-a F. D. Roosevelta i predsjednika vlade Velike Britanije W. Churchilla o načelima zajedničke politike kojih su se dvije države odlučile pridržavati s obzirom na Drugi svjetski rat, a za bolju budućnost svijeta poznata pod nazivom *Atlanska povelja* (14.kolovoza 1941.), u šestom je načelu nagovijestila život slobodan od straha i bijede, tj. život bez diskriminacije kao osnov boljeg i pravednijeg uređenja odnosa u međunarodnoj zajednici. Ti se odnosi moraju temeljiti na poštivanju temeljnih prava i sloboda bez diskriminacije.

Donošenjem *Povelje Ujedinjenih Naroda* ⁶ započinje novo razdoblje u evoluciji načela zabrane diskriminacije. Ljudska prava i slobode proklamirani su kao najveća društvena vrijednost, zabranjena je diskriminacija na osnovi rase, spola, jezika ili vjere. *Povelja* proglašava vjeru u osnovna prava i vrijednosti čovjekove ličnosti i ravnopravnost muškaraca i žena. Načelo zabrane diskriminacije sadržano je u nekoliko članaka. Kao jedan od ciljeva UN u čl. 1. t. 3., npr., navodi se ostvarivanje međunarodne suradnje razvijanjem i poticanjem *poštivanja prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve bez razlike rase, spola, jezika ili vjere*. Kršenje preuzetih obveza povlači određene međunarodnopravne sankcije. Uporno vrijeđanje načela sadržanih u *Povelji* može biti razlog za isključenje države članice iz Organizacije (čl. 6.). Prema čl. 55. *Povelje* da bi se stvorili uvjeti ustaljenosti i blagostanja, potrebni za mirne i prijateljske odnose među narodima, Ujedinjeni narodi unapređuju *opće i stvarno poštivanje prava*

⁶ *Povelja UN* objavljena je u: *Narodnim novinama - Međunarodni ugovori*, br. 15/ 1993.

čovjeka i osnovnih sloboda za sve bez razlike rase, spola, jezika i vjere. U čl. 13. t.1 b) Opća skupština UN potiče proučavanje i daje preporuke u svrhu pomaganja ostvarenja prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve, bez razlike rase, spola, jezika i vjere.

Načelo nediskriminacije proklamirano u Povelji UN razrađeno je i prošireno u *Općoj deklaraciji o pravima čovjeka* koju je Opća skupština usvojila i proglasila 10. prosinca 1948.⁷ Iako je usvojena kao rezolucija (*Rez. 217 A III*) bez pravne snage, imala je veliku političku važnost i cilj – osigurati opće poštivanje i primjenu ljudskih prava i temeljnih sloboda. *Deklaracija* je prvi međunarodni dokument u kojemu se razrađuje i proširuje osnov zabrane diskriminacije. Prema čl.1. *sva se ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima*. U čl. 2. *svakome su dostupna sva prava i slobode proglašene u Deklaraciji bez razlike bilo koje vrste kao što su rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina, rođenje ili neki drugi statusi*.⁸ Potvrđuje se pravo čovjeka na različitosti, prirodne i društvene. Ono mora postati poticaj razvoja, ostati u nasljeđu čovječanstva. U čl. 7. regulira se pravna jednakost, *svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije na jednaku zaštitu zakona*. *Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakvoj diskriminaciji kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog poticanja na takvu diskriminaciju*. Ovdje se rabe formulacije *bez ikakve diskriminacije (without any discrimination), protiv bilo kakvoj diskriminaciji (against any discrimination)* umjesto taksativnog nabrojavanja različitih osnova diskriminacije. I u čl. 23. t. 2., također, nema osnova diskriminacije. Rabi se izraz *bez ikakve diskriminacije (..svatko, bez ikakve diskriminacije ima pravo na jednaku plaću za jednaki rad)*. Članak 16. t.1. uređuje pravo punoljetnog muškarca i žene da *bez ikakvih ograničenja (without any limitation) u pogledu rase, državljanstva ili vjere sklope brak i osnuju obitelj*. Ravnopravni su prilikom sklapanja braka, za vrijeme njegova trajanja i prilikom razvoda. Zabranu diskriminacije djece u ostvarivanju socijalne zaštite, a po osnovu rođenja (u braku ili izvan njega) sadrži čl.25. t.2.: *sva djeca, rođena u braku ili izvan njega, trebaju uživati istu socijalnu zaštitu*. Iako *Opća deklaracija* nije imala obveznu pravnu snagu (jer je usvojena kao preporuka) bila je inspiracija brojnih općih i regionalnih ugovora, deklaracija, rezolucija, a posebice njen sadržaj nalazimo u ustavima mnogih država. *Opću deklaraciju* kao zajednički standard trebaju postići svi narodi i nacije, te postupnim nacionalnim i međunarodnim mjerama osigurati opće i stvarno priznavanje i poštivanje u njoj utvrđenih prava i sloboda.

Odredbe *Opće deklaracije* valjalo je precizirati i pretvoriti u obvezujuće pravnotehnički definirane obveze država te osigurati njihovo provođenje (odrediti kako ljudska prava u praksi zaštititi, ostvariti, unaprijediti). U tom su pravcu,

⁷ V.: A.Eide, G. Alfredsson, G. Melander, L. A. Rehof, A. Rosas, (eds), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Dordrecht, 1992.

