

## OPĆE PREPORUKE KONVENCIJSKIH TIJELA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA - PUTOKAZI DRŽAVAMA ILI PRILOG FRAGMENTACIJI MEĐUNARODNOGA PRAVA? RETROSPEKTIVNI OSVRT U SVJETLU PRESUDE MEĐUNARODNOG SUDA U SPORU KATARA PROTIV UJEDINJENIH ARAPSKIH EMIRATA

Leon Žganec-Brajša, mag. iur.\*

UDK 342.7(4)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.2.3>

Ur.: 20. prosinca 2021.

Pr.: 2. ožujka 2022.

Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*U veljači 2021. Međunarodni je sud donio presudu u sporu između Katara i Ujedinjenih Arapskih Emirata o tumačenju Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, koja je svojevrsni sudski epilog dugotrajnoga političkog sukoba zaljevskih država. Presuda Međunarodnog suda državljanstvu je odrekla značaj diskriminatorne osnove, što je u suprotnosti sa stavovima Odbora za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije izraženima u takozvanim općim preporukama na Konvenciju. Takvo razilaženje u stavovima između Međunarodnog suda i Odbora otvara nekoliko širih pitanja. Prvo je od njih o pravnoj snazi i naravi općih preporuka konvencijskih tijela. Drugo je još šire pitanje o fragmentaciji međunarodnog prava kao procesu u kojem razilaženja u tumačenju konvencijskih tijela, međunarodnih i regionalnih sudova mogu imati važnu ulogu kao indikatori. Ovaj rad, s pomoću kontekstualizacije konkretnih pitanja postavljenih u postupku pred Međunarodnim sudom u sporu Katara i Ujedinjenih Arapskih Emirata razmatra navedena pitanja koja bitno određuju odnos suvremenoga međunarodnog prava i zaštite ljudskih prava kao njegovog dijela.*

**Ključne riječi:** *Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; opće preporuke; konvencijska tijela; fragmentacija međunarodnog prava.*

---

\* Leon Žganec Brajša, mag. iur., asistent, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; lzganecbrajsa@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1290-8529>.

## 1. UVOD

Presuda Međunarodnog suda u sporu između Države Katar i Ujedinjenih Arapskih Emirata od 4. veljače 2021. meritorno je završila jedan odvjetak višegodišnjeg diplomatskog i pravnog spora Katara s drugim zaljevskim državama. Istodobno, presuda je otvorila i niz pitanja o tumačenju Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, a time, posredno, i interpretacije međunarodnih ugovora u složenoj institucijskoj strukturi suvremenoga sustava međunarodnopravne zaštite ljudskih prava. Različito stajalište na državljanstvo kao diskriminatornu osnovu u presudi od stajališta Odbora za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije iskazanog u Općoj preporuci br. 30 otvara pitanje kako takva divergentna tumačenja utječu na cjelinu međunarodnopravne zaštite ljudskih prava, praksu država, ali i koherentnost i cjelovitost sustava međunarodnoga prava, kojeg je zaštita ljudskih prava sastavni dio. Pitanje još relevantnijim čini to što i presude Međunarodnog suda, ali i rad Odbora za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije uvelike utječu na praksu država i *opinio iuris*, komponente koje oblikuju međunarodno običajno pravo, ali imaju vrlo važnu ulogu u progresivnom razvoju ugovornoga međunarodnog prava.

U ovom se radu prvo daje pregled konkretnoga spora koji je potaknuo navedene dvojbe. Nakon toga, raspravlja se o pravnoj snazi općih preporuka i drugih akata konvencijskih tijela, s obzirom na dvojbe proizašle u teoriji i sudskoj praksi međunarodnih sudova. Nadalje, pitanje divergentnih interpretacija iste norme Međunarodnog suda i Odbora za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije uključuje se u širu raspravu o fragmentaciji međunarodnog prava, osobito s obzirom na utjecaj koji akti i jednog i drugog tijela imaju na praksu država, ali i drugih međunarodnih sudova. Na kraju, nude se teorijski odgovori o prevladavanju mogućih diskrepancija.

## 2. POZADINA SPORA IZMEĐU KATARA I UJEDINJENIH ARAPSKIH EMIRATA

### 2.1. Okolnosti nastanka spora

Javno, spor između Države Katar i drugih država arapskoga svijeta započeo je u lipnju 2017., kada su države okupljene u Vijeće za suradnju arapskih država Zaljeva predvođene Kraljevinom Saudijskom Arabijom, Ujedinjenim Arapskim Emiratima i Egiptom, u koordiniranoj akciji, objavile Izjave kojima se Katar optužuje za niz aktivnosti usmjerenih na destabilizaciju regionalnog mira i sigurnosti.<sup>1</sup> Istodobno,

1 Izjave su koordinirano objavile Saudijska Arabija, Ujedinjeni Arapski Emirati, Egipat i Bahrein 5. lipnja 2017., kada su uvele niz sankcija i trgovinski embargo prema Kataru zbog navodnoga podržavanja terorističkih aktivnosti i katarske suradnje s Iranom. To je u izjavi Ujedinjenih Arapskih Emirata opisano kao „inzistiranje Države Katar na nastavku podrivanja sigurnosti i stabilnosti u regiji“ (*Izjava Ujedinjenih Arapskih Emirata od 5. lipnja 2017.*, pristup 12. studenog 2021., <http://www.wam.ae/en/details/1395302617576>). Blokadu je slijedila nova izjava, objavljena 12. lipnja 2017., „ultimatum“, kojim je Kataru postavljen niz zahtjeva koje je potrebno ispuniti kako bi se blokada prekinula (o tome, zajedno s kronologijom događaja, vidjeti više na: *Qatar given 10 days to meet 13 sweeping demands by Saudi Arabia*, pristup

tekst Izjava osuđuje navodno ugrožavanje mira i sigurnosti koje je Katar počinio i čini te se referira na navodno poticanje i financiranje djelovanja terorističkih grupa koje Katar kontinuirano čini, što je u suprotnosti s dogovorom iz Rijada postignutim na sastanku Vijeća 2014.<sup>2</sup> Također, Izjave se odnose na sastanak na vrhu između Sjedinjenih Američkih Država i članica Vijeća održan 2017. u istom gradu, gdje je potvrđena predanost zaljevskih država borbi protiv terorizma te je Islamska Republika Iran označena kao država koja podupire terorizam.<sup>3</sup> Prema navodima iz Izjava, Katar se nije pridržavao zaključaka toga sastanka, nego je održavao veze s Iranom, podupirući tako na niz načina terorističke aktivnosti koje je financirala i organizirala ta država.<sup>4</sup>

Sukob, dakle, ima pretpovijest, odnosno događaji u lipnju 2017. značili su samo njegovu kulminaciju. Njegova narav, kao što je to i pravilo kod sporova između država, proizlazi iz suprotstavljenih političkih interesa.

## 2.2. Predmet spora

U osnovi, ovom su serijom Izjava Kataru nametnule sankcije države s kojima je do tada bio u uskoj vezi na nizu područja, od ekonomskog i socijalnog, do pripadanja istom jeziku, religiji i istom kulturnom krugu. Štoviše, Katar je 1981., kada je Vijeće utemeljeno, bio jedna od njegovih država osnivačica.<sup>5</sup> Izjava nesumnjivo ima svojstvo akta država kojim se nameću sankcije, s tim više što je uslijedilo njihovo efektivno provođenje u nizu praktičnih aktivnosti, od protjerivanja diplomata do zatvaranja zračnoga prostora i poštanskih, ekonomskih i drugih veza s Katarom, sve do protjerivanja studenata, radnika i drugih državljana Katara koji su poslovno ili na drugi način boravili u nekoj od država Zaljeva koje su nametnule sankcije.

