



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

1 | 2003

**Izkušnje (slovenske) preteklosti in pogled v (evropsko)
prihodnost**

Izziv za univerzalno varstvo človekovih pravic

Challenges for the Universal Protection of Human Rights

Dean Zagorac



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1466>

DOI: 10.4000/revus.1466

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2003

Number of pages: 77-85

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Dean Zagorac, « Izziv za univerzalno varstvo človekovih pravic », *Revus* [Spletna izdaja], 1 | 2003,

Datum spletne objave: 20 juin 2013, ogled: 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1466> ; DOI : 10.4000/revus.1466

All rights reserved

Izzivi za univerzalno varstvo človekovih pravic

1. Izhodišče

V 55 letih od sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravic je mednarodna skupnost na podlagi tega temeljnega dokumenta razvila soliden in razvejan korpus mednarodnih standardov in norm na področju človekovih pravic in humanitarnega prava, katerih namen je varstvo človekovih pravic. Čeprav je konsenz o univerzalnosti človekovih pravic izražen že v Splošni deklaraciji človekovih pravic, kjer je varstvo človekovih pravic prvič v zgodovini poudarjeno kot globalna odgovornost vseh, se je v zadnjih 55 letih še dodatno okrepil in bil ponovljen še v drugih relevantnih mednarodnopravnih instrumentih. Do danes je k vsem šestim temeljnim mednarodnim pogodbam s področja tako državljanskih in političnih kot tudi ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic (razen k eni) pristopilo že več kot 145 držav sveta, kar tudi kaže na univerzalnost tam kodificiranih norm.¹

Kljub razvitosti mednarodnih norm človekovih pravic in priznavanju pomena načela univerzalnosti, medsebojne odvisnosti in nedeljivosti različnih človekovih pravic pa smo še vedno priča pogostemu sistematičnemu in široko razširjenemu grobemu kršenju človekovih pravic po vsem svetu: od samovoljnih in naglih usmrtitev, mučenja, nasilja nad ženskami, posilstev, rasizma in rasne diskriminacije, prisilnih izginotij ter samovoljnih odvzemov prostosti do zatiranja svobode misli in izražanja, če omenimo samo t. i. človekove pravice prve generacije. Da dobimo predstavbo, za kako veliko razširjenost kršitev najbolj temeljnih človekovih pravic gre, je dovolj, če odpremo letno poročilo katere od mednarodnih nevladnih organizacij za človekove pravice, kot sta npr. Amnesty International in Human Rights Watch. Glavni izziv za človekove pravice, katerih varstvo je zajamčeno na ustavni ravni v praktično vseh državah sveta, je razkorak med temi jamstvi in dejanskim spoštovanjem človekovih pravic. Da bi se razkorak zmanjšal, obstaja vrsta mednarodnih mehanizmov za nadzorovanje spoštovanja temeljnih človekovih pravic.

Kljub razmeroma veliki stopnji razvejanosti mednarodnopravnih norm človekovih pravic in mehanizmov za njihovo varovanje terjajo vedno nove spremembe na različnih področjih preučitev z vidika učinkovanja na vprašanja človekovih pravic ter posledično nadaljnje in nadrobnejše razvijanje norm na določenem področju. Pri tem se je največji razkorak med potrebo po ustreznem normativnem zavarovanju pravic in med dejanskim obstojem mednarodnih mehanizmov za njihovo varovanje pojavil na področju ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.

Izhajajoč iz omenjenega, bom v pričujočem prispevku predstavil tako spremembe, ki bi bile potrebne za večjo učinkovitost že obstoječih mehanizmov za varovanje mednarodnopravno zajamčenih človekovih pravic (predvsem tistih iz prve generacije pravic), kot tudi najnovejše smeri na področju razvoja novih mednarodnih mehanizmov za varstvo človekovih pravic (predvsem tistih iz druge in celo tretje generacije pravic).

V nadaljevanju se bom omejil na univerzalni mednarodni normativni okvir varstva človekovih pravic in na njegove mehanizme, torej na tiste, ki delujejo pod okriljem Združenih narodov (v nadaljevanju ZN). Posamezni regionalni prikazi bi bili namreč enako oz. še bolj kompleksni, kot je univerzalni prikaz, in bi zaradi tega terjali povsem samostojno obravnavo.