⁸ Osnovi nediskriminacije se ne mogu smatrati konačnim i trajno utvrđenim. Tendenciju njihova širenja odražava formulacija *neki drugi status (druge okolnosti, drugi pravni položaj)* koja se u međunarodnim i regionalnim dokumentima često rabi.

nakon 18 godina, u Općoj skupštini UN 16. prosinca 1966. donijeta dva ugovora: *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (stupio je na snagu 3. siječnja 1976.) i *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (stupio je na snagu 23. ožujka 1976.), kojima je izvršena kodifikacija temeljnih ljudskih prava i sloboda.. Uz *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* usvojen je i *Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (stupio je na snagu 23. ožujka 1976.) koji omogućava pojedincima podnošenje priopćenja ili tužbi *Odboru za ljudska prava* zbog povrede nekog od prava priznatih u Paktu. Drugi fakultativni protokol uz *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, kojemu je cilj ukidanje smrtno kazne, stupio je na snagu 11. srpnja 1991. *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*⁹ sadrži veći broj prava, s većom pravnom određenošću u odnosu na Opću deklaraciju. Među višestranim univerzalnim konvencijama o ljudskim pravima Pakt je najsveobuhvatniji. Načelo nediskriminacije nalazimo u člancima 2. t.1., 3., 14., 24., 25. i posebice u čl.26. U čl. 2. t.1. države se obvezuju poštivati i osigurati svim pojedincima na području svoje sudbenosti prava priznata Paktom *bez razlike bilo koje vrste kao što su rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina, rođenje ili neki drugi status*. Taksativno nabranje osnova zabrane diskriminacije završava vrlo širokom formulacijom *ili neki drugi status (neku drugu okolnost)*. Članak 3. se odnosi na ravnopravnost muškaraca i žena u uživanju svih građanskih i političkih prava utvrđenih Paktom. Jednakost *svih* pred sudovima regulira čl. 14. Članakom 24. svako dijete *bez ikakve diskriminacije* kao što su *rasa, boja, spol, jezik, vjera, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina ili rođenje* ima pravo da mu njegova obitelj, društvo i država pružaju zaštitu koju zahtijeva status maloljetnika. Prema čl. 25. svaki građanin ima pravo i mogućnost na sudjelovanje u javnome životu *bez ikakvih razlika* spomenutih u čl. 2. i *nerazumnih ograničenja (unreasonable restrictions)*.

Da je načelo nediskriminacije opći uvjet ostvarivanja (uživanja) svih ljudskih prava, a ne samo prava iz samoga Pakta proizlazi iz čl. 26. (iako nomotehnički ne sadrži ništa novo s obzirom na osnove zabrane diskriminacije iz čl.2.): *sve su osobe pred zakonom jednake i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu zakona. U tom pogledu zakon treba zabraniti svaku diskriminaciju i jamčiti svim osobama jednaku i djelotvornu zaštitu protiv svake diskriminacije naročito na osnovu rase, boje, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili nekog drugog statusa*. Prema čl. 26., dakle zakonom mora biti zabranjena svaka diskriminacija (ne samo pojedinih prava), uz obvezu djelotvorne zaštite od neravnopravnosti po bilo kojemu osnovu. U usporedbi s čl.14. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (1950.)¹⁰ kojim se

⁹ U istom trenutku ratificirale su ga 132 države.

¹⁰ Članak 14. glasi: *Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.*

zabranjuje diskriminacija osoba samo u pogledu uživanja prava i sloboda zaštićenih Konvencijom i njezinim dopunskim protokolima, člankom 26. Pakta se zabranjuje opća diskriminacija i neravnopravnost pred zakonom. Ni u jedan zakon ne smiju biti unijete diskriminacijske odredbe bez obzira na materiju koju će regulirati, tj. njegovu sadržinu. Posebice valja spomenuti važnu obvezu država sadržanu u čl. 27. da pripadnicima etničkih, vjerskih ili jezičnih manjina ne uskraćuju pravo da zajedno s drugim članovima svoje skupine imaju vlastiti kulturni život, isповijedaju i održavaju svoju vjeru ili upotrebljavaju svoj jezik.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadrži veći broj ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (detaljno preciziranih) u odnosu na *Opću deklaraciju*. U njemu se određuju postupci koji se moraju poduzeti radi ostvarenja tih prava. Između dva pakta postoji razlika u mjerama (metodama) implementacije. Obvezu *bezuvjetne* implementacije države preuzimaju ratificiranjem *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*, a nova formula *postupnog postizanja punog ostvarenja prava* prihvaćena je u *Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*. U čl. 2. t. 1. se navodi:

Svaka država stranka ovoga Pakta obvezuje se da pojedinačno i putem međunarodne pomoći i suradnje, osobito ekonomske i tehničke, do najviše granice svojih raspoloživih sredstava poradi na tome da se postupno postigne puno ostvarenje prava koja su priznata u ovome Paktu, svim raspoloživim sredstvima, uključujući posebice zakonodavne mjere.

Ratificiranjem *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* države preuzimaju obveze u zaštiti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava do najviše granice svojih raspoloživih sredstava (*to the maximum of its available resources*), jer je za njihovo ostvarenje potrebno osigurati važna financijska i tehnička sredstva (za razliku od zaštite i ostvarivanja većine građanskih i političkih prava za koja nisu potrebna gotovo nikakva sredstva). U čl. 2. t. 2. države stranke *jamče da prava koja su u njemu proglašena budu izvršavana bez diskriminacije bilo koje vrste kao što su rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina, rod ili neki drugi status (neke druge okolnosti)*. Prihvaćen je isti osnov diskriminacije iz čl. 2. t. 1. *Pakta o građanskim i političkim pravima*, ali se umjesto izraza *bez razlike bilo koje vrste* sada rabi formulacija *bez diskriminacije bilo koje vrste*. Upravo analiza čl. 2. t. 2 upućuje na nužnu korekciju gledišta da ratificiranjem Pakta države ne preuzimaju obvezu *bezuvjetne implementacije*. Bezuvjetni učinak ima upravo obveza država kojom jamče da će prava proglašena u Paktu primjenjivati bez diskriminacije.¹¹ Države posebice u čl.13. izražavaju suglasnost da školovanjem treba osposobiti ljude da *...unapređuju razumijevanje, trpeljivost i prijateljstvo među svim narodima i među svim rasnim, etničkim ili vjerskim skupinama*. Oba su Pakta, uz fakultativne protokole uz *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* povijesni međunarodni

¹¹ V. pobježe: *T. Buergenthal, o.c.*, str.49. – 51.

instrumenti na putu ostvarenja jednog od glavnih ciljeva Povelje UN, poštivanja, unapređenja i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez razlika, bez diskriminacije.