U sporu između Katara i drugih država Zaljeva riječ je o navodnim protupravnim djelovanjima Katara, koje se želi suzbiti sankcijama. Kako bi njihova akcija nametanja sankcija zadobila što šire međunarodno priznanje od trećih država,

12. studenog 2021., <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/23/close-al-jazeera-saudi-arabia-issues-qatar-with-13-demands-to-end-blockade>).

2 Termin „dogovor iz Rijada“ odnosi se na niz međunarodnih ugovora zaključenih između država članica Vijeća za zaljevsku suradnju tijekom 2013. i 2014. o tada spornim pitanjima. Prvotno sklopljeni daleko od „očiju javnosti“, ovi su ugovori 2018. registrirani u Tajništvu Ujedinjenih naroda (izvornik na arapskom jeziku, RT 55376/18). Detaljnije vidjeti: Craig D. Gaver, *What Are the Riyadh Agreements?*, pristup 14. studenog 2021., <https://www.ejiltalk.org/what-are-the-riyadh-agreements/>.

3 Sastanak na vrhu održan je u povodu službenog posjeta tadašnjega predsjednika Sjedinjenih Američkih Država Donalda Trumpa Saudijskoj Arabiji. Za izvještaj sa sastanka i izjave vidjeti: *Trump urges Muslim leaders to lead fight against radicalization*, pristup 14. studenog 2021., <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-39989548>.

4 *Izjava Ujedinjenih Arapskih Emirata kojom se podupiru izjave Kraljevine Saudijske Arabije i Kraljevine Bahrein o Kataru*, pristup 15. studenog 2021., <http://www.wam.ae/en/details/1395302617576>.

5 O ustroju i političkim odnosima i ekonomskoj suradnji unutar Vijeća za zaljevsku suradnju: Jeffrey Martini et al., „GCC Cohesion in Historical Perspective“, u: *The Outlook for Arab Gulf Cooperation*, eds. Jeffrey Martini, Becca Wasser, Dalia Dassa Kaye, Daniel Egel i Cordaye Ogletree (Santa Monica: Rand, 2016.), 5-30.

nametanje sankcija se redovito opravdava protupravnim djelovanjem sankcionirane države.<sup>6</sup> Financiranje međunarodnoga terorizma u suvremenom je međunarodnom pravu, osobito nakon porasta terorističkih napada tijekom 21. stoljeća, nedvojbeno označeno kao kazneno djelo i od država se zahtijeva njegovo aktivno suzbijanje i kažnjavanje.<sup>7</sup> Izrijeckom se to deklarira u većem broju akata glavnih organa Ujedinjenih naroda, a postoji i već opsežan broj međunarodnih ugovora koji zabranjuju financiranje terorizma i proglašavaju ga međunarodnim zločinom.<sup>8</sup>

Katar je od početka spora negirao sve optužbe Zaljevskih država te je poduzeo široku diplomatsku, a zatim i sudsku akciju kako bi pokazao neopravdanost i protupravnost sankcija i njihovu posljedičnu osudu od međunarodne zajednice i konačno ukidanje. Kulminacija tih akcija bila je postupak pred Međunarodnim sudom, pokrenut tužbom 11. lipnja 2018., koju je pratio zahtjev za određivanjem privremenih mjera.<sup>9</sup>

### 3. NADLEŽNOST MEĐUNARODNOG SUDA

Čl. 36. st. 1. Statuta Međunarodnog suda propisuje kako se „nadležnost suda proteže na sve predmete koje mu podnesu stranke“.<sup>10</sup> Nekoliko je načina kako se može ostvariti ova načelna odredba o uspostavljanju nadležnosti Međunarodnoga suda. Katar se, u želji da podigne spor s državama Zaljeva na ovu, najvišu međunarodnu sudsku instancu, stoga morao poslužiti jednim od tih načina.

Način je pronađen u Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (u daljnjem tekstu: Konvencija). Konvencija je prihvaćena 1965., a temelj joj je, kao i kod brojnih drugih ugovora iz područja prava čovjeka, prethodna Deklaracija Opće skupštine Ujedinjenih naroda.<sup>11</sup> Konvencija u čl. 22. određuje načine mirnoga

6 Primjeri za to su brojni i redovito se odnose na reakciju država na pojedine događaje koje smatraju neprihvatljivima u kontekstu međunarodnog prava i međunarodnih odnosa. Učinile su to i zaljevske države u ovom primjeru. Vidjeti: *Izjava Ujedinjenih Arapskih Emirata kojom se podupiru izjave Kraljevine Saudijske Arabije i Kraljevine Bahrein o Kataru*, pristup 15. studenog 2021., <http://www.wam.ae/en/details/1395302617576>.

7 Ovo potvrđuje i Rezolucija Opće skupštine A/RES/54/109, kojom je usvojena Međunarodna konvencija o sprječavanju financiranja terorizma, a koja u čl. 2. definira što se treba smatrati financiranjem terorizma. I u narednim su godinama Ujedinjeni narodi usvojili niz akata koji afirmiraju navedeni stav, detaljno: Davorin Lapaš i Rutvica Rusan Novokmet, „Sankcioniranje terorizma u sustavu Ujedinjenih naroda“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 9, br. 1 (2018): 31 *et seq.*

8 Lapaš i Rusan Novokmet, „Sankcioniranje terorizma“, 36-37.

9 Postupak pred Međunarodnim sudom započeo je tužbom Katara podnesenom 11. lipnja 2018., registriranom u Međunarodnom sudu pod brojem 172/2018. Vidjeti: *Application Instituting Proceedings on the Application of International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, ICJ General list, br. 172 od 11. lipnja 2018. (dalje u tekstu: Tužba Katara).

10 Statut Međunarodnog suda, u: *Međunarodno javno pravo - izbor dokumenata*, ur. Davorin Lapaš i Trpimir Mihael Šošić (Zagreb: Pravni fakultet, 2005.), 29-42, 36.

11 Konvencija u trenutku pisanja ovog članka ima 182 države stranke, koje čine veliku većinu međunarodne zajednice. Tekst Konvencije u hrvatskom prijevodu dostupan je u: Lapaš i Šošić, *Međunarodno javno pravo*, 401-413.

rješavanja sporova koji proizlaze iz njezinog tumačenja ili primjene. Struktura je tog članka tipična za brojne međunarodnopravne akte, a uspostavlja svojevrsno stupnjevanje između izvansudskih i sudskih sredstava rješavanja sporova. Tako se kao izvansudski oblici rješavanja sporova navode pregovori i postupak pred Odborom za ukidanje rasne diskriminacije, tijelu osnovanom po samoj Konvenciji. Tek ako ti postupci ne uspiju u postizanju mirnog rješenja, čl. 22. predviđa mogućnost izlaska pred Međunarodni sud kao sudsku instancu rješavanja sporova između država. Kao i mnoge druge takve odredbe u međunarodnim ugovorima, i čl. 22. je dispozitivne naravi te ostavlja mogućnost državama da se sporazume o drugim sredstvima rješavanja sporova, dakako poštujući opće međunarodno pravo u smislu obveze da ti sporovi nisu prijetnja miru, narušavanje mira ili povreda temeljnih prava država.