2. Obstoječe stanje

Eden od ciljev ZN, zapisanih v 1. členu ustanovne listine te organizacije, je "razvijanje in spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi". Zato ne preseneča, da se je pod okriljem te univerzalne mednarodne organizacije v njeni skoraj 60-letni zgodovini razvila že težko pregledna množica instrumentov za človekove pravice in mehanizmov za njihovo spoštovanje. Ker je za razpravo o reformi teh mehanizmov bistveno vsaj osnovno poznavanje njihovega delovanja, bom v nadaljevanju najprej podal kratek oris bistvenih elementov sistema varstva človekovih pravic pod okriljem ZN. Od teh so najpomembnejši:

- telesa, ki jih je ustanovil ekonomski in socialni svet (to je eden od poglavitnih organov ZN), med njimi predvsem komisija za človekove pravice;
- telesa in mehanizmi, ki jih je ustanovila komisija za človekove pravice;
- visoki komisar ZN za človekove pravice in
- različna pogodbeni telesa, ustanovljena na podlagi določene mednarodne pogodbe, katerih naloga je spremljanje spoštovanja te pogodbe s strani držav pogodbenic.

Ekonomski in socialni svet je komisijo za človekove pravice ustanovil že na svojem prvem zasedanju leta 1946. To je storil na podlagi 68. člena ustanovne listine, ki temu poglavitnemu organu organizacije omogoča, da "postavlja komisije na ekonomskem in socialnem področju ter za pospeševanje človekovih pravic". Na podlagi istega člena je ustanovil tudi komisijo o statusu žensk, podkomisijo za preprečevanje diskriminacije in za varstvo manjšin ter podkomisijo za svobodo informacij in tiska. Komisija za človekove pravice je bila sprva sestavljena iz devetih članov, ki so delovali kot strokovnjaki v lastnem svojstvu in niso bili predstavniki držav. Že na drugem zasedanju je ekonomski in socialni svet to spremenil in določil, da komisijo sestavlja 18 predstavnikov držav članic ZN. Tako je postala glavno politično telo za varstvo človekovih pravic na univerzalni ravni. Danes jo sestavlja 53 predstavnikov držav in se sestaja na rednih letnih sejah v Ženevi.

Mandat komisije je podajanje predlogov, priporočil in poročil ekonomskemu in socialnemu svetu glede naslednjih zadev: a) priprave mednarodne listine pravic, b) priprave mednarodnih deklaracij in konvencij o državljanskih svoboščinah, statusu žensk, svobodi informiranja in podobnih zadevah, c) varstva manjšin, č) preprečevanja razlikovanja na temelju rase, spola, jezika ali vere in d) katerekoli druge zadeve o človekovih pravicah, ki jih ne pokrijejo naštetih točk. Komisija je tudi pooblaščen, da ustanavlja ad hoc delovne skupine strokovnjakov. Tak mandat je bil dovolj prožen, da je lahko začela s številnimi projekti in novimi mehanizmi s področja človekovih pravic.²

Prva velika naloga komisije je bila priprava Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je 10. decembra 1948 svečano razglasila generalna skupščina ZN. Na tej podlagi bi morala komisija pripraviti tudi obvezujočo mednarodnopravno pogodbo za varstvo človekovih pravic. Vendar zaradi ideoloških razlogov in blokirske delitve sveta tega ni bilo moč doseči z enim samim mednarodnim sporazumom. Namesto enega je

generalna skupščina leta 1966 sprejela dva dokumenta: Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (v nadaljevanju MPDPP) ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (v nadaljevanju: MPESKP). Da bi vseeno pokazali vsaj na njuno simbolično povezanost, ju je generalna skupščina sprejela z isto resolucijo, in sicer št. 2200 A(XXI). Oba pakta skupaj s Splošno deklaracijo človekovih pravic tvorita Mednarodno listino človekovih pravic.

Pod okriljem komisije je bila pripravljena še vrsta drugih mednarodnih sporazumov s področja človekovih pravic, katerih osnutke praviloma pripravijo različna telesa in mehanizmi, ki jih ustanovi komisija. Pri tem gre predvsem za posebne poročevalce, neodvisne strokovnjake, delovne skupine, posebne postopke itd. Obstajata dve vrsti mehanizmov: tematski (thematic mechanisms) in državni (country mechanisms). Prvi se ukvarjajo s kodifikacijo novih mednarodnopravnih norm na določenem področju človekovih pravic ali pa preučujejo oz. spremljajo določeno vrsto ali vzorce kršitev človekovih pravic, drugi pa so ustanovljeni za spremljanje razmer na področju človekovih pravic v posamezni državi, za katero so ustanovljeni. Za nas so v povezavi z razvojem mednarodnih norm na področju človekovih pravic zanimivi predvsem tematski mehanizmi, ki so na področju pospeševanja in varovanja človekovih pravic razmeroma učinkoviti. Prvi tak mehanizem je bil leta 1980 ustanovljena delovna skupina o prisilnih in neprostovoljnih izginotjih. Trenutno deluje 24 tematskih mehanizmov. Strokovnjaki teh mehanizmov obiskujejo države, torej opravljajo tudi terensko delo, vendar le z izrecnim povabilom zadevne države. Posamezna država lahko dá tudi stalno vabilo, ki velja za vse sedanje in bodoče mehanizme. To je doslej storilo 40 držav, vključno s Slovenijo.

