

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

мр Софија С. Вукићевић

**ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЗАШТИТА ЉУДСКИХ
ПРАВА (СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА
ИНСТИТУЦИЈУ ОМБУДСМАНА)**

докторска дисертација

Београд, 2015.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

mr Sofija S. Vukicevic

**INSTITUTIONAL PROTECTION OF HUMAN
RIGHTS (WITH SPECIAL EMPHASIS ON THE
OMBUDSMAN INSTITUTION)**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2015.

Ментор:

др Миленко Крећа, редовни професор
Правни факултет Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Бранко Ракић, редовни професор
Правни факултет Универзитета у Београду

др Ивана Крстић, ванредни професор
Правни факултет Универзитета у Београду

Датум одбране:

Радећи на дисертацији имала сам велику подршку и помоћ мог ментора, проф. др Миленка Креће на чему сам му неизмерно захвална.

Посебну захвалност дугујем проф. др Ивани Крстић која ми је дала бројне корисне сугестије за побољшање текста и стрпљиво помагала на отклањању дилема које прате ову врсту рада.

**Наслов: ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА
(СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИНСТИТУЦИЈУ ОМБУДСМАНА)**

Резиме: Питања која су обухваћена дисертацијом представљају комплексну и значајну, али још увек, недовољно истражену тему, што је била основна претпоставка да се приступи изради тезе оваквог садржаја. Предмет истраживања се односи како на људска права уопште, односно њихове елементе значајне за остваривање и заштиту, тако и, посебно, на институције које се баве заштитом људских права.

Најопштије, реч је о корпусу питања која се директно тичу човека и његовог остварења у друштву и на која је у тези требало дати научно утемељене одговоре и објашњења. Ово је подразумевало примену сложеног методолошког поступка који је обухватио више различитих метода, од догматичког и нормативног, до упоредноправног и статистичког, те студије случаја. Истовремено, детаљно је елабориран низ инструмената који су у функцији заштите људских права.

Након анализе утемељења људских права и њихове историјске генезе, пажња у дисертацији је усмерена на њихову универзализацију и посебно на конститусање и рад специјализованих институција у сфери заштите људских права. У том смислу посебно су опсервиране институције омбудсманског карактера на националном и наднационалном нивоу и начин њиховог рада, те место у општем систему институционалне заштите *de lege ferenda*.

У светлу остваривања људских права, а посебно права на добру управу у европским релацијама у раду је детаљно анализиран рад Европског омбудсмана. Наглашен је допринос ове институције успешној примени у пракси тековина европских интеграција, које промовишу људска права као основну вредност и *causa sine qua non* свих даљих видова интеграција.

Значајан део рада посвећен је заштити људских права на подручју бивше Југославије и посебно Републике Србије. Питања и проблеми ове категорије су посебно актуелни у овом региону Западног Балкана, па је утолико већи значај истраживања која су учињена у дисертацији.

Коначно, у закључним разматрањима дисертације указано је на могуће правце даљег унапређења заштите људских права и понуђена су одговарајућа решења, као елементи будућег конзистентног универзалног система ове заштите.

Кључне речи: људска права и слободе, заштита људских права, међународне организације, Европски омбудсман, омбудсман.

Научна област: Право

Ужа научна област: Међународно јавно право-Људска права

УДК: 351.942 : 342.7

Title: INSTITUTIONAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS WITH SPECIAL
EMPHASIS ON THE OMBUDSMAN INSTITUTION

Summary: The issue addressed in our paper is complex and significant, but has so far not been sufficiently explored. The topic concerns both human rights in general, and human rights institutions that provide protection of human rights.

It generally deals with the set of those questions that directly concern human being and his or her self-realization in society, the answers of which were supposed to be given in our thesis. A variety of methods have been applied, from the normative as well as the dogmatic ones, to the statistic, comparative methods as well as those referring case studies. Concurrently, the instruments for human rights protection are analyzed in elaborate detail.

After analyzing the way human rights are established in light of their historical genesis, and most notably of the rights of good management in European relations, we focused on the analysis of their universalization and especially on the work and establishing of specialized institutions in the sphere of human rights. In this sense special emphasis is given to the institutions of ombudsman both on a national and international level, the method of their work and their place of the overall system of international protection *de lege ferenda*.

In light of the realization of human rights and most of all rights for good management, we offered a comprehensive analysis of the Ombudsman work. The institution's contribution to the successful application of the heritage of European integrations, which promote human rights as a basic value and *sine qua non* of all other kind of integrations.

A significant part of the dissertation is dedicated to the issue of human rights protection in the region of the Former Yugoslavia, and most of all, to that of the Serbian Republic. Questions and issues of this kind are traditionally very much pertinent to the region of the Western Balkans, which makes the results of the investigation all the more important.

The conclusion points out new possibilities for the promotion of human rights and offer corresponding solutions, as the elements of future consistent protection system.

Key words: human rights and freedoms, human rights protection, international organizations, European ombudsman, ombudsman.

Scientific area: Law

Field of scientific area: Public international law-Human rights

САДРЖАЈ

УВОД	1
------	---

ДЕО ПРВИ

ГЛАВА I

ЉУДСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ – ОПШТИ ПРИСТУП

1. Утемељење људских права – развој идеје о људским правима	7
1.1. <i>Људска права као филозофска и правна категорија – појмовно одређење</i>	8
1.2. <i>Владавина права и остваривање људских права и слобода.</i>	10
1.3. <i>Човеково достојанство – парадигма људских права и слобода</i>	13
1.3.1. <i>Различита схватања и одређења појма достојанства у филозофији и праву</i>	15
1.3.2. <i>Нововековна филозофска схватања људског достојанства, права и слобода</i>	16
1.3.3. <i>Европска филозофија XVIII века и људска права и слободе</i>	17
1.3.4. <i>Филозофи (социјалисти) марксисте и људска права и слободе</i>	21
1.3.5. <i>Међународноправни аспект достојанства и људских права</i>	22
1.3.6. <i>Конституционализација људских права и посебно права на достојанство</i>	24

2. Историјскоправни аспект заштите људских права и слобода	25
2.1. <i>Људска права у старовековним правним документима</i>	26
2.2. <i>Људска права у документима средњег века</i>	31
2.2.1. <i>Најстарији енглески конституционални акти и људска права</i>	35
2.3. <i>Људска права у новом веку – нормативни аспект</i>	38
2.3.1. <i>Уставноправни документи САД значајни за заштиту људских права и слобода</i>	40
2.3.2. <i>Домети Француске буржоаске револуције и заштита људских права</i>	43
2.3.3. <i>Људска права од XVIII до прве половине XX века</i>	45

ГЛАВА II

УЛОГА МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

У ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА

1. Настанак и појам међународних организација	48
2. Развој и значај међународних организација	51
2.1. <i>Друштво народа</i>	52
2.2. <i>Међународна организација рада</i>	56
3. Институционализација заштите људских права после Другог светског рата	59
4. Организација уједињених нација – универзализација заштите људских права	61
4.1. <i>Универзална декларација о правима човека – основни документ УН у дефинисању људских права и слобода</i>	62
5. Систем заштите људских права у оквиру политичких тела УН	65
5.1. <i>Генерална скупштина УН и заштита људских права и слобода</i>	65
5.2. <i>Савет безбедности УН и заштита људских права и слобода</i>	68
5.3. <i>Економско-социјални савет и заштита људских права и слобода</i>	69

5.3.1. Комисија за људска права	71
5.3.2. Савет за људска права	73
5.3.2.1. Универзални периодични прегледи	74
5.3.2.2. Специјалне процедуре	78
5.3.2.3. Жалбена процедура	79
6. Систем заштите људских права у оквиру уговорних тела УН	82
6.1. Разматрање представки	87
6.2. Истражне процедуре	89
7. Високи комесар за људска права УН	90
8. Рефлексија система заштите људских права УН на националне системе	93
8.1. Париски принципи и национална институционализација заштите људских права	94
8.2. Париски принципи и Међународни координациони комитет (аспект акредитације)	98
8.3. Модели националних институција за заштиту људских права	100
9. Механизми заштите људских права установљени Конвенцијом против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака	102
9.1. Комитет против тортуре	104
9.2. Поткомитет за превенцију	106
10. Европски систем заштите људских права и слобода	109
10.1. Савет Европе	109
10.1.1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода	110
10.1.2. Европски суд за људска права	111
10.1.3. Европски комитет за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака	116
10.1.4. Механизам заштите права националних мањина	120
10.1.5. Европски комитет за социјална права	122

10.1.6. <i>Високи комесар за људска права Савета Европе</i>	126
10.2. <i>Европска унија</i>	128
10.2.1. <i>Повеља о основним правима Европске уније</i>	131
10.2.2. <i>Право на добру управу у Европској унији</i>	132

ДЕО ДРУГИ

ГЛАВА III СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

1. Друштвена контрола као претпоставка институционализације заштите људских права	136
2. Институције и заштита људских права и слобода – од најстаријих до савремених облика заштите	139
3. Савремене институције за заштиту људских права и слобода – настанак институције омбудсмана	143

ГЛАВА IV РАЗВОЈ И УПОРЕДНОПРАВНИ ПРЕГЛЕД ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУСМАНА

1. Развој институције омбудсмана у Европи	146
2. Институција омбудсмана у државама у транзицији	156
2.1. <i>Пољска</i>	157
2.2. <i>Мађарска</i>	160
2.3. <i>Институција омбудсмана и сличне институције за заштиту људских права у државама насталим на територији СФРЈ</i>	162
2.3.1. <i>Хрватска</i>	163

2.3.2. <i>Словенија</i>	169
2.3.3. <i>Македонија</i>	174
2.3.4. <i>Црна Гора</i>	178
2.3.5. <i>Босна и Херцеговина</i>	182
2.3.6. <i>Сличности и разлике институције омбудсмана у државама насталим на територији СФРЈ</i>	188
3. Поједини модели институције омбудсмана – сличности и разлике	193
4. Врсте институције омбудсмана	195

ГЛАВА V ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН

1. Идејни концепт настанка институције Европског омбудсмана	197
2. Нормативни оквир рада и поступања Европског омбудсмана	199
2.1. <i>Одредбе оснивачких уговора ЕУ које се односе на Европског омбудсмана.</i>	199
2.2. <i>Статут Европског омбудсмана</i>	201
2.3. <i>Имплементирајуће одредбе Европског омбудсмана</i>	205
3. Однос институције Европског омбудсмана и других институција Европске уније	209
3.1. <i>Однос Европског омбудсмана и Европског парламента</i>	209
3.2. <i>Однос Европског омбудсмана и Европске комисије</i>	212
3.3. <i>Однос Европског омбудсмана и Суда правде ЕУ</i>	214
4. Европска мрежа омбудсмана	217
5. Пракса Европског омбудсмана	217

ГЛАВА VI
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА И ДРУГЕ ИНСТИТУЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
У ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

1. Институционална заштита људских права и слобода у СФРЈ (СРЈ) – друштвени правобранилац самоуправљања као претеча савремених институција заштите	222
1.1. <i>Привремене мере друштвене заштите у функцији заштите људских права и слобода</i>	225
2. Слободе и права (дужности) човека и грађанина и њихова заштита према Уставу од 1990. године	228
3. Заштита људских права и слобода у државној заједници Србија и Црна Гора – Уставна повеља СЦГ	229
3.1. <i>Остваривање и заштита људских права и слобода у складу са Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама</i>	230
3.1.1. <i>Основна људска права у складу са Повељом</i>	233
3.1.2. <i>Људске слободе у складу са Повељом</i>	235
3.2. <i>Права припадника националних мањина предвиђена Повељом</i>	236
4. Устав Републике Србије од 2006. године	238
4.1. <i>Уставна жалба као средство заштите људских права и слобода</i>	240
5. Институционализација заштите људских права и слобода у Републици Србији – општи оквир у правном систему	242
6. Законска заштита слобода и права грађана – Закон о заштитнику грађана	247
6.1. <i>Организациона структура институције Заштитника грађана и заштита људских права</i>	255
6.2. <i>Заштитник грађана у функцији заштите права лица лишених слободе – национални превентивни механизам (НПМ)</i>	256
6.3. <i>Практично поступање Заштитника грађана РС у заштити људских права и слобода у појединим областима</i>	258
6.4. <i>Заштитник грађана на покрајинском и локалном нивоу</i>	263
6.4.1. <i>Заштитник грађана на покрајинском нивоу – АП Војводина</i>	264

6.4.2. <i>Поступање Покрајинског заштитника грађана у пракси</i>	266
6.4.3. <i>Заштитник грађана на локалном нивоу</i>	267
7. Рад институције Заштитника грађана у периоду од 2009. до 2014. – емпиријска анализа	269
8. Сарадња Заштитника грађана са институцијама које не контролише и невладиним сектором	277
9. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	280
10. Повереник за заштиту равноправности	288
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	291
ЛИТЕРАТУРА	298

УВОД

Људска права и слободe представљају веома комплексну цивилизацијску тему, која је, у већој или мањој мери, присутна у свим друштвима кроз историју. Значај ове теме посебно се актуелизује у савременим државама, јер са повећањем броја људских права и слобода, у позитивноправном смислу, отвара се низ питања поводом њиховог практичног остваривања. Прецизније, често се повећава дискрепанца између нормативног и стварног када је реч о остваривању људских права и слобода у вредносном смислу. Садржај и смисао ових питања, као и одговори на њих, захтевају континуирану друштвену активност и научну елаборацију, па је то определило да пажњу у нашем раду усмеримо на ову врсту истраживања. Од одговора на питања из ове сфере, наиме, умногоме зависе брзина и квалитет „изградње“ европског идентитета, како грађанина, као основног друштвеног конституената, тако и српског друштва у целини.

Једна од основних претпоставки за потпуније остваривање људских права и слобода (јер то је увек више циљ коме се тежи него реалност) јесте успостављање облика и механизма њихове заштите. У овом контексту посебно је значајан аспект институционалне заштите људских права и слобода, у којем институција омбудсмана има значајно место. Омбудсманска заштита људских права и слобода у савременим правним системима планетарно је присутна, па отуда и појачан интерес за проучавање овог система заштите, односно институција у којима се остварује.

Институционализација заштите људских права и слобода јесте реалност савременог света. Отуда и потреба за антиципацијом неких решења у овој области, посебно у конекцији националних и међународних система заштите људских права и слобода, на шта се у раду посебно указује.

Процес конституисања људских права и слобода одвијао се у историјском континуитету, пролазећи кроз различите фазе. Због тога смо сматрали оправданим да у раду апострофирамо најважније елементе овог процеса, што се одразило на структуру рада.

Рад је подељен у два дела и шест глава.

У првој глави под називом „Утемељење људских права – развој идеје о људским правима“ дат је сумарни преглед основних филозофских идеја које су утицале на профилисање схватања о људским правима и утемељење њиховог појма. Такође, ова схватања су допринела и прецизирању правних принципа као што су владавина права и правна држава, те других правних појмова који се остварују у политичком и правном систему. У обиму који смо сматрали примереним, објашњена су главна филозофска одређења неких трајних и универзалних вредности као што је људско достојанство. Учињен је покушај да се у функцији заштите људских права и слобода осветли њихово филозофско утемељење.

У оквиру ове главе дат је и преглед најзначајнијих правних докумената у којима су идеје о људским правима и слободама добиле нормативни исказ и уобличење. У широком дискурсу, апострофирани су најзначајнији правни документи у којима су дефинисана поједина људска права и слободе, примерена ондашњем степену развоја цивилизације. Истовремено, у овим документима је садржан и основ за савремено дефинисање ове категорије права, која се посматрају у три генерације: прва – политичка и грађанска; друга – економска, социјална и културна и трећа – право на развој и заштиту животне средине. Дефинисање људских права и слобода у правним документима, као што су Велика повеља слобода, Повеља о правима, Декларација о правима човека и грађанина (1789), допринело је да ови документи постану трајне тековине цивилизације.

Од посебног је значаја то да се институционализација заштите људских права повезује са настанком ових докумената. Објашњење нормативног и позитивноправног настанка појединих људских права и слобода, као и сагледавање друштвених околности у којима је то остварено, чинило нам се неопходним за разумевање касније ствараног савременог система њихове заштите у категоријалном и вредносном смислу.

Друга глава рада под називом „Улога међународних организација у заштити људских права“ односи се на интернационализацију питања из ове сфере. Постојање и деловање међународних организација обележило је XX век. Настанак и рад ових

организација добрим делом били су, а и данас су, условљени потребом заштите човека у односу на друштво, прецизније државу, у којој он остварује своју индивидуалност. Јер, ограничење државе правом (унутрашњим и међународним), које је „изнад“ државе, афирмише људска права и њихову заштиту као највише стандарде тзв. социјалне државе (Диги).

Процес изградње међународног система заштите људских права објашњен је анализом рада појединих органа и тела међународних организација. Са посебном пажњом су третирани облици заштите људских права и слобода који су пратили генезу међународног повезивања. Првобитне међународне организације (речне комисије и управни савези) имале су превасходно економски карактер, да би тек савремени облици међународног организовања (Друштво народа и Међународна организација рада) у фокус интересовања поставили људска права и слободе. Свој пуни допринос проблематици остваривања и заштите људских права и слобода дале су постојеће међународне организације глобалног карактера (опште и специјализоване), а пре свих Уједињене нације. Допринос савремених међународних организација истраживан је посебно анализом система и механизма заштите људских права и слобода који је изграђиван и постоји у оквиру органа и тела ових организација.

У овом делу рада је објашњени поступак дефинисања и садржај принципа који се утврђују на нивоу општих међународних организација, пре свих у Уједињеним нацијама (Париски принципи), и њихов значај за институционализацију заштите људских права на националном нивоу. Скренута је пажња на то на који начин се врши инкорпорација националних система заштите људских права у шири међународни контекст и на међусобну повезаност националних и међународних механизма заштите и њихову комплементарност.

Тема нашег рада захтевала је и посебну обраду специјализованих институција у функцији заштите људских права и слобода, где институција омбудсмана има средишње место. Због тога је, у трећој глави рада, под називом „Специјализоване институције у функцији заштите људских права“, објашњен настанак омбудсмана и сродних институција, те начин њиховог деловања. Анализиране су и друштвене претпоставке које доводе до настанка ових институција у којима се остварују облици омбудсманске заштите. Овај облик заштите је апострофиран јер представља до сада најкомплетнији систем институционалне заштите којим је широко обухваћена заштита људских права.

Полазећи од сложености функције заштите која се остварује у оквиру институције омбудсмана, у посебној, четвртој глави рада, под називом „Развој и упоредноправни преглед институције омбудсмана“, објашњени су елементи ове врсте контроле која се односи, пре свега, на рад класичних органа управе (што је изворна функција омбудсмана) и заштиту људских права до које се дошло еволуцијом ове институције. Посебно је наглашена улога омбудсмана у остваривању „права на добру управу“, што је основно подручје његовог деловања. Објашњена је и контролна улога омбудсмана и у другим, недржавним сферама друштва, где такође долази до повреде људских права и потребе да буду штићена. Прецизније, указано је на улогу омбудсмана изван државних оквира и на његов друштвени карактер. Омбудсман делује и као независна институција, па је зато објашњен утицај ове институције на развој цивилног друштва. У овој области се успоставља низ посебних односа на релацији омбудсман – невладине организације, што у савременим условима постаје простор у оквиру којег се остварује значајан сегмент заштите људских права и слобода са низом специфичности које се не сусрећу у класичним видовима ове заштите.

Посебно је анализиран настанак институција омбудсмана у државама у транзицији, што је карактерисало европски континент у последњој деценији XX и почетком XXI века. Јер, промене политичког система у низу држава у транзицији, међу којима је и Србија, имале су огроман утицај на положај човека у промењеним друштвеним околностима, односно одразиле су се на (не)остварење његових права и начин њихове заштите.

Посебна, пета глава, под називом „Европски омбудсман“, посвећена је раду ове институције која заузима значајно место у оквиру јединственог европског система заштите људских права и слобода. Процес увођења ове институције у правни систем Европске уније одвијао се веома споро и са тешкоћама, о чему ће у овом делу рада бити речи. Посебно је објашњен институционални „отпор“ на који су наишли поједини извештаји (Вокер-Смитов извештај и Адонино извештај), којима се експлицитно указивало на значај овог облика заштите на комунитарном нивоу. Имајући у виду да је изградња институција Европске уније процес који траје, логично је да постојећи систем европских управних органа није лишен значајних пропуста у раду на штету грађана. Због тога је постојање институције Европског омбудсмана директно у функцији остварења права грађана Европске уније на добру управу, што је идеја присутна у најзначајнијим документима ове заједнице (Повеља о основним правима

ЕУ, Лисабонски споразум). Ово је у раду објашњено кроз функционисање институције Европског омбудсмана анализом његових надлежности и конкретног поступања.

Коначно, у шестој глави, под називом „Заштитник грађана и друге институције у заштити људских права и слобода у Републици Србији“, обрађене су институција Заштитника грађана Републике Србије (Омбудсман) и сродне институције (Повереник за информације од јавног значаја и Повереник за заштиту равноправности) у Републици Србији. Ове институције постепено су увођене у политички и правни систем Републике Србије последњих десетак година. Претходно су стваране друштвене и политичке претпоставке у уставном и правном систему, које су довеле до одговарајућих промена и уобличавања институције Заштитника грађана (Омбудсмана) као посебне и самосталне институције, која штити људска права. Такође, сматрали смо да треба посебно објаснити процес увођења ове институције на различитим нивоима политичког организовања, од локалног, преко покрајинског, до републичког нивоа, као и њихову међусобну сарадњу у функцији заштите људских права и слобода. Ово, посебно, због тога што тај процес није био лишен одређених недостатака и контрадикција.

Посебно су објашњене функције Заштитника грађана када делује у својству националне институције за заштиту људских права (NHRI), односно националног превентивног механизма (НПМ). Ове функције је стекао испуњавањем одговарајућих међународних стандарда и норми (Париски принципи, усвојени у оквиру ОУН и сл.) у области заштите људских права.

Рад институције Заштитника грађана анализиран је на основу емпиријских показатеља за период 2009–2014. као студија случаја (case study). На основу података о раду институције приказани су и објашњени правци њеног деловања (ефекти и недостаци) и указано је на то у којем делу систем заштите људских права не функционише, с аспекта (не)поступања државних органа у чијем раду су констатовани недостаци, на које је Заштитник грађана реаговао и указао (упутио препоруке, мишљења и сл.).

Део ове главе посвећен је и деловању сродних институција за заштиту људских права (Повереник за информације од јавног значаја и Повереник за заштиту равноправности) које заједно са Заштитником грађана чине институционални систем заштите људских права у Републици Србији.

Изложена структура рада условила је одговарајући методолошки поступак. Наиме, приликом његове израде коришћени су различити методи.

Нормативним и догматичким методом продубљено је анализиран садржај постојећих норми (уставних, законских и др.) и указано на могућа будућа решења у овој области. Користећи упоредноправни метод, сагледана су решења у различитим правним системима, посебно у делу рада који се односи на „изградњу“ појединих институција заштите људских права, како у националним правним системима, тако и у праву ЕУ како би се указало на могуће будуће нормирање у овој сфери. Поједина питања у раду подразумевала су примену социолошког метода у циљу објашњења друштвених претпоставки које су условиле нека институционална решења и могућности унапређења заштите људских права. Аналитички и синтетички су обрађени емпиријски подаци који се односе на рад институције Заштитника грађана у Републици Србији у периоду 2009–2014. године.

ДЕО ПРВИ

ГЛАВА I

ЉУДСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ – ОПШТИ ПРИСТУП

1. Утемељење људских права – развој идеје о људским правима

Посматрано историјски, уочава се да поводом људских права и слобода, у континуитету постоји велики број питања. У различитим епохама цивилизације на њих су дати различити одговори у распону од филозофскоправних и идеолошких до позитивноправних и крајње прагматичних. Такође, термин људска права има многоструку примену и различита тумачења, и изазива недоумице, које су условљене чињеницом да су њиме обухваћени различити дискурси и пракса.

Људска права и слободе су сложени појмови који имају своје утемељење како у различитим филозофским поимањима и моралу, тако и у историјски најстаријим правним документима. Појмови људских права и слобода комбинују „...право и моралност, дескрипцију и прескрипцију, а то често доводи до несугласица и реторичког претеривања“.¹ Многи теоретичари људских права и слобода исходиште својих ставова налазе у одређењу да су људска права и слободе иманентни људској природи. Такође, сугеришу везу људских права са идејом природног права, према коме ова права припадају човеку самим рођењем и чињеницом да је људско биће. Истовремено, истиче се да су у питању есенцијална права за одржавање вредности људског бића и остваривање људске природе и достојанства.²

Морална димензија људских права и слобода подразумева постојање одређеног минимума стандарда у вези са њиховим остваривањем у категоријалном смислу, схватајући морал као општу претпоставку, али и основ на коме се заснивају конкретна позитивноправна решења у оквиру појединих правних система.

Извесно је да људска права и слободе представљају велику тему јуриспруденције у оквиру које се дефинишу и изражавају стварајући претпоставке за њихово норма-

1 К. Дузинас, *Људска права и империја (политичка филозофија космополитизма)*, Службени гласник, Београд 2009, 35.

2 J. Donnelly, „Људска права као природна права“, *Правни живот*, 12/1996, 947.

тивно уобличавање. Јер, правна решења људских права и слобода јесу израз померања од „...сврховите природе ка уму, Богу, светим списима, људској природи и, у његовој завршној еволутивној етапи, ка државним уставима и међународном праву“.³

Појмови људских права и слобода у својој комплексности отворени су за различите идеје и традиције, којима се изражава однос човека као људског бића (индивидуе) и друштва у којем се тај однос остварује. Људска права и слободе, односно њихова друштвена промоција и остваривање у извесном смислу значе обнављање традиције, али и антиципацију будућности.

1.1. Људска права као филозофска и правна категорија – појмовно одређење

Постојање различитих схватања о појму људских права и слобода у распону од филозофије преко морала до историје и права, упућује на закључак да не постоји јединствена општа теорија људских права и слобода. Ове појмове је могуће прецизније секторски објашњавати и лоцирати на одређене области и време, без претензија на универзалност.

У теоријском смислу, основни проблем је утврђивање критеријума за одређивање природе и садржаја ових појмова. Успостављање критеријума, поред правног аспекта, треба да обухвати и људску природу и карактер средине у којој субјекти остварују своја права, чиме се елиминишу различита тумачења. То значи да је општа претпоставка за поштовање и остваривање људских права минимум њиховог дефинисања, уз објашњење социјалног и политичког оквира у којем се конкретна права и слободе остварују. Полазећи од поменутог става, који је потврђен у науци, да постојеће дефиниције ових појмова отварају више питања него што доприносе њиховом прецизирању, неки теоретичари се одлучују за дефинисање основних претпоставки као општих елемената за одређивање појмова о којима је реч.⁴

Истовремено, поводом одређења појма људских права и слобода, указује се на суптилне разлике које постоје између категорија: природних права, права човека и људских права. Природна права наглашавају утемељеност у људској природи,

3 К. Дузинас, *Људска права и империја (политичка филозофија космополитизма)*, Службени гласник, Београд 2009, 31.

4 R. P. Claude, B. H. Weston, *Human Rights in the World Community, Issues and Actions*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1989, 16.

позивају се на традиционална мишљења (апострофирајући ставове Џона Лока, Томаса Пејна и Томаса Џеферсона) и сугеришу везу са идејом о постојању права „прирођених човеку“.⁵ Овде се отвара и питање карактеризације природних права, као и захтев да их „нико... не сме дозвољено повређивати“.⁶ Такође, израз „права човека“ указује на човека као извор права у мери у којој се човек не посматра само као природно већ и као рационално и морално биће.

Појам „људска права“ указује на њихово порекло из комплексног моралног појма човечанства, укључујући људску природу као његов значајан елемент.

У извесном смислу, поводом одређења појма и природе људских права и слобода неопходно је указати и на њихов културолошки аспект. Велики број њих се остварује у домену културе⁷ као специфичном подручју друштвеног и духовног живота, схватајући културу као цивилизацијски процес који је у корелацији са различитим доменима друштвеног живота. Култура у великој мери одређује понашање чланова друштва усмеравајући њихове поступке и дефинишући њихов поглед на свет, што су опште претпоставке за остваривање људских права и слобода, као и њихову заштиту, што ће бити објашњено на одговарајућем месту у раду.

Поводом појмовног одређења људских права и слобода, поставља се питање самог значења речи право, а у функцији потребе да се људска права адекватно сместе у конкретне правне системе. У том смислу, за одређење људских права и слобода значајно је разликовање права у објективном и субјективном смислу. Једна од релевантних дефиниција права у објективном смислу јесте та да је то скуп правила по којима се људи имају владати, створених од надлежног законодавца; подупртих ауторитетом државе или међународне заједнице и санкцијама због кршења тих правила (норми). Такође, субјективна права су: „права појединачних правних субјекта... (која) почивају на нормама објективног права која... та права дају и зајемчују“.⁸ Различита суштина ових појмова условила је и постојање посебних израза у неким језицима.⁹

5 Вид. The Complete Writings of Thomas Paine (ed. by Philip S. Foner), New The Collected Works of Thomas Paine, New York, The Citadel Press 1945, 273.

6 R. C. Beitz, Human Rights and Social Justice, у: „Human Rights and U.S. Foreign Policy: principles and applications (ed. Peter G. Brown and Douglas MacLean), Lexington Books, 1979, 48.

7 Израз култура је латинског порекла (од *cultus*) и значи гајење, нега, образовање, Stanford University Press, 1951.

8 Војин Димитријевић и др., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2006, 36–37.

9 У енглеском језику постоји посебан израз за објективно право – law и субјективна права физичких и правних лица – right (ова реч је немачког порекла и превод је латинског термина

Претходно треба напоменути да је право у формалном смислу творевина староримске традиције (што се посебно види из списка великих римских правника од II до VI века) чији је идејни и културни оквир установљен већ током ране републике.¹⁰

Поводом различитих схватања насталих у римској традицији уочава се разлика која постоји између раног римског права које не познаје идеју права сличну нашој – *ius* покрива права и дужности, односно *corpus iuris civilis* тиче се само грађанског закона и не познаје природни или универзални поредак ствари. Тек цар Јустинијан (VI век) уводи појам природног закона, што представља правну артикулацију стоичке идеје (*coinos nomos*), односно заједничког поретка за читав свет.¹¹ Савремени појам људских права развио се из ових схватања, која римски правници као и њихови правни и теолошки наследници називају природним правима, а природна права су била најважнија компонента тог природног закона – *ius naturae*, које заузима значајно место у историји западноевропског политичког и правног мишљења до краја XVIII века.