Pod okriljem UN i specijaliziranih ustanova (najviše inicijative pokazali su Međunarodna organizacija rada i UNESCO) odvijao se i proces donošenja pojedinačnih deklaracija i konvencija (odnose se na posebne vrste kršenja ljudskih prava) radi suzbijanja i eliminiranja diskriminacije s obzirom na pojedine prirodne ili društvene različitosti (osobitosti).

Zbog rasne diskriminacije u pojedinim dijelovima svijeta, Opća skupština UN je 1965. usvojila *Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* (stupila je na snagu 4. siječnja 1969.).¹² Po obvezama za države Konvencija je najsveobuhvatnija kodifikacija zabrane rasne diskriminacije¹³ tj. ideje jednakosti rasa. Na njezinu dalekosežnost upućuje činjenica da je Konvenciju u istom trenutku ratificiralo 150 država. U čl. 1. rasna diskriminacija, kao međunarodno protupravno djelo, jest *svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu i koji imaju za svrhu ili rezultat da unište ili da ugroze priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili na svakom drugom polju javnog života*.¹⁴ Iako se naziv Konvencije ograničava samo na rasnu diskriminaciju definicija je data vrlo široko. Uz rasu, osnov diskriminacije su boja, preci, nacionalno ili etničko porijeklo.¹⁵ Rasna diskriminacija je kršenje opće prihvaćenog načela međunarodnog prava o jednakosti u dostojanstvu i pravima svih ljudi i svih naroda bez obzira na rasu, boju ili nacionalno porijeklo. Kršenje toga načela, kršenje je međunarodnog prava. Konvencija polazi od *Opće deklaracije o pravima čovjeka* koja proklamira da se sva ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima bez ikakvih razlika s obzirom na rasu, boju ili nacionalno porijeklo i dodaje nove elemente, *etničko porijeklo (ethnic origin)* i *preci (descent)*. Prema čl. 2.

¹² Prije Konvencije, Opća skupština UN je o istoj materiji usvojila *Deklaraciju* (20. studenog 1963.) kako bi se postigla suglasnost država o općim načelima i pravilima (prije izrade i usvajanja preciznih ugovornih odredbi), ali i *da bi se za njih pridobila i na njih navikla međunarodna javnost*. - V. Dimitrijević, M. Paumović, o.c., str. 71.

Deklaracija ne sadrži definiciju rasne diskriminacije, ali daje temelj za ukidanja diskriminacije po osnovu rase, boje i nacionalnog porijekla. Radi se zapravo o definiciji rasne diskriminacije u širem smislu. Prema čl. 1. *Deklaracije diskriminacija među ljudima koja se temelji na rasi, boji ili nacionalnoj pripadnosti predstavlja povredu ljudskog dostojanstva*.

V. pobjliže o Konvenciji: N. Lerner, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 2nd edn, Dordrecht, 1980.

¹³ Općenito o rasnoj diskriminaciji v.: A. Peleš, *Rasna diskriminacija i međunarodno pravo*, Sarajevo, 1977. O međunarodnoj sudskoj praksi v. pobjliže: V. Đ. Degan, *Načelo zabrane rasne diskriminacije u međunarodnoj sudskoj praksi*, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo*, 1971., br. 3, str. 400. – 412.

¹⁴ Tu je definiciju prihvatio i Međunarodni sud kao vjerodostojno tumačenje značaja i dosega odredbe o nediskriminaciji Povelje UN. V.: T. Buergenthal, o.c., str. 57.

¹⁵ O kvalifikaciji definicije v. pobjliže: V. Đ. Degan, *Međunarodna zaštita prava čovjeka - Načelo neintervencije u unutrašnje poslove države, Naše teme*, Zagreb, 1990., 34 (1-2), str. 27.; B. Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu*, knjiga 1, *Zaštita manjina: Istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN*, Beograd, 2004, str. 434.-435.

Konvencije države osuđuju rasnu diskriminaciju i obvezuju se da svim odgovarajućim sredstvima bez odgode provode politiku ukidanja svakog oblika rasne diskriminacije i pomažu razumijevanje između svih rasa. Države su pravno obvezne zabraniti i ukinuti svaki oblik rasne diskriminacije na svome području, izmijeniti, ukinuti i poništiti svaki zakon i propis koji djeluje tako da uvede rasnu diskriminaciju ili da je ovjekovjeći tamo gdje ona postoji. Članak 5. jamči svakome pravo na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju, nacionalno ili etničko porijeklo u pogledu uživanja osnovnih građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Prvi put jedan međunarodni ugovor o ljudskim pravima zaključen pod pokroviteljstvom UN institucionalizira mehanizam koji nadgleda izvršavanje preuzetih obveza - *Odbor za ukidanje rasne diskriminacije (Committee on the Elimination of Racial Discrimination)*.¹⁶ Svake dvije godine (i svaki put kada Odbor to zatraži), države su obvezne podnijeti Odboru izvješće o zakonodavnim, sudskim, upravnim ili drugim mjerama koje su donijele u ostvarivanju odredaba Konvencije (čl.9. t.1.). Prema *Buergenthal-u* Odbor tako ima mogućnost da postupak razmatranja državnih izvješća pretvori u *tehniku dinamičke implementacije*.¹⁷ Postupak paralelnog, ali fakultativnog, mehanizma implementacije uređuje čl. 11. prema kojemu svaka država stranka *može skrenuti pozornost* Odboru ako drži da neka druga država stranka ne primjenjuje odredbe Konvencije. U praksi, postupak protiv neke druge države (s ciljem ispravljanja situacije) država pokreće s najvećim mogućim obzirom i samo onda ako se radi o mjerama diskriminacije prema njezinim državljanima, odnosno manjinama u toj državi. Formulacija *može skrenuti pozornost* upućuje na složenost, osjetljivost, ali i slabost ovoga mehanizma. U suvremenim međunarodnim odnosima države još uvijek izražavaju bojazan u iniciranju postupka protiv druge države, jer država koja mehanizam pokreće može očekivati da se i protiv nje sličan postupak pokrene, da se pogoršaju odnosi između dviju država ili možda čak i položaj njezinih državljana ili manjina u državi protiv koje se postupak pokreće.