Katar se u svojoj tužbi kao osnovu za tvrdnju kako sud ima nadležnost u sporu pozvao upravo na spomenuti čl. 22. Konvencije, elaborirajući detaljno kako sredstva izvansudskoga rješavanja sporova nisu polučila uspjeh.<sup>12</sup> Nastavlja se s nabranjem niza povreda koje su Ujedinjeni Arapski Emirati navodno učinili u smislu diskriminacije državljana Katara koji žive, rade, studiraju ili imaju obitelji u tuženoj državi, čime je označen predmet spora.<sup>13</sup>

Međunarodni je sud, *prima facie*, prihvatio nadležnost za rješavanje toga spora već 2018., kada je odredio privremene mjere kojima je Ujedinjenim Arapskim Emiratima naređeno ponovno spajanje obitelji i omogućavanje završetka studija katarskim studentima do rješenja merituma spora.<sup>14</sup> Pritom Međunarodni je sud koristio argumentacijom koja će biti ponovljena i u presudi, a temelji se na čl. 22. Konvencije, kojim je određeno kako se države članice Konvencije mogu za rješavanje bilo kojeg spora koji proizlazi iz tumačenja i primjene Konvencije obratiti Međunarodnom sudu, no ne odmah nakon što se spor pojavi, već tek uz uvjet iskorištavanja druga dva sredstva mirnoga rješavanja sporova izvansudskim putem.<sup>15</sup> Slično kao i kod nekih drugih međunarodnih ugovora, riječ je o pregovorima između država kao prvom sredstvu koje je potrebno upotrijebiti,<sup>16</sup> dok se kod drugog sredstva već pokazuje osobitost ove Konvencije i njezina pripadnost korpusu ugovornog prava iz područja zaštite ljudskih prava. Radi se, naime, o uvjetu rješavanja spora pred Odborom za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, koji je jedan od brojnih specijaliziranih ugovornih organa kakvi su osnovani većim brojem konvencija iz područja zaštite ljudskih prava.

Vezano za prvi uvjet Međunarodni sud, u skladu sa svojom ranijom praksom, prihvaća argumentaciju tužitelja koji je u tužbi utvrdio kako je pokušao, u dobroj vjeri, pregovarati s tuženikom, no tuženik nije bio zainteresiran za pregovore. Način na koji se Međunarodni sud osvrće na drugi uvjet mnogo je zanimljiviji.

12 Tužba Katara, para. 17-20.

13 Tužba Katara, para. 21-28.

14 Vidjeti Odluku kojom se određuju privremene mjere: *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures*, I.C.J. Reports, General List, br. 172 od 23. srpnja 2018., 406 *et seq.* (dalje u tekstu: Odluka kojom se određuju privremene mjere).

15 Odluka kojom se određuju privremene mjere, para. 36-42.

16 Primjerice, Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora (Glava XV.) i brojni drugi ugovori.

Naime, Međunarodni se sud, na neki način, ograđuje od razmatranja pretpostavki za zadovoljenje toga uvjeta. Tako u 39. paragrafu Odluke o privremenim mjerama navodi kako u tom trenutku nije za odlučivanje o *prima facie* nadležnosti važno je li taj uvjet ispunjen. Sud nastavlja s navodom kako u tom trenutku nema namjeru odlučivati jesu li u povodu obraćanja Odboru primjenjivi kriteriji pravila *lis pendens* ili *electa una via*. Zanimljivo je kako se, unatoč većem broju izdvojenih i suprotnih mišljenja, suci na ovo pitanje u njima uglavnom ne osvrću.<sup>17</sup>

#### **4. OPĆE PREPORUKE KAO NAČIN DJELOVANJA ODBORA ZA UKIDANJE SVIH OBLIKA RASNE DISKRIMINACIJE**

##### **4.1. Pojam i definicija općih preporuka**

Odbor je od svog utemeljenja prema čl. 8. Konvencije razvio široku djelatnost u konceptualizaciji praksi koje se smatraju rasnom diskriminacijom i na općoj razini i u konkretnim slučajevima.<sup>18</sup> Tako *prima periodičke izvještaje država stranaka Konvencije, razmatra ih te na temelju njih formulira preporuke državama.*<sup>19</sup> Osim navedene nadležnosti, Odbor je nadležan i za pritužbe države protiv druge države zbog nepridržavanja odredbi Konvencije, a za države koje su postale strankama Dopunskog protokola, i nad pojedinačnim pritužbama protiv država iz istih razloga.<sup>20</sup> Međutim, njegova je nadležnost najzanimljivija iz perspektive dvojbi oko pravne snage i vrijednosti akata Odbora te nadležnosti formuliranja i objavljivanja, tzv. općih preporuka, odnosno svojevrsnih komentara na tekst Konvencije.<sup>21</sup>

Opće preporuke poseban su instrument kojima je u nadležnost Odbora stavljen čl. 9. st. 2. Konvencije, koji, u relevantnom dijelu propisuje kako „Odbor (...) može oblikovati prijedloge i opće preporuke na temelju izvještaja i informacija dobivenih od država stranaka (...)“. Iz tako postavljenih odnosa proizlazi kako je Odbor jedini ovlašten odlučiti hoće li ili ne određeno zapažanje pretočiti u opće preporuke. Ipak, Odboru je ostavljena široka diskrecija u odlučivanju kada, na temelju kojih informacija i vezano za koje odredbe Konvencije će oblikovati i objavljivati opće preporuke, što je samo osnaženo odredbom kako Odbor usvaja svoj poslovnik i pravila postupka (čl. 10. st. 1.). Takva uska regulacija barem je djelomično plod uvođenja toga instrumenta u Konvenciju u posljednjem trenutku, tek mjesec dana

17 Ukupno je Odluci priloženo pet izdvojenih, odnosno suprotnih mišljenja i jedna Deklaracija trojice sudaca. Svi su akti dostupni na: <https://www.icj-cij.org/en/case/172>.

18 Usp. Wouter Vandenhole, *The Procedure Before the UN Human Rights Treaty Bodies: Divergence or Convergence* (Antwerp, Oxford: Intersentia, 2004.), 15-18.

19 Vandenhole, *The Procedure Before the UN Human Rights Treaty Bodies*, 77-85.

20 Vandenhole, *The Procedure Before the UN Human Rights Treaty Bodies*, 243-249.

21 O konceptu općih preporuka različitih konvencijskih tijela: Helen Keller i Lena Grover, „General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy“, u: *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, ur. Helen Keller i Geir Ulfstein (Cambridge: University Press, 2012.), 116-133. Konceptom općih preporuka bavila se i *International Law Association* (ILA) kroz poseban Odbor, zaključci dostupni u: *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Treaty Bodies*, pristup 19. studenog 2021., [https://docs.escri-net.org/usr\\_doc/ILABerlinConference2004Report.pdf](https://docs.escri-net.org/usr_doc/ILABerlinConference2004Report.pdf).



prije prihvaćanja teksta Konvencije.<sup>22</sup>

#### **4.2. Povijesni kontekst nastanka i razvoj općih preporuka**

Iz teksta Konvencije, dakle, nije moguće sa sigurnošću zaključiti koju su i kakvu važnost i vrijednost tvorci Konvencije namjeravali pridati općim preporukama Odbora. Ono što je, međutim, jasno, je da se opće preporuke u trenutku rada na nacrtu Konvencije i njezinom usvajanju nisu smatrale instrumentom koji bi trebao imati osobitu pravnu snagu, ponajmanje snagu svojevrsnih „nastavaka“ konvencijskih odredbi, koje pojašnjavanjem značenja i dosega pojedine odredbe i interpretacijom nameću nove obveze državama članicama.<sup>23</sup> U razdoblju hladnog rata, koje se može označiti i prvom fazom u razvoju općih preporuka, one su bile uvelike tehničkoga karaktera te su obuhvaćale upute vezane za pojedine aktivnosti Odbora ili neke aspekte postupka u odnosu između Odbora i država stranaka.<sup>24</sup> To su bili relativno kratki dokumenti od nekoliko članaka, fokusiranima na određeno, usko tehničko pitanje.<sup>25</sup> Promjena se događala usporedno s općom promjenom u geopolitičkim odnosima početkom devedesetih godina, kada Odbor započinje aktivnije formulirati svoje opće preporuke. Prvi takav dokument, kojim se može označiti početak nove etape u radu Odbora je Opća preporuka br. 11 o statusu stranih državljana, koju je Odbor usvojio 1993.<sup>26</sup>