1.2. Владавина права и остваривање људских права и слобода

Људска права и слободе остварују се у конкретним друштвеним системима или, прецизније, у државама као политичким заједницама и историјски најпознатијим облицима организације друштва. Постојање држава заснива се на одговарајућим правним и политичким установама (институтима), које омогућавају остваривање различитих друштвених односа. Регулисање друштвених односа остварује се доношењем одговарајућих правних норми садржаних у законима као деловима конкретних правних система.

Увидом у историјски различите правне системе, видљиво је да се међусобни односи појединаца у друштву, као и њихови односи према држави дефинишу законом и другим правним правилима, која постају мера остваривања различитих права и слобода. У зависности од степена цивилизацијског развоја конкретног друштва, различити су правни институти и установе којима се гарантују и путем којих се остварују људска права и слободе.

ius). У француском и немачком језику у оба случаја се говори о праву (*droit* и *Recht*). У српском језику такође не постоји ово разликовање.

10 Н. А. L. Hart, „Are There Any Natural Rights?“, *The Philosophical Review*, Vol. 64, No. 2, 1955, 175.

11 Г. Острогорски, *Историја Византије*, Просвета, Београд 1969, 94.

Правни институти који представљају значајан цивилизацијски домет у сфери остваривања и, пре свега, заштите људских права и слобода јесу: (1) уставност и (2) владавина права. Реч је о установама које *per se* треба да омогуће свима једнаку слободу „...без разлике... и да одговарајућим средствима отклоне или реше сукобе између слободе једног и слободе осталих“.¹² Профилисање ових института резултат је цивилизацијског настојања у проналажењу оптималног друштвеног поретка који је у стању да у „...људима усади и уобличи не само просвећеност и разборитост већ и грађанску врлину без које морална слобода није могућа“.¹³

У изворном смислу, уставност, као ограничење државне власти, јесте антитеза самовољној владавини и њено ограничење путем права, и на тај начин овај институт је општа претпоставка за остваривање људских права и слобода. Такође, као сложен институт уставност је у основи установе владавине права, која подразумева одређена својства правног поретка и атрибуте важећих закона, као и адекватна процедурална и институционална државна решења.

Савремени институт владавине права дело је енглеске филозофскоправне мисли (XVII век) и означава „...једнакост закона за све врсте људи“ (equality of laws to all manner of persons).¹⁴ Генеза овог института је веома дуга и пређен је „пут“ од средњовековних институционалних јемстава и ограничења, названих тежа и противтежа (check and balance),¹⁵ преко разликовања правно неограничене и правно ограничене власти (Хенри де Бректон) до дефинисања супрематије права (Едвард Кук).¹⁶ Према овом схватању, право које тумаче и примењују судови је изнад краља и темељног права (common law), које је основ слободе и права, за које се истиче да претходе актуелној законодавној власти. Дефинисањем темељног права наговештава се да владавина права значи ограничење самовоље сваке власти, не само краљевих прерогатива већ и надлежности парламента.

12 К. Чавошки, *Право као умеће слободе*, Службени гласник, Београд 2005, 12.

13 К. Чавошки (2005), 13.

14 У научном третирању појмова друштва, државе и права постоје различита схватања, која су настајала у појединим периодима развоја науке уопште и њених посебних делова. Оно што им је заједничко садржано је у староримској изреци: *ubi societas ibi ius* (где је друштво, ту је и право).

15 У остваривању check and balance као одбрани од могуће самовоље краљеве власти вршили су црква и слободни грађани. Вид. К. Чавошки (2005), 40 и даље.

16 Бректонова књига *De Legibus et Consuetudinibus Angliae* представља прву систематску расправу о енглеском уставном праву, у којој се истиче „тамо где влада воља, а не закон, нема, наиме, краља“. Вид. К. Чавошки (2005), 41 и даље.

Коначно, институт владавине права добија свој савремени облик у Дајсијевом делу Алберта Ван Дајсија који је експлицитан у закључку да „...Енглеzима влада право и само право“.¹⁷ Прецизније, истиче се да институт владавине права обухвата три различита значења: (1) непостојање самовољног одлучивања о правима појединаца, (2) једнакост пред законом и (3) правну сигурност која проистиче из прецедентног карактера енглеског права. Дакле, у оквиру института владавине права, слобода се супротставља самовољи и правом се ограничава власт и искључују широка дискрециона овлашћења када се одлучује о слободама и правима грађана.

Посебан значај владавине права огледа се у одређењу да нико није изнад закона, и да су му сви, под истим условима, потчињени и подложни судској јурисдикцији. На основу ове идеје, у складу са *common law*, врши се изједначавање приватних и јавних права, чиме се остварује начело потпуне правне једнакости. Такође, полазећи од кључне улоге независног судства у успостављању и обезбеђењу владавине права, енглески устав се поистовећује са прецедентним уставом који стварају судије, те је остваривање људских права и слобода резултат судских пресуда којима се одређују права приватних лица у појединачним случајевима.¹⁸

Само изузетно, енглески парламент је доносио законе који су имали уставни карактер (*Habeas Corpus Act*¹⁹ и Закон о наслеђу²⁰), што ће бити објашњено на одговарајућем месту у раду. Ово је и основна разлика енглеског устава у односу на континенталне, да слободе и права нису „...пука прокламација, већ се превасходно изводе из делотворних процесних средстава за њихову заштиту“.²¹

Када је реч о институту владавине права, посебно је значајно Локово схватање да се „за власт друштва и законодавно тело... никада не може претпоставити да досеже даље од општег добра“.²² Истовремено, он инсистира на четири кључна ограничења законодавне власти, као на претпоставкама за остваривање владавине права, и то: (1)

17 Вид. А. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Third edition, Macmillan and Co., London, New York 1889, 189.

18 Енглеска уставност, за разлику од континенталне (која се најчешће ствара у једном тренутку, посебним актом) није створена законодавном делатношћу у уобичајеном смислу, већ је плод спорова пред судовима у којима се решава о правима појединаца. Енглески устав је прецедентни устав (*judge-made constitution*). Вид. А. V. Dicey (1889), 182.

19 Овај правни акт није прокламовао ниједно начело, нити било које право, али је обезбеђивао процедурална јемства као гаранцију људске сигурности и слободе.

20 Act of Settlement из 1791.

21 К. Чавошки (2005), 61.

22 Ц. Лок, *Две расправе о влади*, Младост, Београд 1978, 74.

она није, нити може бити апсолутно арбитрерна; (2) мора да дели правду и да решава о правима поданика на основу објављених важећих закона и преко познатих, овлашћених судија; (3) не може да узме човеку било који део његове својине без његове сагласности и (4) не може да пренесе власт доношења закона у неке друге руке.²³

1.3. Човеково достојанство – парадигма људских права и слобода

Појам достојанства је цивилизацијска творевина која, иако различито дефинисана, постоји у свим епохама и културама. Историјски посматрано, овај појам се среће у најстаријим верским списима,²⁴ а његова теолошка, филозофска и правна елаборација заснива се на одређењу да је реч о моралним вредностима и достигнућима појединца и друштва у целини.²⁵

Тако, у древној Индији, Бхагават Гита слави врлине попут истинољубивости, скромности, чистоте ума и искрености, док у Кини Конфучије истиче значај урођених врлина појединца, значај породице и породичних односа као и целог друштва у развијању моралних вредности појединца. Генерално, у источњачкој традицији постојала је идеја да људи треба да развијају врлине, показују саосећање и понашају се са поштовањем једни према другима. Слична идеја постоји у и јеврејској традицији и светим списима, попут Старог завета где се указује на потребу поштовања личности и имовине сваког појединца и пружања помоћи угроженима и онима који су у невољи.²⁶

Хришћанство, које је настало на темељима јеврејске традиције, такође пропагира и залаже се за поштовање људског достојанства, универзално човекољубље, једнакост међу људима, обавезу међусобног помагања и саосећања. Један од најутицајнијих писаца ранохришћанског периода, Тома Аквински, указивао је на потребу поштовања достојанства појединца, истичући да је ропство пре последица греха, него природно

23 *Ibid.*, 75–82.

24 Видети ближе одређења основних верских списа раног јеврејства, ислама (Куран) и хришћанства, посебно Библије. Достојанство се дефинише као природна карактеристика човека и главно обележје његове личности.

25 У филозофији постоји панорама различитих дефиниција овога појма, од Цицерона (*De Officis*), који достојанство налази утемељено у разуму, преко Томе Аквинског који поставља класичну хришћанску концепцију достојанства.

26 R. F. Gorman, E. S. Mihalkanin, *Historical Dictionary of Human Rights and Humanitarian Organization*, The Scarecrow Press Inc, Lanham, Maryland 2007, 13.

стање. По његовом мишљењу, Бог није створио ниједно рационално људско биће да буде власништво другог људског бића.²⁷

Појмовно одређење достојанства, најопштије, корелира са личношћу човека²⁸ и изван тог контекста тешко се може ближе одредити и профилисати.

Различита значења појма достојанства, поред историјски познатих облика, последњих деценија XX века појављују се и у неким новим дисциплинама (биоетика, биомедицинске дисциплине), а поводом актуелних расправа о достојанству живота, тела, умирања и истраживања на човеку.²⁹ На овом месту, чини се оправданим да се скрене пажња на дистинкцију која се прави између различитих облика достојанства: природно, друштвено и правно.³⁰

У случају кад се појмом достојанства квалификују и нормирају одређена стања и односи на релацији држава–појединац, такође су доминантни елементи примерени човеку као индивидуи. У основи правних дефиниција, које настају у оквиру државе, налази се филозофско одређење да се суштина достојанства заснива на унутрашњој вредности човека, издигнутој изнад сваке „цене“ и да не подлеже замени неком другом вредношћу.

27 *Ibid.*

28 Сматра се да је ренесансни филозоф Мирандола први дефинисао појам људског достојанства (*dignitas hominis*). Према његовом филозофском ставу човекова природа се изражава кроз његов карактер на чије формирање човек сам највише утиче. Видети ближе у: „The Renaissance philosophy of man“, Chicago (ed. by Cassiere E., Kristeller O. P., Randall, J. Jr), The University of Chicago Press, 1950.

29 Биоетика или етика живота разматра круцијална питања о почетку и престанку живота, о аутономији човека у одређивању сопственог живота и сопствене смрти, питања фетуса и ембриона и др., као и биојуристика (која ближе поставља правне границе мешања човека у процесе живота). Вид. Г. Фасо, *Историја филозофије права*, Београд–Подгорица 2007, 705–706.

30 Природно достојанство је априори последица човековог специфичног одређења у односу на друга жива бића од којих се разликује низом својстава (умних, мисаоних, културних и др.), која га издвајају и чине свесним своје посебности, која заслужује посебно уважавање. Реч је о врсти достојанства једнаког за све људе, које чини човекову истинску природу. За разлику од ове врсте достојанства, друштвено достојанство је израз друштвене неједнакости, због чега је стечено, а самим тим променљиво и релативно. Коначно, у теорији се препознаје и правно достојанство као облик регулисања људског достојанства правним нормама (Кантово одређење људског достојанства нормирањем).

1.3.1 Различита схватања и одређења појма достојанства у филозофији и праву

Савремена теоријска схватања појма достојанства имају утемељење у најстаријим филозофским промишљањима и одговарајућим филозофским делима, као и раним цивилизацијским правним актима. Овај појам је чест мотив и античке књижевност,³¹ тако да обухвата целу старовековну културну сферу.

Људско достојанство је било у фокусу пажње најзначајнијих античких мислилаца. Тако, Аристотел, бавећи се питањем моралности људи, истиче да „...човек 'високих начела' представља идеалну слику достојанственог човека“.³² Идеја људског достојанства јасно је изражена и у схватањима стоичара који сматрају да је достојанство природна карактеристика човека.³³ И Цицерон истиче да је достојанство израз човековог разума, који му омогућава да схвати своје поступке. Истовремено, указује на деистичку димензију достојанства, према којој је човек божија слика (*imago dei*).³⁴ Идеја о повезаности људског ума и достојанства наћи ће касније своје место и у нововековној филозофској мисли. Класичну хришћанску концепцију достојанства поставио је Тома Аквински, која је, иако занемарена од католичке цркве, имала значајан утицај на појаву лаичког схватања достојанства, чему такође претходе филозофска разматрања и одређења.

Коначно, у оквиру ренесансне филозофије (Ђовани Пико де Мирандола) настаје прво заокружено схватање појма људског достојанства (*dignitas hominis*) заснованог на чињеници да људска природа није прецизно дефинисана и да човек има слободу да сам изграђује свој карактер.³⁵

31 Оновремени појам достојанства среће се и у старогрчким еповима *Илијада* и *Одисеја*, као и код драмских писаца Есхила, Еурипида, Софокла и посебно у делима: *Антигона*, *Цар Едип*, *Електра*, *Трахињанке* и др.

32 Видети ближе у: Аристотел, *Никомахова етика*, књига V(III), Култура, Београд 1970, 118.

33 Стоицизам, посебан правац у античкој филозофији (од IV до II века пре н. е.), најистакнутији представник Зенон (333–264). Вид. В. Дјурант, *Историја цивилизације – Живот Грчке*, Народна књига Алфа, Београд 1996, 688–689.

34 Вид. у: Цицерон, *De officiis (О дужностима)*, Друштво Србске Словесности, Београд, 1854.

35 Вид. *The Renaissance Philosophy of Man (1950)*, 215 и даље.

1.3.2. Нововековна филозофска схватања људског достојанства, права и слобода

Период новог века представља наставак развоја идеја о људском достојанству, како у сфери филозофије, тако и у области права. Полазећи од одређења да су сви људи мисаона бића, они имају потребу да буду подједнако уважавани и поштовани, па отуда и потреба за правом на достојанство као универзалним правом доступним свим људима.³⁶

Нововековна филозофија, односно њени најзначајнији представници имају за предмет својих разматрања спектар питања поводом достојанства, посебно људског достојанства и људских права уопште.

Мисао о људском достојанству и људским правима и слободама умногоме је присутна у европској филозофији, посебно у периоду од XVI века. Већ опсежни па-сажи филозофских расправа Томаса Хобса (*De Civitas* и *Левијатан*, пре свих) одно-се се на тумачења релације: закон (Бог) и власт, те полагају човека у том односу и могућности остварења његових природних права и слобода.³⁷ Човек који својим жи-вотом, а не рођењем, постаје друштвено биће дужан је да се покорава законима (као природним и Божјим заповестима), а то је претпоставка да ће, поштујући друштвену дисциплину, остварити своја права и, још општије, слободу у постојећем систему.

Према Хобсовом становишту људи друштвеним уговором преносе своја при-родна права на суверена (тако се ствара легитимитет суверене власти) и користе их у мери и на начин који им суверен дозволи (покораваше Богу и суверену).

Значајан допринос објашњењу положаја човека у друштву и остварења његовог друштвеног и људског достојанства дао је Лок истичући да ниједан човек не може имати власт над другим човеком без његовог пристанка, јер су људи по природи слободни. У том смислу је и његово залагање за демократски облик владавине, ако у друштву владавина уопште треба да постоји.³⁸

36 „Човјек је створен да мисли ...у томе се огледа све његово достојанство и сва његова вредност.“ Вид. Б. Паскал, *Мисли*, Ethos, Београд 2006, 85.

37 Према Хобсовом схватању, закон је „природни пропис“ који човек сазнаје својим разумом и којим му се забрањује (дакле, обавезујући акт за човека) да чини оно што је деструктивно. Вид. Т. Хобс, *Левијатан*, Култура, Београд 1961, 234.

38 Афирмишући идеју пристанка народа за остваривање власти, Лок промовише *de facto* услов за легитимност световне власти која се више не третира као „Божји дар“, већ као свестан и добровољан споразум касније дефинисан као „друштвени уговор“.

За разлику од Хобса, Лок сматра да човек поседује природна, неотуђива и непреносива права (везана за његову личност), посебно егзистенцијална права на живот, слободу и својину. Ова и друга права припадају човеку као појединцу, не као грађанину или поданику државе. Главни задатак сваке владе јесте да обезбеди и штити ова права, и само влада која то и чини јесте легитимна. Такође, према Локу, свака злоупотреба власти је неприхватљива. Лок се снажно залаже за афирмацију моралног интегритета човека („људи су по природи рационални и хумани“), као и за његову дужност да у односу према другим људима испољи апсолутно поштовање личности и признавање „...права која захтева за себе“.³⁹

Питање људских права и слобода као сублимат човековог достојанства Лок је посебно разматрао у контексту питања својине. Својину, у општем смислу, третира као еквивалент слободе, истичући да човек има (од Бога дато) право да одлучује о себи и располаже оним што му користи на начин који му се чини најбољим. Ова слобода је лимитирана једино обавезом поштовања истих права других људи и не може се ограничавати на било који други начин.⁴⁰ Разматрајући улогу државе у остваривању људских права и слобода Лок прецизира да је њена улога да осигура приватну својину која је општи услов човекове личне слободе, а средство за то су закони које држава доноси.

1.3.3. Европска филозофија XVIII века и људска права и слободе

Револуционарне промене у сфери људских права и слобода, које су се десиле на европском континенту крајем XVIII века (Француска револуција, посебно) биле су наговештене у значајним филозофским делима Шарла Монтескјеа и Жана Жака Русоа, пре свих.

Монтескје своју филозофску мисао добрим делом усмерава на објашњење друштва и укупних друштвених односа дефинисањем положаја човека као појединца у друштву, као и остваривање његових права и слобода. У том смислу он настоји да дефинише и класификује законе који су општи услов и оквир остварења друштвених односа.⁴¹

39 Џ. Пламенац, *Човек и друштво*, Службени гласник, Београд 2009, 259.

40 Џ. Лок, *Две расправе о влади: оглед о истинском пореклу, домашају и сврси грађанске владе*, друго поглавље/параграф 7, Младост, Београд 1978.

41 Монтескје прецизира да су закони „... нужни односи који произлазе из природе ствари“. Вид. Ш. Монтескје, *Дух закона (De l'Esprit des Lois)*, I књига, погл. I–III; XXVI књига, погл. I–III, Београд, Завод за уџбенике, Београд 2011.

Такође, Монтескје у први план истиче потребу постојања правила (о односима и релацијама) правичности, која претходе позитивним законима и које избегава да дефинише као законе природе, што је било уобичајено у времену у којем делује и ствара.⁴² Треба нагласити да Монтескје појам човекове слободе поставља широко, али је „уоквирује“ законом, истичући да је слобода право да се чини све што закони дозвољавају.⁴³ Посебно наглашава разлику између закона који доприносе слободи у односу према уређењу (држави) и закона који доприносе слободи у односу према појединцу, истичући разлику између слободног уређења и слободе грађана. У том смислу прецизира: „...може се догодити да уређење буде слободно, а да грађанин то не буде. Грађанин, исто тако, може да буде слободан, а да уређење не буде слободно.“⁴⁴ Када је реч о филозофском поимању слободе уопште и човекове слободе, велики значај има Монтескјеово тумачење слободе као права да се чини све што законом није забрањено.⁴⁵

Афирмишући закон као меру остваривања укупних друштвених односа, Монтескје истиче да закони доприносе остваривању слободе и представљају оно што се у савременом смислу подразумева под појмом владавина закона.⁴⁶

Питања једнакости, односно неједнакости у друштву снажно су заокупљала пажњу Жана Жака Русоа, који се бави питањима власти, својине и положаја човека у друштву, те функцијом државе на плану заштите грађанина и његове својине.⁴⁷ Русо је дао значајан допринос у разумевању људских права и слобода бавећи се природом човека и објашњењем његових односа са другим људима у друштву. Истиче да је човек природно добар, али да га кваре несређени друштвени односи.⁴⁸ Човек у сваком друштву тежи правди и општем добру и има рационалну вољу да те тежње оствари, а слободан је у оној мери у којој може живети онако као што му „изгледа“ да је добро живети. Такође, истиче да је искварена човекова природа последица неједнакости у друштву и да је својина институција која треба да омогући остваривање слободе.

Када говори о законима, Русо истиче њихову обавезност јер их доноси народна скупштина као највиши законодавни орган, те су они због тога правила посебне врсте.

42 *Ibid.*, I књига, III поглавље.

43 *Ibid.*, XI књига, III поглавље.

44 *Ibid.*, XII књига, I поглавље.

45 *Ibid.*, XI књига, III поглавље.

46 *Ibid.*, XII књига, I поглавље.

47 Вид. Ж. Ж. Русо, *Друштвени уговор и расправа о неједнакости*, у: Ц. Пламенац (2009), 433.

48 *Ibid.*

У истом смислу Русо дефинише и сувереност као изражену вољу народа која се не може сазнати ако људи нису слободни, па је отуда човекова слобода општа претпоставка за остварење суверенитета.⁴⁹

Идеје Шарла Монтескјеа и Жана Жака Русоа, о којима је било речи, нашле су свој снажни одраз у историјским догађајима који су уследили крајем XVIII века, а посебно у Француској револуцији и укупним друштвеним променама које су њима условљене, на плану друштвеног уређења у низу држава на европском континенту.

За развој идеје о људским правима и слободама на почетку XVIII века у Енглеској значајно је допринело филозофско дело Дејвида Хјума, који се бавио питањима морала и људске природе.⁵⁰ Хјум у први план истиче идеју о друштвеним конвенцијама заснованим на заједничком искуству човечанства одбацујући традиционална схватања природних закона и друштвеног уговора. Такође, Хјум прави разлику између појмова моралног и правног наглашавајући да морална правила нису природна него конвенционална, те да је човек био морално биће пре него што је потчињен држави. Човек као друштвено биће, живећи у држави, ограничен је конвенцијама које свесно прихвата као припадник друштва. Један део својих филозофских разматрања Хјум је посветио питањима правде и поштовању друштвених правила о својини које назива „вештачким врлинама“, од којих зависи стабилност друштва, али наглашавајући да то нису „природне“ врлине.⁵¹

У погледу објашњења односа власт (држава) – грађанин (човек), прецизира да постоји потреба покорности грађана власти и да они то чине јер је то у њиховом интересу. Када тај интерес престане или када власт почне да их угњетава (нарушава или ускраћује остваривање људских права), дужност је грађана да одбију покорност или да се активно одупру. У том смислу, Хјум истиче „...опште правило захтева покорност; изузетак је могућ само у случају тешке тираније“.⁵²

У сфери филозофије, Имануел Кант је у расправама о етици дао значајан допринос у дефинисању савременог појма људског достојанства. У својим разматрањима полази од одређења да је човек као мисаоно биће способан да спозна морал и његове законе и да их се придржава (Кантов морални императив), што је предуслов да цени

49 *Ibid.*

50 D. Hume, *An Enquiry concerning Human Understanding*, Oxford University Press, New York 2007.

51 D. Hume (2007).

52 Видети ближе, D. Hume, *Treaties of Human Nature*, трећа књига, други део, десети одељак, у: Ц. Пламенац (2009), 339.

достојанство људске врсте уопште, па отуда и сваког човека појединачно. Кант људско достојанство види као поштовање другог и као нешто што се не може заменити нечим другим („сврха по себи“).⁵³ Прецизније, достојанство дефинише као нормативни појам идеје људске егзистенције. Људско достојанство изражава као поштовање другог и његовог права на егзистенцију и услов принципијелне егалитарности људи. Човек као разумно биће способан је да сам себи поставља законе деловања, што је основ његове моралности. Човеков ум је његово суштинско обележје, а способност да мисли (обдареност „светлошћу ума“) *condicio sine qua non* његовог достојанства.⁵⁴

Посебно значајна разматрања људске слободе, достојанства и људских права има у својим филозофским делима Георг Вилхелм Фридрих Хегел. Практично, целина Хегеловог филозофског дела, у најширем смислу, посвећена је човеку, његовом духу и слободи, односно правима људи у друштвеним заједницама. Истичући да је човек самосвесно биће, које има жељу да буде признато од других бића (људи) сличних себи.⁵⁵ Осећање сопственог достојанства човек потврђује признањем других људи и у том смислу Хегел истиче да људи имају потребу да „...извесност о себи, извесност да постоје за себе, уздигну до објективне истине“.⁵⁶ Третирајући питања човекове слободе, Хегел указује на значај закона у друштву и истиче да закони, као и обичаји, не смеју бити препрека настојању човека да оствари слободан живот, односно живот за који мисли да је вредан живљења. У том смислу пледира за склад између субјективних вредности (сопствених представа човека о слободи и достојанству) и наметнутих норми (закона и обичаја) који постоје у друштву.

Питање степена остварења слободе јесте свевремено човеково питање и као такво снажно обележава његово трајање у друштву. Човек својом самосвешћу вредносно процењује степен остварене слободе и људског достојанства у конкретном друштву и предузима мере за њихово потпуније остварење, имајући у виду да су ово, увек, више задате него дате категорије.⁵⁷ Хегел истиче да су друштвене претпоставке за остваривање људског достојанства и слободе постојање „апстрактног права и морала“, као и породице, грађанског друштва и државе, закона и обичаја у условима

53 И. Кант, *Метафизика морала*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад 1993, 263.

54 Б. Паскал, *Мисли*, фрагмент 146, Ethos, Београд 2006, 85.

55 Ову жељу Хегел назива духовном јер она иде заједно са самосвешћу, која је за њега суштина духа.

56 Г. Хегел, *Феноменологија духа*, БИГЗ, Београд 1974, 115.

57 Хегел је себе сматрао филозофом слободе истичући да је свет суштински дух, а његова основна карактеристика је да је слободан.

демократије у друштву.⁵⁸ Такође, чини важну напомену да се категорије слободе и достојанства најпотпуније могу остварити савесним и критичким прихватањем закона и обичаја у условима демократије (иако Хегел у свом целокупном делу има доста критичких осврта на демократију).⁵⁹ Треба нагласити да Хегел остваривање човекове слободе и достојанства предвиђа у систему поделе државне власти (законодавна, извршна и „сувереност“ – власт дата наследном монарху).

1.3.4. Филозофи (социјалисти) марксисте и људска права и слободе

Друга половина XIX века означила је снажну промоцију социјалистичких идеја у сфери филозофије и настанак социологије као општедруштвене науке.⁶⁰ Рани социјалисти, пре свих Сен-Симон и Жозеф Фурије (у мањој мери Пјер Жозеф Прудон) нису прихватили учења о људским правима и демократији као облику политичке владавине у којем треба да се ова права остваре (залагали су се за владавину стручњака). Основна порука раних социјалиста, кад је реч о људским правима и слободама, јесте то да је човек у општем смислу жртва друштва и да је остварење права и слобода могуће само у друштву које би остварило једнакост свих његових чланова. Истицали су да је први корак на том путу проширење изборног права као једног од основних грађанских права из корпуса политичких права.⁶¹

Сен-Симон своју друштвену теорију и остваривање људских права и слобода посматра на моделу тзв. индустријског друштва, у којем сви чланови имају исте шансе да сагласно својим способностима допринесу друштвеном развоју и остваре различита права и слободе. Друштвени живот подразумева склад људских интереса и отуда потреба човека да прихвати друштвена правила која га спречавају да науди другима и друге да науде њему, што омогућава друштвену атмосферу за остваривање људских права. Према Фуријеу, људи своја права и слободе остварују у оквиру мањих

58 Вид. Г. Хегел, *Основне црте филозофије права*, у: Ц. Пламенац, *Човек и друштво*, Службени гласник, Београд 2009, 655.

59 Хегел истиче да су закони и обичаји плод искуства многих генерација у историји цивилизације, те да је реч о рационализацији појединачних циљева и воља у оквиру конкретних друштава. *Ibid.* стр. 655 и даље.

60 О. Конт у свом чувеном писму једном пријатељу истиче да је на трагу нове науке коју назива „физиком“ друштва, а реч је, како ће се видети касније, о социологији.

61 У овом смислу, они су настављачи Русоове филозофије и залагања за друштвену једнакост људи, као и да је њихова слобода условљена овом једнакошћу.

заједница тзв. фаланги,⁶² које су међусобно повезане по конфедеративном принципу. У историјском смислу значајно је његово залагање за равноправност жена у друштву до степена да општи друштвени напредак мери степеном остварених слобода жена. Кад је реч о људским правима и слободама, међу раним социјалистима посебно место заузима Прудон, чија пажња је усмерена на остваривање права радника у производњи и смањење власти човека над човеком. Његово основно залагање је да су слобода и једнакост приоритети у односу на продуктивност.

Најпотпуније учење у оквиру марксистичке филозофије о друштву и његовој класној подељености, те друштвеним променама и положају човека и остваривању његових права и слобода срећемо код Карла Маркса и Фридриха Енгелса. С обзиром на то да су њихова тумачења друштвених промена концентрисана пре свега на сферу производње и односе у њој, разумљиво је да се најкомплексније баве питањима која се тичу права и слобода у области рада и у вези са радом. Људска права и слободе суштински се објашњавају односом према средствима за производњу и односима у производњи. Такође, на ширем друштвеном плану држава има функцију одржавања „мира“ између класа и усаглашавања различитих интереса у распону од појединачних и личних до класних, који су често супротстављени и „непомирљиви“.⁶³

Један од општих закључака Марксовог учења који има директну рефлексију на остваривање људских права и слобода у друштву јесте да отуђење човека извире из поделе друштва на класе, из тежње ка профиту, поступање са радом као са робом и сл.

1.3.5. Међународноправни аспект достојанства и људских права

Уколико се појам достојанства пројектује на субјекте у позитивном међународном праву, онда су у фокусу пажње државе и међународне организације. У међународном јавном поретку субјекти штите и онемогућавају повреду својих темељних вредности (опстанак, суверенитет,⁶⁴ територијални интегритет, комплекс националних интереса и сл.), што у суштини представља елемент њиховог достојанства у међународним

62 Фурије цело друштво дели на фаланге, које имају по 1.600 људи и у њима свако ради оно што је у друштвеном интересу.

63 Вид. Ф. Енгелс, *Порекло породице, приватне својине и државе*, Просвета, Београд 1979, 111 и даље.

64 Суверенитет је комплексна вредност која представља пресудан доказ државности и израз достојанства држава у међународном праву. Видети ближе у: Б. Јеличић, „Достојанство – вредносна категорија међународног права и савремених међународних односа“, *Правни живот*, 12/2013, 269–281.

односима. Како је реч о конфигурацији субјеката који су специфичне „људске“ творевине, односи међу њима, и у њима, имају неизоставно и димензију која се изражава као однос између људи који репрезентују државе, односно одређене организације.⁶⁵

За наша разматрања посебно је значајно то да се део међународног права, у оквиру његове фрагментације, односи на људска права, и то: од њиховог појмовног одређења до конкретних облика заштите и, што је посебно значајно, дефинисања субјеката заштите. У теорији је кристализован став да се људска права односе „... како на појединце тако и људске групе састављене од појединаца... који... наступају заједнички попут... мањина или народа“.⁶⁶ Поводом питања субјективитета у домену заштите људских права и слобода значајно је одређење да индивидуу или појединца треба схватити „...у ширем генеричком смислу који подразумева и групе појединаца“.⁶⁷

У теорији међународног јавног права постоји више отворених питања поводом појма достојанства, и то у распону од тога да ли се изражава као право или принцип,⁶⁸ односно да ли се ради о променљивом или непроменљивом појму у простору и времену, његовим конститутивним елементима, начину стицања, етичкој и правној вредности.⁶⁹

Треба истаћи да је за наша разматрања овај појам, својом обухватношћу, било у општем значењу или у смислу људског достојанства, неодвојив део комплекса људских права и слобода, њиховог нормирања и посебно заштите.