U preambuli *Deklaracije o rasama i rasnim predrasudama* (usvojene na XX. zasjedanju Opće konferencije UNESCO-a 27. studenog 1978.) polazi se od uvjerenja da je *čovječanstvo u svojoj biti jedinstveno i da su stoga svi ljudi i svi narodi u osnovi ravnopravni, da svi narodi i sve ljudske skupine bez obzira na njihov sastav ili etničko porijeklo, u skladu sa svojim duhom doprinose napretku civilizacije i kulture....* Prema čl. 1. t. 1. *svi ljudi pripadaju istoj vrsti i zajedničkom rodu. Rađaju se jednaki u dostojanstvu i pravima i skupa tvore čovječanstvo.* U t. 2. se svim pojedincima i skupinama priznaje pravo na različitost, pravo da se smatraju drukčijima i da im to drugi priznaju. Pravo razlikovati se od drugih ne smije biti izgovor za rasne predrasude, ne smije opravdavati pravno određenu ili stvarnu diskriminacijsku praksu. Jednakost

¹⁶ Odbor je sastavljen od 18 nezavisnih stručnjaka koje biraju države stranke u osobnom svojstvu na rok od četiri godine pri čemu se vodi računa o pravičnoj geografskoj podjeli i zastupljenosti raznih oblika civilizacije i glavnih pravnih sustava.

¹⁷ *T. Buergenthal, o.c., str. 59.*

porijekla ne isključuje različitost življenja, kultura, okoline i povijesti. Deklaracija osuđuje i negira znanstvenu osnovu svim onim teorijama koje sadrže tvrdnje o superiornosti pojedinih rasnih ili etničkih skupina. Suprotno je načelu jednakosti u dostojanstvu i pravima *svako ograničavanje punog razvoja čovjekove osobnosti i slobodne komunikacije koje se temelji na etničkim razlozima* (čl. 4. t. 1.). Potvrđuje se da su apartheid i genocid, zločini protiv čovječanstva koji ozbiljno ugrožavaju temeljne vrijednosti međunarodne zajednice, međunarodni mir i sigurnost. Država je prvenstveno odgovorna za osiguranje ljudskih prava i temeljnih sloboda na potpuno ravnopravnoj osnovi u odnosu na dostojanstvo i prava svih pojedinaca i svih grupa. Ona mora poduzeti sve pravne, političke, ekonomske i socijalne mjere za ostvarivanje jednakosti u dostojanstvu i pravima pojedinaca, a ako je nužno valja donijeti i posebne mjere, s tim da te mjere ne djeluju diskriminacijski.

Zbog pojave nesnošljivosti, netolerancije i diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja u nekim područjima svijeta (ne samo u prošlosti) Opća skupština UN 25. studenoga 1981. je usvojila *Deklaraciju o ukidanju svih oblika nesnošljivosti i diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja*. U čl. 2. t. 2. Deklaracije, izraz nesnošljivost ili diskriminacija na osnovu vjere ili uvjerenja odnosi se na *svako stvaranje razlika, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti na osnovu vjere ili uvjerenja, koje ima za cilj ili posljedicu negiranje ili umanjivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda na jednakoj osnovi*. Diskriminacija između ljudi na temelju vjere ili uvjerenja predstavlja uvredu ljudskog dostojanstva i negiranje načela Povelje UN, te je treba osuditi kao kršenje ljudskih prava i temeljnih sloboda, proglašeni u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, precizno određenim u međunarodnim paktovima o ljudskim pravima. Obveza je država da poduzmu sve mjere za sprečavanje i ukidanje nesnošljivosti i diskriminacije po tom osnovu. Prava i slobode proglašene u Deklaraciji države su dužne uključiti u svoja nacionalna zakonodavstva. Posebice se štiti dijete od diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja. U odgoju djeteta mora se poštivati sloboda vjere ili uvjerenja drugih.

Osnovna načela koja se odnose na sprečavanje diskriminacije u pogledu zapošljavanja i izbora zanimanja sadrži *Konvencija Međunarodne organizacije rada*¹⁸ br. 111 koju je 25. lipnja 1958. u Ženevi usvojila Opća konferencija Organizacije (stupila je na snagu 1960.). U čl. 1. *Konvencije koja se odnosi na sprečavanje diskriminacije u pogledu zapošljavanja i izbora zanimanja* precizira se da se diskriminacija u pogledu zapošljavanja i zanimanja odnosi na *svako razlikovanje, isključenje ili davanje prvenstva zasnovanog na rasi, boji, spolu,*

¹⁸ U normativnoj djelatnosti *Međunarodne organizacije rada* (usvajanje konvencija i preporuka), koja je usmjerena na poboljšanje uvjeta rada, socijalne i ekonomske sigurnosti radnika, posebno je istaknuto načelo nediskriminacije. Odredbe o zabrani diskriminacije uz *Konvenciju koja se odnosi na sprečavanje diskriminacije u pogledu zapošljavanja i izbora zanimanja*, sadrže *Konvencija o ukidanju prisilnog rada* (1957.) i *Konvencija o politici zapošljavanja* (1964.). Poblježe o zaštiti ljudskih prava u okviru MOR-a: B. Vukas, *Međunarodna organizacija rada i zaštita prava čovjeka*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, br.1-2, 1989, str. 91.-122.