Ova druga etapa u praksi Odbora u vezi s općim preporukama karakterizirana je primjetnim razlikama u sadržaju i mnogo snažnijim izrazima u tekstovima dokumenata. Tako je, primjerice, već spomenuta Opća preporuka br. 11 iz 1993. koncipirana kao nedvosmislena uputa državama strankama u primjeni odredaba Konvencije prema osobama drugoga državljanstva. Dakle, nije više riječ o uputi vezanoj samo za sadržaj izvještaja ili postupak u poslovanju Odbora i odnosu s državama strankama, već o uputi vezanoj za doseg i primjenjivost konkretnih odredbi Konvencije na određeni skup osoba (osobe drugog državljanstva). Pritom je zanimljivo primijetiti i jezik koji koristi Odbor, a u kojem se pojavljuju nomotehnički izrazi tipični za obveze, a ne preporuke.<sup>27</sup> No, ovaj je dokument još uvijek relativno

22 Keller i Grover, „General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy“, 121.

23 Sukladno: Philip Alston, „The Historical Origins of General Comments in Human Rights Law“, u: *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, ur. Laurence Boisson de Chazournes i Vera Gowland Debbas (The Hague, Boston: Brill, 2001.), 763 *et seq.*

24 Usp. Keller i Grover, „General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy“, 124.

25 Kao primjer rane preporuke tehničkoga karaktera može poslužiti *Opća preporuka br. 6. o zakašnjelom izvještavanju država usvojena 1982.*, pristup 19. studenog 2021., [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7478&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7478&Lang=en).

26 *Opća preporuka br. 11.*, pristup 19. studenog 2021., [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7483&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7483&Lang=en).

27 Novije opće preporuke vrlo često koriste izraze poput „države moraju“ (engl. *states must*), „države trebaju“ (engl. *states shall*), „države će“ (engl. *states will*) i slično.

kratak svojim opsegom te obuhvaća tek nekoliko članaka.

S vremenom su preporuke postajale još jasnije formulirane kao upute državama o normativnoj vrijednosti i doseg u određenih normi Konvencije. Tako, primjerice, kao dobra usporedba može poslužiti već spomenuta Opća preporuka br. 30, usvojena 2005.,<sup>28</sup> s obzirom na to da se bavi istom temom kao i Opća preporuka br. 11 usvojena dvanaest godina ranije. Opća preporuka br. 30 dokument je koji, za razliku od ranijih istovrsnih dokumenata, obuhvaća trideset devet članaka podijeljenih u sedam poglavlja, uz preambulu te odredbu u zadnjem paragrafu kako ova opća preporuka zamjenjuje onu iz 1993. koja se odnosila na isto pitanje.<sup>29</sup> Odbor se služi nedvosmislenim rječnikom koji podsjeća na odredbe kakve se redovito mogu naći u međunarodnim ugovorima, pa i samoj Konvenciji, na što upućuje i struktura dokumenta, koji počinje preambulom i završava svojevrsnom prijelaznom odredbom o zamjeni starijeg akta koji se odnosi na isto pitanje.

### 4.3. Pravna snaga općih preporuka

Promjena u koncepciji općih preporuka razumljivo je potaknula akademsku raspravu o njihovu pravnom značaju za praksu država. U toj se raspravi može pratiti nekoliko teorija.

Svojevrsna „nulta pozicija“, oko koje se slažu sve teorije koje pokušavaju dosljedno objasniti pravnu snagu općih preporuka jest da one *per se* nemaju snagu obvezujućih akata za državu stranke.<sup>30</sup> Tu su poziciju prihvatili i brojni članovi tijela osnovanih po međunarodnim ugovorima iz područja zaštite ljudskih prava te se može zaključiti kako oko nje, u osnovi, postoji konsenzus.<sup>31</sup>

Shvaćanja se razlikuju u smislu valjanosti koja se tim aktima može priznati u sklopu prakse država. Na stajalištu koje polazi od afirmativnoga gledišta na važnost općih preporuka, razvile su se dvije osnovne teorije, od kojih svaka ima pristaše i osporavatelje. Prva je od njih teorija koja opće preporuke povezuje s naknadnom praksom država u smislu čl. 31. st. 3. (b) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.<sup>32</sup> Ta se teorija temelji na tomu kako se interpretacija toga članka Bečke konvencije treba proširiti u slučaju ugovora o zaštiti ljudskih prava. Time bi uključivala ne samo naknadnu praksu država u vezi s ugovorom kao sredstvom interpretacije, već i praksu tijela osnovanih samom konvencijom o zaštiti ljudskih prava, jer su ona osnovana voljom država upravo s takvim mandatom. Druga teorija stoji na poziciji kako se u slučaju općih preporuka radi o autoritativnim

28 *Opća preporuka br. 30.*, pristup 19. studenog 2021., [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7502&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7502&Lang=en).

29 *Opća preporuka br. 30.*, para. 39.

30 O sukladnim stavovima izraženima u literaturi i stavovima država o pravnoj snazi općih preporuka: *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Treaty Bodies*, pristup 19. studenog 2021., [https://docs.escr-net.org/usr\\_doc/ILABerlinConference2004Report.pdf](https://docs.escr-net.org/usr_doc/ILABerlinConference2004Report.pdf).

31 Primjer istih stavova izraženih u intervjuima s članovima Odbora za ljudska prava vidjeti u: Keller i Grover, „General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy“, 129. *et seq.*

32 Keller i Grover, „General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy“, 130-132.



interpretacijama odredbi pojedine konvencije za buduću praksu država, pri čemu se temelj za autoritativnost interpretacija traži na različitim pozicijama.<sup>33</sup>

S druge se strane nalazi tradicionalna, donekle pozitivistička pozicija koja argumentaciji zagovornika vrijednosti općih preporuka kontrira položaj mišljenja publicista i, općenito, međunarodnopravne znanosti kao pomoćnog izvora međunarodnog prava.<sup>34</sup> Oni, naime, mogu poslužiti kao sredstvo tumačenja i pojašnjavanja pojedinih instituta, no ne mogu biti punopravni izvor poput ostalih nabrojanih u čl. 38. Statuta Međunarodnoga suda.<sup>35</sup> Kako su odbori tijela sastavljena od neovisnih stručnjaka, s njihovim interpretacijama obuhvaćenim u općim preporukama trebalo bi postupati upravo u skladu s time kako međunarodno pravo i inače postupa s interpretacijama nastalim u sklopu međunarodnopravne znanosti - kao pomoćnim sredstvom.<sup>36</sup> Stoga je nužno vratiti se na presudu Međunarodnoga suda u sporu između Katara i Ujedinjenih Arapskih Emirata, jer se kroz nju postavlja ključno pitanje za suvremenu praksu tijela osnovanih po konvencijama iz područja ljudskih prava. To bi se pitanje moglo formulirati: Kada interpretacija pojedine konvencije, što nesumnjivo jest svrha općih preporuka, postaje legislacija?

Teško je dati jednoznačan odgovor na to pitanje. Praksa različitih tijela se razlikuje, ovisno i o njihovoj prethodnoj praksi i vremenu proteklom od osnivanja. Stoga se ovaj rad fokusira samo na Odbor za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, posebno imajući u vidu, kao svojevrsan *pars pro toto*, pitanje državljanstva kao diskriminatorne osnove, što je i bilo predmetom odluke Međunarodnoga suda.