Обезбеђењем поштовања људског достојанства стварају се друштвене и, посебно, правне претпоставке заштите човекове личности од деградације.⁷⁰ На овај начин конституише се општи концепцијски оквир за успостављање система заштите људских права и слобода, и то не само у равни националних правних система већ и у домену међународног права.⁷¹

65 *Ibid.*

66 Видети ближе у М. Крећа, *Међународно јавно право*“, Службени гласник, Београд 2007, 122.

67 *Ibid.*

68 Видети ближе, Јеличић, Б. (2013), 269–281.

69 Вид. В. Водинелић, „Право на људско достојанство“, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 5–6/80.

70 Бечка конференција о људским правима (1993) посебном декларацијом прецизирала је да сва људска права произлазе из достојанства и вредности примерених људској личности.

71 Вид. И. Пејић, „Конституционализација људских права: право човека на достојанство“, *Заштита људских и мањинских права у европском простору, Тематски зборник радова*, књига прва, Ниш 2011, 253.

У нормативном смислу, људско достојанство, као најзначајнији вид испољавања достојанства уопште, уобличено је као посебно право на достојанство и представља неизоставни део каталога људских права. То је логична последица чињенице да се ово право заснива на темељним вредностима људске личности и представља општи услов поштовања осталих људских права. Јер, постојање елемената достојанства инкорпорисано је у сва људска права, и повреда било ког од њих истовремено је повреда достојанства или, прецизније, права на достојанство.

Међутим, иако поводом појма достојанства у теорији дуго трају расправе о његовим различитим аспектима,⁷² његово међународноправно уобличавање као права на достојанство релативно је новијег датума.⁷³

1.3.6. Конституционализација људских права и посебно права на достојанство

Посматрано историјски, како је већ објашњено, изворне идеје о односу устава и уставности, с једне стране, и индивидуалних људских права и слобода, с друге стране, срећу се у радовима зачетника идеја грађанске уставности⁷⁴ који о људским правима говоре као о природним правима. С обзиром на предмет нашег рада, треба прецизирати да појам људских права долази на место ове традиционалне доктрине о „природним правима“ која је доминирала у првој фази конституционализације. У процесу конституционализације људских права и слобода значајна је и афирмација принципа поделе власти. Принцип поделе власти постаје уставни принцип широко примењиван у уставној пракси и у функцији је заштите индивидуалних права на начин да се дозволи „...свакоме да чини све осим онога што може да науди другоме“.⁷⁵

Истовремено, овај принцип представља уставну брану од тираније и пружа гаранцију слободи. Слобода, а посебно политичка слобода, дефинише се као став по којем сваки човек треба да има сигурност, а власт треба да буде организована тако да се „...један човек не мора бојати другог“.⁷⁶

72 Различита одређења овог појма: природни, друштвени и правни. Вид. Г. Вукадиновић „О људском достојанству као правној вредности“, *Правни живот*, 12/2013.

73 Право на достојанство први пут је изричито нормирано у преамбули Повеље УН (1945), односно у члану 1 Декларације о људским правима УН, као и Пакту о грађанским и политичким правима УН (члан 10).

74 Вид. Џ. Лок, *Две расправе о влади*, Младост, Београд 1978.

75 Видети ближе у: В. Constant, *Principles of Politics Applicable to All Government*, Liberty Fund, Indianapolis 2003, 46.

76 Вид. Ш. Монтескје, *О духу закона*, књига X, Завод за уџбенике, Београд 2011, 114–126.

Садржај актуелног процеса конституционализације људских права (упоредно-правни „пресек“ стања уставности) упућује на закључак да се природа људских права не одређује примарно кроз њихов појам, о чему је дискусија у науци углавном завршена, већ кроз дејство људских права, што захтева стварање правних и политичких услова за њихово остваривање.

Поводом људских права, како је претходно објашњено, нужно је успостављање низа претпоставки без којих није могуће њихово дефинисање (теоријско и уставно-правно) и, што је значајније, њихово остваривање.

Људско достојанство као општа претпоставка, али и *condicio sine qua non* људских права, релативно касно је издвојено као посебно право, које има међународну или, прецизније, универзалну димензију.⁷⁷ Реч је о вредности која посебно долази до изражаја у процесу заштите људских права, нарочито оних из категорије основних личних права и њоме се постављају стандарди у остваривању индивидуалних права.

Почетак генезе процеса конституционализације људских права временски коинцидира са доношењем првих аката уставног карактера у оквиру грађанских друштава у Енглеској (почетак XIII века) и на америчком континенту (друга половина XIII века).

2. Историјскоправни аспект заштите људских права и слобода

Институционална заштита људских права творевина је модерног доба и настаје средином XIX века са појавом првих хуманитарних организација и организација које имају за циљ промовисање и заштиту основних права и слобода човека. Треба, међутим, истаћи да и пре овог периода постоје различити покушаји да се кроз добротворне установе обезбеди заштита одређеним категоријама људи, али су они остајали искључиво у оквирима верских организација и у иницијативама појединаца инспирисаних филантропским идејама.

Идеја о постојању људских права и тежња да се обезбеди њихово поштовање и заштита, међутим, много је старија и налази се, како је истакнуто, у филозофским списима и правним текстовима источњачких и античких цивилизација тог доба.

77 Право на људско достојанство први пут је експлицитно дефинисано у Универзалној декларацији о људским правима УН (усвојена и прокламована резолуцијом ГС УН 10. децембра 1948); члан 1 гласи: „Сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима.“

2.1. Људска права у старовековним правним документима

У најпознатијим старовековним правним документима, које познаје цивилизација, постоје норме у којима су садржани елементи дефинисања људских права и слобода схваћених у данашњем смислу. Најпознатији оновремени закон – Хамурабијев законик („дар са неба“), најзначајнији текст писан клинастим писмом, садржи одредбе којима се „дају правда сирочету и удовици... заштита угњетеном човеку“.⁷⁸ Овај правни документ предвиђа врло строге казне за различите прекршаје, од „расипног вођења домаћинства“ и престопа у служби, преко силовања до разбојништва.

За наша разматрања посебно је значајно то да Хамурабијев законик предвиђа смртну казну за извршиоца разбојништва и материјалну накнаду за жртву. Посматрано уопштено, судски поступак у Вавилону од почетка примене Хамурабијевог законика знатно се реформише (судије свештеници су замењени световним судијама, уводи се апелациони суд који чине краљеве судије, а последња инстанца у жалбеном поступку био је краљ лично). У судском поступку сведочење добија на значају као доказно средство (поред писаних доказа искази сведока су најзначајнији), али још увек су присутна ирационална доказна средства (нпр. Божји суд бацања у реку у случају оптужбе за враџбине).⁷⁹

Међу старовековним правним системима, посебно место заузима египатско право. У оквиру овог правног система, када је реч о људским правима и слободама, посебно су апострофиране норме породичног и брачног права. Права жена су посебно заштићена (жена је равноправна у браку, појављује се као сведок током судског поступка, стиче право својине на непокретностима и сл.), што је последица, али и доказ матријархалног уређења друштва.⁸⁰ Такође, постоји могућност заштите права у судском поступку који је у писаном облику (разлика у односу на Вавилон).

Вођење судског поступка као и доношење одлуке у првом степену у надлежности је државних органа (цатија), а неретко пресуду доноси и фараон. Остварење основног људског права – права на живот, у одређеном броју случајева, у Египту је

78 Исти текст дефинише и права загарантована женама: да могу да се образују, обављају различите послове, па чак и да постану писари. Вид. В. Дјурант, *Историја цивилизације – Источне цивилизације*, Народна књига, Алфа, Београд 1995, 227.

79 С. Аврамовић, *Опита правна историја – Стари и Средњи век*, Београд 2000, 120.

80 Женама су биле доступне најважније државне функције, попут управника провинција или чак фараона, а у случају развода, који је био ретка појава, добијале су део породичне имовине.

зависило од воље фараона. У складу са деспотском организацијом египатске државе, фараон одлучује о могућности помиловања осуђених на смртну казну (фараон је „господар људи и њихових живота“).⁸¹

Ипак, владар се стара о својим поданицима и о њиховим правима, а у прилог томе сведочи и један запис из доба царства којим је фараон поставио државног чиновника и дао му упутства како да се опходи према појединцима који му се обраћају са својим молбама, упућујући га да своју функцију обавља непристрасно и праведно, наглашавајући да се не сме правити разлика према материјалном богатству и друштвеном статусу појединаца.⁸²

Треба нагласити да Атина и Рим познају појам грађанина као носиоца одређених права, али не и појам човека (*person*) као еманацију људског бића.⁸³ То је последица оновременог схватања да се приватни интерес остварује у равни јавног интереса, уз напомену да у периоду трајања атинске државе још увек није извршена диференцијација јавног и приватног интереса, те да појединац потребу за остваривањем личних права реализује учешћем у управљању полисом „...пошто је учешће у животу полиса и брига о његовој виталности била једина активност достојна Атињана“.⁸⁴ Посматрано историјски, ово је био значајан напредак у односу на Египат и Вавилон, где обављање државних послова има теократски карактер и промовише владара као јединог носиоца тих овлашћења.

Атински период, ипак, није лишен елемената уважавања појединачних или личних права грађана њиховим учешћем у дефинисању садржаја закона који се доносе и примењују, што се манифестује радом народне скупштине (еклезије).⁸⁵ Ово се посебно испољава афирмацијом судског поступка јер се највећи број случајева решава

81 Видети ближе, С. Аврамовић (2000), 135.

82 „Види, када молилац дође из Горњег или Доњег Египта... Побрини се да све буде обављено у складу са законом, да се све уреди у складу са применом истог и да сваки човек добије своје право... Показати пристрасност срамно је дело пред Богом... На познатог гледај као на непознатог, онога што је близу Краља исто као и на оног што је далеко од њега.“ Вид. В. Дјурант (1995), 170.

83 Реч *humanitas* први пут се појављује у Римској републици као превод грчке речи *paidea* (образовање) у значењу *eruditio est institutio in bona artes* (подучавање и поука у добром владању). Идеја човечанства је наслеђе хеленистичке филозофије, посебно из стоицизма, да би се разликовали *homo humanus* образованог Римљанина и *homo barbarus*.

84 С. Аврамовић (2000), 168.

85 Састав скупштине чине сви слободни, пуноправни грађани старији од 20 година. Скупштина је доносила законе, контролисала рад управе и судства, одлучивала и рату и мир. Видети ближе С. Аврамовић, *Опита правна историја – Стари и Средњи век*, Београд 2004, 167.

у оквиру народног суда (*heliea*) и његових већа (дикастерија), које су и првостепени и другостепени (жалбени) суд. Оснивање народних судова у Атини јесте оно што ће се касније, у модерној Европи назвати суђење са поротом.⁸⁶

Напредак атинске државе у заштити људских права и слобода у односу на источне цивилизације огледа се и у судском поступку у којем се користе разноврсна доказна средства (чак и цитирање одредаба одређеног закона).⁸⁷ Атинско право у целини у свим сегментима представљало је напредак у односу на до тада постојеће правне системе, а његова највећа тековина су висок степен владавине права и једнакост свих слободних, пуноправних грађана (*isonomia*) пред законом.⁸⁸

Са развојем демократије у Атини, дефинише се и појам филантропије (*philatropia*) али његова примена је ограничена на Хелене и не обухвата варваре (*barbarus*). Ово класично раздвајање Хелена и варвара засновано је на јасно означеним територијалним границама.⁸⁹

Појам филантропија⁹⁰ присутан је и у оновременим филозофским расправама (Демостен, V и IV век пре н. е.), где се овим појмом жели изразити потреба за успостављањем хармоничних односа атинских грађана међусобно и према савезницима, као и предуслов за остваривање грађанских права у судским поступцима. Истиче се хуманост атинских закона који у једнак положај стављају све учиниоце кривичних дела (без обзира на то да ли је дело учињено према слободном човеку или робу). Дакле, идеја човекољубља није страна Атињанима и у односима према варварима, што несумњиво упућује на закључак о остваривању првих елемената људских права у домену кажњивих радњи или, прецизније, кривичних дела.⁹¹

86 Супротно оријенталним државама у којима је судски поступак у надлежности владара и државних чиновника, у Атини, о правима и дужностима појединаца одлучују непосредно судије (грађани полиса). Вид. В. Дјурант, *Историја цивилизације – Живот Грчке*, Народна књига, Алфа, Београд 1995, 279.

87 Вид. С. Аврамовић, „Наговештај елемената правне државе у атинској демократији“, *Правни живот*, 12/1997, 1353–1356.

88 „...Атини се не може оспоравати да је прва у свету озбиљно утемељила поротно суђење, принцип вишестепености судова, подређености извршних органа власти скупштини и судовима.“ С. Аврамовић (2000), 196.

89 У хришћанству појам границе се успоставља на линији верујући и неверници. Варвари се не налазе са оне стране полиса, пошто се полис проширио тако да варвари постају „...непријатељи изнутра које ваља поправљати како доликује или уклањати како би упорно не би одбијали духовно или секуларно спасење.“ К. Дузинас, *Парадокси људских права* (ауторизовано предавање одржано 21. 1. 2010. на Коларцу у Београду).

90 Р. Stearns, *Human Rights in World History*, Routledge, London and New York 2012, 35.

91 R. Bauman, *Human rights in ancient Rome*, Routledge, London and New York 2000, 12 i 13.

Појам филантропије, настао у Атени, преузима Рим и даље га развија у облику *humanitas romana*, који представља амалгам ове грчке идеје и традиционалних римских вредности. Његова артикулација је уследила кроз дефинисање *ius humanum*,⁹² који представља претечу људских права у смислу савремених схватања. Иначе, сам појам *humanitas* је еквивалент појму филантропије и у Риму почиње да се употребљава од средине II века. пре н. е. Његова употреба приписује се групи интелектуалаца окупљених око Цицерона Амелијануса који модификују бројне традиционалне римске вредности и повезују их са идејама насталим у Грчкој. Наглашава се веза римске бруталности са грчким човекољубљем. Утицај Цицероновог интелектуалног круга такође се манифестује залагањем за хуманизацију начина извршења кривичних санкција. Они потенцирају значај доследне и широке примене постојећих прописа, *lex Semporia de capite civim*, којим је забрањена смртна казна, осим са овлашћењем „народа“, као и *lex Porcia*, којим је забрањено бичевање као начин кажњавања. Заједно са установом *provocati ad populum*, ови закони су били основа права и слобода у периоду касне републике.⁹³

За остваривање људских права и слобода, по свом садржају је значајан утицај *humanitas romana* на дефинисање још једног института у поступку извршења кривичних санкција. Реч је о институту изгона – протеривања (*aquae et ignis interdictio*), којим је починиоцу било дозвољено да избегне извршење казне тако што ће напустити Рим.⁹⁴ Овај институт се мењао у погледу начина регулисања и „прешао“ пут од дискреционе оцене римског магистрата до законом уређеног права, које је заменило смртну казну у појединим случајевима. У историјском смислу значајно је Цицероново уочавање везе између *humanitas romana* и права, истицањем правичности и хуманости Закона XII таблица.⁹⁵ Појам *humanitas* је предмет пажње не само филозофа него и римских правника када се баве питањем остваривања основних права човека, као што је слобода.

92 *Ibid.*, 28 и даље.

93 Колико је значај института *provocatio ad populum*, види се да се у цивилизацијском смислу изједначава са касније донетом *Magna Carta Libertatum* која у погледу људских права и слобода баштини непролазне вредности.

94 Овај институт прошао је кроз две фазе: у првој фази овај институт је био регулисан актом на основу кога је било дозвољено римским магистратима да одлучују о замени смртне казне за одговарајућу новчану казну, коју је осуђени полагао као гаранцију, после чега је могао да напусти Рим; у другој фази овај институт је био уређен законом (*lex Cornelia de sicariis*, који је донео римски император Сула), као *lex Tullia de ambitu*, који је прописао казну прогона у трајању од једне године за изборну крађу.

95 Закон XII таблица дозвољава да убиство из нехата буде „откупљено“ давањем одговарајуће материјалне накнаде.

Еволуција људских права и слобода у староримској историји практично се огледа и кроз установу брака, који је у старом Риму имао два историјска облика: брак са манусом и без мануса. На почетку римске историје положај жене у браку (брак са манусом), карактерише потпуна потчињеност мужу. Ипак, и у таквом положају жена ужива одређене слободе и права (нпр. не може бити продата у ропство).⁹⁶ Од друге половине периода републике, постојећа форма брака се замењује новим обликом (брак без мануса), у којем жена ужива већа права и слободе, и где је у личним, али и имовинским правима, скоро у потпуности изједначена са мужем. Треба нагласити да се током римске историје постепено укидају ограничења у погледу круга лица која могу закључити брак, тако да је све већи број грађана стицао право на закључење брака и слободу избора лица са којим ће ступити у брак. Коначно, укинута је и забрана закључења брака између патриција и плебејаца, а уведена је и могућност закључења брака између слободно рођених грађана и ослобођених робова,⁹⁷ чиме се изражава висок степен равноправности становника Рима у остваривању основних права у овој осетљивој области.

У сфери породичног права, значајно је да се у складу са *humanitas romana* (посебан декрет у периоду Нервине владавине) уводи и један облик алиментације, којим су деца из сиромашних породица „подржана“ државним средствима у многим градовима Италије, што је током Трајанове владавине проширено и на римске провинције.⁹⁸

Такође, када је реч о интелектуалним слободама и правима грађана, посебно слободи говора, значајно је да у Риму (период републике) за клевету није постојала кривична санкција, а напади на појединца и његова лична својства (карактер и др.) били су стандардни маневар како у политичким дебатама, тако и током суђења.⁹⁹

Треба нагласити да се постепено успостављају елементи интернационалне заштите људских права кроз различите форме изједначавања положаја неримљана са Римљанима. Ово се посебно огледа у доношењу закона који имају за циљ спречавање појаве корупције у римским провинцијама (*leges repetundarum*).¹⁰⁰

96 Д. Стојчевић, *Римско приватно право*, Савремена администрација, Београд 1974, 85.

97 Прецизно одређење у *lex Canuleia* (445. пре н. е.), а 18. пре н. е. закључење брака између слободно рођених грађана и ослобођених робова, вид. *Ibid.*, 88.

98 R. Bauman (2000), 109.

99 *Ibid.*, 100–103.

100 R. Bauman (2000), 58.

За објашњење рудиментарних облика остваривања слобода и права грађана у доба Рима, а посебно једнакости пред државним органима, значајан је однос који се успоставља формирањем првог сталног суда за борбу против различитих облика криминала (посебно корупције) у римским провинцијама (*lex Calpurnia repetundarum*).¹⁰¹ Значајно се подиже ниво законитог поступања у овој сфери формирањем суда састављеног из реда сенатора којима је председавао претор.¹⁰² Колики је значај донетих закона, показује и Цицеронов став да је у питању „повеља провинцијских права“.¹⁰³ Успостављеним судским системом заштите становника римских провинција (неримљана) први пут у историји античког света успостављају се елементи интернационалне заштите људских права.

2.2. Људска права у документима средњег века

Рановизантијски период обележен је доношењем Јустинијановог *Corpus iuris civilis*, који, иако је представљао кодификацију римског права, садржи и извесна одступања од класичног римског права, јер „...Јустинијанови правници вршили су у римским класичним текстовима понека скраћивања, па и понеке измене, како би прилагодили кодификовано право приликама свог времена и како би га довели у склад са захтевима хришћанског морала и обичајним правом хеленизованог истока“.¹⁰⁴

Ова кодификација, када је реч о људским правима и слободама, доноси значајне измене које се односе, пре свега, на побољшање положаја жене, укидање казне за целибат и бракове без деце (уведене у римском праву у доба Октавијана Августа), промене у наследном праву (наслеђивање сродника у директној линији) којима су у погледу права на наслеђивање изједначени мушкарци и жене.¹⁰⁵ Такође, Јустинијанов законик садржи и низ новина које се тичу судског поступка (притварање се врши само по налогу државног органа – високог магистрата), а садржао је и одредбе које

101 *Ibid.*

102 Основни циљ који се желео постићи формирањем суда јесте да се становницима Римске империје изван Рима (неримљанима) омогући да се обрате суду у случајевима корупције и давања новца римским магистратима.

103 R. Vauman (2000), 58.

104 Г. Острогорски, *Историја Византије*, Народна књига Алфа, Београд 1998, 94.

105 Уместо до тада важећег принципа агнатског сродства, по којем умрлог наслеђују рођаци по мушкој линији. Вид. В. Дјуронт, *Историја цивилизације – доба вере*, Народна књига, Београд 2004, 139–141.

познају сви модерни кривични закони у погледу ограничавања трајања притвора или, речено лексиком Јустинијановог законика, ограничење „времена које протекне између хапшења и суђења“.

Јустинијанов законик је, под утицајем хришћанске цркве, побољшао положај робова, олакшао услове за њихово ослобађање, и у том случају су у потпуности изједначавани са слободним грађанима, па чак и стицали право да врше најзначајније државне функције. Робови могу, уз пристанак господара, да се жене слободним женама. Такође, за нека најтежа кривична дела, нпр. силовање, окривљеном се изриче смртна казна без обзира на то да ли је жртва слободна жена или робиња,¹⁰⁶ чиме се манифестује изједначавање положаја оштећених без обзира на друштвени статус.

На основу претходно изнетог, може се закључити да је Јустинијанов законик увео новине у погледу заштите и унапређења статуса одређених категорија становништва, али ипак „...када Јустинијаново законодавство прокламује слободу или једнакост свих људи, стварни значај ових високих начела, не сме се прецењивати. Чињеница је да се положај робова у Јустинијановом праву ублажује и да се њихово ослобођење олакшава и препоручује, али се ова чињеница мање објашњава високим идеалима и хришћанским схватањима, но тиме што у привредном животу VI века робовски рад игра споредну улогу.“¹⁰⁷

Два века после Јустинијановог законика донет је први већи правни зборник, *Еклога*,¹⁰⁸ у којем се посебна пажња посвећује правичности у поступању оних који законе примењују (судије и државни чиновници), као и на једнакост свих грађана пред судом (независно од њиховог материјалног стања и друштвеног статуса). Већ у предговору овог документа, јасно је је изражен циљ законодавца „...да се учини крај подмитљивости судских установа и да свим судијама... одреди одговарајућу плату“.¹⁰⁹ У области породичног права овај правни акт фаворизује положај жене дајући јој више права, што је у складу са циљевима прокламованим у његовом уводном делу.

Наведени законски текстови, као и они који ће их следити током византијске историје, указују на то да се византијско право у области кривичног права заснивало на кажњавању умишљаја, а не нехата, да је телесно кажњавање најмање било присутно у Јустинијановом законнику, те да су се врсте и висине кривичних санкција мењали

106 В. Дјурант (2004), 140.

107 Г. Острогорски (1998), 94.

108 Г. Острогорски, *Историја Византије*, Просвета, Београд 1969, 161.

109 *Ibid.*, 168.

током византијске историје, у зависности од циљева који су доносиоци законских текстова желели постићи.

Средњи век, поред употребе римског права, обележио је и настанак и развој још једног значајног правног система – шеријатског права, које је важило на територији арабљанске државе, а које одликује изразито теократски карактер.¹¹⁰ У Курану, као основном извору шеријатског права, преплићу се закон и морал, преступи норми се проглашавају грехом, а свака одредба законског текста израз је Божје воља. Овај правни текст садржи и одређене принципе и установе својствене модерним законодавствима. Тако је шеријатско кривично право засновано на принципима личне одговорности и кажњавању на основу кривице.¹¹¹

У смислу остваривања људских права истиче се и потреба правне једнакости свих појединаца пред судовима и једнака примена санкција у случају извршења кривичног дела, без обзира на то ко је учинилац, чиме се прокламује и важан принцип једнаког кажњавања.¹¹² У знатном обиму, штите се и права жена, које, иако у подређеном положају, добијају право да долазе у верске објекте (џамије), правно и финансијски су изједначене са мушкарцима, имају наследна права, као и право да се баве законом дозвољеним занимањем и да управљају својом имовином.¹¹³ Такође, жене стичу право да се разведу, поново удају, а у одређеним случајевима и право старатељства над децом.¹¹⁴

Треба нагласити да се заштита појединачних права могла тражити пред судом уз напомену да судску функцију врши увек судија појединац (кадија) коме помажу саветници давањем правног мишљења у току поступка (фетве). Дакле, шеријатско право не познаје колегијално суђење, а усменим доказима се даје предност у односу на писане доказе. Важну улогу у судском поступку имали су „овлашћени“ сведоци¹¹⁵ (судски службеници), чија је функција била да процењују моралне вредности лица која учествују у поступку. Колики је био значај ових „сведока“, види се из чињенице да је њихов исказ улазио у записник који се сачињавао на крају сваког суђења као пот-

110 Најзначајнији извори шеријатског права су Куран и Суна, чине његову основу и садрже основне принципе примене правних норми у свим гранама права.

111 У Курану се наводи: „...Свако је одговоран за властита дела... Нико неће носити терет другог...“ С. Рамадани, *Исламско право – извор и развој*, Исламска мисао, Сарајево 1984, 24.

112 „Пропали су народи пре вас који су угледног човека ослобађали кад би украо, а када би немоћан украо пред њим су извршавали казне“. Вид. С. Аврамовић (2004), 201.

113 В. Дјурант (2004), 225.

114 Р. Stearns (2012), 44.

115 Број сведока је био од два до неколико, а најчешће су припадали вишим друштвеним сталежима.

врда исправности судске одлуке. На тај начин судски службеници су, у име заједнице, вршили надзор и контролисали рад суда.¹¹⁶ Права грађана у поступку пред државним органима штићена су и пред Врховним управним судом,¹¹⁷ који је био контролни орган државним органима и жалбени суд у односу на пресуде које су доносиле првостепене судије (кадије).¹¹⁸

Заштита права појединаца у периоду средњег века била је предвиђена и у германском праву, доношењем Салијског закона,¹¹⁹ чије се одредбе, у највећем делу, односе на кривичноправну заштиту и судски поступак. Одредбе овог закона, у правнотехничком смислу, представљају један рудиментарни облик дефинисања законских норми.¹²⁰ Оне указују на повезаност са племенском традицијом и праве разлику у погледу кажњавања појединаца који припадају различитим слојевима друштва. Ипак, одредбе овог закона пружају заштиту одређеним категоријама лица¹²¹ (женама), предвиђајући знатно строже санкције у случајевима када је жена жртва извршења кривичног дела, независно од тога да ли је у питању слободна жена или робиња.¹²² Судски поступак карактерише неколико специфичности, пре свега, терет доказивања је био на страни туженог, у великој мери присуство ирационалних доказних средстава, као и одсуство жалбе. Такође, оновремени законски текстови предвиђају учешће народа у судском поступку што је гаранција већег степена објективности у доношењу одлука и могућност боље заштите људских права.¹²³

Када се анализирају постојање и заштита људских права и слобода у периоду старог и средњег века, долази се до закључка да су постојали покушаји владара и законодаваца да заштите појединце на које су се норме односиле и њихова права као и најважније вредности у једном друштву. Најчешће су то чинили инкриминисањем појединих радњи и поступака и прописивањем строгих санкција које су у великој мери биле усмерене на личност учиниоца. Предмет пажње законодаваца често су била и

116 W. V. Hallaq, *An Introduction to Islamic Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, 62–63.

117 Судије бира и радом суда председава халиф, врховни владар.

118 С. Аврамовић (2004), 190.

119 Један од најстаријих варварских законика донет је за време владавине франачког владара Клодовика (481–511). Николић, А. Ђорђевић, *Законски текстови старог и средњег века*, Правни факултет, Ниш 2011, 49.

120 *Ibid.*, 49 и даље.

121 *Ibid.*, 57.

122 Тако су новчане казне (којима, иначе, обилује Салијски закон) за убијену франачку жену која може да рађа изједначене са накнадом која се плаћа за Франка који је у краљевој пратњи. Вид. С. Аврамовић (2004), 211.

123 С. Аврамовић (2000), 315.

породична права, као и институција брака, а нарочито положај жене и њена заштита. Тако у законским текстовима наилазимо на одредбе којима се кажњава прељуба, прописују строги услови за развод и уводи обавеза издржавања жене и деце након развода. Иако се степен права која је жена уживала разликовао у зависности од традиционалних вредности које су преовлађивале у датом друштву, у одређеном историјском периоду, може се закључити да су скоро сви законски текстови, у већој или мањој мери, садржали одредбе које су се односила на статус жене. Тако, у одређеним правним системима, иако још увек подређена (у великој мери под влашћу оца или мужа), жена добија право да се образује, обавља различите послове, па и управља стеченом имовином и наслеђује једнако као и мушки чланови породице. Иако је реч о робовласничким друштвима, нису изостајали ни покушаји да се хуманизује положај робова, да им се признају одређена права, те ограничи власт господара.

Закони о којима је реч, иако су примерени цивилизацијском нивоу друштвених односа које изражавају, садрже и норме у којима се огледају први покушаји да се људи изједначе у правима и обавезама, да се омогући једанак приступ суду и заштите права свих појединаца, као и да се најтеже санкције користе рестриктивно и извршавају на релативно хуман начин.

2.2.1. Најстарији енглески конституционални акт и људска права

Ново, историјски изузетно, значајно поглавље у заштити људских права и слобода представља доношење правног документа под називом Велика повеља слобода (у даљем тексту: Повеља).¹²⁴ Истовремено, с обзиром на специфичан карактер енглеске уставности и теоријске дилеме које тим поводом постоје у науци све до данас, овај документ се сматра најзначајнијим конституционалним актом.¹²⁵

Повеља је проистекла из борбе феудалних велепоседника (барона) у средњовековној Енглеској за смањење новчаних намета енглеског краља и постала један од симбола борбе за људска права и слободе и ограничавање самоволне и неправедне власти. Иако је спорно питање правне природе Повеље, тј. да ли је у питању даровница краља својим поданицима-баронима (иако се одредбе Повеље великим де-

124 *Magna Carta Libertatum* (лат.), *The Great Charter of Freedom* (енгл.), Велика повеља слобода (срп.) донета је 15. јуна 1215. од стране енглеског краља Јована без Земље.

125 Реч је о Повељи коју је „издао“ енглески краљ Јован без Земље 1215.