vjeri, političkom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, koji idu za tim da unište ili naruše jednakost mogućnosti ili postupanja u pogledu zapošljavanja ili zanimanja. Prema čl. 2. Konvencije države su obvezne formulirati i provoditi nacionalnu politiku koja će unaprijediti i osigurati jednake mogućnosti i postupke u pogledu zapošljavanja i zanimanja radi otklanjanja svake diskriminacije u tom pogledu.¹⁹ Načelo nediskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja sadrži i Deklaracija MOR-a o temeljnim načelima i pravima na radu koja je usvojena u Ženevi 19. lipnja 1998. Deklaracija obvezuje države članice organizacije, bez obzira je li su ratificirale odgovarajuće konvencije ili ne, da poštuju, unapređuju i ostvaruju načelo zabrane diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja.

Iako Povelja UN-a sadrži jasna načela o ravnopravnosti muškaraca i žena i o poštivanju prava i osnovnih sloboda za sve, bez razlike na spol, a veći broj međunarodnih konvencija i deklaracija sklopljenih i usvojenih pod pokroviteljstvom UN i specijaliziranih ustanova²⁰ odredbe o zabrani diskriminacije po osnovi spola, tradicionalna uloga muškarca i žene u društvu vrlo se teško i postupno mijenjala. Zabrinuti zbog činjenice da i dalje postoji diskriminacija žena, Ujedinjeni narodi su 18. prosinca 1979. usvojili *Konvenciju o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena* (stupila na snagu 3. rujna 1981.). Prema čl.1. Konvencije diskriminacija žena označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje po spolu, kojemu je posljedica ili svrha da ženama ugrozi ili onemogućiti priznanje, ostvarenje ili obavljanje ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugome polju.... Države članice osuđuju diskriminaciju žena u svim oblicima i manifestacijama života (političkim, društvenim, ekonomskim, kulturnim, obiteljskim, području zdravstvene zaštite, obrazovanja, zapošljavanja) i preuzimaju, bez odgode, obvezu provođenja nacionalne politike (prikladnih normativnih i praktičnih mjera) otklanjanja diskriminacije. Ostvarivanje preuzetih obveza država prati *Odbor za eliminiranje diskriminacije žena* (ima 23 člana).²¹ Države su tako, prema čl.18. Konvencije, obvezne Glavnom tajniku UN, radi razmatranja u *Odboru*, podnijeti izvješće (svake četiri godine i uvijek kad to *Odbor* zatraži) o poduzetim zakonskim, sudskim, upravnim i drugim mjerama koje su države usvojile radi primjene odredaba Konvencije, te o ostvarenom napretku u određenom razdoblju.

Radi otklanjanja i sprečavanja svake diskriminacije u oblasti prosvjete Opća konferencija UNESCO-a je 14. prosinca 1960. usvojila *Konvenciju o borbi*

¹⁹ Osnovna načela Konvencije razrađena su i upotpunjena u *Preporuci koja se odnosi na sprečavanje diskriminacije u pogledu zapošljavanja i izbora zanimanja* koju je donijela Opća konferencija Međunarodne organizacije rada 25. lipnja 1958. Važna je u kreiranju nacionalne politike.

²⁰ Primjerice: čl. 2. *Opće deklaracije o pravima čovjeka* (1948.), čl. 2. t. 1. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* (1966), čl. 2. t. 2. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (1966.), čl. 1. t. 1. *Konvencije koja se odnosi na sprečavanje diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja* (1958.), čl. 1. t. 1 *Konvencije o borbi protiv diskriminacije u oblasti prosvjete* (1960.), čl.6. t. 1. *Deklaracije o pravu na razvoj* (1968.), čl. 2. *Deklaracije o pravima invalida* (1975.), čl.2. t.1. *Konvencije o pravima djeteta* (1989.)...

²¹Vidi pobliže: *M. N. Shaw, International Law*, 5th edn, Cambridge, 2003., pp 300.-303.

protiv diskriminacije u oblasti prosvjete. U čl. 1. t. 1. izraz *diskriminacija* razumijeva *svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili povlašćivanje, koje je zasnovano na rasi, boji, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, ekonomskom položaju ili rođenju, a ima za cilj ili posljedicu da uništi ili da naruši jednakost u postupanju u oblasti prosvjete...* Države stranake Konvencije su dužne provoditi nacionalnu politiku radi eliminiranja svake diskriminacije u obrazovanju, po bilo kojoj osnovi, pridonoseći osiguranju jednakosti u mogućnostima i postupanju u tome području.

Priznanje, zaštita i ostvarivanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava djeteta²² bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno, etničko ili socijalno porijeklo, imovno stanje, onesposobljenost, rođenje ili drugi status djeteta ili njegovog roditelja ili zakonitog skrbnika, obveza je država stranaka *Konvencije o pravu djeteta*,²³ koju je usvojila Opća skupština UN 20. studenog 1989. godine (stupila na snagu 2. rujna 1990.). Interesi djeteta od primarnog su značaja u svim aktivnostima koje se tiču djece, bez obzira na to provode li ih javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tijela (čl. 3. t.1. Konvencije). *Buergenthal* drži da je ta odredba rukovodno načelo Konvencije.²⁴ U ostvarivanju načela nediskriminacije posebice je važna uloga sredstava javnog priopćavanja. Njihova je zadaća ne samo da šire i primaju informacije, već posebice da utječu na odgoj i obrazovanje mladih i svijest ljudi o nužnosti međusobnog unapređivanja razumijevanja, prijateljstva i trpeljivosti radi ostvarivanja temeljnih ljudskih prava i sloboda, mira i sigurnosti u svijetu. Radi razmatranja postignutog napretka u državama stranakama u izvršavanju obveza preuzetih na temelju *Konvencije*, osnovan je *Odbor za prava djeteta* (ima 10 članova).²⁵ Države članice preko Glavnog tajnika UN podnose Odboru izvješća o mjerama koje su poduzele radi implementiranja odredaba Konvencije.