## **5. IMPLIKACIJE DVOJBI O PRAVNOJ SNAZI OPĆIH PREPORUKA NA PRIMJERU TRETMANA DRŽAVLJANSTVA U RADU ODBORA ZA UKIDANJE SVIH OBLIKA RASNE DISKRIMINACIJE**

### **5.1. Pozicija zauzeta u Općoj preporuci broj 30**

Prije analize prakse Odbora vezane za državljanstvo te kako postupa s tom praksom Međunarodni sud u presudi u sporu između Katara i Ujedinjenih Arapskih Emirata, nužno je upozoriti na terminološku razliku koja može izazvati određena neshvaćanja. Naime, pojam „državljanstvo“, koji bi odgovarao engleskom pojmu *citizenship*, odnosno francuskom *citoyenneté*, nije pojam koji se koristi u Konvenciji, stoga i sam ne može biti diskriminatorna osnova prema Konvenciji. No, u njoj je zastupljen drugi pojam čije je značenje moguće različito tumačiti, između ostalog tako da obuhvaća i državljanstvo. To je pojam koji na engleskom jeziku glasi *national*

33 Keller i Grover, „General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy“, 132-133.

34 Usp. Conway Blake, „Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment“, *Center for Human Rights and Global Justice Working Papers Series* br. 17 (2008): 23-25.

35 Blake, „Normative Instruments in International Human Rights Law“, 23.

36 Usp. Blake, „Normative Instruments in International Human Rights Law“, 24.

*origin*, na francuskom *origine nationale* dok ga neslužbeni hrvatski prijevodi Konvencije navode kao „nacionalno podrijetlo“.<sup>37</sup> Ključno pitanje u vezi s tim pojmom, kao što je to često sa slučajevima osnova diskriminacije, jest u određivanju koje odnose obuhvaća.

Odbor za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije tim se konkretnim pitanjem bavio u Općoj preporuci broj 30, usvojenoj 2005. Ta opća preporuka, koja svojim obilježjima potpuno pripada drugoj fazi razvoja općih preporuka, obuhvaća upute koje se odnose izravno na državljanstvo. Pri tome Odbor nedvosmisleno koristi pojam „državljanstvo“ (engl. *citizenship*) kao jednu od diskriminatornih osnova.<sup>38</sup> Nakon navođenja državljanstva kao diskriminatorne osnove, Odbor u Općoj preporuci broj 30 nastavlja s vrlo konkretnim preporukama na određena ponašanja država koja se imaju smatrati, prema viđenju Odbora, protivnima Konvenciji, dakle diskriminatornima.<sup>39</sup>

## 5.2. Pozicija zauzeta u presudi Međunarodnog suda

U presudi u kojoj je spor meritorno riješio Međunarodni sud i time ga zaključio, postoje neki elementi koji ukazuju na općeniti stav većine u Međunarodnome sudu o vrijednosti akata Odbora i drugih tijela osnovanih konvencijama za zaštitu ljudskih prava. Konkretno, u odlomku 101. Presude Međunarodni sud, pozivajući se na prethodnu vlastitu praksu iz predmeta Diallo, utvrđuje kako praksi konvencijskih tijela treba „pridati veliku težinu“, no kako sud „ni u kojem slučaju nije vezan tom praksom“.<sup>40</sup> Prethodno, Međunarodni je sud u odlomcima 98., 99. i 100., iako se oni formalno odnose na argumente država stranaka iznesene tijekom postupka pred Međunarodnim sudom i postupak pred Odborom u istom predmetu, zapravo potvrdio kako ima u vidu stajalište Odbora koji je suprotan od stajališta zauzetog u presudi te interpretaciju tog stava kao autoritativnih interpretacija. Konačno, na kraju odlomka 101. Međunarodni sud daje prednost općem međunarodnom pravu i pravilima interpretacije ugovora kodificiranih u Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora između država pred stavovima Odbora.

Međunarodni sud ne daje izričito odgovor na pitanje o normativnoj vrijednosti općih preporuka, ali ga implicitno čini jasnim. Taj je odgovor na tragu interpretacije koja bi se mogla označiti relativno konzervativnom, ali i dosljednim. Naime, kako je već navedeno, tijela nastala na temelju konvencija za zaštitu ljudskih prava sastavljena su od stručnjaka izabranih na temelju njihova znanstvenog i publicističkog ugleda u

37 Vidjeti čl. 1. st. 1. Konvencije.

38 Para. 1 *et seq.* *Opće preporuke broj 30.*

39 Primjerice, pitanja pristupa državljanstvu, pravosudnog tretmana državljana i stranaca, pristupa obrazovanju pod istim uvjetima i drugo.

40 *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary objections, Judgement*, I.C.J. Reports, General List, br. 172 od 4. veljače 2021. (dalje u tekstu: Presuda Međunarodnog suda). Usp. para. 66. presude Diallo, vidjeti: *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment*, I.C.J. Reports, General List, br. 103 od 30. studenog 2010.

području ljudskih prava i međunarodnog prava općenito, a koji u tijelima djeluju u osobnom svojstvu.<sup>41</sup> Iako tijela imaju određene ovlasti prema državama vezano za izvještaje i sporove koje same države pred njih iznose, ona nisu zamišljena, niti u praksi djeluju, kao sudišta, već kao organizirane, formalizirane skupine stručnjaka čiji autoritet proizlazi ponajprije iz njihova profesionalnog ugleda.<sup>42</sup> Kod općih je preporuka navedeno samo još jasnije, s obzirom na to da su adresirane općenito, a ne kao preporuka u vezi s pojedinom državom ili sporom. Stoga promatranje općih preporuka, koje predstavljaju opće stajalište, doduše formalizirane, grupe publicista kao sredstva interpretacije kojem treba „pridati veliku težinu“, no kojim sud „ni u kom slučaju nije vezan“, nije ništa drugo nego primjena čl. 38. st. 1. toč. d) Statuta Međunarodnog suda, u kojem su „mišljenja publicista“ označena kao „pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila“.

## **6. OPĆE DVOJBE O STRUKTURI MEĐUNARODNOG PRAVA POSTAVLJENE ZBOG RAZLIKE U STAVOVIMA ODBORA I MEĐUNARODNOG SUDA**

Takva diskrepancija između stava Međunarodnog suda izraženog u presudi u sporu između Katara i Ujedinjenih Arapskih Emirata i općih preporuka Odbora otvara problem fragmentacije međunarodnog prava, potencijalno mnogo dublje pitanje, koje zadire u razmišljanje o osnovama sustava suvremenoga međunarodnog prava. Osobito, to se pitanje postavlja kod, tzv. *self-contained* režima, među kojima se redovito nalazi i međunarodnopravna zaštita ljudskih prava.<sup>43</sup> Fragmentacija međunarodnog prava koncept je koji je u teoriji prisutan vrlo dugo, još od sredine dvadesetog stoljeća.<sup>44</sup> Proučavanje fragmentacije međunarodnog prava kao procesa u sklopu rada Komisije za međunarodno pravo, što je proces započet 2000. godine uključivanjem fragmentacije u dugoročni plan rada Komisije za međunarodno pravo, rezultirao je prihvaćanjem izvješća koje je 2006. proslijeđeno Općoj skupštini.<sup>45</sup>

41 Vandenhoe, *The Procedure Before the UN Human Rights Treaty Bodies*, 310.

42 Usp. Andreas Zimmermann, „Human Rights Treaty Bodies and the Jurisdiction of the International Court of Justice“, *Law and Practice of International Courts and Tribunals* 12, br. 1 (2013): 5 *et seq.*

43 Općenito o pojmu, tzv. *self-contained* režima u međunarodnom pravu: Bruno Simma, „Self-Contained Régimes“, *Netherlands Journal of International Law* 16 (1985): 117-135; Bruno Simma i Dirk Pulkowski, „Of Planets and the Universe: Self-Contained Régimes in International Law“, *European Journal of International Law* 17, br. 3 (2006): 524-529.

44 Za pregled povijesnog razvoja pojma „fragmentacije“ međunarodnog prava vidjeti: Marti Koskenniemi i Päivo Leino, „Fragmentation of International Law: Postmodern Anxieties“, *Leiden Journal of International Law* 15, br. 3 (2002): 553-579.