лом односе и на све слободне људе)¹²⁶ или је у питању мировни споразум,¹²⁷ неспорно је да је краљ Јован овим документом ограничио своју власт и признао одређена права и слободе.¹²⁸

Овим прворазредним цивилизацијским актом („повељом за вечна времена“) „подарена“ је слобода сви слободним људима,¹²⁹ заштићена њихова својина и омогућено слободно „уживање“ обичаја. У погледу заштите људских права и слобода веома је значајно то да Повеља афирмише улогу локалних судова (судови грофовија), који постају стварно и месно надлежни за суђења становништву са њихове територије.

Иако текст Повеље говори о правима која су већ присутна у актима донетим у средњовековној Европи,¹³⁰ њене одредбе ближе регулишу односе у тадашњој Енглеској. За наша разматрања најзначајније су оне одредбе Повеље које се односе на признавање одређених људских права у слобода и утврђивање механизма њихове заштите.¹³¹

Повељом се штите како лична, тако и имовинска права појединца, те се гарантује да до употребе силе према човеку може доћи само на основу донете пресуде. Истовремено се гарантује да никоме неће бити одбијена или ускраћена права или задовољење правде.¹³² Такође се гарантује право на „побуну против краља“, па чак и његово збацивање (*ius resistendi*) уколико се утврди да су повређене одредбе Повеље. Да би појединци били у могућности да користе ово право, постојање повреде Повеље морао је да потврди судски орган, Веће барона, које је истовремено и облик контроле и ограничавања власти владара.

Повеља, први пут у оквиру грађанског друштва, у кривичној легислативи, успоставља дистинкцију између „врсте“ и „важности“ кривице и на тај начин про-

126 Ш. Куртовић, *Magna Carta и њена уставноправна анализа, Студије и чланци из опште повјести права и државе 2*“, Загреб 2002, 28–29.

127 Аутори који заступају овај став наводе у прилог истог околности које су претходиле доношењу Велике повеље, као и чињеницу да права и слободе не могу бити предмет даровања, већ предмет споразума којима се могу признати или ограничити.

128 Колики је значај овог документа огледа се и у чињеници да су одређени чланови Повеље присутни и у савременом правном систему Велике Британије.

129 Видети ближе у *Magna carta libertatum* – преамбула тач. I и II.

130 J. C. Holt, *Magna Carta*, Cambridge University Press 1965, 20–21, нпр. Споразум из Констанце из 1183, којим се гарантују одређена права градовима из Ломбардијске лиге; 1188. краљ Алфонсо VIII од Леона признао је важне феудалне привилегије својим вазалима и сл.

131 Тако се Повељом регулишу питања која се односе на положај цркве, наследноправне односе, утврђују феудална права и обавезе.

132 J. C. Holt (1965), 327.

мовише принципе легалитета и индивидуализације код кривичног кажњавања.¹³³ Такође, истиче се да имовина појединца не може бити обухваћена његовим кажњавањем или, прецизније, имовина кривца „...треба да остане неприкосновена“.¹³⁴ Наглашено је неопходно поштовање надлежности појединих органа и забрана атракције надлежности од стране ненадлежних субјеката.¹³⁵

Иако је реч о релативно архаичном правном тексту, универзалност решења садржаних у његовим одредбама је јасна. Ово се посебно односи на неке темељне правне принципе, као што су, како је истакнуто, принцип легалитета и законски пресуђене ствари („...ниједан слободан човек неће бити ухапшен или затворен у тамницу или лишен поседа или стављен ван закона или изгнан... сем по законској пресуди... или сагласно закону земље“).¹³⁶ Казне изречене мимо законске процедуре и „наплаћене неправедно и против закона земље, нека се предају потпуном забору или нека се са њима поступи према пресуди двадесет пет перова“.¹³⁷

Повељом се посебно наглашава значај судске функције за заштиту „обичаја и слобода“, коју обављају судије које именује краљ и који, да би могли обављати ову функцију, морају познавати законе краљевства и савесно их спроводити.¹³⁸ Познавање закона и њихово савесно спровођење, према Повељи, општа је претпоставка за обављање одређених судијских и управних функција (судије, шерифи, њихови помоћници).¹³⁹

Уопште, Повеља има за циљ да омогући људима несметано располагање слободама, правима и повластима које су њоме гарантоване, и то је њена најзначајнија функција и пројектовани циљ.¹⁴⁰

Доношење поменутог акта у средњовековној Енглеској, као и његова каснија примена, у периоду XVI и XVII века, означила је бољу и ефикаснију заштиту појединца пред државним органима и посебно судовима. Ово се посебно односи на кривично-правну сферу где се у први план истиче окривљени као појединац и остваривање његових права, што упућује на артикулацију принципа индивидуализације у кри-

133 *Magna carta Libertatum*, тач. XXIII и XXIV. Текст на <http://www.constitution.org/eng/magnacar.htm>

134 *Magna carta libertatum*, тач. XXIV.

135 *Magna carta libertatum*, тач. XXIX.

136 *Magna carta libertatum*, тач. XLV.

137 *Magna carta libertatum*, тач. LXIII.

138 *Magna carta libertatum*, тач. LI.

139 J. C. Holt (1965), 315.

140 *Magna carta libertatum*, тач. LXXVIII.

вичним поступцима, а тај принцип је присутан и у савременим правним системима. Такође, значајно је истаћи афирмацију принципа *Ne bis in idem* и *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, који су омогућили већи степен сигурности и извесности за окривљене у кривичном поступку и сужавање простора за волунтаристичке акте државних органа и судова. Генерално, примена установе *Habeas Corpus* (касније ће ова установа постати посебан законски акт) значила је сужавање надлежности и простора за поступање државних органа у корист судова, који су добијали кључну улогу у поступцима ограничавања људских права и слобода (притвор и сл.).

Такође, судски поступак у средњовековној Енглеској имао је своје специфичности. Разликовали су се редовни (*common Law*) судови, са учешћем пороте у поступку суђења и посебни (*equity*) судови, у којима порота није била присутна. Настанак „система правичности“ (*equity Law*) повезан је са ефикаснијом заштитом људских права и слобода. Наиме, редован судски поступак одликовао је строги формализам, чија је примена често условљавала неповољна решења по странку, односно исходи спора нису били праведни и нису обезбеђивали ефикасну заштиту права. Таква судска пракса условила је могућност да се странка која је незадовољна исходом спора обрати директно краљу, односно од XV века посебном суду (Канцеларовом суду) са молбом да спор реши тако да буде задовољена правда не упуштајући се у примену постојећих строгих правних правила. На овај начин, успоставља се додатни механизам заштите појединаца који учествују у судском поступку и њихових права.

2.3. Људска права у новом веку – нормативни аспект

У филозофском дискурсу ренесансе и школе природног права уобличене су идеје које су снажно обележиле почетак новог века и борбу грађанске класе против феудализма и догми Католичке цркве које су биле супротстављене афирмацији остварења људских права и слобода. Једна од карактеристика овог периода јесте повратак античким схватањима људских права и њихове примене у најзначајнијим правним документима XVII и XVIII века, што је објашњено на одговарајућим местима у раду. Људска права¹⁴¹ као, пре свега, морална категорија имају универзалну

141 Израз „људска права“ релативно је нов и употребила га је први пут Еленора Рузвелт четрдесетих година XX века у Уједињеним нацијама, након открића да права човека у неким деловима света не обухватају и права жена. Она је констатовала да су „права човека“ у једном ранијем периоду

(наднормативну) димензију, припадају свим људима и као таква представљала су „борбени поклич“ грађанске класе, како у процесу њиховог признања и заштите, тако и у револуционарном освајању власти.

У Енглеској, историјски континуитет у заштити људских права изражава се доношењем *Habeas Corpus Act*-а,¹⁴² документа који је у потпуности посвећен регулисању људских права и слобода. У XV и XVI веку установа *Habeas Corpus* имала је специфичну функцију у заштити људских права. Ово се манифестовало кроз могућности да општи (централни) судови могу да изузму предмет из надлежности локалних судова и да кроз тај поступак провере законитост и целисходност њиховог рада. Током XVII века ова установа добија нови смисао и у функцији је заштите људских права и слобода и користи се као основ законитог одређивања и укидања притвора. Ово средство добија форму закона 1679. (*Habeas Corpus Act*) чиме се институционализује постојећа пракса заштите људских права.¹⁴³

Значај доношења овог закона огледа се у ограничењу власти извршних органа у корист судова, односно у чињеници да је доношење одлуке о лишавању слободе неког лица у надлежности судске власти, а да извршна власт поступа само по налогу судова. Изузетно, до лишења слободе је могло доћи и без налога суда, али само у случајевима који су прописани законом. Истим законом утемељено је и право ухапшеног да буде информисан о разлозима и основу хапшења, те да у одређеном року буде изведен пред судију, као и један од основних принципа кривичног права да се никоме не може два пута судити за исто кривично дело (*ne bis in idem*). Такође, права оптуженог у току поступка штите се и кроз институт застарелости кривичног гоњења, који ограничава време у којем се може покренути и водити судски поступак, рачунајући од дана извршења дела.

заменила првобитни израз „природна права“, због тога што је појам природног закона, са којим се појам природних права логички повезивао, постао појам контроверзе. М. Матуловић, *Људска права*, Ријека 1992, 14 и даље.

142 Овај акт је утемељен у XIII веку, када се у току судског поступка као средство за обезбеђење присуства туженог, давала наредба државном службенику да тужено лице доведе пред судију (*Writ of Habeas Corpus*). У периоду када се користило ово средство његова функција се исцрпљивала у обезбеђењу присуства туженог лица и није садржавала основ за довођење туженог.

143 *Habeas Corpus Act* ће у периоду XVIII и XIX века бити мењан и допуњаван у више наврата – 1816, 1862, а одредбе овог закона чине и део правног система САД. С. Аврамовић (2004), 226–228.

За регулисање људских права и слобода значајно је и доношење документа под називом Повеља о правима.¹⁴⁴ У историјском смислу, реч је о једном од најважнијих уставних докумената у Енглеској који се због своје садржине у погледу људских права и слобода назива и Четврта Магна карта. Овај документ не утврђује организацију власти и права грађана на један систематичан начин, али регулише значајна питања која се односе на ограничавање власти краља, утврђивање принципа владавине права (rule of law), као и функционисање парламента. У смислу остваривања заштите слобода и права, овај документ конституише право обраћања грађана краљу путем петиција. Такође, гарантују се права оптуженог у току судског поступка, посебно у домену личних слобода, тако што се забрањују окрутне и неубичајене казне, а износ јемства се своди на разумну меру.

Истовремено, ограничава се арбитрерно поступање у судским поступцима и прокламује правило, које подразумева забрану изрицања било какве казне пре него што суђење буде окончано и оптужени буде правноснажно осуђен. Државни органи се обавезују да своју функцију у погледу одлучивања о правима појединаца врше ефикасно и непристрасно. У овом документу се, први пут, посматрано историјски, дефинишу два значајна права из корпуса политичких права и слобода: (1) слободни избори за парламент; (2) слобода говора у парламенту (нико не може одговарати пред судом за мишљење исказано у парламенту). Прокламујући наведена права и слободе, Повеља о правима (Bill of Rights) ојачала је темеље индивидуалних права и слобода у Великој Британији.

2.3.1. Уставноправни документи САД значајни за заштиту људских права и слобода

Енглески конституционални акти, о којима је било речи, извршили су снажан утицај на доношење одговарајућих правних докумената у многим државама, а посебно у САД.

Систем заштите људских права и слобода у америчком правном систему заснива се на два основна правна документа: Декларацији о независности¹⁴⁵ и Повељи о правима.¹⁴⁶

144 Повеља о правима (Bill of Rights) донета је 1689. К. Рашић-Михајловић, *Темељи модерне демократије*, Београд 2013, 23–25.

145 Декларација о независности (The Declaration of Independence) донета је 4. јула 1776. када је Други континентални конгрес у Филаделфији објавио одлуку о проглашењу САД као самосталне државе, и тај датум се обележава и као Дан независности (Independence Day).

146 Повељу о правима (Bill of rights) чине првих десет амандмана на Устав САД, који су ступили

Декларацијом о независности изражене су основне филозофске идеје природног права и прокламована су одређена неотуђива права. У први план се истичу право на живот и слободу, као и сет политичких права (право народа на самосталност и избор одговарајућег система владавине, постојање народног суверенитета, права на револуцију) и посебно основно својинско право (право на приватну својину).

У овој декларацији је први пут дефинисано човеково право на тражење среће, „...настојање да се оствари срећа“.¹⁴⁷ Поводом проглашења Декларације о независности апострофиране су и идеје садржане у Локовој теорији о природним правима којима је додато „право на срећу“, чиме се манифестује одвајање од строгог католичког учења у XVII веку и улази се у „...ведрији хедонизам XVIII века“,¹⁴⁸ као и Русоове идеје о народној суверености.

Када је реч о правном систему САД, основни документ представља Устав САД,¹⁴⁹ који је формалноправно још увек на снази, али са бројним изменама амандманског типа, којима се уставни текст допуњавао и практично у многим сегментима мењао.¹⁵⁰ Најзначајније измене Устава САД, када је реч о утврђивању људских права и слобода и њиховој заштити извршене су доношењем Повеље о правима (Bill of rights).

Доношењем Повеље о правима прецизиране су и проширене одредбе Устава САД које се односе на људска права и слободе. У вредносном смислу, значај овог документа се посебно огледа у чињеници да: (1) конкретно утврђује основна људска права и слободе и (2) предвиђа механизме заштите људских права и слобода, што није био случај у уставној пракси пре њиховог доношења.

Квалитет овог правног акта изражен је и у погледу употребљених формулација у њему. Користећи тзв. каучук норме, омогућено је каснијим генерацијама да овај документ прилагођавају потребама новог времена и измењеним друштвеним околностима и условима.¹⁵¹

на снагу 15. децембра 1971.

147 Вид. члан 1 Декларације о независности. Текст Декларације: <http://www.constitutionfacts.com/us-declaration-of-independence/read-the-declaration/>.

148 Вид. М. Cranston, У чему се састоје људска права, у: „Права човека“, *Зборник докумената*, Прометеј, Београд 1991, 30.

149 Устав САД је донет 1787.

150 Промене Устава САД вршене су судским одлукама које се односе на уставност појединих закона донетих у последњих 230 година. Такође, поједини законски текстови донети у Конгресу и одлуке председника представљају изворе уставног права.

151 Анализа праксе Врховног суда у XIX и XX веку показује да је овај суд екстензивним тумачењем ових амандмана исте прилагођавао савременим условима поводом решавања конкретних питања заштите људских права и слобода. Вид. С. Гајин, *Људска права – правно системски оквир*, Београд 2011, 21 и даље.

Посматрано *grosso modo*, одредбе Повеље о правима односе се на неколико сфера заштите људских права и слобода. Пре свега, утврђује се слобода вероисповести (забрана успостављања државне религије) као и низ политичких права која се огледају у прокламовању слободе говора, и штампе, те мирног окупљања и зборована. Такође, утврђује се право појединца да се подношењем петиције обрати влади „...за исправљање неправди“.¹⁵²

Значајно је да се уставним документима САД профилише и право на личну аутономију настало из гаранција које се односе на право на приватност. Суштински, лична аутономија представља човекову слободу доношења одлука о сопственом животу. У том смислу, треба нагласити да су донете и прве судске одлуке којима су штићена ова права.¹⁵³

Донетим амандманима утврђује се примена основних принципа заштите грађана у кривичном поступку, пре свих кроз начела *ne bis in idem* (нико неће бити подвргнут кривичном поступку два пута за исто кривично дело) и *nullum crimen nulla poena sine lege* (нико не може бити лишен слободе и имовине без прописаног законског поступка), као и могућност да се одбије давање исказа у судском поступку који би имао за последицу доношење штете појединцу који даје исказ (одбијање самооптуживања).¹⁵⁴

У погледу заштите својинских права, посебно је значајна амандманска одредба која предвиђа правичну накнаду за случај одузимања или ограничења права својине у јавном интересу. Инсистира се на правичној накнади за одузету имовину, што представља висок степен заштите својинских права која су, посматрано историјски и у општем цивилизацијском смислу, често нарушавана. Овај амандман, присутан и у савременом правном систему САД, симбол је правне сигурности грађана у остваривања процесних права и својинске заштите.¹⁵⁵

У погледу заштите права оптуженог у судском поступку, прокламује се право на правично суђење, које подразумева ефикасност и непристрасност органа који учествују у поступку, као и више процесних права оптуженог (право на обавештавање о основу оптужбе, право суочења са сведоцима и др).¹⁵⁶ Такође, забрањује се изрицање

152 Амандман I Устава САД. Текст Устава: <http://www.usconstitution.cc/>.

153 Већ 1891. Врховни суд САД доноси прву пресуду којом се штити право на приватност. Вид. С. Гајин (2011), 22.

154 Амандман V и VI Устава САД.

155 Амандман IV Устава САД.

156 Амандман VI Устава САД.

непримерених казни у судском поступку, те казни које би биле непримерене извршеном делу како по врсти, тако и по висини.¹⁵⁷

2.3.2. Домети Француске буржоаске револуције и заштита људских права

Француска буржоаска револуција, као планетарни догађај на размеђи векова (XVIII и XIX века) поред револуционарних промена које је донела у организацији власти и уопште државе, значила је и крупан цивилизацијски искорак у дефинисању и заштити људских права и слобода. Прецизније, на „застави“ Француске револуције нашле су се речи које симболизују величину овог историјског догађаја и представљају светлост која ће обасјати векове који долазе. Јер, слобода, једнакост и братство (*liberte, egalite, fraternite*) представљали су више од симбола намењених за револуционарну употребу и означиле су пут којим се креће савремена цивилизација у правцу дефинисања нових људских права и слобода и њихове заштите.¹⁵⁸

Нормативни исказ револуционарних хтења, када је реч о људским правима и слободама, представља Декларација о правима човека и грађанина.¹⁵⁹ Реч је о правном документу, који имајући у виду историјске околности у којима је донет, на савремен (модеран) начин регулише питања људских права и слобода.

Творци Декларације о правима човека и грађанина у први план истичу идеју да се „...природна, неотуђива и света Права“ изложе у једном акту – декларацији са циљем да чланове заједнице подсећају на сопствена права и дужности, те да би „...жалбе грађана... биле усмерене увек на одржавање Устава и срећу свих“.¹⁶⁰

Декларацијом се, у првом члану, прокламују принципи слободе и правне једнакости који подразумевају да се сви појединци рађају и живе слободно и да под једнаким условима уживају своја права и слободе, чиме се изражава природноправни став у погледу основних права човека. У даљем тексту Декларације гарантују се фундаментална људска права – право на својину, сигурност, као и отпор угњетавању.¹⁶¹ Такође, гарантује се учешће појединаца у вршењу законодавне власти, једнакост свих

157 <http://billofrightsintstitute.org/founding-documents/bill-of-rights/>

158 Ови симболи су нашли примену и на оновременом француском новцу.

159 Декларација о правима човека и грађанина донета је 26. августа 1789.

160 Декларације су донели представници француског народа конституисани у Националну скупштину сматрајући да су непознавање, заборављање или презирање права човека једини узроци општих несрећа и корупције влада. Вид. К. Рашић, Михајловић (2013), 36–37.

161 Члан 2 Декларације о правима човека и грађанина.

пред законом, као и забрана дискриминације када је реч о „...достојанству, месту или јавној служби“.¹⁶²

Треба истаћи да Декларација гарантује слободу сваком човеку истовремено утврђујући њене границе, које су омеђене правима и слободама других људи у друштву. Утврђују се и верска права и слободе, као и право на слободу мисли и штампе.¹⁶³

Једним делом, Декларација је посвећена регулисању и заштити права грађана током кривичног поступка. Прокламује се поштовање темељних принципа кривичног права, пре свих *nullum crimen, nulla poena sine lege* и презумпције невиности.¹⁶⁴ Истовремено се забрањује самовољно и дискреционо поступање државних органа, који учествују у поступку, посебно у погледу опхођења према оптуженима и изрицању непотребно строгих санкција.¹⁶⁵

Када је реч о својинским правима, Декларација прокламује право на приватну својину које дефинише као неприкосновено право („свето право“), које је апсолутно заштићено и кога нико не може бити лишен, осим у законом прописаним случајевима.¹⁶⁶ Далекосежни значај Декларације, када је реч о третману својине и својинских права, огледа се у чињеници да су идеје садржане у њој материјализоване доношењем *Code Civile*.¹⁶⁷

Од посебног значаја је да се Декларацијом штите права грађана и на начин да се омогућује контрола рада државних органа. Ово право се остварује контролом рада управе („државни службеници су дужни да, на захтев грађана, положу рачун о свом раду“) и спречава се самовољно и незаконито поступање јавних службеника који учествују у раду управе.¹⁶⁸

Најопштије, може се закључити да упоредноправна анализа докумената који су уследили након Америчке и Француске револуције упућује на закључак да су Повеља о правима и Декларација о правима човека и грађанина утврдиле каталоге људских права и слобода у модерном смислу. Колики је значај ова два документа показује чињеница да су оба постала саставни делови америчког и француског устава, чиме је

162 Члан 6 Декларације о правима човека и грађанина.

163 Члан 7 Декларације о правима човека и грађанина.

164 Члан 9 Декларације о правима човека и грађанина.

165 Члан 8 Декларације о правима човека и грађанина.

166 Члан 17 Декларације о правима човека и грађанина.

167 *Code Civile*, донет 1804, у параграфу 544. дефинише приватну својину као најпотпуније (тријада својинских овлашћења *usus, fructus i abusus*) и апсолутно заштићено право.

168 Члан 15 Декларације права човека и грађанина.

дефиниција и заштита људских права и слобода добила ранг уставне категорије. Ово представља новум у цивилизацијском смислу и људска права и слободе добијају, по-сматрано историјски, не само пуни израз и адекватну правну заштиту него и највећи ранг заштите у правном систему.¹⁶⁹

2.3.3. Људска права од XVIII до прве половине XX века

Последице револуционарних промена у Европи XVIII века биле су вишеструке, а свакако најзначајније су се односиле на рушење затвореног феудалног система производње, прокламовање слободе рада и убрзани развој индустријске производње. Снажна индустријализација условила је нагло повећање броја радника, што ће питање њихове правне заштите учинити једним од најзначајнијих питања у области људских права у овом периоду.

Потреба да се уједначи ниво права и слобода која се гарантују радницима у свим индустријски развијеним земљама, као и неопходност стварања међународног механизма њихове заштите рано је уочена, пре свих, од стране индустријалаца из западноевропских држава који су указивали на кршење основних права радника, те потребу да се међународним прописима регулише њихов положај и побољшају услови рада.¹⁷⁰ Једна од првих држава која је покренула иницијативу у овој области била је Швајцарска, иако њена иницијатива није била прихваћена од стране осталих европских држава.¹⁷¹

Лош положај радника условила је, с једне стране, потпуна аутономија у регулисању међусобног односа послодавца и радника, који се заснивао искључиво на уговору о најму у оквиру којег је послодавац диктирао услове закључења овог уговора, док је, с друге стране, убрзана индустријализација и повећање радне снаге стварала вишак радника у односу на потребе послодавца. Да би побољшали свој положај, рад-

169 С. Гајин (2011), 130–135.

170 Индустријалац из Шкотске Роберт Овен је 1818. предлагао стварање једне „Комисије рада“ са задатком да се у свим државама уведу мере за заштиту радника од незнања и експлоатације; слично је предложио и Данијел Легранд када је, поредивши положај радника са робовима у колонијама, предлагао доношење одговарајућих прописа којима би се штитила њихова права. Б. Благоев, *Међународна организација рада и њен допринос међународном праву*, Београд 1969, 2.

171 Влада кантона Сен-Гал је 1850. донела прве законе о заштити прва радника и упутила иницијативу да се права радника на исти начин регулишу и у осталим швајцарским кантонима, као и у свим индустријски развијеним државама. Б. Благоев (1969), 2 и 3.

ници почињу организовано да штите своја права, па је XIX век обележило стварање радничких покрета (интернационала),¹⁷² одржавање међународних конференција,¹⁷³ које су биле посвећене заштити радника као и одржавање међународних радничких конгреса.¹⁷⁴

Тек крајем XIX и почетком XX века дошло је до првих значајних резултата у области заштите људских права у сфери радних односа на међународном нивоу.¹⁷⁵ Ово се манифестује, пре свега, низом конвенција¹⁷⁶ донетих у оквиру конференција чије је одржавање иницирало Међународно удружење за заштиту радника.¹⁷⁷ Важност доношења ових конвенција огледа се у чињеници да је на тај начин започео процес институционализовања регулисања радних односа на међународном нивоу који ће резултирати стварањем Међународне организације рада.

Период XVIII и XIX века обележили су напори да се појединац заштити од неограничене државне власти кроз постепено укидање робовласничког система и прокламовање забрана трговине робљем како на националном,¹⁷⁸ тако и на међународном нивоу,¹⁷⁹ као и активна борба за права жена. Када је реч о документима који се односе на забрану ропства са почетка XIX века, у теорији је јасно изражен став да су њихове карактеристике „...primo, квалификација ропства и трговине робљем као мрских и супротних принципима правде и хуманости... secundo, одсуство заједничких механизма или барем општих овлашћења у односу на поступке који би

172 Прва интернационала под називом Међународно удружење радника основана је 1864. у Лондону.

173 Прва званична међународна конференција која се бавила питањем радничког законодавства одржана је у 1890. у Берлину, на којој су формулисане препоруке на који начин би требало регулисати нека од основних права, попут права на одмор у току радне недеље, право на одговарајућу заштиту на раду и сл.

174 У многим европским државама уведе се промене које погодују развоју радничких покрета, попут укидања забране организовања штрајка у Енглеској 1823. или признавање слободe синдикалног организовања радника у Француској 1884.

175 Тако је 1904. закључена француско-италијанска конвенција о раду, којом су регулисана права радника-миграната у случају несреће на раду, незапослености и сл.

176 Конвенције о нормирању ноћног рада жена у индустрији, Конвенција о употреби белог фосфора у прављењу жижица, као и нацрти конвенција о забрани ноћног рада омладине у индустрији, о радном времену жена и омладине у индустријским предузећима и др.

177 Удружење је основано 1900. у Паризу.

178 У Великој Британији трговина робљем је била забрањена од 1772, у Француској од 1814, док је Бразил ропство дозвољавао све до 1880.

179 Два важна акта донета на међународном нивоу у овој области јесу Декларација о укидању трговине робљем из 1815. и Акт о укидању ропства и трговине робљем из 1890.

се имали применити према прекршиоцима забране¹⁸⁰. Схватања у погледу забране ропства еволуирала су до краја XIX века¹⁸¹ и резултирала доношењем Конвенције о укидању ропства.

У овом периоду долази и до развоја међународног хуманитарног права, односно до стварања правила на међународном нивоу која су имала за циљ ефикаснију правну заштиту одређених категорија лица погођених ратом.¹⁸² Утемељење наведених правила настало је пре свега као последица усвајања принципа које су били у основи Француске револуције,¹⁸³ као и усвајања бројних конвенција које су штитиле права различитих категорија лица погођених ратом.¹⁸⁴

Важна новина у међународном хуманитарном праву било је и оснивање Међународног црвеног крста, организације која је у свом раду значајно допринела развоју међународног хуманитарног права.¹⁸⁵

180 М. Крећа, *Ius cogens у међународном праву* (докторска дисертација), Правни факултет, Београд 1977, 346.

181 По свом садржају, у овом смислу, значајан је Генерални акт Берлин–Конго конференције од 1885. *Ibid.*, 347 и даље.

182 Од средњег века до XVII века вођене су дискусије о правилима ратовања, у оквиру телеолошких и филозофских расправа; ипак, кодификација ове гране права започела је тек у XIX веку. Вид. D. Fleck, *The Handbook of International Humanitarian Law*, Second Edition, Oxford University Press, New York 2008, 15.

183 Уговором о пријатељству и трговини из 1785, који је закључен између Пруске и САД, обезбеђена је ефикаснија заштита рањеника, болесника, ратних заробљеника и цивила. Вид. В. Јончић, *Међународно хуманитарно право*, Београд 2010, 61.

184 На дипломатској конференцији 1864. усвојена је Конвенција о побољшању судбине војних рањеника у војскама у рату, којом је први пут на међународном нивоу регулисан положај рањеника и болесника. *Ibid.*, 63.

185 У Женеви је 1863, на иницијативу Швајцарца Анрија Динана, основан Међународни комитет за помоћ рањеницима у војскама и рату, Комитет је 1867. променио име у Међународни комитет Црвеног крста.

ГЛАВА II

УЛОГА МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА

1. Настанак и појам међународних организација

Идеја о повезивању држава као субјеката међународног права веома је дуго присутна у теорији и пракси. Практично, идеје о стварању међународне заједнице држава датирају још од античког доба, да би у XIV веку ове идеје биле концептуализоване.¹⁸⁶ Пратећи генезу међународног организовања, уочава се да се ова идеја посебно и специфично артикулише кроз међународне организације као облик међународног повезивања постојећих субјеката (држава) међународног права.

Када је реч о међународном повезивању држава у процесу стварања међународних организација, уочавају се два периода: (1) период настанка првобитних облика међународног повезивања и (2) савремени период.

Првобитни облици међународног повезивања држава манифестовани су кроз одржавање међународних конгреса насталих као израз потребе решавања, пре свега, политичких питања, која су имала међународни карактер и превасходно била у функцији чувања безбедности и одржавања мира.¹⁸⁷ Ово су били први облици вишестране дипломатије којима је превазиђен ранији ниво билатералног преговарања и

186 Француски правник Пјер Дибоа (1250–1323) изложио је своју концепцију о стварању једне хришћанске републике под управом заједничког сабора. У истом смислу, министар краља француске Анрија IV, војвода Сили (1559–1641), написао је чувени пројекат организације Европе у којем се залагао за њену територијалну поделу успостављањем равнотеже сила у циљу обезбеђења мира у тадашњој Европи.

187 У историји међународног повезивања држава има више примера. Први међународни конгрес, значајан по својим последицама, био је онај којим је окончан тридесетогодишњи рат и који је одржан у Вестфалским градовима (Минстер и Оснабрик) и довео до закључивања познатог Вестфалског мира. У низу међународних конгреса, у раздобљу од XVII до XX века посебан значај имао је Бечки конгрес (1814–1815), којим су окончани Наполеонови ратови и којим су се државе победнице (Велика Британија, Аустрија, Русија, Пруска – четворни савез) увеле у праксу периодичног састајања главних европских сила као израз потребе да се одржава равнотежа између њих. На овим састанцима давана је последња реч о сваком значајнијем питању на европском континенту. Вид. В. Димитријевић, О. Рачић, *Међународне организације*, Службени гласник, Правни факултет Унион 2011, 17.