3. Načelo zabrane diskriminacije temeljno je načelo i u regionalnim sustavima zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Držeći da je cilj Vijeća Europe veće jedinstvo njegovih članova, a jedan od načina postizanja toga cilja zaštita i unapređenje ljudskih prava i temeljnih sloboda, vlade država članica Vijeća potpisale su 4. studenog 1950. *Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (stupila je na snagu 3. rujna 1953.).²⁶ Konvencija, zajedno s 13

²² Prema čl.1. *Konvencije o pravu djeteta*, dijete je ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života, ako se, na temelju zakona koji se odnosi na dijete, punoljetstvo ne stječe ranije.

²³ *Konvencija* razrađuje načela (10) koja sadrži *Deklaracija o pravima djeteta* (usvojena u Općoj skupštini UN 20. studenog 1959.). Konvencija je prvi međunarodni ugovor u kojemu su djeca izdvojena kao poseban subjekt zaštite i ostvarivanja međunarodnih prava i sloboda. Do sada su je ratificirale 192 države. V. pobje o Konvenciji: *S. Detrick(ed), The United Nations Convention on the Rights of the Child*, Dordrecht, 1992.

²⁴ *O.c.*, str.71.

²⁵ Nema ovlasti primati pritužbe pojedinaca ili međudržavne pritužbe.

²⁶ V. pobje o Konvenciji: *A.H. Robertson, J.G. Merrills, Human Rights in Europe*, 4th edn, Manchester, 2001.; *P.van Dijk, G.J. H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3rd edn, Deventer, 1998.

Protokola²⁷ (proširuju katalog prava zajamčenih Konvencijom) jamči osnovna građanska i politička prava i temeljni je europski standard zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.²⁸ Države su dužne Konvenciju neposredno primjenjivati.²⁹ Načelo zabrane diskriminacije sadržano u čl. 14. Konvencije odnosi se samo na prava i slobode koja su priznata Konvencijom: *uživanje prava i sloboda priznatih u ovoj Konvenciji mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, bogatstvo, rođenje ili koja god druga okolnost*. Državama se nalažu obveze efikasne primjene i zaštite prava zajamčenih Konvencijom. Da bi se osiguralo poštivanje preuzetih obveza i nadzor nad pravima čovjeka ustanovljuju se posebni mehanizmi: *Europska komisija za ljudska prava* (1954.) i *Europski sud za ljudska prava* (1959.).³⁰ Prema *Buergenthalu*, Europski sud za ljudska prava danas je ustvari postao ustavni sud za građanska i politička prava Europe.³¹ Kako se zabrana diskriminacije iz čl. 14. Konvencije odnosi samo na prava i slobode predviđene Konvencijom, Protokol br. 12. iz 2000. sadrži opću zabranu diskriminacije. Pravo na nediskriminaciju utvrđeno je kao opće pravo, pravo samo po sebi. Prema čl. 1. Protokola *uživanje svakog prava zakonom priznatog mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, bogatstvo, rođenje ili koja god druga okolnost*.

Načelo nediskriminacije sadržano je i u dokumentima Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi.³² U *Deklaraciji o načelima kojima se države sudionice rukovode u svojim međusobnim odnosima* (VII načelo), *Završog akta konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi* (usvojen i potpisan 1. kolovoza 1975. u Helsinkiju) proklamira se poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući slobodu misli, savjesti, vjere i uvjerenja za sve, bez razlike na rasu, spol, jezik i vjeru. Različitost mišljenja o pravnoj prirodi toga dokumenta ne umanjuje obvezu poštivanja i unapređivanja ljudskih prava i sloboda temeljenih na načelu nediskriminacije.

Dokumenti KESS-a (danas: OESS-a) o ljudskim pravima i slobodama, donijeti poslije 1975. značajno su proširili katalog ljudskih prava (posebice

²⁷ Protokoli su usvojeni u razdoblju od pedeset godina, prvi 1952., trinaesti 2002. godine.

²⁸ Pravni izvori europskog sustava zaštite ljudskih prava i sloboda su uz *Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i *Europska socijalna povelja* (otvorena za potpisivanje 18. listopada 1961, stupila na snagu 26. veljače 1965.). *Europska socijalna povelja* dopunjuje Konvenciju i proglašava katalog ekonomskih i socijalnih prava (19 kategorija prava i načela).

²⁹ O primjeni Europske konvencije o ljudskim pravima u državama strankama: *B. Conforti, The Implementation of the European convention on human rights in the member states*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god.49, br. 3-4, Zagreb, 1999., str. 524.-529.

³⁰ O sudu v. поближе: *N. Vajić, Europski sud za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god.49, br. 3-4, Zagreb, 1999., str.487.-524.

³¹ *O.c.*, str. 130.

³² Konferencija je 1994. postala *Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi* (OESS). Promjena imena uslijedila je 1.1.1995. Danas ima važnu ulogu u ostvarivanju, zaštiti i unapređivanju ljudskih prava i sloboda na europskom kontinentu.