Ko razpravljamo o sistemu varstva človekovih pravic pod okriljem ZN, ne moremo mimo visokega komisarja za človekove pravice. Čeprav je bila zamisel za tovrstno funkcijo podana že v 50. in 60. letih prejšnjega stoletja, prvič torej kmalu po ustanovitvi ZN, je bila uresničena šele leta 1993. Generalna skupščina ZN je namreč z resolucijo številka 48/141 z dne 20. decembra 1993 na priporočilo Svetovne konference o človekovih pravicah, ki je pol leta pred tem potekala na Dunaju, ustanovila funkcijo visokega komisarja ZN za človekove pravice. Skladno z omenjeno resolucijo ima visoki komisar, ki ga za dobo štirih let imenuje generalni sekretar ZN in potrdi generalna skupščina, glavno odgovornost za dejavnosti ZN na področju človekovih pravic. Njegova glavna naloga pa je v skladu z omenjeno resolucijo "imeti dejavno vlogo pri odpravljanju sedanjih ovir in pri odgovarjanju na izzive polne uresničitve vseh človekovih pravic ter pri preprečevanju nadaljevanja kršitev človekovih pravic po vsem svetu". Visoki komisar opravlja svojo funkcijo v skladu s smernicami generalnega sekretarja in z odločitvami generalne skupščine, ekonomskega in socialnega sveta ter komisije za človekove pravice. Ena od nalog urada visokega komisarja, ki je v Ženevi, je tudi zagotavljanje podpore pogodbenim telesom.

Za varstvo človekovih pravic na univerzalni ravni so pomembna tudi pogodbeni telesi (treaty (monitoring) bodies), ki so ustanovljena na podlagi posamezne mednarodne pogodbe o človekovih pravicah. Njihova glavna naloga je pretres poročil, ki so jih države dolžne podajati v določenih časovnih intervalih (ponavadi na dve leti) in v katerih države poročajo, kako uresničujejo obveznosti iz posamezne pogodbe. Posamezno pogodbeno telo nato na podlagi informacij iz oddanega poročila in iz drugih virov "zasliši" predstavnike države in iz vsega skupaj sprejme sklepne ugotovitve, v katerih dá zadevni državi priporočila o potrebnih ukrepih za doslednejše spoštovanje pogodbenih določb. Čeprav te sklepne ugotovitve za državo pravnoformalno niso

obvezujoče, se pričakuje, da jih bo spoštovala in da bo način, na katerega to stori, pojasnila v naslednjem poročilu. Posamezno pogodbeno telo tvori 10-23 članov, ki so priznani strokovnjaki za človekove pravice in jih izvolijo države pogodbenice posamezne pogodbe. Trenutno obstaja šest pogodbenih teles:

- odbor za človekove pravice, ki spremlja uresničevanje MPDPP;
- odbor proti mučenju, ki spremlja uresničevanje Konvencije proti mučenju in drugemu okrutnemu, nečlovečnemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju;
- odbor za odpravo rasne diskriminacije, ki spremlja uresničevanje Konvencije za odpravo vseh oblik rasne diskriminacije;
- odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, ki spremlja uresničevanje MPESKP;
- odbor za odpravo diskriminacije žensk, ki spremlja uresničevanje Konvencije za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk;
- odbor o otrokovih pravicah, ki spremlja uresničevanje Konvencije o otrokovih pravicah.

Tem pogodbenim telesom se bo kmalu pridružilo še eno, in sicer ko bo začela veljati Mednarodna konvencija za varstvo pravic vseh migracijskih delavcev in članov njihovih družin. V času priprave tega prispevka je bila za njeno veljavo potrebna le še ena ratifikacija.

Od omenjenih odborov lahko prvi trije sprejemajo in obravnavajo tudi sporočila (neke vrste pritožbe) posameznikov iz držav pogodbenic. Če posamezna država ni pogodbenica katerega od omenjenih pogodbenih teles in če ne obstaja kakšen drug mednarodni mehanizem, na katerega bi se lahko obrnili posamezniki, se lahko pod določenimi pogoji obrnejo neposredno na komisijo za človekove pravice. Po Resoluciji ekonomskega in socialnega sveta številka 1503 (XLVIII), sprejeti 27. maja 1970, ki omogoča to obračanje, se postopek imenuje mehanizem ali postopek 1503.