којима је омогућено присуство и „међудејство“ представника више заинтересованих држава.¹⁸⁸

Такође, међународно повезивање је значајно манифестовано и поводом питања неполитичког карактера која су се односила, преваходно, на оновремена економске и друге значајне околности. Ова питања су третирана, пре свега, у оквиру процеса утврђивања критеријума и начела слободне пловидбе међународним рекама, и тим поводом је изражен економски интерес више различитих европских држава. Тако је дошло до формирања тзв. речних комисија (Комисија за Рајну)¹⁸⁹ као првих облика међународног повезивања држава у економској сфери. На основу докумената Бечког конгреса убрзо су формиране и друге комисије овог типа.¹⁹⁰ Највећи међународни значај речних комисија огледао се у успостављању међународне контроле на најзначајнијим европским пловним рекама.¹⁹¹

Посебан облик међународног повезивања држава чинили су управни савези¹⁹² (административне уније). Настанак ових савеза у другој половини XIX века представља основну карактеристику међународног организовања до краја Првог светског рата. Формалноправно, управни савези су настајали на основу међународних уговора (статута) и представљали су координационо седиште управних органа држава чланица. Међународним уговором су дефинисани обим и врста надлежности појединих управних савеза. У оквиру ових савеза остваривана су значајна права из домена њиховог рада којима су артикулисани интереси држава чланица.

Првобитни период међународног организовања завршава се формирањем Друштва народа, чија ће организација и начин рада бити посебно објашњени, од када почиње савремени период развика међународних организација.

Најранији облици међународног организовања, о којима је било речи, представљали су слабо интегрисане „творевине“, иако су садржале многе елементе (особине) каснијих савремених облика међународног организовања. Деловање

188 *Ibid.*, 17 и даље.

189 Ова комисија је формирана Уговором у Мајнцу 1831.

190 Комисија за Елбу (1821); Дуру (1835); По (1849); Прут (1866).

191 Париским уговором формирана је тзв. Европска комисија (В. Британија, Аустрија, Француска, Русија, Сардинија, Турска и касније Румунија). У оквиру њене надлежности било је одређивање и прикупљање дажбина за пловидбу европским рекама.

192 Најстарија организација ове врсте јесте Међународни уред телеграфских управа који је формиран 1865. Убрзо потом формирана је Општа поштанска унија 1874. која је 1878. променила назив у Светски поштански савез, под којим и данас постоји, као специјализована установа УН.

међународних организација између два светска рата одвијало се у неповољним друштвеним и политичким условима, на ширем европском простору. Друштво народа, централна међународна организација, било је пројектовано као средиште и место усклађивања рада свих међународних организација, али тај пројекат није до краја реализован.¹⁹³

Иако међународно организовање баштини традицију дужу од 180 година, у теорији још увек не постоји јединствена дефиниција међународних организација, што указује на то да је реч о веома сложенем феномену („бескрајно разноврстан феномен“)¹⁹⁴ за који још увек није успостављена јединствена дефиниција. Међутим, из мноштва различитих дефиниција искристалисани су елементи присутни у већини теорија које се баве питањем међународних организација, а резултат су и практичног деловања и сагледавања овог облика међународног организовања. У том смислу, појам међународних организација садржи неколико битних (конститутивних) заједничких карактеристика: (1) настају на бази међународног уговора, (2) поседују објективну вољу независну од воље држава чланица узетих појединачно, (3) постојање самосталних органа преко којих се изражава воља организације и (4) финансирају се из доприноса чланица.¹⁹⁵

У савременим међународним односима регистровано је неколико хиљада међународних организација које се класификују према различитим критеријумима.

Један од основних критеријума је обим активности ових организација и на основу тог критеријума међународне организације се деле на: (1) опште и (2) специјализоване. Опште међународне организације обухватају широку сферу међународних односа (нпр. Уједињене нације), а специјализоване су фокусиране на ужи сектор активности (нпр. Светска здравствена организација) у међународним односима.

Критеријум чланства у међународним организацијама условљава њихову поделу на: (1) владине организације и (2) невладине организације. У оквиру ове поделе чланице владиних организација су државе, а невладине организације чине групе појединаца и, по правилу, немају својство субјекта међународног права.

193 В. Димитријевић, О. Рачић (2011), 17 и даље.

194 М. Крећа, *Међународно јавно право*, Службени гласник, Београд 2007, 481 и даље.

195 *Ibid.* Сличне критеријуме промовишу и други теоретичари у српском праву. Тако се наводи да су конститутивни елементи међународних организација: (1) држава, (2) међународни уговори, (3) стални органи, (4) област делатности, (5) посебан статус. В. Димитријевић, О. Рачић (2011), 27 и даље.

У оквиру критеријума за поделу међународних организација утврђује се и подела према правној природи одлука које доносе и које се деле на: (1) координирајуће и (2) наднационалне. Суштински, координирајуће међународне организације не доносе одлуке које су обавезујуће за државе чланице, док су одлуке „наднационалних организација обавезне и непосредно применљиве на територији држава чланица“.¹⁹⁶

Значајан критеријум за диференцирање међународних организација јесте и обим њиховог чланства. По овом критеријуму међународне организације се деле на: (1) универзалне и (2) регионалне. Универзалне организације имају за циљ да чланством обухвате све државе, без обзира на регионалну припадност, док регионалне организације окупљају државе које припадају једном региону и у основи њиховог оснивања су економски, војни и други разлози (Светска трговинска организација, НАТО и сл.).

2. Развој и значај међународних организација

Профилисање међународних организација као посебних субјеката наставља се у периоду прве половине XX века. Њиховим организовањем остварује се амбиција међународне заједнице да се у оквиру овог облика међународног организовања решавају значајна питања међународних односа у распону од политичких, преко економских, до културних и здравствених. Реч је о широкој лепези питања која се решавају у оквиру међународне сарадње коју остварују представници појединих држава (влада), али уз учешће и представника друштвених група, радника и послодавца. Податак да у решавању питања међународног значаја учествују представници појединих друштвених група отвара могућност потпунијег и детаљнијег третмана питања из сфере људских права и слобода, што је објашњено на одговарајућим местима у тексту.

Савремено међународно организовање у први план истиче трајно окупљање држава, што је једна од карактеристика савремених међународних организација. На тај начин се превазилази привременост и повременост у решавању међународних питања, што је била пракса у најранијем периоду међународног организовања. Наиме, оновремена пракса показује да је у оквиру међународних конгреса и конференција реализована потреба да државе као субјекти међународног права кроз вишестрано

196 М. Крећа (2007), 482.

преговарање повремено решавају значајне међународне политичке и друге проблеме (право мора, право заштите човекове околине, остваривање људских права и слобода).

2.1. Друштво народа

Почетак XX века у међународним односима обележило је стварање две значајне међународне организације – Друштва народа и Међународне организације рада.¹⁹⁷ Друштво народа, као међународна организација универзалног типа, тежило је окупљању што већег броја држава како би циљеви настанка ове организације, посебно очување светског мира и безбедности и контрола рада мање значајних организација,¹⁹⁸ били остварени у међународним оквирима.

У оквиру примарних циљева због којих је основано, Друштво народа је имало значајну функцију заштите људских права и слобода, прецизније „...људска права нису остала ван домашаја активности Друштва народа, иако Друштво није успело да донесе општи акт о правима човека, донет је низ Конвенција које су регулисале положај појединих категорија лица“.¹⁹⁹

У овом периоду у оквиру Друштва народа остварује се Версајски систем заштите мањина, који су чинили пре свега, мировни споразуми, као и посебни мањински уговори и декларације. Овим актима утврђене су обавезе појединих држава у погледу заштите мањина, а као гарант извршења ових обавеза било је означено управо Друштво народа.²⁰⁰

У оквиру Друштва народа заштита мањина је остваривана кроз два поступка (који су имали строго формални карактер), и то: (1) поступак по петицијама и (2) поступак који је покретао члан Савета Друштва народа²⁰¹ указујући на то да је повређена одредба уговора о заштити мањина (или да постоји реална опасност да таква по-

197 Обе организације основане су мировним уговорима закљученим у Паризу 1919.

198 Међународна комисија за ваздушну пловидбу, Међународни хидрографски биро, Међународни биро за информације и студије о помоћи странцима и др.

199 М. Крећа (2007), 39–40.

200 Тако се у уговору о заштити мањина закљученим са Краљевином Срба, Хрвата и Словенаца наводи: „...Влада Срба, Хрвата и Словенаца слаже се са тиме да у колико се одредбе горњих чланова односе на лица која припадају мањинама по раси, вери или језику те одредбе представљају обавезе међународног значаја и да оне буду стављене под гаранцију Друштва народа.“ Вид. И. Пржић, *Заштита мањина*, Београд 1933, 270.

201 Савет је уз Скупштину и Секретаријат био најзначајнији орган у оквиру Друштва народа.

вреда буде учињена). Треба нагласити да је постојала могућност да се води и судски поступак пред Сталним судом међународне правде, који је функционисао у оквиру Друштва народа.

Поступак по петицијама имао је карактер претходног поступка. Петиција није представљала правни акт²⁰² већ је била само обавештење упућено Друштву народа у којем се указивало на повреде права мањина или на постојање опасности да до такве повреде може доћи. Право на подношење петиције, с обзиром на њен карактер, припадало је сваком појединцу, припаднику мањинског становништва, као и различитим облицима њиховог организовања како на националном, тако и на међународном нивоу.²⁰³

Обраћање Друштву народа путем петиције није био условљено претходним обраћањем државним органима сопствене државе иако су у пракси, пре подношења петиције, најчешће била исцрпљена сва расположива средства у националним оквирима. Једино ограничење односило се на садржину саме петиције, која је морала указивати на повреду права зајемченог уговорима о заштити мањина.

Даљи ток поступка по петицијама био је у надлежности генералног секретара који је испитивао да ли су испуњени формални услови за њено подношење и петицију даље прослеђивао влади заинтересоване државе. Како поступак по петицијама није имао правни карактер, заинтересована држава није имала обавезу већ само могућност да одговори на наводе из петиције и евентуално изложи свој став у погледу изнетих тврдњи. Следећа фаза, у оквиру овог поступка, била је обавештавање чланова Друштва народа²⁰⁴ о поднетој петицији и формирање „одбора тројице“ или „мањинских одбора“. Задатак мањинских одбора се првенствено односило на решавање ситуације на коју петиција указује, тако да обе стране, мањина у питању и заинтересована држава, буду задовољне. Међутим, уколико утврди да постоји повреда права мањинског становништва, задатак одбора је био да укаже на то да ли члан Савета треба да покрене правни поступак. Иако мањински савети нису били посебни органи и њихове одлуке нису биле обавезујуће за Савет, њихова улога је била значајна. Пре свега, у проце-

202 Једини изузетак биле су петиције поднете од стране припадника мањине у Горњој Шлезији, који су на основу Конвенције о Горњој Шлезији могли подношењем петиције да покрену поступак и на тај начин избегну фазу претходног поступка, у чему се и исцрпљивала њихова улога у поступку. Б. Кривокапић „Заштита мањина између два светска рата“, *Међународни проблеми*, 1–2/2005, 114.

203 Тако је чехословачка влада својом нотом из 1923. изнела став да свако (а не само мањине) има право да укаже на информације о кршењу права мањина. И. Пржић (1933), 289.

204 Од 1923. обавештавање чланова Савета Друштва народа.

су изнајлажење адекватног решења за спорну ситуацију која се односила на кршење људских права, али и у случајевима када је требало обавестити Савет о постојању повреда зајемчених права мањина и потреби вођења судског поступка.

Разматрањем одређеног питања у оквиру мањинских одбора завршавао се (претходни) поступак по петицијама. Уколико би члан Савета указао на повреду одредбе уговора о заштити права мањина, покретао би се поступак да се одређено питање стави на дневни ред седнице Савета.²⁰⁵ Значај заштите мањинских права изражавао се и могућношћу да се државе које нису чланице Савета обрате Друштву народа и да укажу на кршење мањинских права.²⁰⁶

У оквиру Савета, поступак је имао више политички него правни карактер јер је поред чланова Савета могао да учествује и представник државе која је заинтересована страна у поступку, иако није члан Савета. Треба нагласити да у овом делу поступка нису могли да учествују представници мањина. Дакле, мањине, односно њихови представници нису имали својство странке у овом поступку и њихова улога је била да информишу и укажу на кршење одредаба уговора о заштити мањина, односно на повреду неког од зајемчених права мањина. Иако је њихова улога у поступку заштите мањинских права била ограничена, он је представљао значајан напредак у смислу могућности да се појединац, члан или представник мањине појави у једном међународном поступку и укаже на повреду или злоупотребу права мањине којој припада.

Основни циљ у поступку решавања спорова, у оквиру Савета, поводом заштите мањинских права био је да се до решења дође споразумно, на основу договора између заинтересованих држава. Због тога, одлуке Савета су имале форму препоруке одређеној држави и нису се могле принудно извршити. У том смислу илустративан је пример спора између Финске и Шведске око Аландских острва, чије се већинско, шведско становништво након проглашења независности Финске (1917) изјаснило, у великом проценту, за уједињење са Шведском. Како становништво Аландских острва није желело да пристане на одређени облик самоуправе у оквиру Финске, дошло је до спора који је решаван у оквиру Друштва народа. Поступајући у овом спору, Друштво

205 Сматрало се да се повреда уговора о заштити мањина може учинити како актима законодавне, тако и актима судске и административне власти. И. Пржић (1933), 295.

206 Члан 11 Пакта Друштва народа: „Свако члан Друштва народа има право да пријатељски скрене пажњу Скупштине или Савета на сваку околност која може да поремети међународне односе и која прети да помути мир или слогу међу народима од којих зависи мир.“ *Ibid.*

народа је донело посебну резолуцију којом је утврђено да суверенитет над Аландским острвима припада Финској, али уз нове гаранције за становништво које су дефинисане преговорима вођеним између Финске и Шведске, уз посредовање Друштва народа, које је преузело обавезу праћења спровођења гарантованих права.²⁰⁷

Људска и мањинска права су посебно могла бити штићена покретањем и вођењем судског поступка, пред Сталним судом међународне правде. Овај поступак је био могућ у оним случајевима кад су постојала неслагања око одредаба уговора о заштити мањина, а по захтеву било ког члана Савета Друштва народа. Одлуке Суда су доношене у форми саветодавног мишљења или пресуде. Један од спорова ове врсте вођен је између Немачке и Пољске, а поводом одредаба Конвенције о Горњој Шлезији из 1922. године. Према одредбама Конвенције, за упис у мањинске школе у Горњој Шлезији била је довољна само изјава одговорног лица да је језик мањине матерњи језик детета. Како у наведеној ситуацији није било неопходно постојање било какве званичне потврде да дете припада одређеној мањини, дошло је до спора између Немачке и Пољске. Немачка страна је заступала став да припадност мањини зависи искључиво од слободне воље појединца, док је Пољска сматрала да је потребно да постоји и објективни критеријум – знање језика мањине. Суд је у својој пресуди одбацио становиште немачке стране и потврдио обавезност постојања објективног критеријума за припадност мањинском становништву, уз узимање у обзир и субјективног елемента у оним случајевима када деца говоре оба, односно не говоре ниједан од званичних језика држава у спору.²⁰⁸

Поред мањинског питања, у оквиру Друштва народа посебна пажња је посвећена и регулисању положаја избеглица, односно заштити њихових права. То је манифестовано и у организационом смислу јер је у оквиру ове организације први пут у историји међународног права установљен Комесар за избеглице,²⁰⁹ што је допринело да питање избеглица буде систематски решавано, па је започето стварање система међународног права избеглица.²¹⁰

207 Б. Кривокапић (2005), 110–112.

208 Б. Кривокапић (2005), 111–116.

209 Функцију првог Комесара за избеглице обављао је норвешки научник и дипломата Фритјоф Нансен (1861–1930).

210 Двадесетих година XX века (после Октобарске револуције) у Европи се појавио велики број руских избеглица, чији правни статус није био регулисан. На иницијативу Комесара за избеглице, Нансена, одржана је међународна конференција уз учешће представника 16 држава. Велики допринос био је увођење посебног документа – путне исправе (Нансенов пасош), којом је руским избеглицама омогућено лакше кретање у потрази за запослењем. Ова исправа је служила

Иако је Друштво народа престало да постоји избијањем Другог светског рата, несумњив је допринос ове организације и у области заштите права и слобода човека, пре свега с аспекта заштите права мањина. Први пут, у оквиру једне међународне организације, појединац као припадник мањине добио је могућност да покрене поступак за заштиту права мањинског народа којем припада. Иако је учешће појединца у процедури заштите права мањина било лимитирано подношењем петиције, односно указивањем на то да постоји кршење права мањина, ипак је представљало значајан искорак у погледу заштите права појединца на међународном нивоу.

Посматрано у целини, значајно је то да је у оквиру Друштва народа: (1) интернационализован проблем заштите људских права и (2) успостављен систем заштите једне категорије људи (припадника мањина) и њихових права. Такође, институционализован је поступак надзора и међународне контроле остваривања заштите мањинских права, што је учињено први пут у међународним релацијама.

2.2. Међународна организација рада

Истовремено са оснивањем Друштва народа основана је и Међународна организација рада (МОР). Веза између ове две организације биле су како организационе, тако и хијерархијске и финансијске.²¹¹ Иако повезана са Друштвом народа, Међународна организација је била потпуно самостална у погледу остваривања својих задатака, који су се примарно односили на заштиту права радника на међународном нивоу.

Основни циљ оснивања МОР био је стварање ефикасног система заштите права човека у области радних односа и социјалне заштите. Устав МОР из 1919.²¹² јасно је прокламовао да је регулисање радних односа предуслов за хармоничан развој свих

као потврда избегличког статуса, руског порекла и личног идентитета и важила је у периоду од једне године. Државе су биле овлашћене да издају ову исправу, али то није значило обавезу гарантовања добијања држављанства, односно остваривања права по том основу. Видети ближе, *The League of Nations 1920–1946, United Nations, New York and Geneva 1996, 74–76.*

211 Уставом Међународне организације рада било је утврђено да су државе које су чланице Друштва народа истовремено и чланице ове организације. На овај начин се желела постићи универзалност (чланства) ове организације, уз могућност да Међународној организацији рада приступе и друге државе, које су биле ван чланства Друштва народа. Такође, у оквиру буџета Друштва народа издвајан је новац за финансирање рада Међународне организације рада, а истражни поступак против државе чланице Међународне организације рада, због неизвршења обавеза преузетих ратификовањем Конвенције, био је у надлежности Друштва народа (односно Сталног суда међународне правде).

212 Овај акт донет је 1919. и чинио је саставни део мировних уговора закључених у Паризу.

држава, у ком смислу се посебно регулишу права и положај човека у раду и поводом рада (трајање радног времена, заштита на раду, адекватна надокнаду), слобода које се односе на синдикално удруживање, као и на друге видове стручног и професионалног организовања.

Својом нормативном делатношћу, пре свега, препорукама и конвенцијама Међународна организација рада је утицала на ширење корпуса права и слобода радника. Од многобројних међународних прописа, посебно су, с аспекта заштите људских права и слобода, значајне конвенције којима се забрањују сви облици дискриминације при запошљавању, утврђује слобода синдикалног организовања, односно забрањује кажњавање за учешће у штрајковима, те уређује положај малолетника, деце, жена и инвалида.

Једна од најважнијих активности у оквиру МОП односила се на укидање принудног рада. Напори да се заштити човекова личност датирају од краја XIX века, а коначан резултат је изражен усвајањем Конвенције о укидању ропства и трговине робљем²¹³ у оквиру Друштва народа. Наведеном конвенцијом укинута је ропство (најизраженији облик повреде људског достојанства), установе сличне ропству, односно принудни рад као облици кршења основних људских права. Наставак нормативне активности, која је започела у оквиру Друштва народа, било је доношење Конвенције о принудном раду,²¹⁴ усвојене у оквиру МОП.²¹⁵

Посебан аспект деловања МОП односио се на стварање нормативних претпоставки за остваривање праведних услова рада. Ова област чини значајно подручје остваривања људских права и слобода и манифестује се, пре свега, кроз: право на ограничено радно време, право на одмор, право на одсуство, као и право на адекватну надокнаду за извршени рад.

Вишедеценијска борба радника за смањење, односно ограничење броја радних сати на дневном и недељном нивоу резултирала је доношењем конвенција²¹⁶ у оквиру

213 Конвенција је закључена 1926.

214 Конвенција МОП бр. 29 о принудном раду из 1930.

215 Конвенцијом МОП бр. 29 из 1930. принудни рад је дефинисан као сваки рад или услуга који се од некога изискују без његовог пристанка и под претњом казне. Истовремено, Конвенција утврђује да се под принудним радом не подразумева рад по основу војне службе, рад који је део редовних обавеза држављана, рад изречен судском одлуком, рад у случајевима више силе, као и рад који се изводи за непосредну корист заједнице.

216 Конвенција МОП бр. 1 из 1919. о ограничавању броја радних часова у индустријским предузећима на осам часова дневно, односно Конвенција бр. 47 из 1935. о скраћивању радног времена на 40-часовну радну недељу.

МОР којима је утврђено осмочасовно радно време, односно четрдесеточасовна радна недеља. Значајан допринос МОР, почетком XX века, било је и доношење Конвенције о плаћеном годишњем одмору,²¹⁷ као и конвенција којима су утврђени критеријуми за обрачунавање минималних плата²¹⁸ и начина исплаћивања накнаде за рад.²¹⁹ Предмет регулисања МОР било је и право на социјално осигурање, и у тој сфери је донето више конвенција и препорука. Током првих година свог деловања, ова организација посебну пажњу је посветила и регулисању права жена, односно мајки и деце. Тако је већ у првој години деловања организације донета конвенција којом је регулисан ноћни рад жена и деце, односно конвенција којом је утврђена минимална старосна граница за пријем у радни однос.²²⁰

Својом укупном делатношћу у првој половини XX века, МОР као организација под окриљем Друштва народа допринела је стварању целовитог система заштите људских права и слобода у сфери рада и социјалног осигурања, који ће после Другог светског рата бити развијан у оквиру МОР као специјализоване агенције²²¹ Уједињених нација.

У оквиру ове међународне организације усвојен је и посебан поступак контроле (административна контрола) у којој мери државе испуњавају обавезе дефинисане у међународним актима којима приступају. Овај вид контроле вршио се достављањем периодичних извештаја држава у погледу мера предузетих у националним правним оквирима, а у циљу спровођења међународних споразума.

217 Конвенција МОР бр. 52 из 1936. којом је утврђено трајање годишњег одмора од шест до 30 радних дана.

218 Конвенција МОР бр. 26 из 1928.

219 Конвенција МОР бр. 95 из 1930.

220 Конвенција МОР бр. 4 о ноћном раду из 1919, односно конвенције из 1919. и 1935. којима је регулисана минимална старосна граница за пријем на рад, а која је 1919. износила 14 година, док је 1935. старосна граница повећана на 15 година.

221 Међународна организација рада је 1946. добила статус специјализоване агенције УН.

3. Институционализација заштите људских права после Другог светског рата

Други светски рат, као догађај планетарних размера, значио је период бруталног негирања елементарних људских права и слобода.²²² Катаклизмичне последице рата, у општем цивилизацијском смислу, наметнуле су потребу успостављања система ефикасније заштите људских права и слобода на међународном плану. Ово је било могуће успоставити једино у оквиру универзалне међународне организације, која је била у настајању и представљена је формирањем Уједињених нација. У оснивачкој Повељи УН истакнуто је да је један од основних циљева ове организације „... унапређивање и подстицање поштовања права човека и основних слобода за све без обзира на расу, пол, језик или веру“.²²³

Поред изградње заокруженог система заштите људских права и слобода, значај Уједињених нација огледа се и у поспешивању и стварању регионалних система заштите у оквиру организација ограниченог међународног домета и значаја. Јер, регионални системи заштите људских права и слобода често представљају предност зато што су „ближи“ субјектима који траже ову врсту заштите, што је објашњено на одговарајућим местима у овом раду.

Циљ успостављања система заштите људских права, како универзалних, тако и регионалних јесте контрола остваривања људских права на националном нивоу, односно контрола над поштовањем међународних обавеза које су државе преузеле, у погледу заштите и унапређења људских права. У односу на државу која је прекршила одређену међународну обавезу у погледу људских права могуће је покренути поступак пред одговарајућим међународним телима. То првенствено може учинити друга држава, потписница међународног уговора којим је преузета наведена обавеза. Међутим, од друге половине XX века, у овом поступку могу да учествују и појединци који су жртве кршења права. На овај начин изједначен је положај појединца и државе када је у питању заштита људских права пред међународним телима, што је представљало значајну новост и унапређење заштите људских права.

222 У току Другог светског рата страдало је 55 милиона људи, а непосредно после овог рата организована је серија суђења највишим војним старешинама немачког Рајха. Видети ближе, интернет адреса, америчка Конгресна библиотека: www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/NT_majior-war-criminals.html и www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/Nuremberg/Nuremberg.htm.

223 Члан 1 став 3 Повеље УН. Текст Повеље <http://www.un.org/en/documents/charter/>.

Ипак, да би појединац покренуо поступак пред међународним телима, потребно је да се испуне одређени услови, без обзира на то да ли је реч о универзалним или регионалним системима заштите људских права. Наиме, заштита људских права на међународном нивоу установљена је, превасходно, са циљем да се државе у значајнијој мери обавезу да поштују и унапређују људска права, како у погледу правних аката којима регулишу ову област, тако и у погледу ефикасности њиховог спровођења у пракси. Дакле, основна претпоставка за обраћање међународним телим јесте да појединац није добио адекватну заштиту својих права на националном нивоу. То подразумева обавезу да се пре коришћења међународних механизма заштите људских права искористе сви правни лекови у оквиру националног правног система.

Када је реч о условима под којима појединац може да се обрати међународном телу, најзначајнији су они који се односе на активну и пасивну легитимацију, односно временски период у којем се може тражити заштита. Наиме, лице које подноси представку мора доказати да је заиста жртва кршења права, односно да постоји велика вероватноћа да ће бити жртва кршења права у будућности. Такође, када је реч о активној легитимацији учесника у поступку, важно је истаћи да се пред међународним телом може захтевати и заштита права групе²²⁴ појединаца којима су повређена права, али не и правних лица. Услови у погледу пасивне легитимације односе се на тужену страну и подразумевају да је у конкретном случају држава потписница одговарајућег уговора којим је установљено међународно тело, односно да је, ратификацијом уговора, прихватила надлежност међународног тела пред којим се води поступак. Такође, значајно је истаћи да се представке међународним телима могу поднети само у унапред утврђеном временском року, који у већини поступака износи шест месеци, и то од дана када је донета правноснажна судска пресуда у националним правним системима.

Потребно је нагласити да појединац не сме злоупотребљавати своје право на обраћање међународним органима тако што ће захтевати заштиту свог права у оквиру различитих тела, већ се мора определити за вођење поступка само у оквиру једног међународног механизма заштите.

224 Члан 14 став 1 Конвенције о укидању свих облика расне дискриминације. Текст Конвенције: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

4. Организација уједињених нација – универзализација заштите људских права

У периоду до Другог светског рата постојали су покушаји, како је објашњено, да се у оквиру међународних организација (Друштво народа и Међународна организација рада) штите људска права и слобода. Међутим, основни недостатак заштите људских права и слобода, у оквиру поменутих организација, огледао се у чињеници да је ова заштита била у другом плану у односу на заштиту држава као субјеката међународног права и њихових интереса.

Након окончања Другог светског рата, на чије последице је претходно указано, створена је потреба да се постојећа заштита људских права, која се до тада остваривала на националном нивоу, унапреди одговарајућим међународним механизмима заштите.

Идеја о стварању једне међународне организације која би подједнако штитила интересе држава чланица и вредности које припадају човеку као појединцу и њиховим групама остварена је тек усвајањем Повеље Уједињених нација.²²⁵

Значајно место у оквиру циљева оснивања Организације уједињених нација (ОУН, УН), како је речено, заузима и поштовање људских права и основних слобода.²²⁶ Иако текст Повеље УН не садржи прецизан списак (каталог) права и слобода којима се на овај начин пружа заштита, већ само начелно утврђује обавезу држава да се старају о унапређењу индивидуалних права, у историјском смислу, оснивање УН представља прекретницу у погледу заштите људских права на међународном нивоу.

Када је реч о УН, треба истаћи да је то прва међународна организација, универзалног карактера, која у оквиру свог оснивачког акта (Повеља УН), поред одржавања међународног мира и безбедности и развијања пријатељских односа међу нацијама, као један од основних циљева деловања истиче и унапређење индивидуалних права и основних слобода појединца.

У оквиру Повеље УН прокламује се и стварање адекватних услова за остваривање основних права и слобода. Међу овим условима посебно су значајни: побољшање животних услова, пуна запосленост, решавање међународних привредних, друштвених и здравствених проблема, као и свеопште поштовање и уважавање права човека, без

225 Повеља УН је усвојена 26. јуна 1945. на Конференцији у Сан Франциску, а на снагу је ступила 24. октобра 1945.

226 Члан 1 Повеље УН.

дискриминације по било ком основу. Иако оснивачки акт не наводи конкретне обавезе УН у погледу стварања наведених услова, он ипак утврђује обавезу свих држава чланица да сарађују са овом организацијом и предузимају појединачне и заједничке акције које би допринеле остваривању поменутих циљева.

4.1. Универзална декларација о правима човека – основни документ УН у дефинисању људских права и слобода

Стварањем организационих претпоставки за универзалну заштиту људских права и слобода (оснивање УН) уследио је период интензивне нормативне активности и доношења више међународних докумената којима је успостављен правни оквир међународне заштите људских права и слобода.

Основни документ који је изразио цивилизацијску потребу заштите људских права и слобода на међународном нивоу јесте Универзална декларација о правима човека.²²⁷ Ова декларација представља конкретизацију начела и општих схватања о људским правима и слободама и њиховој заштити садржаних у оснивачком акту (Повељи УН).

У преамбуларном делу Декларације истиче се да је признавање једнаких и неotuђивих права свих „чланова људске породице“ основ слободе, правде и мира у свету.

Чланством у УН државе су потврдиле своју „веру“ у основна права човека и обавезале се да створе претпоставке у оквиру националних правних система за ефикасну примену и заштиту људских права и слобода. Овако дефинисан однос држава чланица УН према људским правима и слободама и њиховој заштити један је од основних циљева настанка Уједињених нација као међународне организације универзалног карактера.

Став држава чланица УН изражен у Универзалној декларацији означио је нову етапу у области људских права и слобода и њиховој заштити.²²⁸ Прецизније, у оквиру УН отпочео је процес који карактерише: (1) доношење нових међународних аката

227 Универзална декларација о људским правима усвојена је 10. децембра 1948. Резолуцијом Генералне скупштине (A RES 217A III). Интересантно је да је за усвајање Декларације гласало 48 држава чланица (ниједна није била против), међутим, свој глас за усвајање Декларације нису дале државе „социјалистичког лагера“ (Чехословачка, Пољска, Украјина, Белорусија, али и тадашња ФНР Југославија). Вид. [http:// www.ohchr.org/en/udhr/pages/introduction.aspx](http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/introduction.aspx)

228 Проглашавање Универзалне декларације о људским правим у теорији је свађено као ново поглавље људске историје. К. Томушат, *Људска права између идеализма и реализма*, Београдски центар за људска права 2006, 72.