Kopenhagenski završni akt). Zajednički im je naziv *Ljudska dimenzija KESS-a*.³³ Prema zaključnom dokumentu *Bečkog sastanka KESS-a* (1989.), države sudionice su dužne osigurati ljudska prava i osnovne slobode svim pojedincima na svojem području i podvrgnutima njihovoj sudbenosti bez obzira na rasu, boju, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovinu, rođenje ili neki drugi status. U dokumentu Kopenhagenskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a (1990.), države sudionice izražavaju uvjerenje da je zaštita, unapređenje i priznanje ljudskih prava i osnovnih sloboda temelj mira, slobode i pravde. *Sve su osobe jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zaštitu na osnovu zakona bez ikakve diskriminacije. U tom smislu, zakonom će se zabraniti svaka diskriminacija i svim osobama će se jamčiti jednaka i efikasna zaštita od diskriminacije po bilo kojoj osnovi* (5.9.).

O obvezi unapređenja ljudskih prava i sloboda i zabrani diskriminacije države Europe su se ponovo složile usvojivši *Parišku povelju za novu Europu* (potpisana je 21. studenog 1990.). Ljudska prava i osnovne slobode pripadaju po rođenju svakom ljudskom biću, neotuđiva su i zajamčena zakonom. Posebice se potvrđuje da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo slobodno izražavati, čuvati i razvijati vlastitu samosvojnost *bez ikakve diskriminacije i u punoj jednakosti pred zakonom*.

U završnom dokumentu Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a (održan je 3. listopada 1991.), države sudionice su potvrdile svoju trajnu obvezu da će poštivati ljudska prava i osnovne slobode i da ih jamče svima *bez razlike bilo koje vrste*. Osudile su sve postupke diskriminacije na osnovu rase, boje i etničkog porijekla, netrpeljivosti i ksenofobije prema radnicima migrantima. Potvrdile su punu i istinsku jednakost muškaraca i žena, kao osnovni izraz pravednog i demokratskog društva. I završni akt Budimpeštanskog sastanka KESS-a (1994.) posebice naglašava zaštitu ljudskih prava i sloboda svih bez obzira na rasu, boju, spol, jezik, vjeru, socijalno porijeklo ili pripadnost manjinama kao temelja demokratskog građanskog društva. Značaj kontinuiteta konferencija KESS-a nije samo u proširivanju kataloga ljudskih prava i razmatranju implementacije obveza država prema ljudskim pravima. Evolucijski proces je prema *Buergenthalu* postupno prešao s tradicionalnih pitanja ljudskih prava na artikulaciju osnovnih demokratskoustavnih načela i pravnih sredstava kojima se nastoji osigurati da svi organi države koriste svoje ovlasti u skladu sa zakonima donesenim od strane naroda, putem svojih demokratski izabranih zastupnika.³⁴

Pravni izvori međuameričkog sustava ljudskih prava su *Povelja Organizacije Američkih Država* (otvorena za potpisivanje 1948., stupila na snagu 1951.), *Američka deklaracija o pravima i dužnostima čovjeka* (proglašena 2. svibnja 1948.) i *Američka konvencija o ljudskim pravima*, s protokolima, (otvorena za

³³ V.: A. Bloed, P. van Dijk, *The Human Dimension of the Helsinki Process*, Dordrecht, 1991.

³⁴ T. Buergenthal, o.c., str.155.

potpisivanje 20. studenog 1969., stupila na snagu 18. srpnja 1978.).³⁵ Iako Povelja (Ustav OAD) ne definira temeljna ljudska prava, proglašavaju se bez razlike na rasu, nacionalnost, vjeru, ili spol. Međutim, Deklaracija o pravima i dužnostima čovjeka proglašava i definira širok katalog ljudskih prava (građanska, politička, gospodarska, socijalna i kulturna) na koja upućuje Povelja. Prema čl. 2. sve su osobe pred zakonom jednake i imaju prava i dužnosti ustanovljene Deklaracijom bez obzira na razlike u rasi, spolu, jeziku, vjeri ili kojoj god drugoj okolnosti. Iako je proglašena kao rezolucija (bez pravnog učinka) danas se ona smatra normativnim instrumentom koji utjelovljuje autoritativno tumačenje temeljnih prava pojedinca koja proglašava Povelja.³⁶ Konvencija o ljudskim pravima jamči široku lepezu ljudskih prava, bez diskriminacije po širokom osnovu iz čl.1. t. 1. i obvezuje države stranke da ih poštuju i da osiguraju njihovo potpuno i slobodno korištenje. Da bi se osiguralo ispunjenje obveza država i unaprijedilo poštivanje ljudskih prava Konvencija ustanovljuje Međuameričku komisiju za ljudska prava i Međuamerički sud za ljudska prava.

Afrički sustav zaštite i unapređivanja ljudskih prava razlikuje se od europskog i američkog jer obuhvaća i prava naroda. Pravni je izvor *Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda* koju je usvojila Organizacija afričkog jedinstva 27. lipnja 1981. (stupila je na snagu 21. listopada 1986.). Povelja proglašava široki katalog ljudskih prava (građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna) uz uvažavanje svih osobitosti afričkog kontinenta i povijesnih tradicija afričkog naroda. Specifičnost tog regionalnog dokumenta je proglašavanje dužnosti jednako kao i prava.³⁷ Iako je Povelja pisana pod utjecajem međunarodnih paktova o ljudskim pravima, korak dalje je proglašavanje i zaštita *prava naroda* koja se ponekad opisuju kao prava *treće generacije*.³⁸ Kao nadzorni mehanizam zaštite i unapređivanja ljudskih prava i prava naroda u Africi uspostavlja se *Komisija za ljudska prava* (1987.).³⁹ Jedan od političkih ciljeva proklamiranih u Povelji je i borba protiv *svih oblika diskriminacije*, posebno one zasnovane na rasi, etičkoj pripadnosti, boji, spolu, jeziku, vjeri ili političkom mišljenju. Afrička povelja sadrži vrlo široku odredbu o nediskriminaciji (čl. 2. jamči prava i slobode iz Povelje bez obzira na razlike bilo koje vrste) i odredbu o jednakoj zaštiti (čl. 3. jamči jednakost pred zakonom i jednaku sudsku zaštitu). Države su prema čl. 18. preuzele obvezu osigurati uklanjanje svake diskriminacije žena.