3. Predlagane reforme

Kot sem že uvodoma zapisal, je eden glavnih izzivov za varstvo človekovih pravic na začetku tretjega tisočletja potreba po reformiranju obstoječih univerzalnih mehanizmov za varovanje človekovih pravic, da bi se njihovo delovanje okrepilo, postalo učinkovitejše, in kjer je to potrebno, prilagodilo spremenjenim razmeram v mednarodni skupnosti. Ker je tema precej kompleksna, bom v nadaljevanju podal zgolj glavne poudarke.

Eden bistvenih elementov reforme se nanaša na komisijo za človekove pravice, torej na politično telo ZN za človekove pravice. Temelj za reformo je bil postavljen leta 1998, ko je urad 54. zasedanja komisije pripravil natančno analizo stanja in predloge za racionalizacijo dela komisije. Poudariti je treba, da gre pri tem za navidez majhne spremembe, ki pa imajo lahko precej velik učinek. Velika večina priporočil se nanaša na mandate, vloge in naloge, ki jih komisija določa različnim telesom in mehanizmom, ki jih ustanovi. Tako je npr. predlagana združitev nekaterih mehanizmov, kot je denimo združitev neodvisnega strokovnjaka za strukturna prilagajanja in posebnega poročevalca za zunanji dolg; sprememba mandata nekaterih, denimo iz posebnega poročevalca za strupene odpadke v posebnega poročevalca za človekove pravice in okolje; ter ukinitvev nekaterih mehanizmov, denimo posebnega poročevalca o uporabi najemniških vojakov. Predlagani so bili tudi poenoteni kriteriji za izbiranje ustreznega osebja za te mehanizme, načini bolj kakovostnega poročanja in doslednejšega nadaljnjega ukrepanja, ki sledi priporočilom teh mehanizmov.³

V omenjenem poročilu so podani razmeroma natančni in konkretni predlogi za racionalizacijo in posledično izboljšanje delovanja komisije. Večina jih do danes še ni bila uresničena. Težava ni v stopnji njihove kakovosti, temveč v pomanjkanju interesa držav. Kot je takratni generalni sekretar mednarodne nevladne organizacije Amnesty International Pierre Sané jedrnat opisal bistvo problema, so "ZN ujeti med načela, zaradi katerih varstva so bili ustanovljeni, in samointerese vlad, ki ZN sestavljajo".⁴ Tudi zaradi neuresničevanja podanih predlogov je generalni sekretar ZN Kofi Annan v najnovejšem poročilu o potrebnih spremembah znotraj sistema ZN na sploh opozoril, da se morajo države zavedati, da bo verodostojnost in uporabnost komisije neizogibno načeta, če države dopustijo, da potek volitev v komisijo in razpravo pred njimi narekujejo politični razlogi in ne iskrena prizadevanja za okrepitev varstva človekovih pravic po vsem svetu.⁵

Glede reforme dela različnih teles in mehanizmov, ki jih ustanavlja komisija, v obravnavi trenutno ni drugih predlogov razen tistih, ki so vezani na delo komisije na sploh in sem nekatere že predstavil. Generalni sekretar Annan je glede teh, za katere se sicer meni, da so med učinkovitejšimi znotraj sistema ZN za varstvo človekovih pravic, v svojem že omenjenem poročilu predlagal, da bi bilo treba za nadaljnji dvig kakovosti delovanja oblikovati temeljne kriterije za uporabo teh mehanizmov in pravila njihovega delovanja. Generalni sekretar je opozoril tudi na potrebo po učinkovitejši podpori teh mehanizmov s strani samih ZN. Hkrati je visokega komisarja za človekove pravice zaprosil, naj do jeseni 2003 pripravi konkretne predloge za uresničitev teh ciljev.⁶