45 *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission*, 2006., pristup 14. studenog 2021., [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_1702.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_1702.pdf). (dalje u tekstu: *Fragmentation of International Law*). Opća skupština je svojom Rezolucijom A/RES/61/34 primila na znanje Izvješće te podržala zaključke Komisije za međunarodno pravo te preporučila daljnji rad. Izvješće je rezultat višegodišnjeg rada radne skupine Komisije za međunarodno pravo, predvođene izvijestiteljem Marttijem Koskenniemiem. *Kronologija*

Pri tumačenju Konvencije općenito i državljanstva kao diskriminatorne osnove kao specifičnog pitanja, postavljaju se dva temeljna pitanja, koja su ujedno točke fragmentacije međunarodnog prava kako ih vidi Komisija za međunarodno pravo - različita pravila u sklopu regionalnih sustava, odnosno pitanje *self-contained* režima i općega međunarodnog prava.

### **6.1. Problem različitih pravila u sklopu regionalnih sustava**

Vežano za prvo pitanje - sukoba različitih pravila, jasno je kako ga je Međunarodni sud riješio pozivanjem na vlastiti autoritet i odricanjem normativne vrijednosti pravila koje je Odbor uspostavio u Općoj preporuci broj 30. Međutim, činjenica da mu je potrebno, prema Međunarodnom sudu, „pridati veliku težinu“, daje mogućnost da se, u nekim budućim etapama progresivnog razvoja međunarodnopravne zaštite ljudskih prava njezina antidiskriminacijska komponenta nadopuni na način da uključuje i državljanstvo kao osnovu diskriminacije, čime bi se ona izrijealom ugradila u norme međunarodnog ugovora, koje bi tada bile nedvojbeno obvezne za države koje bi mu odlučile pristupiti. S druge strane, raširena je praksa regionalnih sudova za ljudska prava koja državljanstvo prihvaća kao diskriminatornu osnovu. Ti sudovi time pokazuju kako se u svojoj interpretaciji slažu s mišljenjima Odbora izraženima u Općoj preporuci broj 30 i na drugim mjestima. Na tu se praksu regionalnih sudova za ljudska prava u svom podnesku pozivao Katar,<sup>46</sup> no Međunarodni ju je sud, poprilično lakonski, odbacio kao ne osobito bitnu za postupak.<sup>47</sup> Ipak, Međunarodni sud i regionalni sudovi za ljudska prava često se pozivaju na vlastite presude te rijetko odstupaju od prakse koju su sami uspostavili, osobito ako je riječ o pitanjima koja se dotiču tumačenja normi. U vertikalno organiziranim pravnim sustavima, u kojima postoji najviši sud, na vrhu pravosudne „piramide“ ta se pitanja interpretacije rješavaju djelovanjem tog suda, čiji je zadatak ujednačavanje sudske prakse. U međunarodnom pravu takvog „ujednačavatelja“ sudske prakse nema. Stoga se, u situacijama u kojima su za isto pravno pitanje nadležni regionalni sudovi i Međunarodni sud može pojaviti pitanje koje Komisija za međunarodno pravo naziva regionalizmom u međunarodnom pravu.<sup>48</sup> Naime, ako regionalni sudovi, koji su osnovani i sude na temelju regionalnih

---

rada Komisije za međunarodno pravo u vezi s temom „fragmentacija međunarodnoga prava“, pristup 19. studenog 2021., [https://legal.un.org/ilc/guide/1\\_9.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/1_9.shtml).

46 Vidjeti: *Interpretation and Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (The State of Qatar v. The United Arab Emirates), Memorial of the State of Qatar*, Vol. 1 od 25. travnja 2019., 93-95.

47 Para. 104 Presude Međunarodnog suda.

48 Regionalizmu je u citiranom Izvješću Komisije za međunarodno pravo na temu fragmentacije međunarodnog prava posvećeno posebno poglavlje (Chapter 5: *Regionalism, Fragmentation of International Law*, 102-115). Komisija za međunarodno pravo priznaje kako „regionalizam ne igra dominantnu ulogu u klasičnoj doktrini međunarodnog prava, a kada to i čini, rijetko poprima oblik „pravila“ ili „načela“.“ Ideja, međutim, nije nova, već se konceptualizirala u teoriji tijekom 19. st. kroz opis niza „regionalnih pristupa“ međunarodnom pravu. U vremenu blokovske podjele svijeta i napretka dekolonizacije nakon Drugog svjetskog rata ideja se osobito razvijala u kontekstu političke teorije i međunarodnih odnosa.

sporazuma te sporazume interpretiraju na način da državljanstvo uključuju među diskriminatorne osnove, dok to Međunarodni sud, interpretirajući Konvenciju, ne čini, dolazi upravo do situacije u kojoj je u pojedinim dijelovima svijeta diskriminacija na temelju državljanstva prepoznata kao protivna međunarodnom pravu, dok to u drugim regionalnim podsustavima nije slučaj, jer se oslanjaju isključivo na opće međunarodno pravo.<sup>49</sup>

U upravo opisanom smislu različiti tretman državljanstva kao diskriminatorne osnove može se tumačiti kao izraz napetosti između regionalnih sustava zaštite ljudskih prava i zaštite ljudskih prava u općem međunarodnom pravu. U međunarodnom je pravu dobro poznata praksa da pojedini regionalni pravni krugovi određena pitanja uređuju podrobnije, progresivnije ili drukčije od općega međunarodnog prava.<sup>50</sup> To je u samoj naravi međunarodnog prava i njegova horizontalnog karaktera, u kojemu su države istodobno kreatori i adresati normi, a karakteriziran je vrlo uskim krugom kogentnih normi.

Između normi regionalnoga, partikularnog prava i općeg međunarodnog prava čini se kako zapravo nema sukoba. Država je u sklopu svoga regionalnog kruga vezana višim standardom koji propisuje taj ugovor, dok je u odnosima s ostalim državama vezana standardom općega međunarodnog prava. Međutim, to ne rješava temeljno pitanje fragmentacije u već fragmentiranom sustavu međunarodnopravne zaštite ljudskih prava. Ostaje činjenica kako regionalni sustavi određeno ponašanje tretiraju kao diskriminatorno, dok na razini općega međunarodnog prava, barem prema stavu Međunarodnog suda, takvo ponašanje nije diskriminatorno.<sup>51</sup>

## **6.2. Problem, tzv. self-contained režima međunarodnog prava**

Vezano uz drugo pitanje, nijedan sustav, pa ni sustav zaštite ljudskih prava u općem međunarodnom pravu, a još manje regionalni sustavi zaštite ljudskih prava nisu potpuno neovisni i izvan cjeline međunarodnog prava. U tom smislu, Komisija za međunarodno pravo relativizira pojam, tzv. *self-contained* režima stavom kako nijedan režim nije u potpunosti, tzv. *self-contained*, već opće međunarodno pravo u svakom režimu vrši određene funkcije.<sup>52</sup> Jedna je od tih funkcija i primjena sustava sankcija općega međunarodnog prava kod kršenja nekih normi *self-contained*

49 Specifično, za instruktivan pregled koncepta regionalizma i njegovog utjecaja na međunarodnopravnu zaštitu ljudskih prava vidjeti: Rudolf Bernhardt, „International Protection of Human Rights: Universalism and Regionalism“, u: *Multiculturalism in International Law: Essays in Honour of Edward McWhinney*, ur. Sienho Yee i Jaques-Ivan Morin (Leiden: Martinus Nijhoff, 2009.), 467-476.

50 Opsežno o regionalizmu u međunarodnom pravu: Ján Klučka, *Regionalism in International Law* (New York: Routledge, 2018.).