(конвенције, декларације и сл.), који регулишу заштиту људских права и слобода у појединим областима и (2) изградња адекватних механизма за имплементацију ових аката на националном нивоу и праћење њихове примене.

Полазећи од чињенице да је признавање урођеног достојанства, односно основних права и слобода људи темељ слободе, правде и мира у свету, државе чланице су се сагласиле да Универзална декларација буде заједнички стандард у погледу прокламовања и заштите људских права на националном нивоу.²²⁹

Нормативном анализом садржаја Декларације може се закључити да овај документ обухвата људска права прве и друге генерације.²³⁰ Првих двадесетак чланова Декларације односе се на класична грађанска и политичка права.

У том смислу, утврђује се једнакост свих појединаца и забрањује било каква дискриминација у погледу уживања права која се прокламују овим документом.²³¹ Пре свега, Декларацијом се гарантује право на живот и слободу као основно људско право, односно забрањују се сва поступања која на било који начин могу ограничити или повредити наведена права.²³² Посебно се истиче забрана ропства или било који други облик потчињености, односно забрана мучења или сличног поступка или казне, што је предмет и посебне Конвенције,²³³ о чему ће бити речи на одговарајућем месту у раду.

Декларацијом је предвиђена и једнака законска заштита свих појединаца, као и ефикасна судска заштита у случају повреда или ограничавања права која су им призната највишим националним правним актима. Истовремено, гарантују се и основна процесна права, изражена кроз претпоставку невиности и начело *ne bis in idem*, као и право на непристрасно и објективно суђење.²³⁴

И друга политичка права су предмет регулација ове декларације. Декларацијом се прокламује слобода мишљења и изражавања као предуслов за остварење осталих политичких права, а посебно права на учешће у управљању државом, кроз облике како посредне, тако и непосредне демократије.

229 Вид. Преамбула Универзалне декларације о људским правима. Текст Универзалне декларације: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

230 К. Томушат (2006), 73 и даље.

231 Члан 1 Универзалне декларације о људским правима.

232 Чл. 3 и 4 Универзалне декларације о људским правима.

233 Међународна конвенција о забрани тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака, Резолуција УН од 10. децембра 1984 (GA RES 39/46).

234 Чл. 7–11 Универзалне декларације о људским правима.

Другим делом Декларације обухваћена су економска, социјална и културна права (права друге генерације).

У сфери економских права посебно је значајно право на рад, које, сходно одредбама овог документа, мора бити доступно, под истим условима, свим људима, као и остала права по основу рада (нпр. право на слободан избор запослења, као и правичне и повољне услове рада и сл.).²³⁵

Део одредаба Универзалне декларације односи се и на културна права, као и право на образовање које је у функцији развитка људске личности и поштовања људских права и слобода. Процес образовања и слободног учешћа у културном животу држава треба да допринесе развијању пријатељства међу народима, као претпоставке за успостављање мира међу државама чланицама, што је примарни циљ деловања ове организације.

Треба истаћи да се остваривање људских права и слобода обухваћених овом декларацијом може ограничити једино у оним случајевима и на начин који су у функцији обезбеђења, признавања и поштовања права и слобода других људи.²³⁶

На темељу Универзалне декларације донети су бројни међународни документи, како универзалног, тако и регионалног карактера, којима су прецизирана начела заштите основних људских права, прокламована овим правним актом.

235 Члан 23 Универзалне декларације о људским правима.

236 Истовремено, Декларацијом се захтева испуњење и задовољење одговарајућих моралних норми и норми јавног поретка, односно у сагласности са циљевима и начелима УН. Вид. члан 29. ст. 2 и 3 Универзалне декларације о људским правима.

5. Систем заштите људских права у оквиру политичких тела УН

Главни (политички) органи УН²³⁷ предвиђени Повељом, Генерална скупштина, Савет безбедности и Економско-социјални савет, имају задатак да својим укупним деловањем доприносе побољшању стања људских права и слобода, односно њиховој ефикаснијој заштити кроз одговарајуће механизме.

5.1. Генерална скупштина УН и заштита људских права и слобода

Надлежност Генералне скупштине²³⁸ широко је дефинисана и омогућава, пре свега, разматрање и давање препорука, како државама чланицама, тако и Савету безбедности у погледу општих начела УН која се односе на сарадњу држава чланица у циљу одржања међународног мира и безбедности.²³⁹ Такође, ово највише представничко тело у оквиру УН може својим активностима, односно упућивањем препорука да унапређује међународну сарадњу на политичком, социјалном и економском плану и, у оквиру тога, да доприноси потпунијем и ефикаснијем остварењу људских права и слобода.²⁴⁰

Такође, значајна улога Генералне скупштине, као законодавног тела, манифестује се стварањем правног оквира за заштиту људских права, и то усвајањем међународних уговора и посебних резолуција, од којих многи за предмет имају људска права и слобода. На тај начин Генерална скупштина доприноси ефикаснијој заштити људских права: (1) уводећи одговарајуће стандарде када су у питању људска права и слобода, као и адекватне механизме за њихову заштиту и (2) указујући и реагујући на њихове систематске повреде и кршења. Важно је истаћи да, иако правно необавезујуће, одлуке овог органа имају изузетан значај јер се заснивају на политичкој снази и утицају Генералне

237 Главни политички органи УН су: Генерална скупштина, Савет безбедности, Економско-социјални савет, Старатељски савет, Међународни суд правде и Секретаријат.

238 Генерална скупштина УН је најважније представничко тело УН које чини 193 члана. Представља јединствен форум за мултилатералну дискусију о свим питањима у оквиру Повеље УН. Одлуке се доносе двотрећинском већином (одлуке које се односе на најважнија питања одржавања светског мира и безбедности, пријема нових чланова, као и одлуке о буџету УН) или простом већином, при чему свака држава чланица има један глас. Генерална скупштина заседа пленарно, али и у форми шест главних комитета, од којих је за питање људских права и слобода најзначајнији Трећи комитет.

239 Преамбула Универзалне декларације о људским правима.

240 Члан 13 Повеље УН.

скупштине, односно Уједињених нација као универзалне међународне организације.

Када је реч о механизмима заштите људских права и слобода, илустративан је пример доношења посебне резолуције²⁴¹ Генералне скупштине која се односи на успостављање и функционисање омбудсмана, али и других, независних институција које се на националном нивоу баве заштитом људских права и слобода.

Поклањајући посебну пажњу овом виду институционалне заштите људских права и узимајући у обзир значај ове институције у области заштите људских права и слобода, како на националном, тако и на међународном плану, Генерална скупштина упућује државама чланицама препоруку да оформе, односно ојачају положај ових институција, обезбеђујући одговарајући правни оквир за њихово деловање. Такође, посебан значај поклања се и улози Високог комесара за људска права (са примарном улогом заштите људских права и слобода у оквиру система УН) у оснивању и функционисању институције омбудсмана на националном нивоу. Према одредбама ове резолуције, Високи комесар за људска права УН треба да има активну улогу како приликом формирања ових институција, тако и у њиховом даљем развоју и позиционирању у националним правним системима, са примарним циљем ефикасне и непристрасне заштите људских права и слобода. Истовремено, Резолуцијом се подстиче интеракција институција омбудсманског карактера, како са органима Уједињених нација, тако и међусобно, што би требало да резултира стварањем адекватног, интернационалног механизма заштите људских права под покровитељством Уједињених нација.

У свом раду, Генерална скупштина је у области људских права и слобода део активности посветила и заштити посебно осетљивих категорија лица – жена, деце, инвалида, старих лица, као и лица лишених слободе. У том смислу, донети су посебни акти, којима је третиран низ питања која се односе на положај и унапређење достигнутог нивоа права и слобода ових лица. Посебна пажња посвећена је лицима лишеним слободе, пре свега, због њиховог специфичног положаја јер су више него остале категорије грађана потенцијално изложени различитим недозвољеним понашањима и притисцима. Узимајући у обзир достигнути ниво заштите људских права и слобода као и међународне документе²⁴² донете у оквиру УН, који третирају

241 Резолуција A/RES/69/168 од 18. децембра 2014.

242 Један од најважнијих докумената у овој области јесу Стандардна минимална правила поступања према лицима лишеним слободе, донета на Првом конгресу УН посвећеном превенцији криминала и поступању према преступницима одржаном 1955 године.

ово питање, усвојено је више резолуција,²⁴³ којима се државе подстичу да побољшају услове боравка у свим институцијама у којима се налазе лица лишена слободe, као и да поштују већ достигнуте и прокламоване стандарде у овој области. Такође, инсистира се на условима боравка лица лишених слободe (притвореници и осуђеници) и посебно на једнаком приступу свим институционалним механизмима заштите права и слобода на националном нивоу, као и на развијању програма ресоцијализације и реинтеграције ових лица.

Поред резолуција којима Генерална скупштина УН препоручује мере и активности којима би постојеће стање људских права и слобода било побољшано, део резолуција представља реакцију Генералне скупштине на озбиљно и систематско угрожавање људских права и слобода. У оквиру овог органа, донете су посебне резолуције којима се изражава негативан став и осуда наведеног стања и истовремено апелује на одговорне државе да предузму одговарајуће мере како би се обезбедило поштовање минимума стандарда људских права. У том смислу илустративна је резолуција²⁴⁴ Генералне скупштине којом се осуђују сви облици систематског кршења људских права у Демократској Народној Републици Кореји и изражава забринутост због неспремности Владе ДНР Кореје да сарађује са механизмима УН за заштиту људских права, а посебно са Канцеларијом Високог комесара за људска права.

Дакле, у оквиру својих активности, Генерална скупштина УН, на основу извештаја, како политичких, тако и уговорних тела и активности Канцеларије Високог комесара за људска права, добија информације о стању људских права и слобода у конкретним државама. На основу овако прибављених података Генерална скупштина има увид у то у којој мери се у пракси примењују међународни акти донети у оквиру УН, на основу чега доноси посебне одлуке, односно резолуције. Иако правно не обавезују државе којима су упућене, те је самим тим њихово извршавање, односно примена у искључивој одговорности држава, резолуције УН имају велики утицај, превасходно због политичког значаја организације у оквиру које се доносе, као и држава које гласају за њихово усвајање.²⁴⁵ Управо због оваквог правног карактера резолуција УН, неопходно је да се оствари одговарајући политички утицај како би

243 Резолуција А/RES/69/192 од 18. децембра 2014.

244 Резолуција А/RES/69/188 од 21. јануара 2015.

245 За усвајање резолуције Генералне скупштине неопходна је двотрећинска већина присутних чланова, и то у случајевима када је реч о резолуцијама које се односе на одржавање међународног мира и безбедности, док је у осталим случајевима довољна проста већина. Вид. члан 83 Пословника Генералне скупштине УН, <http://www.un.org/en/ga/about/ropga/plenary.shtml>

државе поступале по одредбама резолуција, што се обезбеђује подршком политички најутицајнијих држава усвајању резолуција.

5.2. Савет безбедности УН и заштита људских права и слобода

Према одредбама оснивачког акта УН, као основни задаци Савета безбедности²⁴⁶ предвиђени су, поред одржавања мира на међународном нивоу, развијање пријатељских односа између држава и учествовање у решавању међународних проблема, као и промоција поштовања људских права и слобода. Дакле, иако нема директну надлежност у погледу разматрања људских права и слобода, Савет безбедности својом целокупном активношћу треба да допринесе заштити и поштовању људских права и слобода. У том смислу, овај орган предузима конкретне мере према владама држава које их нарушавају. Како је Савет безбедности овлашћен да реагује у случају нарушавања светског мира и безбедности уопште, један од разлога за реаговање овог органа јесте непоштовање људских права и слобода, односно поступци држава којима се негирају или ускраћују ова права. У овим случајевима Савет безбедности делује оперативно и може предузети одговарајуће мере према владама конкретних држава.

Такође, обављајући своју функцију и реализујући активности из своје надлежности, Савет безбедности се мора кретати у границама које чине основна начела УН, као и циљеви због којих је ова организација основана, међу којима поштовање људских права и слобода има значајно место.²⁴⁷

Како би обезбедио мир на међународном нивоу, Савет безбедности може да испитује сваку потенцијално опасну ситуацију, на коју му могу указати како државе чланице УН, тако и држава које то није, уколико је страна у спору и ако прихвати обавезу мирног решавања спора.²⁴⁸ Уколико стране спор не реше мирним путем, Савет безбедности може предузети акције, односно мере према конкретној држави које могу подразумевати и употребу силе, у ком смислу су сви чланови УН обавезни да сарађују и пруже помоћ.

246 Савет безбедности састављен је од 15 чланова од којих су пет стални чланови (Русија, Кина, Француска, Велика Британија и САД), а преосталих 10 чланова бира Генерална скупштина, узимајући у обзир допринос држава остварењу циљева УН, као и правичну географску расподелу. Вид. члан 23 Повеље УН. Више од 60 држава чланица УН никада није било у чланству Савета безбедности. Вид. <http://www.un.org/en/sc/members/>.

247 Члан 4 Повеље УН.

248 Чл. 34 и 35 Повеље УН.

Савет безбедности, дакле, као тело које има на располагању могућност непосредног деловања у свим ситуацијама које представљају опасност по светски мир, доприноси заштити и унапређењу људских права, како у појединим државама, тако и на глобалном плану. Наиме, као један од разлога за предузимање акција овог органа свакако је и систематско кршење људских права и слобода, што је било и предмет резолуција Савета безбедности. У том смислу донето је низ резолуција у којима је као једна од претњи светском миру означена „...размера људске патње узроковане конфликтима“.²⁴⁹ Такође, предузимајући акције према конкретној држави, Савет безбедности требало би да се руководи, пре свега, испуњавањем циљева прокламованих Повељом УН. Поштовање људских права и слобода требало би да буде један од циљева предузимања акција према владама одговорних држава, али на начин да се не доводе у питање и не угрозе права и слободе локалног становништва, што се у пракси често дешава.

5.3. Економско-социјални савет и заштита људских права и слобода

Питање заштите људских права и слобода у оквиру ОУН примарно је поверено Економско-социјалном савету.²⁵⁰ Према одредбама Повеље УН, надлежност Економско-социјалног савета подразумева вршење истраживања и припрему извештаја који се односе на међународна економска, социјална, културна, просветна, али и здравствена питања.

Истовремено, Економско-социјални савет делом има и оперативну функцију, која се односи на спровођење препорука Генералне скупштине.²⁵¹ У овом смислу, важно је поменути посебне *ad hoc* механизме у оквиру овог тела, чији је примарни задатак спровођење циљева дефинисаних у резолуцијама Генералне скупштине, а које се првенствено односе на обезбеђење дуготрајног мира и одрживог развоја.

Полазећи од чињенице да су Уједињене нације универзална организација која делује планетарно, ови механизми се могу користити у свим деловима света.²⁵² Када

249 Резолуција C/RES/733(1992) и Резолуција C/RES/746(1992).

250 Економско-социјални савет има 54 члана које бира Генерална скупштина УН, при чему 14 чланова мора бити из Африке, 11 из Азије, 6 из Источне Европе, 10 из Латинске Америке и 13 из Западне Европе и других држава. Вид. <http://www.un.org/en/ecosoc/about/members.shtml>

251 Чл. 62 и 66, став 1 Повеље УН.

252 До сада су оформљене саветодавне групе за Хаити и афричке државе Гвинеју Бисао и Бурунди.

је реч о афричком континенту, постојале су идеје да се формирају саветодавне групе за државе Гвинеју Бисао и Бурунди, са циљем да се у што краћем року отклоне последице ратних сукоба у тим државама. На основу Резолуције Генералне скупштине УН,²⁵³ ово тело позвало је Економско-социјални савет да учествује у координацији активности које се односе на имплементацију препорука органа УН. Препоруке су се односиле, првенствено, на одржање мира и постизање пуне безбедности у афричким државама које излазе из конфликта. Сугерисано је да се у ту сврху оформе посебне *ad hoc* саветодавне групе, које би процениле хуманитарне и економске потребе и израдиле дугорочни програм подршке и помоћи овим државама. На основу наведеног акта, Економско-социјални савет је доношењем посебне резолуције²⁵⁴ створио оквир за успостављање *ad hoc* механизма, дефинишући њихов састав и надлежност, као и циљеве због којих се оснивају. Тако је реализација идеја о успостављању засебних *ad hoc* механизма за Гвинеју Бисао²⁵⁵ и Бурунди²⁵⁶ уследила током 2002. и 2003. године.

О раду и учинку ових механизма изјаснио се и Економско-социјални савет, посебно похваливши њихов рад, пре свега, због иновативног и конструктивног доприноса политичкој стабилности и економско-социјалном развоју ових афричких држава.

Дакле, иако наведени механизми оформљени у оквиру Економско-социјалног савета нису били искључиво посвећени заштити људских права и слобода, њихов учинак у овој области није занемарљив, јер учествујући у стварању одговарајућих економских и социјалних услова за живот становништва у овим државама, створене су опште претпоставке за побољшање постојећег нивоа остваривања и заштите људских права и слобода.

Део активности Економско-социјалног савета односи се на доношење одговарајућих резолуција којима се директно реагује на систематска кршења људских права и слобода. Илустративан је пример резолуције²⁵⁷ којом се третира питање положаја палестинских жена и осуђује систематско кршење њихових права на окупираној палестинској територији, посебно у области Газе, и позива међународна заједница да обрати пажњу на промоцију и заштиту основних људских права ове категорије и да предузме мере да би се њихов статус побољшао. Такође, наглашава се значајна улога Комисије за статус жена²⁵⁸ као посебног механизма у оквиру

253 Резолуција А/ RES /55/217 од 6. марта 2001.

254 Резолуција Е/ RES /2002/12 од 2. априла 2002.

255 ECOSOC Decision 2002/304.

256 ECOSOC Decision 2003/311.

257 Резолуција Е/ RES /2014/1 од 18. јула 2014.

258 Реч је о посебном механизму за заштиту права жена, који функционише у оквиру Економско-социјалног комитета. Вид. <http://www.un.org/womenwatch/daw/daw/index.html>

Економско-социјалног савета задуженог за промоцију права жена и потреба да у складу са својим надлежностима настави да предузима одговарајуће мере и активности.

5.3.1. Комисија за људска права УН

Економско-социјални савет је образовао посебне, помоћне органе, од којих је најзначајнија била Комисија за људска права,²⁵⁹ односно Поткомисија за спречавање дискриминације и заштиту мањина,²⁶⁰ као саветодавни орган Комисије, чија је делатност у потпуности била посвећена унапређењу и заштити људских права.

У раду Комисије могу се уочити две фазе: (1) прва, која је трајала до 1966, са карактеристикама нормативне делатности²⁶¹ и (2) друга, од 1967, када је почела примена међународних норми за заштиту људских права и слобода у оквиру политичких органа УН.

Најзначајнији документ који се односи на заштиту људских права и слобода, донет у овом периоду, била је Резолуција 1235.²⁶² Овим документом успостављен је одговарајући механизам заштите људских права у оквиру Комисије и предвиђена могућност дебате о стању људских права у оквиру овог тела.²⁶³

Заштита људских права успостављена Резолуцијом 1235 остваривана је кроз поступке по специјалним процедурама. Резолуцијом је првобитно успостављен поступак именовања специјалног известиоца за одређену државу. Због начелно негативног става које су државе имале према овом облику надзора, овај контролни поступак је био употпуњен механизмом тематске процедуре.²⁶⁴ Предност тематских процедура у

259 Комисија за људска права основана је 1947, када је број чланова био 18, да би 1992. број чланова износио 53. Комисију је заменио Савет за људска права, који је установљен 2006.

260 Поткомисија за забрану дискриминације (од 1999. преименована у Комисију за унапређење и заштиту људских права).

261 У овом периоду усвојени су Универзална декларација о људским правима (1948), Пакт о грађанским и политичким правима и Пакт о економским, социјалним и културним правима (1966), Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида (1948), Конвенција о статусу избеглица (1951).

262 UN Doc E/4393 (1967).

263 Право на покретање дебате додељено је Поткомисији, државама чланицама, односно невладиним организацијама за заштиту људских права. Такође, Резолуција је омогућила државама чланицама Комисије да припреме нацрт резолуције и да га ставе на гласање. Поступак је могао да се оконча двојачко, усвајањем резолуције, односно издавањем председничког саопштења уколико нацрт не добије подршку довољног броја држава.

264 Тема у односу на коју је била покретана процедура била је дефинисана у оквиру Комисије, која би након тога именovala специјалног известиоца или радну групу. Прва тематска процедура покренута је 1980. и односила се на појаву нестајања лица.

односу на поступак именовања специјалног известиоца за одређену државу састојала се у томе да се на овај начин одређена појава могла истраживати у више држава истовремено. То је условило бољу комуникацију и сарадњу са државама у којима су истраживања вршена јер државе овакав поступак нису сматрале актом осуде. Истовремено, на овај начин, долазило се до релевантних података о стању људских права и слобода на ширем подручју јер тематске процедуре нису биле ограничене само на државе потписнице одређеног међународног уговора о људским правима.

Посебан механизам заштите људских права и слобода, установљен у оквиру Економско-социјалног савета, односио се и на могућност да Комисија за људска права разматра представке поднете од стране појединаца или група.²⁶⁵

На овај начин, Комисија је добила могућност да разматра представке упућене од стране појединаца, група и невладиних организација, којима се указује на масовно кршење људских права. Дакле, у овом поступку, појединац је могао да се појави као иницијатор, односно подносилац представке, којом би указао на систематско и масовно кршење људских права, уз услов да је претходно исцрпео сва расположива правна средства у националном правном систему. Комисија, на овај начин, није штитила права и обавезе појединца већ је искључиво реаговала у случају масовних кршења људских права. Процедура је била поверљива, што је у многим случајевима олакшавало дијалог са државом која се појављује у поступку.

Предност овог поступка огледала се у универзалности заштите, која се манифестовала кроз могућност да се представка поводом кршења људских права утврђених Универзалном декларацијом УН поднесе против било које чланице УН. Процедуром, у смислу Резолуције 1503, биле су обухваћене и државе које нису потписнице међународних уговора, односно државе које нису дале свој пристанак на поступак по представкама које предвиђају ти уговори.

Услов за прихватљивост представке, за разлику од процедуре по Резолуцији 1235, био је да пре њеног подношења подносилац искористи сва правна средства у домаћем правном поретку. Ипак, недостатак овог поступка огледао се у чињеници да се у подношењу представке исцрпљивала улога појединца и он није могао да учествује у даљем току поступка који је био поверљиве природе. Такође, поступак је био сложен и дуготрајан, расправа је била поверљива и често усмерена на политички аспект,

265 Процедура је установљена Резолуцијом 1503 Економског и социјалног савета из 1970. Вид. UN Doc E/4832 (1970).

а не на заштиту људских права и слобода. Због ових разлога Комисија је, посебно у последњим годинама свог деловања, избегавала примену ове процедуре и чешће се одређивала за поступак по Резолуцији 1235.

5.3.2. *Савет за људска права УН*

Усавршавање постојећег система људских права и слобода у оквиру УН довело је до формирања Савета за људска права УН.²⁶⁶ Овај орган је установљен посебном резолуцијом Генералне скупштине и његово формирање је значило унапређење механизма контроле и заштите људских права који су постојали у оквиру Комисије за људска права.

Надлежности овог тела широко су постављене и обухватају, пре свега: (1) промоцију људских права и слобода, као и пружање помоћи државама чланицама у формирању одговарајућег оквира за заштиту људских права; (2) функцију форума у оквиру којег се одвија дијалог о људским правима; (3) сачињавање препорука Генералној скупштини у циљу даљег развоја међународног права у области људских права; (4) промоцију потпуног извршавања обавеза држава чланица које се односе на унапређење и заштиту људских права; (5) спровођење универзалних периодичних прегледа који представљају облик надзора над испуњавањем обавеза држава чланица; (6) допринос превенцији повреда људских права и брзо реаговање на ситуације у којима је већ дошло до кршења људских права; сарадња са владама држава чланица, али и невладиним сектором и националним организацијама за заштиту људских права.²⁶⁷

Дакле, на основу овако дефинисаних задатака Савета за људска права произлази да је реч о изузетно важном механизму у оквиру система заштите људских права и слобода УН. Наиме, Савет за људска права не само да има превентивну функцију, која се огледа у промоцији људских права и механизмима њихове заштите, као и у упућивању препорука којима би се унапредило постојеће стање људских права и слобода, већ врши и контролну функцију, у смислу надзора над активностима држава чланица у погледу извршавања међународних обавеза у овој сфери.

266 Савет за људска права састоји се од 47 чланова које бира Генерална скупштина УН.

267 Резолуција A/RES/60/251 од 3. априла 2006.

На основу донете резолуције, посебним актом,²⁶⁸ начелно су утврђени принципи и циљеви деловања Савета за људска права, прецизније уређени поступци који се спроводе у оквиру овог органа и установљено је помоћно тело Савета за људска права у виду Саветодавног комитета.

Рад Саветодавног комитета је у функцији ефикаснијег рада Савета за људска права, те се активности овог тела односе, пре свега, на израду студија и давања савета на основу спроведених истраживања у сфери људских права и слобода, а на основу смерница и упутстава добијених од Савета за људска права. Реч је о телу које чине независни експерти које предлажу владе држава чланица, а које бира Савет за људска права.²⁶⁹ Тренутни мандати Саветодавног комитета односе се на припремање извештаја, који се односе на: (1) људска права у постконфликтним условима; (2) негативан утицај корупције на стање људских права; (3) промоцију људских права кроз спорт и олимпијске принципе; (4) улогу локалних власти у промоцији и заштити људских права; (5) утицај негативних принудних мера на људска права; (6) заштиту људи са албинизмом; (7) утицај међународних финансијских обавеза држава на стање људских права, а посебно положаја националних организација за људска права и невладиних организација.

5.3.2.1. Универзални периодични прегледи

Као посебан механизам контроле стања људских права у државама уведен је систем универзалног периодичног прегледа.²⁷⁰ Реч је о специфичном облику заштите и унапређења људских права и слобода који се односи на све чланице УН.²⁷¹ На овај начин је омогућено да државе подносе периодичне извештаје о стању људских права у оквиру своје јурисдикције, као и да се изјасне о мерама које су предузеле у циљу њиховог побољшања.²⁷²

268 Резолуција А/НRC/5/1 од 18. јуна 2007.

269 Саветодавни комитет је састављен од 18 експерата који се бирају на период од три године уз могућност једног реизбора. Вид. А/ НRC /5/1 од 18. јуна 2007.

270 Овај систем је установљен Резолуцијом Генералне скупштине 60/251 из 2006.

271 До 2011, 193 државе чланице УН су прошле кроз овај процес контроле људских права. Први круг провере је био од 2008. до 2011, док је други круг у току (2012–2016). У односу на Републику Србију, овај поступак је спроведен током 2013.

272 У оквиру овог поступка, до октобра 2011. разматрани су извештаји све 193 државе чланице УН.

Принципи на којима се заснива функционисање овог механизма јесу: (1) универзалност и међусобна повезаност свих људских права и (2) сарадња Савета за људска права са државама чланицама, једнака заступљеност и једнак третман држава у овој процедури. Такође, овај вид контроле врши се непристрасно, објективно и транспарентно и у потпуности укључује државу у односу на коју се спроводи. Наглашена је улога и других субјеката који би могли да учествују у реализацији овог процеса, а посебно националних институција за заштиту људских права. Ове институције, као независна тела, својим активностима доприносе тачности података који се прикупљају у оквиру поступка и, коначно, стварању праве слике о стању људских права и слобода у конкретним државама.

Циљ спровођења универзалних периодичних прегледа је, првенствено, побољшање стања људских права и слобода и испуњавање међународних обавеза држава у овој сфери, али и размена добрих искуства у погледу ефикасне заштите људских права и слобода. Такође, један од циљева јесте унапређење сарадње држава, како међусобне, тако и са институцијама и механизмима УН, а посебно Саветом за људска права и Канцеларијом Високог комесара за људска права.

Важно је нагласити једну од значајних карактеристика овог механизма контроле стања људских права и слобода, његову кооперативност. Према одредбама Резолуције, реч је о механизму који се заснива на сарадњи свих чинилаца, како институција УН, тако и институција конкретних држава, што треба да резултира: (1) објективном и непристрасном проценом стања људских права и слобода у одређеној држави и (2) обезбеђивањем техничке подршке и адекватне помоћи од стране УН у изградњи институција за заштиту људских права на националном нивоу.

Када је реч о овој врсти институционалне контроле стања људских права и слобода у државама чланицама УН, треба истаћи да се подаци на основу којих се ова контрола спроводи добијају од стране држава чланица, али и институција УН. Наиме, државе чланице достављају званичне, националне извештаје о стању људских права и слобода,²⁷³ али информације о овим питањима доставља и Канцеларија Високог коме-

273 У оквиру националног извештаја који је поднела Република Србија, када је реч о институционалној заштити људских права, поред осталог, наводи се да је усвојен Закон о забрани дискриминације, на основу којег је оформљена посебна, независна институција, Повереник за заштиту равноправности, као независно тело које би требало да се стара о примени овог закона. Такође, наводи се да је оформљена и Канцеларија за људска и мањинска права, која пружа помоћ надлежним министарствима у погледу заштите људских права. Извештај садржи и податке који се односе на активности Заштитника грађана (Омбудсмана), а посебно

сара за људска права. У том процесу посебно је значајна ова друга категорија података јер је реч о процени стања људских права коју врше независна тела, која функционишу у оквиру УН²⁷⁴ (уговорна тела, специјалне процедуре), али и на националном нивоу²⁷⁵ (невладине организације, националне институције за заштиту људских права итд.). На овај начин се упоређују и анализирају подаци добијени из различитих извора, реално се сагледава стање људских права у конкретним државама и Савет за људска права усваја извештај о исходу реализованог прегледа.

Држава у односу на коју се спроводи универзални периодични преглед треба да буде активна у оквиру трајања овог процеса. Наиме, пре него што Савет за људска права пленарно доносе одлуку о усвајању извештаја²⁷⁶ о исходу ове процедуре, држа-

на статус ове институције у међународним оквирима, односно добијање статуса „А“ од стране Међународног координационог комитета, као потврда независности и ефикасности рада ове институције, као и функцију националног превентивног механизма. Истовремено, извештај садржи и податке о условима рада институције Заштитника грађана, као и разматране измене Закона о Заштитнику грађана. Вид. А/HRC/WG.6/15/SRB/1.