Potrebno je tudi reformirati delo in vlogo pogodbenih teles. Kot ugotavlja generalni sekretar ZN Annan v že omenjenem poročilu o potrebnih spremembah znotraj sistema ZN, trenutna struktura različnih odborov za človekove pravice državam pogodbenicam v povezavi s pripravo poročil nalaga zahtevne naloge. Priprava poročil o spoštovanju pogodbenih obveznosti je namreč lahko tako zahtevna, da povzroča težave tudi večjim državam, ki imajo sicer na voljo tako več sredstev kot tudi več človeških virov. Pri tem se generalni sekretar sklicuje na ugotovitve uglednega neodvisnega strokovnjaka za človekove pravice Philipa Alstona, ki je v poročilu leta 1997 ugotovil, da države tem odborom bodisi sploh ne poročajo bodisi poročajo z večletnimi zamudami, za povrh vsega pa je to za pogodbeni telesi celo nadvse dobrodošlo, saj bi bila sicer tako zasuta s poročili, da svojega dela ne bi mogla več učinkovito opravljati. Zato generalni sekretar predlaga, da se pogodbeni telesi glede svojih dejavnosti bolj koordinirajo, da standardizirajo svoje postopke poročanja in da se državam pogodbenicam dovoli oddati eno samo poročilo, v katerem bi predstavile spoštovanje vseh mednarodnih pogodb, ki terjajo poročanje.⁷ Takšen način bi olajšal delo tako državam kot samim pogodbenim telesom. Dodaten predlog je podal novi visoki komisar za človekove pravice Sergio Vieira de Mello v svojem prvem letnem poročilu komisiji za človekove pravice februarja 2003. Poudaril je pomen nacionalnega mehanizma posameznih držav, hkrati pa predlagal, da bi pogodbeni telesi združila sile, skupaj sistematično pretresla stanje nacionalnih sistemov za varovanje človekovih pravic in na podlagi tega predlagala izboljšave.⁸

Enega od zanimivih predlogov s področja reformiranja sistema varovanja človekovih pravic pod okriljem ZN sta pred devetimi leti podala Childers in Urquhart. Avtorja sta predlagala oblikovanje mehanizma, ki bi neodvisno spremljal spoštovanje standardov človekovih pravic s strani samih teles, ki so del sistema ZN, skratka nekakšnega ombudsmana znotraj sistema ZN.⁹ Posebni poročevalec ZN za človekove pravice je v povezavi s politiko Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada npr.

leta 1991 opozoril, da določena praksa teh dveh institucij, ki sodita pod okrilje ZN, resno ogroža človekove pravice ljudi v državah v razvoju. Še bolj konkretne obtožbe so letele na mirovno misijo ZN v Somaliji, kjer naj bi bili nekateri pripadniki mirovnih sil vpleteni v mučenje domačinov. Podobnih obtožb, vendar glede posilstev, so bili deležni nekateri pripadniki modrih čelad v Bosni in Hercegovini. Z vedno večjo vpletenostjo ZN v mirovne operacije in z represivnimi pooblastili, ki so sicer potrebna za učinkovito izvrševanje mandатов v teh operacijah, je toliko bolj pomembno imeti transparenten in neodvisen nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic s strani pripadnikov mirovnih sil. Po mnenju omenjenih avtorjev je to potrebno tako zato, da bi organizacijo obvarovali pred lažnimi in prenapihnjnimi obtožbami, kot tudi zato, da bi dejanske kršitve ustrezno preiskali in o njih poročali. Iz kasnejših poročil s področja reform v sistemu ZN je moč razbrati, da ta zamisel ni padla na plodna tla oz. čas zanjo očitno še ni dozorel.

Kot smo lahko videli iz tega prikaza obstoječega stanja na področju mehanizmov za varstvo človekovih pravic in predlogov za njegovo okrepitev, je ves sistem teh mehanizmov pod okriljem ZN usmerjen predvsem v reagiranje na že obstoječe kršitve. Zato je toliko bolj dobrodošel predlog novega visokega komisarja za človekove pravice de Mella, ki je v svojem prvem letnem poročilu podal predlog, kako vsaj nekoliko popraviti to pomanjkljivost. Pri predlogu je izhajal iz tega, da učinkovito varovanje človekovih pravic temelji predvsem na preprečevanju hudih kršitev na domačih tleh z učinkovitejšim delovanjem nacionalnih sistemov za varstvo človekovih pravic, ki temeljijo predvsem na ustavno zajamčenih pravicah, vladavini prava in sodnemu varstvu teh pravic. Kot je poudaril de Mello, če sodišča ne opravljajo svojega dela varovanja človekovih pravic ljudi v svoji pristojnosti, se celotna zgradba varovanja človekovih pravic poruši. Zato je treba "v prihodnje pripraviti programe mednarodnega sodelovanja in podpore vlogi sodstva in pravniških poklicev pri varstvu človekovih pravic. V praktičnem smislu bi to za začetek pomenilo priskrbeti sodstvu in pravniškimi poklicem mednarodne norme človekovih pravic v lokalnih jezikih, dati na voljo glavno sodno prakso s področja človekovih pravic, organizirati več priložnosti za sodnike, še posebej, da se sestajajo redno na podregionalni, regionalni in mednarodni ravni". De Mello je še poudaril, da je za te naloge treba uporabiti že obstoječe mehanizme tako, da jih ne bi še dodatno obremenili.³⁰