Zemlje članice Arapske lige usvojile su *Arapsku povelju o ljudskim pravima* 15. rujna 1994. kojom se proklamirana prava i slobode priznaju svim osobama

³⁵ V.: T. Buergenthal, D. Shelton, *Protecting Human Rights in the Americas*, 4th edn, Strasbourg, 1995.

³⁶ Poblize: T. Buergenthal, o.c., str. 166.-167.

³⁷ Mbaye drži da razlog treba tražiti u činjenici da se u Africi zakoni i dužnosti smatraju ...dvjema stranama iste realnosti: dvama neodvojivim realitetima. Cit u : T. Buergenthal, o.c., str. 216. – 217.

³⁸ Građanska i politička prava karakteriziraju se kao prava *prve generacije*, a ekonomska, socijalna i kulturna *druge generacije*. O kritičkom osvrtu na podjele v.: V. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2000., str.511.

³⁹ Za razliku od europskog i američkog sustava zaštite ljudskih prava Afrička povelja ne uspostavlja Sud za ljudska prava. Prednost se daje drugim sredstvima rješavanja sporova, pregovorima i mirenju.

na teritoriju država članica bez diskriminacije na osnovu rase, boje, spola, jezika, vjere, političkog mišljenja, nacionalnog i socijalnog porijekla, imovine, rođenja ili bilo kojeg drugog statusa. Posebice se zabranjuje diskriminacija muškarca i žene.

4. Zabrana diskriminacije jedno je od temeljnih načela *Ustava Republike Hrvatske*.⁴⁰ Odražava međunarodne i europske standarde zaštite, ostvarivanja i unapređenja ljudskih prava i sloboda. U dijelu I *Izvorišne osnove*, u st. 3. *jamče se i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje*. Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske prema čl. 3. dijela II *Temeljne odredbe*, su između ostaloga ...*sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, poštivanje prava čovjeka* U čl. 14. dijela III *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda* zabranjuje se diskriminacije po osnovu *rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovine, rođenja, naobrazbe, društvenog položaja ili drugih osobina. Pred zakonom svi su jednaki*. Članak 15. jamči ravnopravnost pripadnicima nacionalnih manjina. Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe (čl. 44.).

Hrvatska je na temelju notifikacije o sukcesiji postala strankom međunarodnih konvencija o ljudskim pravima i slobodama usvojenih pod okriljem UN i specijaliziranih ustanova, kojih je bila stranka *ex* Jugoslavija. Temeljem čl. 140. Ustava, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

5. Zaštita ljudskih prava i sloboda i načelo zabrane diskriminacije opća su baština moderne međunarodne zajednice, koja nije dovršila svoje djelo. Normativna evolucija još traje. Katalog ljudskih prava i sloboda nije konačan, osnovi diskriminacije nisu trajno utvrđeni.

Kršenje ljudskih prava i načela zabrane diskriminacije (načela jednakosti) ne proizlazi iz nesavršenosti ili nedostataka u pravnim instrumentima, već iz još uvijek velikih razlika u socijalnim, vjerskim, kulturnim, političkim, ideološkim i drugim karakteristikama i osobinama članica međunarodne zajednice. To znači da sustav treba i dalje intenzivno usavršavati i obogaćivati,⁴¹ a posebice unapređivati mjere implementacije. Ulaganje u zaštitu i implementaciju jamac je međunarodnog mira, sigurnosti i stabilnosti. Kada država preuzima međunarodne obveze njezina odgovornost nije samo prema međunarodnoj zajednici. Za svoje postupke odgovara i građanima, pojedincu. Upravo stoga je i mehanizam žalbi

⁴⁰ Pročišćeni tekst je objavljen u *Narodnim novinama* br.41/2001. i br. 55/2001.

⁴¹ Usvajanje Statuta o osnivanju Stalnog međunarodnog kaznenog suda na konferenciji u Rimu 1998. početak je novog razdoblja u sustavu zaštite ljudskih prava i sloboda. *Osnivanje toga suda, uza sve zamjerke i nedostatke, ipak je veliki napredak i pobjeda za čovječanstvo, za međunarodnu zajednicu kao cjelinu i za pravdu: jer, nema trajnog mira bez pravde niti ako se ne sudi krivcima i odgovornima za zločine.* – N. Vajić, o.c., str. 489.

pojedina najatraktivnija novina u sustavu zaštite i očuvanja ljudskih prava i sloboda. Svoja prava najbolje može štiti sama žrtva, pojedinac, ne država.

Na kraju ipak valja reći da ne postoji apsolutna ravnoteža, pa čak ni u društvima s dugom demokratskom tradicijom i najboljim iskustvima, između formalno deklariranih ljudskih prava i sloboda, i njihovog stvarnog, faktičkog ostvarivanja. Problem gotovo nikada nije u reglementaciji, već u implementaciji preuzetih obveza. Potrebno je i dalje težiti efikasnoj ravnoteži između nacionalne i međunarodne brige za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava i sloboda bez diskriminacije.

THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION; ONE OF THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

Summary

The contemporary universal and regional international legal system of human rights protection forms a valid legal basis for the effective protection of human rights and freedoms. However, if one limits oneself to the legal aspect then the principle of state sovereignty is the legal power which obstructs implementation measures.

Although the absolute nature of sovereignty with the development of international law has been modified, states still decide to what extent assumed international obligations will be fulfilled. Often, due to a lack of political willingness, which is conditioned by various and complex interests, they do not implement the agreed obligations. Hence, there exists a conflict between national sovereignty and the international legal duty to protect human rights and freedoms. It is specifically because of this that the author demonstrates the system of protection is not sufficiently effective.

Key words: non-discrimination, international law, human rights protection