274 У оквиру извештаја Канцеларије Високог комесара који се односи на Републику Србију, у погледу институционалне заштите људских права, Комитет за укидање расне дискриминације констатовао је постојање широке институционалне мрежа за надгледање и заштиту људских права, коју чине Повереник за заштиту равноправности, Омбудсман (Заштитник грађана), регионални и локални омбудсмани, Министарство за људска и мањинска права, Савет за националне мањине, Савет за унапређење статуса Рома. Констатовано је и то да је институција Омбудсмана добила А статус од стране Међународног координационог комитета. Такође, у оквиру извештаја наводи се и да је Комитет против тортуре још 2008. констатовао непостојање адекватног механизма у погледу испитивања наводних незаконитих аката учињених од стране полиције и препоручио да ова питања буду у надлежности Заштитника грађана (Омбудсмана). Од стране овог уговорног тела препоручено је и да Република Србија омогући националном омбудсману да штити децу жртве насиља, и у том смислу донесе одговарајући закон. Такође, Комитет за права детета је констатовао постојање одређеног облика заштите права детета у виду службе заменика Заштитника грађана, којој би од стране Републике Србије требало обезбедити одговарајућа средства у циљу ефикаснијег обављања задатака. Комитет за људска права констатовао је да је национални омбудсман Републике Србије добио статус националног превентивног механизма и препоручио да Република Србија обезбеди неопходна средства за обављање активности ове институције у тој области. Вид. А/HRC/WG.6/15/SRB/2.

275 У оквиру извештаја других субјеката који се односи на Републику Србију, Заштитник грађана РС се није изјаснио, а своја запажања су изнели ЕСПАТ, Аутономни женски центар, Amnesty International, АСТРА. Вид. А/RES/WG.6/15/SRB/3.

276 У оквиру закључака и препорука који су упућени Републици Србији, у погледу побољшања институционалне заштите људских права, најзначајније су: наставак процеса јачања позиције националних механизма за заштиту људских права; усвајање Закона о омбудсману за права детета; обезбеђење комплементарности институција које штите људска права; успостављање независног механизма за спољни надзор над незаконитим поступцима учињеним од стране полиције и омогућавање националном омбудсману да овакве случајеве истражује независно и непристрасно. Вид. А/HRC/23/15.

ва има могућност да се изјасни о питањима којима није посвећена довољна пажња током самог поступка. Такође, сви учесници овог поступка, како држава у односу на коју се спроводи процедура, тако и државе које спровode поступак универзалног периодичног прегледа, као и други релевантни субјекти, имају могућност да се изјасне о исходу прегледа.

Реализација усвојеног извештаја првенствено је у надлежности државе.²⁷⁷ Уз сагласност државе, могуће је да се у поступак спровођења препорука Савета за људска права, усвојених у оквиру универзалног периодичног прегледа, укључи и међународна заједница, пре свега, пружањем техничке и стручне помоћи. Међутим, сходно одредбама резолуције којом је успостављен овај механизам, имплементација препорука Савета зависи искључиво од степена заинтересованости и спремности државе на коју се препорука односи да сарађује са овим телом. Наиме, као једино средство притиска на државу да поступи по упућеним препорукама предвиђена је могућност да Савет означи одређене државе као пример константне несарадње у поступку универзалног периодичног прегледа. Иако је реч о квалификацији која има, пре свега, политичку димензију, државе и те како воде рачуна да не буду на овај начин квалификоване.

Дакле, успостављањем универзалног периодичног прегледа, у оквиру институције Савета за људска права, формиран је потпуно нови механизам контроле стања људских права у државама чланицама УН. Предности овог поступка се огледају у обавези свих држава чланица УН да се подвргну овом контролном механизму али и учешћу у овом поступку других важних субјеката за људска права и слободе на националном нивоу. Од државе се очекује да информише Савет за људска права о стању људских права и слобода подносећи посебне, стандардизоване, извештаје.

Остали актери, представници невладиног сектора и институција које на националном нивоу штите и унапређују људска права, информације достављају преко Канцеларије Високог комесара за људска права који има изузетно важну улогу у оквиру овог поступка.

На овај начин, учешћем свих наведених субјеката долази се до праве представе

277 У оквиру Извештаја Радне групе Генералне скупштине УН у погледу спроведеног периодичног прегледа који се односи на Републику Србију утврђено је да је Република Србија размотрила 12 препорука упућених од стране држава чланица УН током другог круга универзалног периодичног прегледа, те да је поднела одговарајућа изјашњења у том смислу. Наиме, Република Србија је прихватила препоруку која се односила на успостављање адекватног надзора над радом полиције и омогућавања омбудсмана да непристрасно разматра такве случајеве. У изјашњењу се наводи да већ постоји адекватна законска регулатива, у погледу интерне и екстерне контроле рада полиције, као и у погледу рада националног омбудсмана, те да се ове законске одредбе спровode и у пракси. Вид. A/HRC/23/15/Add.1.

о томе у којој мери се поштују и штите људска права у конкретним државама. Такође, значајно за ефикасност овог поступка јесте и могућност држава и других чинилаца да се у току поступка, а пре усвајања извештаја о утврђеном стању од стране Савета за људска права: (1) изјасне о одређеним питањима, односно (2) да дају своје коментаре у погледу утврђеног стања људских права.

Овај контролни механизам није лишен недостатака. Његов основни недостатак је непостојање посебне, обавезујуће мере (средства) којом би се утицало на државе да спроведу препоруке Савета за људска права, садржане у његовом извештају. Такође, иако је предвиђена могућност учешћа међународне заједнице у поступку имплементације упућених препорука, ова могућност је условљена претходним пристанком државе.

Реализација препорука је, дакле, у потпуној надлежности (и добровољности) државе и Савет за људска права након усвајања извештаја нема могућности даљег конкретног утицаја на његово извршавање у пракси, што слаби укупне ефекте овог вида контроле људских права.

5.3.2.2. Специјалне процедуре

Важно место у систему заштите људских права УН²⁷⁸ заузима систем специјалних процедура који покрива како грађанска и политичка, тако и економска, социјална и културна права. Предност овог механизма заштите људских права огледа се у независном положају експерата који учествују у овим процедурама, које обухватају посете државама²⁷⁹ и непосредан контакта са жртвама кршења људских права, као и националним механизмима заштите људских права. Дакле, реч је о међународном механизму заштите људских права којим се на најдиректнији начин третирају питања људских права и слобода јер експерти у оквиру свог мандата процењују опште стање људских права и слобода у датој држави, као и постојећи правни оквир за његово

278 До 27. марта 2015. спроводила се 51 специјална процедура (37 тематских процедура и 14 специјалних процедура које су се односиле на одређену државу). Током 2013. установљене су три нове специјалне процедуре, и то две процедуре – две које су се односиле на стање људских права у Централној Афричкој Републици и Малију и тематска процедура која се односила на остваривање људских права старијих лица. Вид. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>.

279 Током 2014. у оквиру специјалних процедура спроведено је 80 посета у 60 држава и територија. Вид. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx>

остваривање. Ангажовани експерти, такође, директно комуницирају са представницима државне и локалне власти и посебно са представницима органа и институција који се баве заштитом људских права на националном нивоу.²⁸⁰

Квалитет поступака по специјалним процедурама огледа се у могућности директне комуникације са владама држава поводом кршења људских права. Дискреционо је право мандатара да одлучи да ли ће у конкретној ситуацији реаговати, а уколико одлучи да се обрати влади државе, комуникација се може односити на повреду како индивидуалних, тако и колективних права и слобода.²⁸¹ О поступцима по специјалним процедурама достављају се извештаји Савету за људска права, односно Генералној скупштини.²⁸²

Ефикасност спровођења препорука донетих на основу спроведених поступака по специјалним процедурама зависи од сарадње и подршке државе на коју се препоруке односе. У том смислу, значајна је сарадња са државним органима, међународним и регионалним организацијама за заштиту људских права и, посебно, са институцијама које се баве заштитом људских права на националном нивоу.

5.3.2.3. Жалбена процедура

У даљем развоју система заштите људских права у оквиру УН, посебном резолуцијом²⁸³ Савета за људска права уведена је уместо постојеће процедуре 1503 нова, жалбена процедура у оквиру које постоје две радне групе: (1) Радна група за представке (комуникације) и (2) Радна група за ситуације. Важно је нагласити да и ова процедура, као и претходна, има поверљив карактер.

280 Посете се унапред најављују државама. Изузетак су државе које су доставиле „стални позив“ који подразумева да известиоци могу да посете државу у било којем тренутку, без добијања сагласности те државе. Током 2014. на листу држава са „сталним позивом“ додате су Камерун и Палестина, чиме је укупан број држава са сталним позивом порастао на 110. Чињеница да постоји тенденција раста броја држава које достављају „стални позив“ указује на то да државе специјалне процедуре схватају не као облик контроле већ као могућност да побољшају и учине ефикаснијом заштиту права и слобода у својим националним системима. Вид. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx>.

281 Током 2014, 553 комуникације су прослеђене органима 116 држава. Комуникације су се односиле на најмање 1061 појединца, од којих су 179 биле жене. Владе су одговориле у 237 случајева (42,7%).

282 Током 2014. поднето је 135 извештаја Савету за људска права (укључујући 69 о посетама државама), односно 36 извештаја Генералној скупштини.

283 Резолуција Савета за људска права 5/1 из 2007.

Радна група за представке цени испуњеност формалних услова за прихватање представке,²⁸⁴ па прихваћену представку упућује Радној групи за ситуације која је може одбацити или Савету за људска права упутити препоруку о мерама које треба применити, што се најчешће чини у облику нацрта резолуције или одлуке. Дискрециона је оцена Савета да ли ће предложеној мери прихватити или одбацити. Такође, новоуспостављена процедура односи се на масовно и систематско кршење људских права и основних слобода, а као подносиоци представке могу се појавити појединци или групе појединаца уколико су сами жртве кршења људских права, односно уколико имају непосредна сазнања да се такве повреде врше.

Представка може бити поднета против било које државе, а да би била прихваћена, неопходно је да буду испуњени следећи услови: (1) да подношење представке није политички мотивисано и да се захтева заштита права која су регулисана најважнијим документима УН; (2) да садржи опис чињеничног стања које представља кршење права, као и навођења права које је на тај начин повређено; (3) да не садржи увредљиве термине; (4) да је поднета од стране појединца или групе који тврде да су жртве кршења људских права и слобода, али и невладиних организација, односно било ког појединца или групе који поступају у доброј вери и у складу са основним принципима УН, уколико поседују директна сазнања о кршењима људских права; (5) да нису засноване искључиво на извештавању мас-медија; (6) да се поступак у погледу наведених повреда људских права већ не води у оквиру неког од постојећих механизма УН, односно регионалних механизма заштите људских права и (7) да су искоришћени правни лекови у националном правном систему. Важно је нагласити да коришћење расположивих правних лекова подразумева и поступке за заштиту права у оквиру националних институција за заштиту људских права које функционишу у складу са Париским принципима и које имају квазисудске надлежности (међу којима је и институција омбудсмана). Постављањем овог услова, механизам заштите људских права у оквиру УН постављен је као супсидијаран у односу на заштиту коју пружају ове институције.

Оваквим одређењем положаја националних институција за заштиту људских права дат је и одговарајући значај овим независним институцијама и изражена су очекивања у погледу заштите људских права и слобода коју оне врше. Наиме, ове

284 Да би представка била прихваћена, потребно је да садржи податке о лицу чија су права повређена, податке о извршиоцу повреде права, као и навођење података о подносиоцу представке, као и детаљан опис ситуације у којој је дошло до повреде права.

институције треба да буду ефикасан и довољан механизам заштите људских права, а тек у изузетним случајевима, када ова врста заштите не би била ефикасна, појединцима је омогућено да се обрате и међународним институцијама, у овом случају систему УН.

Посматрано у целини, процесне могућности Савета за људска права јесу да поступак прекине уколико сматра да нема потребе за његовим даљим спровођењем, да од подносиоца представке или државе у односу на коју се представка односи захтева нове информације, односно да именује специјалног известиоца који обавештава Савет за људска права о утврђеном стању људских права и слобода и њиховом евентуалном кршењу. Такође, Савет може, као помоћ држави у поступку, препоручити Комесара за људска права као саветодавно тело и помоћ у „изградњи“ институција које се односе на људска права. Иако је реч о поверљивом поступку, Савет за људска права може одлучити да поступак не буде поверљив, односно да се одређено питање повреда људских права и слобода разматра јавно.²⁸⁵

Дакле, анализирајући наведене механизме заштите људских права, долази се до закључка да је реч о три механизма која су међусобно комплементарна и која имају заједнички циљ, ефикасну заштиту људских права, односно њихово унапређење на међународном нивоу. Ипак, у погледу ових контролних механизма постоје и значајне разлике. Када је реч о универзалним периодичним прегледима, важно је истаћи да је, пре свега, реч о превентивном механизму, који Савет за људска права користи да би унапредио постојеће стање људских права и слобода у државама чланицама УН. Поред државе која је обавезна да Савет за људска права и слободе, у оквиру националног извештаја, информисе о мерама и активностима предузетим у сфери људских права и слобода, у овом поступку учествују и невладине организације као и националне институције за заштиту људских права и слобода које, преко Канцеларије Високог комесара за људска права, обавештавају Савет о стању људских права. На овај начин, учешћем више различитих субјеката, Савет за људска права добија реалну слику о стању људских права у конкретним државама. С обзиром на то да се овај механизам заштите људских права спроводи у периодичним циклусима у оквиру којих су предмет контроле све државе

285 У том смислу, илустративан је пример Еритреје, која је била предмет жалбене процедуре, а поводом наводних кршења људских права, посебно случајева незаконитих хапшења и задржавања, мучења, насиља над женама, принудног рада, ограничења слободе кретања и слободе изражавања, као и мирног окупљања и слободе мисли, савести и вероисповести. Наиме, у току поступка је констатовано да Влада Еритреје није доставила адекватне и потпуне информације у погледу наведених оптужби, те је одлучено да поступак не буде поверљив, већ да се поступак води јавно. Именован је и специјални извештач са задатком да прати ситуацију и доставља извештаје о стању људских права у Еритреји. Вид. А/HRC/21/2.

чланице УН, могуће је пратити у којој мери се, с временом, унапређује стање људских права, односно констатовати у којим областима се, евентуално, понављају одређени недостаци у смислу непризнавања одређених права, односно њихове неадекватне заштите.

За разлику од универзалних периодичних прегледа, специјалне процедуре и жалбени поступци су механизми који се активирају тек када се утврди да је већ дошло до повреде људских права и слобода. Дакле, реч је о поступцима који се покрећу, како по основу одређених сазнања којима располаже Савет за људска права да у одређеној држави постоје систематска кршења људских права, тако и подношењем представке од стране појединаца или група које су жртве кршења људских права (или невладиних организација које о томе имају сазнања). У току поступка, утврђује се чињенично стање, односно да ли постоје повреде права или ограничења слободе и, у складу са тим, предузимају одговарајуће активности у циљу њиховог отклањања.

6. Систем заштите људских права у оквиру уговорних тела УН

У оквиру УН функционише и систем контроле успостављен у оквиру уговорних тела,²⁸⁶ односно Комитета УН. Током вишедеценијске праксе у погледу заштите људских права и слобода, дошле су до изражаја предности механизма заштите у оквиру уговорних тела у односу на заштиту која се остварује у политичким органима УН. Наиме, уговорна тела своју надлежност заснивају на међународним уговорима, које државе добровољно закључују, те самим тим лакше извршавају и обавезе које по том основу имају.²⁸⁷ Такође, састав ових тела, која чине стручњаци, указује на објективан и непристрасан приступ у доношењу одлука.

Иако су уговорна тела сачињена искључиво од независних стручњака и не спадају у органе УН, у свом раду се често ослањају на механизме УН, и то, пре

286 У оквиру УН тренутно функционише десет уговорних тела, и то: Комитет за људска права, Комитет за економска, социјална и културна права, Комитет за укидање свих облика расне дискриминације, Комитет за укидање свих облика дискриминације жена, Комитет против мучења, Поткомитет за превенцију мучења, Комитет за права детета, Комитет за раднике мигранте, Комитет за права људи са инвалидитетом, Комитет за принудне нестанке. Вид. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.

287 Тренутно је на снази десет међународних уговора, а последњи, који се односи на принудне нестанке, ступио је на снагу 2010. Све државе чланице ратификовале су најмање један од ових уговора, а око 80% држава ратификовало је најмање четири уговора. Вид. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>.

свега, на сарадњу са политичким телима, специјализованим агенцијама УН, као и Канцеларијом Високог комесара за људска права. Уговорна тела подносе извештаје о свом раду Генералној скупштини УН који се објављују у годишњим извештајима Скупштине. На тај начин, у оквиру дискусије која се у оквиру Генералне скупштине води поводом поднетих извештаја учествују све државе чланице УН, без обзира на то да ли су потписнице конвенције којом је установљено уговорно тело чији се извештај разматра.

Механизам заштите људских права у оквиру уговорних тела подразумева низ функција којима се контролише примена међународних уговора. Вршећи административну функцију, комитети, пре свега, контролишу имплементацију људских права у националним законодавствима.²⁸⁸ Све конвенције на основу којих су оформљена уговорна тела познају овај облик заштите људских права и утврђују обавезу држава да у одређеном временском року поднесу извештаје у којима ће навести да ли је и на који је начин извршена имплементација права дефинисаних конвенцијом.²⁸⁹ На тај начин државе периодично извештавају комитете о испуњавању обавеза преузетих конвенцијом, односно о конкретним мерама које су предузете у циљу гарантовања и заштите права у националном поретку.

Вршећи овај вид контроле, комитети се не ограничавају само на прописе којима су регулисана људска права, односно њихову усклађеност са међународним документима, већ узимају у обзир колико се људска права остварују у пракси, тј. контролишу и рад државних органа.²⁹⁰

На основу поднетих извештаја, комитети своје виђење о стању људских права и слобода, односно чињенице које говоре о томе у којој је мери држава извршила обавезе преузете конвенцијом, износе у форми закључних запажања и истовремено

288 Ова врста контроле, преузета из праксе Међународне организације рада, први пут је у оквиру УН дефинисана Конвенцијом против расне дискриминације.

289 Конвенције различито дефинишу период у којем се мора поднети извештај – Пакт о људским и политичким правима дефинише обавезу држава да подносе извештај у року од једне године од дана потписивања Пакта, а након тога, на захтев Комитета за људска права (најчешће сваке четири године); Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица утврђује обавезу подношења извештаја у року од једне године од дана приступања Конвенцији, а потом сваке пете године; Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена утврђује само обавезу подношења извештаја, не и рок у којем се то мора учинити.

290 Да би подаци о стању људских права били валидни и прецизни, државе састављају своје извештаје по упутствима које су саставили комитети, односно комитети прикупљају податке о стању људских права у одређеној држави од више извора – невладиних организација, стручних организација и сл.

упућују држави препоруке у погледу мера и активности које би требало предузети у циљу испуњавања обавеза преузетих уговорима.²⁹¹

У том смислу, илустративан је поступак административне контроле који се спроводи у оквиру Комитета за људска права као једног од најстаријих уговорних тела УН. Реч је о сложеној процедури која подразумева, пре свега, активно учешће државе чланице, односно дијалог представника држава са представницима Комитета за људска права.

Поступак започиње подношењем иницијалног извештаја државе о стању људских права и наставља се подношењем периодичних извештаја, који би требало се одно-

291 У оквиру закључних запажања Комитета за људска права која се односе на Србију, као позитиван аспект, у погледу институционалне заштите људских права, истакнуто је усвајање Закона о омбудсману, који овој институцији даје широке надлежности у погледу људских права и слобода, у складу са Париским принципима, као актом који дефинише надлежности и активности националних институција за заштиту људских права. С друге стране, Комитет за људска права је дао препоруку Републици Србији да институцији Омбудсмана обезбеди адекватна материјална средства и људске ресурсе како би заиста могао да обавља своју функцију националног превентивног механизма. Вид. CCCPR/c/SRB/CO/2.

Такође, Комитет за економска, социјална и културна права у оквиру закључних разматрања, позитивно је оценио успостављање институције Омбудсмана у правном систему Републике Србије, али је и упутио препоруке у смислу неопходних легислативних измена у циљу ефикасније интеракције омбудсмана са међународним системом заштите људских права. Истовремено је нагласио неопходност интензивнијег учешћа ове институције у законодавном поступку, посебно наглашавајући да је потребно да надлежни органи у Републици Србији узимају у обзир мишљења омбудсмана у процесу доношења закона и формулисања програма у области економских, социјалних и културних права. Вид. E/C.12/SRB/CO/2.

Слична запажања изнео је и Комитет за укидање свих облика расне дискриминације, који је посебно нагласио потребу јасније дефинисане поделе надлежности институција које се баве заштитом од дискриминације, међу којима је и институција Омбудсмана у Републици Србији. Вид. CERD/C/SRB/CO/1.

Комитет против мучења похвалио је формирање посебне службе у оквиру институције омбудсмана задужене за унапређење положаја лица лишених слободe, истовремено упућујући препоруке Републици Србији да омогући институцији омбудсмана да непристрасно контролише и истражује наводне пропусте у раду полиције, да све релевантне надлежне институције узимају у обзир препоруке упућене од стране Омбудсмана, да се доносе одговарајући закони и успостави омбудсман за права деце. Вид. CAT/C/SRB/CO/1.

Комитет за права детета је у својим закључним запажањима, поред осталог, навео и да би Република Србија треба да омогући да деци буду лако доступни механизми заштите њихових права, посебно подношење жалби у погледу кршења њихових права. Вид. CRC/C/OPSC/CSRB/CO/1.

Комитет за укидање дискриминације жена констатовао је у закључним запажањима да би требало предузети одговарајуће мере у погледу обезбеђења доступности и транспарентности рада Повереника за родну равноправност и надлежне службе у оквиру институције омбудсмана у Републици Србији, као надлежних институција за случајеве родне дискриминације. Вид. CEDAW/c/srb/co/2-3.

се на области људских права и слобода, у којима: (1) постоје одређени недостаци, апострофирани у закључним напоменама Комитета, (2) односно области у којима је постигнут одређени напредак, тј. у којима је дошло до унапређења легислативне или институционалне заштите људских права и слобода.

У току овог поступка контроле, поднети извештаји се разматрају у присуству представника државе која је извештај поднела. Посебно значајну улогу у поступку има Оперативна група која пре одржавања пленарне сесије издваја најзначајнија питања, која би требало посебно да буду третирана у оквиру пленарне сесије, односно дијалога са представницима држава.

У завршној фази, на основу спроведеног поступка, доносе се закључна запажања, акт који има одговарајућу структура и обухвата: увод, позитивне аспекте, факторе који ометају имплементацију Конвенције, појаве у односу на које Комитет изражава забринутост и упућује предлоге и препоруке. Такође, закључна запажања садрже и препоруке којима се захтева њихова примена у држави, као и датум када држава треба да поднесе следећи периодични извештај.

У циљу праћења активности држава у реализацији закључних напомена, односно препорука и сугестија у погледу људских права, које су у њима садржане, Комитет за људска права именује специјалног известиоца који подноси извештај овом телу о предузетим активностима државе у реализацији закључних запажања.²⁹²

У оквиру овог поступка пожељна је сарадња и са специјализованим агенцијама и другим телима УН. Специјализоване агенције УН, уколико располажу одређеним информацијама које се односе на стање људских права у држави чији се извештај разматра у оквиру Комитета за људска права, могу поднети писане извештаје Комитету, односно о томе га обавестити преко својих представника који се овом телу могу обратити директно, на почетку седнице.

У циљу адекватног информисања Комитета за људска права о стању људских права и слобода у државама чланицама, поред извештаја држава, који су примарни извор информација, могуће је да Комитет затражи и извештаје других релевантних субјеката, посебно невладиних организација и националних институција за заштиту

292 У Извештају специјалног известиоца у погледу спровођења препорука упућених Републици Србији, у оквиру закључних запажања, посебно је третирано питање ефикасности судске заштите, те је на основу информација добијених од државе и невладине организације процена Комитета била да је неопходно предузети даље акције у погледу поступка избора носилаца судијске функције, али у погледу трајања судског поступка. Вид. ССРР/с/107/2.

људских права. Извештаји ових независних субјеката требало би да се достављају у писаној форми, а обавезно пре одржавања седнице на којој се разматра извештај државе на коју се они односе.

Комитет за људска права у својим контролним поступцима (механизмима) посебним актом²⁹³ дефинише позицију националних институција за заштиту људских права. Ове институције означене су као значајан партнер Комитета за људска права, односно као субјекти који имају задатке у сфери људских права, како на националном, тако и на међународном нивоу.

У националним оквирима, ове институције имају едукативну и саветодавну функцију. У оквиру едукативне функције националне институције за заштиту људских права промовишу значај људских права уопште, као и рад Комитета за људска права, те јавности приближавају начин функционисања механизма заштите права који постоје у оквиру ових тела. Као саветодавна тела, националне институције пружају помоћ држави у погледу предузимања легислативних и других мера неопходних за спровођење Међународне конвенције о људским и политичким правима.

На међународном нивоу, националне институције подстичу државе да извршавају своје међународне обавезе јер се појављују као контролни механизми у односу на државу. Наиме, националне институције за заштиту људских права, као независна тела, достављају информације о имплементацији Конвенције у националним оквирима, односно прате и надгледају реализацију закључних запажања Комитета за људска права у легислативи и пракси држава чланица, и о томе информишу Комитет за људска права. Међутим, ове институције не само да информишу Комитет о предузетим мерама и активностима, већ врше и евалуацију њихове ефикасности у процесу заштите људских права.

Ове институције могу допринети имплементацији закључних разматрања кроз више активности, пре свега кроз упознавање свих релевантних субјеката са садржајем закључних запажања, организовањем консултација са представницима владе, парламента, али и невладиног сектора.

Комитет за људска права подстиче рад националних институција за заштиту људских права достављајући им одговарајуће информације и савете о томе на који начин, својим радом, могу да допринесу ефикасности Комитета за људска права и утичу на побољшање стања људских права и слобода у држави у којој су формиране.

293 Вид. ССРР/с/106/3.

Посебан вид заштите људских права и слобода у оквиру уговорних тела остварује се поступањем Комитета по жалбама, које могу поднети појединци или друге државе уговорнице. У зависности од тога ко је подносилац жалбе, разликују се две врсте поступака: (1) поступак по индивидуалним представкама и (2) међудржавни поступак.

Важно је истаћи да за разлику од административне контроле која је обавезна за све државе које приступе међународном споразуму, за вођење поступка по жалбама, неопходна је накнадна сагласност државе давањем посебне изјаве²⁹⁴ или ратификацијом додатног протокола.²⁹⁵

6.1. Разматрање представки

Поступак по индивидуалним представкама пред уговорним телима²⁹⁶ може покренути појединац или група појединаца којима су повређена људска права и слободе, уколико су испуњена два услова: (1) да је повреда права загарантована Конвенцијом извршена од стране државе под чијом се надлежношћу налазе и (2) да је држава дала пристанак на вођење ове врсте поступка пред уговорним телима.

Поступак по индивидуалним представкама у оквиру уговорних тела, представља важан облик заштите људских права, јер се на овај начин директно указује на облике и начине њиховог кршења. Истовремено, постаје транспарентнији положај жртве чија су права угрожена, односно онемогућена и обезбеђује се њена ефикаснија заштита на међународном нивоу. Отуда је у теорији изражен став да се будућност уговорних

294 На основу члана 31 Међународне конвенције о заштити свих особа од принудних нестанака прецизирано је да држава потписница може након ратификације изјавити да пристаје на надлежност Комитета да прима и разматра индивидуалне представке упућене Комитету од стране појединаца који тврде да су били жртве кршења људских права од стране те државе. Члан 32 утврђује да је могуће водити и међудржавне спорове.

295 У том смислу, Комитет за укидање свих облика дискриминације жена, своју надлежност за поступање по индивидуалним представкама заснива на Додатном протоколу уз Конвенцију. Вођење међудржавних спорова, према одредбама ове конвенције, није могуће, односно Комитету није додељена ова врста надлежности.

296 Због карактера права загарантованих Конвенцијом о економски, социјалним и културним правима, као и Конвенцијом о правима детета, поступак по индивидуалним представкама није било могуће водити пред Комитетом за економска, социјална и културна права, односно Комитетом за права детета. Како је 5. маја 2013. усвојен Додатни протокол уз Конвенцију о социјалним и економским правима којим је омогућено покретање поступка пред Комитетом за економска, социјална и културна права, једино уговорно тело пред којим се не може покренути овај поступак јесте Комитет за права детета.

механизма заштите креће у правцу индивидуализације представки којима се указује на повреде људских права и слобода.²⁹⁷

И овај систем заштите ипак има своје недостатке, који се манифестују тако да још увек велики број држава чланица УН није ратификовао конвенције на основу којих су формирана уговорна тела, односно додатне протоколе који представљају основ за вођење поступака против држава. На тај начин велики број жртава није у могућности да се у случају повреда основних људских права и слобода обрати комитетима и добије адекватну заштиту.

Посебан проблем чини необавезујући карактер одлука које доносе комитети, те се државе различито односе према овим обавезама: од оних које своје обавезе извршавају и у складу са тим врше одговарајуће измене у националним законодавствима, како би спречиле понављање повреда људских права, до држава које игноришу препоруке које су им упућене.²⁹⁸ Ово су разлози да се у пракси више користе механизми заштите људских права на регионалном нивоу (нпр. Европски суд за људска права, Међуамерички суд и др.) које карактерише ефикаснији и обавезујући систем примене донетих одлука, што је објашњено на одговарајућем месту у раду.

Поред постојећих облика заштите људских права, у оквиру комитета су установљене и додатне функције које имају за циљ спровођење превентивних мера, односно благовремено реаговање комитета у случају масовног и систематског кршења људских права.

297 A de Zayas, „The Examination of Individual Complaints by the United Nations Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights“, (eds. G. Alfredsson, J. Grimheden, B. Ramcharan, A. De Zayas), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London 2001, 73.

298 Реакција на овакво понашање држава уследила је у оквиру Комитета за људска права који је 1990. именован Известношћу за праћење препорука и утврдио његова овлашћења – од обраћања државама и могућности да захтева обавештења о мерама које држава предузима у циљу примене одлуке Комитета до могућности да посети државу и да се непосредно увери у спровођење одлуке. Ову праксу Комитета за људска права следили су и Комитет против мучења, Комитет за укидање расне дискриминације и Комитет за укидање дискриминације жена.

6.2. Истражне процедуре

У оквиру појединих комитета ОУН²⁹⁹ установљена је могућност да се покрене истражна процедура у ситуацијама масовног кршења људских права. Ова процедура се покреће *ex officio*, кад постоје поуздане информације о кршењу људских права, а услов је да држава прихвати њено спровођење. Треба нагласити да државе нерадо пристају на спровођење овог поступка јер избегавају да благовремено реагују у току и након завршене истражне процедуре и не предузимају неопходне мере које су им предложене.