51 Navedeno se može promatrati kao dio procesa fragmentacije u kontekstu međunarodnopravne zaštite ljudskih prava kao podsustava, ili tzv. *self-contained* režima, čime je cjelokupna arhitektura pravne zaštite ljudskih prava još složenija i nesigurnija. Usp. Marjan Ajevski, „Fragmentation in International Human Rights Law - Beyond Conflict of Laws“, *Nordic Journal of Human Rights* 32, br. 2 (2014): 90-94.

52 *Fragmentation of International Law*, 65 et seq.

režima.<sup>53</sup> Ovo je osobito često upravo u slučajevima kršenja normi iz područja međunarodnopravne zaštite ljudskih prava, na što su pojedine države ili skupine država često sklone reagirati različitim oblicima međunarodnopravnih sankcija. Dakako, odluka o sankcijama ovisi o nizu čimbenika, od kojih mnogi ovise o procjeni političke oportunitosti poteza. No, neslaganje samih institucija koje bi trebale tumačiti međunarodnopravnu zaštitu ljudskih prava oko nekih od temeljnih koncepata, poput diskriminacije, zasigurno neće pomoći državama u odluci u zauzimanju stava prema kršiteljima normi. Aktivnostima država oko promocije i zaštite ljudskih prava teško može pomoći i pretjerani optimizam sudskih i drugih tijela koja su nadležna u interpretaciji međunarodnog prava. U situaciji u kojoj su neki od temeljnih koncepata iz područja zaštite ljudskih prava stalno ugroženi, stvaranje novih interpretacija tijela koja nisu kreatori prava, već njegovi tumači i primjenjivači, također bi se moglo pokazati kao kontraproduktivno.

## **7. RELEVANTNOST KAO POTENCIJALNI MOTIV ZA OBLIKOVANJE ODLUKA**

Države stranke svojim iniciranjem postupka pred Međunarodnim sudom daju tog instituciji prednost pred drugim oblicima rješenja spora, a istodobno omogućavaju Međunarodnom sudu izraziti svoj pravorijek o određenoj temi.<sup>54</sup> Iako taj pravorijek, kao što je poznato, nije izravni izvor prava (osim između stranaka konkretnoga spora), ipak je pomoćno sredstvo visoke autoritativne vrijednosti.

S druge strane, Odbor i druga tijela osnovana konvencijama ovlaštena su donositi opće preporuke na vlastitu inicijativu. Time se konvencijska tijela potiču raditi relativno progresivno, jer je upravo to način kako mogu istaknuti vlastiti položaj i nametnuti se državama kao referenta točka u primjeni ugovora kojim su osnovana. Progresivnost u radu znači, zapravo, postavljanje određenih standarda koje bi, po mišljenju pojedinih konvencijskih tijela, države stranke trebale slijediti kako bi unaprijedile zaštitu ljudskih prava u sklopu pojedinog ugovora.<sup>55</sup>

Presuda u sporu između Katara i Ujedinjenih Arapskih Emirata Međunarodnog suda, odnosno Opća preporuka br. 30 Odbora dobar su primjer navedenih divergentnih postupaka i alata upotrijebljenih u interpretaciji. Međunarodni se sud tako koristi složenim konstrukcijama pravne logike, upotpunjujući odredbe Konvencije pravilima interpretacije obuhvaćenim u Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora i zalazeći u sustavnu interpretaciju međunarodnog prava kao cjeline.<sup>56</sup> Odbor, s druge

53 *Fragmentation of International Law, 65 et seq.*

54 O usporednim postupcima pred Međunarodnim sudom i Odborom, s posebnim osvrtom na odnose prema litispencijiji i sredstvima mirnog rješavanja sporova iz Konvencije: Emanuele Cimiotta, „Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination“, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 19, br. 3 (2020): 388 *et seq.*

55 Usp. Alston, „The Historical Origins of General Comments in Human Rights Law“, 764.

56 S druge strane, Odbor se u svojoj interpretaciji vrlo rijetko poziva na Bečku konvenciju. O interpretativnim metodama Odbora: Brigitte Schlütter, „Aspects of Human Rights Interpretation by the UN Treaty Bodies“, u: *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and*



strane, u Općoj preporuci gotovo da ne koristi interpretativne alate, već jednostavno nudi tumačenja pozivajući države na primjenu Konvencije u skladu s njima. Ipak, nužno je imati u vidu i razlike između presude, koja je akt kojim se meritorno rješava konkretan, pravni spor, od općih preporuka, koje su općenite upute državama, načelno zamišljene *pro futuro*, katkad i *de lege ferenda*.<sup>57</sup>

## 8. ZAKLJUČAK

Različite interpretacije istog pitanja Međunarodnog suda i Odbora mogu se promatrati na dva načina. Jedan je izričito davanje prednosti jednom od rješenja, odnosno shvaćanje kako je jedno tijelo bilo u pravu, a drugo upalo u pogrešnu, pretjerano progresivnu interpretaciju. No, moguće je i drukčije gledište na ovu očitu razliku u interpretacijama, a ono se čini i pravno logičnijim u kontekstu sustavne interpretacije položaja presuda Međunarodnog suda, odnosno akata konvencijskih tijela u međunarodnom pravu. Naime, praksu konvencijskih tijela trebalo bi se, unatoč promjenama koje je ona doživjela u drugoj etapi svoga postojanja, promatrati kao preporuke i upute državama *pro futuro*, dakle kao politike i oblik poticaja za interpretaciju konvencija o zaštiti ljudskih prava u budućnosti. Takvim tumačenjem otklanjaju se dvojbe oko obveznosti akata konvencijskih tijela, a istodobno smanjuje moguća napetost i zbuđenost država oko interpretacije Konvencije, što svakako ne doprinosi konačnom cilju, a to je poštovanje i promocija borbe protiv diskriminacije, odnosno ljudskih prava općenito. Naime, države i dalje ostaju kreatori i prvi interpreti međunarodnog prava, pa tako i ugovora iz područja zaštite ljudskih prava. Konvencijska tijela svojim aktima, međutim, mogu usmjeravati tu aktivnosti, i to ne samo snagom uvjerljivosti argumenata i interpretacija iznesenih u aktima, već i u procesu izvještavanja. Upravo je izvještavanje jedan od najsnažnijih mehanizama u nadležnosti konvencijskih tijela, kojim ona mogu izložiti sudu međunarodne zajednice kršenja ljudskih prava koja se događaju u pojedinim državama. Posredno, to može utjecati i na praksu ostalih država, koje takva ponašanja osuđuju, ali i na progresivan razvoj međunarodnog prava kao pokušaj dugoročnog zaustavljanja takvog ponašanja. Pritom se čuva struktura međunarodnog prava kao horizontalnoga pravnog sustava i pozicija država o kojima, u konačnici, ovisi i progresivni razvoj tog istog međunarodnog prava. S te strane, cijeli se zaplet interpretacija može promatrati mnogo sustavnije i u duhu promatranja međunarodnog prava kao cjeline, uz uvažavanje ispravnih pozicija Međunarodnog suda, odnosno konvencijskih tijela koja nisu sudovi ni kreatori prava.

---

*Legitimacy*, eds. Helen Keller i Geir Ulfstein (Cambridge: University Press, 2012.), 273 *et seq.*  
57 Usp. Michael Banton, „Decision-Taking in the Committee on the Elimination of Racial Discrimination“, u: *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, ur. Philip Alston i James Crawford (Cambridge: University Press, 2000.), 68-69.