Ob sprejetju obeh paktov leta 1966 je predsednik generalne skupščine opozoril, da če bi lahko za ZN rekli, da imajo kakršnokoli ideologijo, bi to morala biti ideologija človekovih pravic. Omenjene spremembe in reforme na področju obstoječih mehanizmov ZN za varovanje človekovih pravic so dobrodošle, a same po sebi niso zadostne. Na temeljne vzroke za težave ZN na področju varstva človekovih pravic (in tudi drugih področjih) so še najbolj slikovito pokazali avtorji letnega poročila organizacije Human Rights Watch iz leta 2001:

"Iz človeka bi težko izvlekli boljši recept za polomijo: dajte instituciji odgovornost za upravljanje z najbolj neukrotljivimi težavami sveta, nato ji odtegnite sredstva, dajte ji le ogrодно osebje, preobremenite organizacijo s postranskimi nalogami in vztrajajte na tem, da naj uporablja veliko število začasnega osebja, ki ga države ponudijo pogosteje zaradi geografske uravnoveženosti ali želje po kopičenju trdne valute kot pa zaradi njihovega znanja. A vendarle je to način, kako mednarodna skupnost ravna z Združenimi narodi."

Z raziskovalci Human Rights Watch se lahko strinjamo, da je "čas, da se z ZN preneha ravnati kot z odpadkom za globalne težave, ne da ob tem dobijo na voljo

zmogljivost, da se z njimi spopadejo".¹¹

4. Kdaj korak naprej za ekonomske, socialne in kulturne pravice?

V zadnjih petih letih je komisija za človekove pravice ustanovila vrsto mehanizmov oz. posebnih postopkov (special procedures) na področju ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic. Med njimi so npr. neodvisen strokovnjak za vprašanje človekovih pravic in skrajne revščine, posebni poročevalci o pravici do izobraževanja, posebni poročevalci o ustreznem stanovanju kot komponenti pravice do ustreznega življenjskega standarda, posebni poročevalci o pravici do hrane ter neodvisni strokovnjaki za učinke politik strukturnega prilagajanja in tujega dolga na polno uživanje vseh človekovih pravic, še posebej pa ekonomskih, socialnih in kulturnih. Delovanje teh mehanizmov je zelo pomembno, saj gre za neodvisna strokovna telesa, glavni preboj na področju konkretizacije in doslednejšega spoštovanja druge generacije človekovih pravic pa bo možen šele z uveljavitvijo podobnih mednarodnih univerzalnih mehanizmov za varovanje teh pravic, kot že desetletja obstajajo za politične in državljanske pravice.

Omenil sem že, da naj bi po prvotni zamisli sprejetju Splošne deklaracije človekovih pravic leta 1948 sledilo sprejetje mednarodnega sporazuma, s katerim bi spoštovanje pravic, zapisanih v deklaraciji, za države pogodbenice postalo obvezujoče, vendar sta iz političnih razlogov nastala dva pakta. Njune poti so se kmalu ločile.

Razlike so bile opazne že na samem začetku in v zasnovi obeh paktov. Z Mednarodnim paktom o državljanskih in političnih pravicah je bilo ustanovljeno posebno pogodbeno telo za nadziranje spoštovanja določb pakta s strani držav pogodbenic: odbor za človekove pravice. Z isto, zgoraj omenjeno resolucijo je generalna skupščina sprejela tudi Fakultativni protokol k Mednarodnemu paktu o državljanskih in političnih pravicah. Ta je državljanom držav, ki pristopijo k njemu, omogočil, da na odbor za človekove pravice naslovijo sporočila (communications) v zvezi s kršitvami človekovih pravic. Protokol je skratka vzpostavil neke vrste mednarodni individualni pritožbeni mehanizem, ki je tudi prvi tovrstni mehanizem za varovanje človekovih pravic na univerzalni ravni.