## LITERATURA

## Knjige i članci:

1. Ajevski, Marjan. „Fragmentation in International Human Rights Law - Beyond Conflict of Laws“. *Nordic Journal of Human Rights* 32, br. 2 (2014): 87-98.
2. Alston, Philip. „The Historical Origins of General Comments in Human Rights Law“. U: *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, ur. Laurence Boisson de Chazournes i Vera Gowland Debbas, 763-776. The Hague, Boston: Brill, 2001.
3. Banton, Michael. „Decision-Taking in the Committee on the Elimination of Racial Discrimination“. U: *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, ur. Philip Alston i James Crawford, 55-78. Cambridge: University Press, 2000.
4. Bernhardt, Rudolf. „International Protection of Human Rights: Universalism and Regionalism“. U: *Multiculturalism in International Law: Essays in Honour of Edward McWhinney*, ur. Sienho Yee i Jaques-Ivan Morin, 467-476. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009.
5. Blake, Conway. „Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment“. *Center for Human Rights and Global Justice Working Papers Series* br. 17 (2008): 1-36.
6. Cimiotta, Emanuele. „Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination“. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 19, br. 3 (2020): 388-416.
7. Keller, Helen i Lena Grover. „General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy“. U: *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, ur. Helen Keller i Geir Ulfstein, 116-198. Cambridge: University Press, 2012.
8. Klučka, Ján. *Regionalism in International Law*. New York: Routledge, 2018.
9. Koskeniemi, Martti i Päivo Leino. „Fragmentation of International Law: Postmodern Anxieties“. *Leiden Journal of International Law* 15, br. 3 (2002): 553-579.
10. Lapaš, Davorin i Rutvica Rusan Novokmet. „Sankecioniranje terorizma u sustavu Ujedinjenih naroda“. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 9, br. 1 (2018): 29-64.
11. Lapaš, Davorin i Trpimir Mihael Šošić, ur. *Međunarodno javno pravo - izbor dokumenata*. Zagreb: Pravni fakultet, 2005.
12. Martini, Jeffrey, Becca Wasser, Dalia Dassa Kaye, Daniel Egel i Cordaye Ogletree. „GCC Cohesion in Historical Perspective“. U: *The Outlook for Arab Gulf Cooperation*, eds. Jeffrey Martini, Becca Wasser, Dalia Dassa Kaye, Daniel Egel i Cordaye Ogletree, 5-30. Santa Monica: Rand, 2016.
13. Schlütter, Brigitte. „Aspects of Human Rights Interpretation by the UN Treaty Bodies“. U: *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, eds. Helen Keller i Geir Ulfstein, 261-319. Cambridge: University Press, 2012.
14. Simma, Bruno. „Self-Contained Régimes“. *Netherlands Journal of International Law* 16 (1985): 111-136.
15. Simma, Bruno i Dirk Pulkowski. „Of Planets and the Universe: Self-Contained Régimes in International Law“. *European Journal of International Law* 17, br. 3 (2006): 483-529.
16. Vandenhoe, Wouter. *The Procedure Before the UN Human Rights Treaty Bodies: Divergence or Convergence*. Antwerp, Oxford: Intersentia, 2004.
17. Zimmermann, Andreas. „Human Rights Treaty Bodies and the Jurisdiction of the International Court of Justice“. *Law and Practice of International Courts and Tribunals* 12, br. 1 (2013): 5-29.

*Pravni propisi:*

1. Rezolucija Opće skupštine kojom se usvaja izvješće Komisije za međunarodno pravo sa 58. zasjedanja, A/RES/61/34 od 18. prosinca 2006.
2. Rezolucija Opće skupštine kojom se usvaja Međunarodna konvencija o sprječavanju financiranja terorizma, A/RES/54/109 od 25. veljače 2000.
3. Rezolucija Opće skupštine kojom se usvaja Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 2106 A (XX) od 21. prosinca 1965.

*Sudska praksa:*

1. *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment*, I.C.J. Reports, General List, br. 103 od 30. studenog 2010.
2. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Preliminary objections, Judgement*, I.C.J. Reports, General List, br. 172 od 4. veljače 2021.
3. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures*, I.C.J. Report, General List, br. 172 od 23. srpnja 2018.

*Mrežne stranice:*

1. *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Treaty Bodies 2004*. Pristup 19. studenog 2021. [https://docs.escr-net.org/usr\\_doc/ILABerlinConference2004Report.pdf](https://docs.escr-net.org/usr_doc/ILABerlinConference2004Report.pdf)
2. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission, 2006*. Pristup 14. studenog 2021. [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_1702.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_1702.pdf)
3. Gaver, Craig D., *What Are the Riyadh Agreements?* Pristup 14. studenog 2021. <https://www.ejiltalk.org/what-are-the-riyadh-agreements/>
4. *Izjava Ujedinjenih Arapskih Emirata kojom se podupiru izjave Kraljevine Saudijske Arabije i Kraljevine Bahrein o Kataru*. Pristup 15. studenog 2021. <http://www.wam.ae/en/details/1395302617576>
5. *Izjava Ujedinjenih Arapskih Emirata od 5. lipnja 2017*. Pristup 12. studenog 2021. <http://www.wam.ae/en/details/1395302617576>
6. *Joint Declaration of Judges Tomka, Gaja and Gevorgian*. Pristup 17. studenog 2021. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/172/172-20180723-ORD-01-01-EN.pdf>
7. *Kronologija rada Komisije za međunarodno pravo u vezi s temom „fragmentacija međunarodnoga prava“*. Pristup 23. studenog 2021. [https://legal.un.org/ilc/guide/1\\_9.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/1_9.shtml)
8. *Opća preporuka br. 6. Odbora za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije*. Pristup 19. studenog 2021. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7478&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7478&Lang=en)
9. *Opća preporuka br. 11. Odbora za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije*. Pristup 19. studenog 2021. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7483&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7483&Lang=en)
10. *Opća preporuka br. 30. Odbora za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije*. Pristup 19. studenog 2021. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7502&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7502&Lang=en)
11. *Qatar given 10 days to meet 13 sweeping demands by Saudi Arabia*. Pristup 12. studenog 2021. <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/23/close-al-jazeera-saudi-arabia-issues-qatar-with-13-demands-to-end-blockade>
12. *Trump urges Muslim leaders to lead fight against radicalization*. Pristup 14. studenog 2021. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-39989548>

Ostalo:

1. *Application Instituting Proceedings on the Application of International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, ICJ General list, br. 172 od 11. lipnja 2018.
2. *Interpretation and Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (The State of Qatar v. The United Arab Emirates)*, *Memorial of the State of Qatar*, Vol. 1 od 25. travnja 2019.

**Leon Žganec-Brajša\***

Summary

**GENERAL RECOMMENDATIONS OF THE HUMAN RIGHTS TREATY BODIES - THE GUIDELINES FOR STATES OR A CONTRIBUTION TO FURTHER FRAGMENTATION OF INTERNATIONAL LAW? RETROSPECTIVE OVERVIEW OF THE JUDGEMENT OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE IN THE QATAR V. UNITED ARAB EMIRATES CASE**

In February of 2021 the International Court of Justice delivered a judgment in the case involving a dispute between Qatar and the United Arab Emirates that considered the interpretation of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. This judgment represents a sort of judicial epilogue to the longer political dispute between the Gulf states. The judgement renounced discrimination based on citizenship as a form of discrimination under the CERD, which is a position contrary to the one expressed by the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination in its general recommendations. This opens a few questions. The first one includes the legitimacy and legal character of the general recommendations. Another even broader question is concerning the fragmentation of international law as a process in which divergences in interpretation by conventional bodies, international, and regional courts can play a significant role as indicators. This paper, through contextualizing specific issues raised in the proceedings before the International Court of Justice in the dispute between Qatar and the United Arab Emirates, discusses the aforementioned questions that significantly define relationships between contemporary international law and protection of human rights as its integral part.

**Keywords:** *CERD; general recommendations; the treaty bodies; fragmentation of international law.*

---

\* Leon Žganec-Brajša, Mag. iur., Assistant, University of Zagreb, Faculty of Law; lzganecbrajsa@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1290-8529>.