V nasprotju s tem pa za Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ni bilo predvideno niti telo neodvisnih strokovnjakov, kaj šele da bi bile možne individualne pritožbe državljanov držav pogodbenic. V skladu s 16. členom pakta je spoštovanje njegovih določb sprva nadziral ekonomski in socialni svet. Zaradi velike neučinkovitosti tovrstnega nadzora je ta poglavitni organ ZN leta 1985 ustanovil odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, ki so ga sestavljali neodvisni strokovnjaki in se je prvič sestel dve leti po ustanovitvi. Mehanizma za individualne pritožbe pa še vedno ni. Eden glavnih vzrokov oz. razlogov, ki jih za to navajajo države, je v razliki med naravo državljanskih in političnih pravic ter ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic. Državlanske in politične pravice naj bi bile dobro definirane in v veliki večini primerov imajo države v razmerju do teh pravic "obveznost, da nečesa ne storijo", npr. da ne izvajajo samovoljnih odvzemov prostosti, da ne izvajajo mučenja, da ne posegajo v posameznikovo zasebnost itd. Ekonomske, socialne in kulturne pravice pa po drugi strani državi nalagajo "obveznost, da nekaj stori" oz. z besedami prvega odstavka 2. člena MPESKP, da "sama ter z mednarodno pomočjo in sodelovanjem, zlasti na ekonomskem in tehničnem področju, v največji možni meri izkoristi vire, s katerimi razpolaga, in z vsemi ustreznimi sredstvi, zlasti z zakonodajnimi ukrepi, skrbi, da bi bilo postopoma doseženo polno uresničenje pravic, ki so priznane v tem paktu".

K obuditvi razprave o oblikovanju univerzalnega mehanizma za individualne

pritožbe glede človekovih pravic druge generacije v 90. letih prejšnjega stoletja je botroval konec blokovske delitve sveta. To, kar se od takrat dogaja s predlogom ustanovitve takega mehanizma, pa je značilno za sistem ZN: številna slovesna razglašanja potreb po takem mehanizmu ter ustanavljanje različnih delovnih in strokovnih teles za "preučevanje" tega vprašanja, v katerih potem ta zamisel počasi zori in čaka na ustrezno klimo v mednarodni skupnosti, ki bi bila naklonjena sprejetju novega mehanizma. Za ponazoritev v nadaljevanju zgolj na kratko navajam dosedanje pot od obuditve zamisli o fakultativnem protokolu, ki se še ni približala koncu.

Konec leta 1992 je odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice pripravil analizo o osnutku fakultativnega protokola, ki ga je predložil v presojo pripravljalnemu odboru za Svetovno konferenco o človekovih pravicah na Dunaju. Konferenca, ki je potekala junija 1993, je v 5. členu Dunajske deklaracije in programa za akcijo potrdila univerzalnost, nedeljivost, medsebojno povezanost in soodvisnost vseh človekovih pravic, komisijo za človekove pravice pa je v 75. členu pozvala, naj v sodelovanju z odborom za ekonomske, socialne in kulturne pravice "nadaljuje preučevanje fakultativnih protokolov k MPESKP". Nato je leta 1996 odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice pripravil predlog fakultativnega protokola in ga predložil v presojo komisiji za človekove pravice. Komisija je od držav, medvladnih in nevladnih organizacij tri leta zbirala predloge in pripombe na osnutek. Sprejetje tovrstnega protokola so najbolj podprle nevladne organizacije, večina držav pa je dvomila in imela pomisleke glede učinkovitosti tega morebitnega novega instrumenta. Le peščica jih je projekt podprla. Nato je na rednem zasedanju leta 2001 komisija za človekove pravice imenovala neodvisnega strokovnjaka, ki naj preuči vprašanje osnutka fakultativnega protokola. Ta je v svojem poročilu ugotovil, da razvoj mednarodnega sistema varovanja ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic peša za sistemom varovanja pravic prve generacije. Hkrati je opozoril, da bi bilo treba nadalje preučiti, katere posamezne pravice iz MPESKP naj predlagani novi mehanizem pokrije, ali bi bil odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice primerno telo za preučevanje individualnih pritožb ter kakšni naj bodo kriteriji za te pritožbe.¹²

Čeprav je v zadnjem desetletju prišlo do vidnega napredka na področju pospeševanja ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, pa je treba še veliko postoriti, da bodo posamezniki upravičeni do podobne stopnje zaščite teh pravic, kot so sedaj za pravice prve generacije, tj. politične in državljanske. Predvsem bo treba natančno ugotoviti oz. opredeliti pravno vsebino teh pravic. Pričakovati je, da bo ravno k temu skozi prakso oz. obravnavanje konkretnih primerov pripomogel odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, ko bo lahko začel prejemati in obravnavati individualne pritožbe, kar bi omogočilo morebiten sprejem fakultativnega protokola k zadevnemu paktu. Zato bo resničen preboj v razvoju pravic druge generacije možen le ob obstoju ustreznih mehanizmov na univerzalni ravni za presojo posamičnih kršitev teh pravic. Seveda bi ustanovitev tega mehanizma pripomogla tudi k boljšemu spoštovanju pravic, zapisanih v MPESKP, hkrati pa bi poglobil soodvisnost in nedeljivost državljskih, političnih, ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.

Kot je opozoril generalni sekretar ZN v enem od novejših poročil o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, je na konceptualni ravni poglaviten izziv natančna identifikacija učinka problemov, definiranih na makroravni, kot so revščina, uničevanje okolja in globalizacija, na uresničevanje ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic. Na operacionalni ravni pa je po njegovem treba razviti praktične pristope za

uresničevanje posameznih ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic ter njihovo integracijo v nacionalne razvojne strategije.¹³ K razvoju tovrstnih pristopov bi zagotovo prispeval mednarodni mehanizem, ki bi lahko imel pod drobnogledom spoštovanje ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic v čim večjem številu držav.

5. Sklep

Med predstavljenimi spremembami in možnimi smermi nadaljnega razvoja mednarodnih mehanizmov za varovanje človekovih pravic ni videti bistvenega napredka. Pri tem nikakor ne trdim, da gre za slabe predloge, temveč predvsem menim, da omenjeni predlogi niso dovolj, če naj bi dosegli bistveno izboljšanje razmer na področju spoštovanja človekovih pravic v svetu. Kljub temu bomo lahko zadovoljni, če bo razvoj ubral v tem članku predstavljeno smer.

Ne glede na kakovost predlaganih sprememb in reform obstoječega univerzalnega sistema varstva človekovih pravic ter njihovo dejansko izvedbo bo namreč njihova učinkovitost še vedno odvisna predvsem od politične volje držav. Glede na vsesplošno nazadovanje na področju ohranjanja že doseženih standardov varstva človekovih pravic v imenu "vojne proti terorizmu", še posebej v tistih državah, ki so bistveno prispevale h gradnji obstoječega sistema mednarodnega varstva človekovih pravic, si v bližnji prihodnosti ne moremo obetati večjih pozitivnih sprememb na tem področju.

Nenazadnje je treba še opozoriti, da novi izzivi za varstvo človekovih pravic niso samo v nadrobnejšem kodificiranju mednarodnih norm človekovih pravic, razumljenemu kot odgovor na razvoj znanstvenega in tehnološkega področja ter na spremembe v mednarodnem okolju, v smislu vse večjega pomena in vpliva, ki ga imajo nekateri ne- in naddržavni akterji v mednarodni skupnosti, kot so npr. multinacionalne korporacije, ali tvorbe, kot je Evropska unija. Izziv namreč predstavlja tudi iskanje ustreznega odgovora in načina prilagajanja obstoječih mehanizmov na te spremenjene razmere, za katere je tako značilno krhanje tradicionalno pojmovane državne suverenosti.

¹ Te temeljne mednarodne pogodbe s področja človekovih pravic so: Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije iz leta 1965 (165 držav pogodbenic), Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah iz leta 1966 (146), Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966 (149), Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk iz leta 1979 (170), Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečlovečnega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja iz leta 1984 (132) in Konvencija o otrokovih pravicah iz leta 1989 (191). ² Podrobneje o ustanovitvi in mandatu komisije gl. resolucijo ekonomskega in socialnega sveta E/RES/9 (II) z dne 21. junija 1946. ³ Report of the Bureau of the fifty-fourth session of the Commission on Human Rights submitted pursuant to Commission decision 1998/112: Rationalization of the work of the Commission (UN Doc. E/CN.4/1999/104). ⁴ Amnesty International Report 2001 (AI Index: POL 10/001/2001), str. 6. ⁵ Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. Report of the Secretary-General (UN Doc. A/57/387, 9 September 2002), para. 46. ⁶ Ibid., para. 56-57. ⁷ Ibid., para. 53-54. ⁸ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights (UN Doc. E/CN.4/2003/14, 26 February 2003), para. 15. ⁹ Childers, Erskine in Urquhart, Brian. *Renewing the United Nations System*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 1994, p. 111. ¹⁰ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights ... (UN Doc. E/CN.4/2003/14), para. 11-16. ¹¹ Human Rights Watch World Report 2001. ¹² Report of the independent expert on the question of a draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (UN Doc. E/CN.4/2002/57, 12 February 2002). ¹³ Economic, Social and Cultural Rights. Report of the Secretary-General (UN Doc. E/CN.4/2002/50, 31 December 2001), para. 37.