Специфична функција, која постоји само у оквиру Поткомитета против мучења јесте систем редовног инспекцијског испитивања места у државама чланицама у којима се налазе лица лишена слободе.³⁰⁰ Циљ ове мере је благовремено поступање Поткомитета и вршење контроле у циљу спречавања било ког облика нехуманог поступања према овој категорији лица. Сличан облик контроле успостављен је и на регионалном нивоу, у оквиру Европског комитета, што је објашњено на одговарајућем месту у раду.

У оквиру Комитета за укидање расне дискриминације установљен је поступак упозоравања, као посебан вид заштите људских права, који се састоји у превенцији постојећих проблема, односно спречавања њиховог прерастања у конфликте већих размера. Критеријуми за покретање овог поступка у оквиру Комитета за укидање расне дискриминације јесу: (1) непостојање одговарајуће законске регулативе којом би се забрањивали сви облици расне дискриминације; (2) постојање одређеног обрасца ескалације расне нетрпељивости и насиља; (3) расна пропаганда или позивање на расну нетрпељивост, посебно од стране изабраних представника.³⁰¹

299 Ова функција установљена је у оквиру Комитета за економска, социјална и културна права, Комитета за права особа са инвалидитетом, Комитета против мучења, Комитета за укидање дискриминације жена.

300 Према одредбама Додатног протокола, Поткомитет има неограничени приступ свим местима у којима лица могу бити лишена слободе и информацијама које се односе на ова лица. У складу са тим Поткомитет може да посети полицијске станице, затворе, притворске јединице, установе за ментално здравље и сл. Том приликом Поткомитет може насамом обавити разговор са лицем лишеним слободе, као и са свим другим лицима од којих може добити релевантне податке, укључујући представнике власти, националних организација које се баве заштитом људских права, представницима невладиног сектора, адвокатима, лекарима и другим лицима, које не могу бити подвргнуте санкцијама због сарадње и прослеђивања информација Поткомитету.

301 Од 1993. када је у оквиру Комитета за принудне нестанке уведен овај поступак, примењен је на више од 20 држава чланица. Комитет је реализовао и две посете државама чланицама у оквиру овог поступка, а обратио се другим телима у оквиру УН (Генералном секретару, Савету

Нови поступак у циљу проналажења, односно ослобађања несталих лица установљен је у оквиру Комитета за принудне нестанке.³⁰² Комитету се у овом случају, због специфичности ситуације и потребе за хитним реаговањем, може обратити било које лице које има интерес да нестало лице буде пронађено како би се спречиле теже последице по нестало лице. Подносилац захтева није у обавези да пре него што се обратити Комитету искористи сва правна средства у домаћем правном систему. Комитет има широка овлашћења, те може захтевати да држава уговорница на чијој се територији нестанак догодио примени привремене мере како би се спорна ситуација решила у што краћем року.

7. Високи комесар за људска права УН

Поред постојећег система заштите људских права у оквиру Уједињених нација, Резолуцијом Генералне скупштине³⁰³ основан је посебан орган, Високи комесар за људска права, са циљем успостављања ефикасније заштите људских права и слобода на међународном нивоу. Сходно одредбама овог акта, Високи комесар би требало да допринесе реализацији циљева УН у области за коју је основан.

Идеја о потреби стварања посебног комесара УН јавила се већ средином XX века.³⁰⁴ Ипак, тадашње иницијативе нису биле прихваћене све до завршетка хладног рата, односно тек почетком деведесетих година створени су услови за њихову реализацију и усвајање резолуције којом је формиран посебан орган са примарним циљем заштите људских права у оквиру УН.

Истовремено са успостављањем новог органа у систему УН, оформљена је и Канцеларија Високог комесара за људска права, са приоритетним циљем да својом делатношћу укупно допринесе заштити људских права. На овај начин питање заштите људских права стављено је у фокус пажње међународне заједнице како у оквиру УН, тако и ван контекста ове организације.

безбедности и другим телима) у случају шест држава чланица. У оквиру овог поступка Комитет може доносити одлуке, изјаве и резолуције, Вид. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIntro.aspx>.

302 Поступак је установљен на основу члана 30 Конвенције о принудним нестаницима.

303 Резолуција Генералне скупштине 48/141 од 20. децембра 1993.

304 Уругвај је педесетих година предложио стварање посебног органа који би пратио примену Повеље о људским правима, да би током шездесетих година Костарика предложила стварање посебне институције – Високог комесара за људска права.

Како је, због значаја људских права у оквиру УН, рад њених органа делом посвећен и заштити људских права и основних слобода, они се, у остваривању овог циља ослањају на сарадњу са Високим комесаром.³⁰⁵ Активности Канцеларије Високог комесара посредно утичу и на одлуке које се доносе у оквиру тела УН, како политичких, тако и уговорних, јер она за њих припрема извештаје о стању људских права на основу којих ова тела доносе одлуке.

Канцеларија Високог комесара помаже и у раду Савета за људска права УН, те је посебно значајна подршка коју пружа приликом реализације специјалних поступака – укључујући специјалне известиоце, независне експерте и радне групе које је Савет именован да прате стање људских права у појединим областима. У овом процесу, Канцеларија има више активности, од саветовања о најадекватнијим методама рада до организовања различитих облика прикупљања информација које треба да укажу на стварно стање људских права у одређеној држави.

Активности Канцеларије реализују се приликом посета независних експерата појединим државама, односно у поступку одлучивања о жалбама поднетим од стране жртава кршења људских права, као и обраћања владама држава чланица у име оштећених. Како су независни експерти овлашћени да прате у којој мери државе испуњавају своје обавезе, Канцеларија Високог комесара учествује и у овом поступку, што је још једна димензија рада у процесу успостављања стандарда људских права и надгледања њихове примене.

Према одредбама резолуције,³⁰⁶ институција Високог комесара има овлашћења да промовише и штити људска права и пружа саветодавне услуге и финансијску помоћ државама и регионалним организацијама за заштиту људских права. Посебно, ова институција унапређује међународну сарадњу у циљу промовисања и заштите људских права и учествује у отклањању препрека за њихово потпуно остваривање. Истовремено, у складу са Резолуцијом, Високи комесар своје активности остварује у оквирима међународних докумената, пре свих Повеље УН, као и Универзалне декларације о људским правима УН. Деловање ове институције у смислу промоције и заштите људских права карактерише непристрасност и објективност и спроводи се кроз конструктиван међународни дијалог и сарадњу у оквиру којих, све државе, без обзира на политички, економски и културолошки оквир, имају обавезу да поштују и штите људска права и основне слободе.

305 Канцеларија Високог комесара је Секретаријат Савету за људска права, најзначајнијем међувладиноме телу задуженом за питања људских права и слобода.

306 Резолуција UN doc. A/RES. 48/141.

У реализацији постављених циљева и испуњавању обавеза у заштити људских права, Високи комесар пружа помоћ државама у виду експертиза и стручних тренинга у областима правосуђа, легислативних реформи, изборног процеса, а нарочито у погледу имплементације међународних стандарда људских права и слобода. Истовремено, Високи комесар помаже и другим организацијама који имају обавезе да штите људска права, у испуњавању њихових активности, и посебно појединцима да остваре зајемчена права и слободе.

Такође, Канцеларија Високог комесара активно сарађује са владама држава, представницима цивилног друштва, националним институцијама за заштиту људских права, али и међународним организацијама (нпр. Канцеларија Високог комесара за избеглице, Међународна организација рада и др.), чије су активности усмерене на заштиту људских права и слобода.

У оквиру ове институције, део активности је усмерен на успостављање међународних стандарда људских права, као и праћење њихове имплементације у државама. Канцеларија Високог комесара активно учествује и даје помоћ приликом изградње капацитета држава чланица да адекватно одговоре на изазове у процесу заштите људских права. Због тога, се отварају канцеларије Високог комесара у појединим државама,³⁰⁷ као и регионалне канцеларије³⁰⁸ преко којих се реализује ефикасна сарадња са државама, односно регионалним међународним организацијама за заштиту људских права. Један од облика промовисања и заштите људских права Канцеларија остварује и кроз мировне мисије и то кроз поступке „обезбеђивање правде“ и одговорности у остваривању мировних процеса, превенцију кршења људских права, изградњу и јачање националних капацитета и институција, као и укључивање заштите људских права у све програме УН.³⁰⁹

307 До краја 2010. отворене су канцеларије у Боливији, Камбоџи, Колумбији, Гватемали, Гвинеји, Мауританији, Мексику, Непалу, Окупираним палестинским територијама, Косову, Тogu и Уганди.

308 До краја 2010. Канцеларија Високог комесара је имала 12 регионалних центара који покривају подручја Источне Африке (Адис Абеба), Јужне Африке (Преторија), Западне Африке (Дакар), Централне Америке (Панама), Јужне Америке (Сантјаго), Европе (Брисел), Централне Азије (Бишкек), Југоисточна Азија (Бангкок), Пацифика (Сува), Средњег истока (Бејрут). Такође, постоји Центар за људска права и демократију за Централну Африку у Камеруну, као и Центар за едукацију у Катару. Видети ближе, <http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx>

309 До краја 2010. Канцеларија је ангажовањем скоро 635 представника учествовала у раду 14 мировних мисија у Авганистану, Бурундију, Централноафричкој Републици, Обали Слоноваче, Дарфуру, Демокатској Републици Конгу, Гвинеји Бисао, Хаитију, Либерии, Сијера Леонеу, Сомалији, Судану и Демократској Републици Источни Тимор. <http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx>.

Посебно је значајна улога Канцеларије у поступку превенирања кршења људских права, односно обављања истраге у случају постојања индиција о њиховом озбиљном кршењу. У том смислу, основана је и посебна организациона целина – Јединица за брзо реаговање,³¹⁰ која у циљу адекватне реакције на ситуације које потенцијално представљају кршење људских права може оформити: (1) мисије које би имале за циљ да испитају стварну ситуацију у одређеној држави и (2) комисије са задатком да испитају оптужбе које се односе на кршење људских права.

У претходне две деценије, од оснивања Канцеларије, начињен је значајан помак у заштити људских права и слобода на међународном плану. Активности које су реализоване у оквиру ове институције, пре свих оне које су имале превентивни карактер (организовања обуке и помоћи националним програмима, подршке националним органима специјализованим за заштиту људских права и слобода), допринеле су легислативним и политичким реформама које су значиле и унапређење заштите људских права на националном нивоу.³¹¹

8. Рефлексија система заштите људских права УН на националне системе

Питање људских права, како је објашњено, представља једно од централних питања којима се бави систем УН, а кључни механизам за њихову ефикасну заштиту јесу институције које се на националном нивоу баве промоцијом и заштитом људских права.

Системско бављење питањима институционализације, остваривања и заштите људских права и слобода на националном нивоу започело је 1946. у оквиру Економског и социјалног савета УН. Државе чланице су биле позване да размотре могућност формирања одговарајућих институција – локалних комитета за заштиту људских права, што је требало да представља први корак на плану националне институционализације ових активности.

310 Ова јединица (Rapid Response Unit) основана је 2006, од када је спровела или координирала успостављање више истражних комисија. Такође, ова јединица је реализовала мисију за процену стања људских права у Тогоу, Сијера Леонеу, Боливији, Сомалији и Мадагаскару. Вид. <http://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/WorkInField.aspx>.

311 Такође, значајно је деловање Канцеларије када већ наступе повреде људских права јер се на годишњем нивоу овом органу поднесе више од 7.500 жалби којима се указује на кршење људских права и слобода, а све у току жалбеног поступка у оквиру уговорних тела УН.

Међутим, значајнијих активности на овом плану није било све до седамдесетих година када су усвојене одговарајуће смернице Комисије и Генералне скупштине УН за оснивање националних институција за заштиту људских права. Први значајан корак у успостављању општег правног оквира у овој сфери било је доношење Париских принципа.³¹² Реч је о скупу стандарда које је неопходно остварити како би националне институције адекватно обављале заштиту људских права и биле кореспондентне са одговарајућим међународним институцијама.

8.1. Париски принципи и национална институционализација заштите људских права

У циљу успостављања универзалних стандарда за заштиту људских права, Париски принципи садрже више критеријума који се примењују у изградњи националних институција у овој области. Заједнички именитељ принципа садржаних у овом документу изражава се кроз две фундаменталне активности националних институција. Наиме, Париски принципи, посебно апострофирају активности националних институција у сфери: (1) заштите људских права (пријем жалби, поступање по жалбама, решавање спорних случајева, медијација и посматрачке активности) и (2) промоције људских права (едукација, рад на терену, промоција у медијима, публикације, саветовање и помоћ владама држава).³¹³

Париски принципи утврђују оквир деловања националних институција за заштиту људских права, као и садржај њиховог рада. Њима се, пре свега, утврђују мандат и надлежност ових институција. Наглашава се да је у оквиру националних правних система потребно дефинисати што шире надлежности ових институција. Овако дефинисане надлежности најпотпуније се остварују кроз уставно и законско одређење активности ових институција, уз напомену да није неопходно обезбедити кумулацију уставног и законског регулисања.³¹⁴ Довољан је и само законски оквир да би делат-

312 Принципи су усвојени на Првој међународној радионици посвећеној националним институцијама за промоцију и заштиту људских права одржаној у Паризу 1991. Париски принципи представљају међународне стандарде и прописују одређене услове за оснивање и функционисање националних институција за заштиту људских права.

313 Вид. UN doc. A/RES/48/134 од 20. децембра 1993.

314 Око трећине националних институција за заштиту људских права засновано је на уставу, око трећине на закону, док је, оквирно, око 15% националних институција за заштиту људских права засновано и на уставу и на закону, OHCHR, „Survey of national human rights institutions“. Вид. <http://www.nhri.net/2009/Questionnaire> .

ност националне институције испунила критеријуме утврђене Париским принципима. Ипак, треба нагласити да се уставним одређењем садржаја рада ових институција обезбеђују снажније правне претпоставке за успешност њиховог рада.

Посебно је значајно да акти извршне власти нису подобни за оснивање ових институција, јер директно угрожавају њихову самосталност и омогућавају недозвољен утицај на њихово деловање и рад. Јер, како је објашњено, основна претпоставка успешности рада ових институција јесте да су самосталне и независне у свом раду.³¹⁵

С тим у вези треба истаћи да је у циљу остваривања самосталности и транспарентности рада националних институција за заштиту људских права неопходно да се њихово оснивање заснива на актима законодавне власти, и то пре свега на уставу као највишем правном акту у конкретном правном систему.

Када је у реч о врсти надлежности ових институција, њихова активност се може односити само на заштиту одређених права, односно права и слобода одређених друштвених група. Оваква врста ограничења надлежности националних институција често се среће у пракси и није у супротности са одредбама Париских принципа.

Националне институције за заштиту људских права могу имати утицај и на рад парламента. Овај утицај се остварује кроз давање коментара на предлоге закона у циљу испуњавања стандарда у заштити људских права и слобода. Такође, ове институције могу, у извесном смислу, остваривати контролну функцију и у односу на рад судова, уз пуно поштовање њихове независности. Наиме, вршећи увид у судску праксу, ове институције су овлашћене да дају препоруке у циљу ефикасније заштите људских права.

Емпиријски подаци из упоредноправне анализе показују да националне институције за заштиту људских права немају надлежност (мандат) у областима које се односе на рад војних органа, безбедносних служби и међународне односе, што није у супротности са одредбама Париских принципа. Дакле, ове области нису, на овај начин, институционално „покривене“ у смислу заштите људских права и слобода.³¹⁶

315 Међународни комитет за националне институције за заштиту људских права, мишљење Поткомитета за акредитацију. Вид. <http://www.nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation>).

316 Полазећи од универзалности заштите људских права и слобода ова ограничења представљају изузетак и сасвим извесно нису у духу Париских принципа. Јер, заштита људских права у цивилизацијском смислу треба да је неограничена, на који начин се остварује њен пуни смисао.

Посебан аспект у раду националних институција за заштиту људских права и слобода представљају рокови у којима се може тражити заштита људских права. Предмет рада ових институција јесу повреде и угрожавања људских права и слобода који су се догодили након њиховог оснивања. Ова врста временског ограничења уведена је због њиховог ефикаснијег рада.³¹⁷

Париским принципима прецизно је утврђен и обим надлежности националних институција за заштиту људских права. Међу њима посебно су значајне следеће:³¹⁸ (1) упућивање влади или парламенту и осталим надлежним државним институцијама, како по сопственој иницијативи, тако и на захтев наведених институција, мишљења, предлога, препорука које се односе на различите аспекте заштите људских права; (2) учешће у процесу хармонизације националних прописа са међународним инструментима којима су регулисана људска права; (3) учешће у процесу ратификације и имплементације међународних правних аката којима су регулисана људска права; (4) учешће у поступку подношења извештаја УН као и регионалним институцијама за заштиту људских права о стању људских права на националном нивоу, давањем независних мишљења; (5) сарадња са међународним и регионалним институцијама за заштиту људских права, као и са осталим институцијама које се на националном нивоу баве заштитом људских права; (6) учешће у програмима и истраживањима који се односе на питање људских права; (7) подизање опште свести о значају људских права и борба против свих облика дискриминације.³¹⁹

Важно је да у свом раду националне институције, приликом вршења наведених активности, морају имати пуну независност. Такође, посебно је наглашена могућност да ове институције делују и по сопственој иницијативи, а не само у случају обраћања надлежних државних институција и појединаца. Ово највише долази до изражаја код овлашћења за подношење извештаја државним органима о било ком питању које се односи на људска права, када су националне институције у могућности да наведене акте подносе и по сопственој иницијативи, односно да исте публикују и учине доступним јавности, и то без ограничења и претходне сагласности надлежних државних органа.

317 Изузетак у односу на забрану ретроактивности мора да буде јасно предвиђен статутом саме институције.

318 A/RES/48/134, од 20. децембра 1993.

319 A/RES/48/134, од 20. децембра 1993.

Наведене активности које су прецизиране Париским принципима не представљају коначан списак овлашћења која чине мандат националних институција за заштиту људских права, већ минимум који треба остварити, тј. основ који би националним прописима требало допунити и проширити.

Париске принципе не би требало тумачити као потпуно обавезујуће, у смислу да национална институција за заштиту људских права истовремено испуњава све активности које су њима предвиђене. Примарни циљ Париских принципа, како је објашњено, јесте заштита независности и аутономије ових институција. Овај циљ се остварује кроз забрану да се националним, уставним или законским актима, на било који начин ограничава деловање ових институција у областима за које су надлежне.

Као једну од обавеза националних институција, Париски принципи утврђују и сарадњу са другим организацијама за заштиту људских права, како националним, тако и међународним. Посебно се инсистира и у савременим условима актуелизује сарадња са ОУН,³²⁰ а све у циљу ефикасније заштите људских права и слобода.

Када је реч о саставу и организацији рада националних институција за заштиту људских права и слобода, Париским принципима је одређено да сам поступак избора мора гарантовати заступљеност свих друштвених групација инволвираних у промоцију и заштиту људских права, а посебно: представника невладиних организација, квалификованих експерата, представника парламента, као и владе.³²¹ Такође, приликом избора чланова националних институција за заштиту људских права није дозвољено постојање било ког облика дискриминације, а посебно полне дискриминације.³²²

Примарни циљеви националних институција за заштиту и промоцију људских права наведени су у претходном излагању, а услов за њихово остваривање јесу независност и самосталност у раду ових институција.

Аутономија и независност у односу на државне органе јесу основни предуслов за успешно деловање ових институција. Било какав утицај државе и њених органа недозвољен је и онемогућава ефикасно спровођење активности које спадају у мандат ових институција. Како су националне институције органи које оснива и финансира држава, морају се испунити одређене претпоставке за њихов ефикасан рад, које се односе на легислативну, оперативну и финансијску аутономију.

320 A/RES/48/134 од 20. децембра 1993.

321 A/RES/48/134 од 20. децембра 1993.

322 Мишљење Поткомитета за акредитацију <http://www.nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation>.

Легислативна аутономија односи се на акт којим се институција оснива и подразумева да се његовим одредбама мора омогућити независност њеног рада на начин да се обезбеди самостално деловање, пре свега у погледу доношења одлука.

Оперативна аутономија има двојачко значење и подразумева како независност у погледу утврђивања и спровођења интерних правила, тако и слободу доношења свих аката без претходног одобрења од стране државних органа.

Када је реч о финансијској аутономији, Париским принципима се посебно утврђује обавеза државе да обезбеди одговарајућу инфраструктуру и надокнаде за рад службеника како би била остварена потпуна самосталност у раду и онемогућена финансијска дискриминација која би угрозила рад институције.³²³ Начини финансирања се разликују, а пожељно је да буду регулисани и посебним законом. Такође, националне институције за заштиту људских права могу имати и сопствени буџет, који, у зависности од националних прописа, може бити под контролом парламента, односно владе, тј. ресорног министра. У оба случаја, финансирање рада институције не сме бити подложно било каквој врсти арбитрности и зависити од садржаја аката и мишљења који се доносе у оквиру институције.

Независност рада националних институција за заштиту људских права обезбеђује се и кроз адекватан поступак избора њихових чланова. Овај поступак треба да буде транспарентан и прецизиран уставним или законским прописима и треба да обезбеђује избор чланова који поред професионалних квалификација имају и одговарајуће искуство (и афирмисаност) у области заштите људских права. Посебно је значајно питање трајање мандата овако изабраних чланова. Наиме, дужина трајања мандата чланова институције требало би да обезбеди сталност рада институције. Практична искуства показују да оптимум трајања њиховог мандата треба да буде дужи од трајања мандата владе како би се избегао утицај извршне власти на њихов рад.

8.2 Париски принципи и Међународни координациони комитет (аспект акредитације)

Рад националних институција за заштиту људских права које делују у складу са Париским принципима на међународном нивоу контролише и координира Међународни координациони комитет.³²⁴ Основне активности Међународног коор-

323 A/RES/48/134 од 20. децембра 1993.

324 Међународни координациони комитет за националне институције за заштиту људских права (ICC) основан је 1993.

динационог комитета реализују се, пре свега, кроз: (1) интеракцију и сарадњу националних институција са системом УН; (2) сарадњу и координацију рада националних институција у оквиру регионалних координационих комитета; (3) организацију конференција; (4) комуникацију између чланова националних институција.

У оквиру овог комитета одвија се и процес акредитације националних институција за заштиту људских права који представља проверу њиховог рада на плану заштите људских права, односно усаглашености са одредбама Париских принципа.³²⁵ У зависности од тога у којој мери национална институција испуњава услове постављене Париским принципима, током процеса акредитације она може бити сврстана у једну од три категорије:

(1) А-члан са правом гласа: потпуна усаглашеност са Париским принципима, чиме национална институција добија могућност да учествује у раду међународних и регионалних организација националних институција, као и могућност да учествује у раду Савета за људска права УН;

(2) Б-члан посматрач: непотпуна усаглашеност са Париским принципима, тако да национална институција у раду међународних и регионалних организација може учествовати само у својству посматрача, без права гласа, а ограничено је и учешће у раду Савета за људска права УН;

(3) нечлан: потпуна неусаглашеност са Париским принципима, тако да држава чланица може учествовати у раду Међународног координационог комитета, али само на позив председавајућег Бироа³²⁶ овог тела.³²⁷

Акредитација, дакле, има изузетан значај за националну институцију како на међународном нивоу, тако и у оквиру државе у којој функционише. Национал-

325 Када институција подноси захтев за чланство у Међународном координационом комитету, истовремено се и доноси одлука о акредитацији. Поред неопходне документације, институција треба да поднесе доказе о свом ефективном функционисању, а почетна акредитација је могућа тек након деловања националне институције у периоду од једне године или дуже. Вид. *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, UN, 2010.

326 Биро је извршно тело, надлежно за доношење одлуке о акредитацији. Биро чини 16 чланова (по четири члана из сваке регионалне групе – Африка, Америка, Азија и Европа).

327 Институција која није добила А статус може поново да аплицира, без временског ограничења, а у поновном процесу посебна пажња се усмерава на оне области које су биле означене као проблематичне током иницијалне акредитације. Остале институције подложне су поступку реакредитације сваких пет година како би се осигурао постојећи ниво сагласности са Париским принципима, односно унапреду. Вид. „*National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*“, UN 2010, 44–45.

на институција, уколико је акредитована, добија могућност да учествује у раду Међународног комитета за људска права и у раду органа УН за заштиту људских права,³²⁸ и на тај начин активно учествује у стварању и примени како регионалних, тако и међународних механизма заштите људских права.

Такође, уколико национална институција није акредитована, то указује на различите недостатке у њеном раду, у распону од непостојања независности и самосталности до неефикасности у раду, односно пропуста у заштити људских права и слобода. Због тога конкретне националне институције бивају санкционисане искључивањем из међународног система заштите.³²⁹

8.3. Модели националних институција за заштиту људских права

Националне институције за заштиту људских права разликују се у погледу обима и врсте овлашћења која имају, као и у погледу назива и структуре. Наиме, Париским принципима утврђен је само минимум овлашћења који национална институција треба да има, а државама је остављена могућност да саме изаберу најбољи модел у оквиру којег ће се спроводити активности утврђене Париским принципима.³³⁰

Важно је истаћи да не постоји јединствени и општеприхваћени назив за националне институције за заштиту људских права, те да се, у зависности од региона, правне традиције и праксе појављују различити називи, од којих су најраспрострањенији: (1) Заштитник грађанских права, (2) Комесар, (3) Комисија за људска права, (4) Институт или центар за људска права, (5) Омбудсман, (6) Парламентарни омбудсман или комесар за људска права, (7) Јавни правобранилац, (8) Парламентарни заштитник.³³¹

328 До јуна 2010, акредитовано је 67 националних организација за заштиту људских права у оквиру Међународног координационог комитета. Вид. „National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities“, UN, 2010, 44.

329 У поступку акредитације, пријава се подноси Секретаријату ОНСНР, који припрема извештаје за Поткомитет за акредитацију. У оквиру Поткомитета се прегледају и анализирају пријаве и упућују препоруке Бироу Међународног координационог комитета. Чланови Поткомитета су по једна национална институција из четири регионалне групе: Африка, Америка, Азија и Европа, чији чланови се бирају на период од три године са могућношћу реизбора. Рад Бироа и Поткомитета подржава и Канцеларија Високог представника за људска права УН, односно Секција за националне институције и регионалне механизме. Вид. www.nhri.net.

330 Резолуцијом Комисије УН о људским правима 2002/83 утврђено је да је у надлежности сваке државе да изабере одговарајући правни оквир за формирање националне институције, који ће на најбољи начин обезбедити да људска права буду на адекватан начин заштићена и промовисана, а у складу са међународним стандардима људских права.

331 Највећи број институција постоји под називом Комисија за људска права, а следећа најбројнија

Модели националних институција за заштиту људских права, који постоје у савременим државама, могу се сврстати у пет група, у зависности од надлежности које су им утврђене у оквиру конкретних правних система. У теорији је искристалисан став да је реч о: (1) консултативним комисијама, (2) комисијама са судским надлежностима, (3) комисијама са судским надлежностима и надлежностима омбудсмана, (4) националним центрима за људска права и (5) омбудсманима за људска права.³³²

Ближе анализирајући карактеристике сваке од поменутих група, долази се до закључка да консултативне комисије (прва група)³³³ карактерише учешће представника различитих друштвених група (представници невладиних организација, религиозних група, академске заједнице и др.), који имају активну улогу у њиховом раду. Ове комисије немају надлежност да решавају појединачне притужбе које се односе на угрожавање људских права. Друга група националних институција за заштиту људских права (комисије са судским надлежностима) карактеристична је за државе *common law* система и, за разлику од институција које припадају претходној групи, могу да поступају по индивидуалним жалбама у погледу кршења људских права. Такође, у неким државама (трећа група) постоје комисије које у својим овлашћењима инкорпоришу и судску и омбудсманску надлежност.³³⁴ Модел развијен у државама северне Европе (четврта група) јесу центри за људска права, чија је делатност више усмерена на научноистраживачки рад и немају надлежност за поступање по жалбама појединаца.³³⁵

Коначно, модел који је карактеристичан за источну и централну Европу (пета група) јесте институција омбудсмана, коме су националним прописима утврђена тако широка овлашћења у заштити људских права и слобода да су, у складу са Париским принципима, препознати као националне институције за заштиту људских права и слобода.³³⁶

категирија јесу институције које постоје под називом Омбудсман. Такође, назив зависи од региона, као и правне традиције одређене државе.

332 V .M. Kjaerum, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, Danish Centre for Human Rights, 2003, 8–9.

333 Француска комисија за људска права, основана 1948, најстарија је национална институција за људска права која спада у ову групу институција.

334 Овај модел постоји у Мексику, Монголији, Гани.

335 Најстарија институција овог типа јесте Дански центар за људска права из 1987, а сличне институције постоје и у Норвешкој и Немачкој.

336 Институције ове групе су карактеристичне за државе Латинске Америке, као и државе источне и централне Европе. Иако је један од најзаступљенијих облика националних институција за заштиту људских права омбудсман, потребно је нагласити да се класични омбудсман, без

9. Механизми заштите људских права установљени Конвенцијом против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака

У циљу конкретизације општих одредаба о заштити личности и достојанства појединца, односно забрани мучења, као и сличних поступака и казни, садржаних у правним документима УН,³³⁷ донета је посебна конвенција,³³⁸ којом се штите права лица лишених слободе.

Примарни заштитни објекат ове конвенције јесу лица лишена слободе, изложена казнама или поступцима, таквог карактера и интензитета, које за последицу могу имати повреду њихових основних права и слобода.³³⁹

Како је реч о лицима, која због специфичног положаја спадају у посебно осетљиву категорију, на међународном плану је уочена потреба да се посебном конвенцијом регулише њихов положај, односно оформе одговарајући механизми за праћење стања људских права у овој области.

С аспекта нашег рада, питања регулисана овом конвенцијом од посебног су значаја због међународних, регионалних и националних механизма предвиђених у циљу имплементације одредаба Конвенције, међу којима посебно значајно место имају националне институције за заштиту људских права (NHRI).

Одредбама Конвенције појам тортуре (мучења) широко је дефинисан и обухвата сваки акт којим се неком лицу наносе бол или тешке физичке или менталне патње, које нису резултат спровођења законом предвиђених санкција. Да би се такав акт сматрао недозвољеним, у смислу Конвенције, потребно је да га спроводи лице које делује у својству службеног лица, односно било које друго лице на његов подстицај или уз

мандата да штити људска права у смислу Париских принципа, не може сматрати националном институцијом за заштиту људских права, чак и ако има одређене надлежности у погледу ове врсте заштите. У случају постојања класичног омбудсмана и националне институције за заштиту људских права, неопходно је прецизно дефинисати и раздвојити њихове надлежности, а потом успоставити њихову међусобну сарадњу, како на националном, тако и на регионалном, односно међународном нивоу.

337 Вид. члан 5 Универзалне декларације о људским правима (1948), члан 7 Међународног пакта о грађанским и политичким правима и слободама (1966), као и Декларацију о заштити свих лица од мучења и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака (1975).

338 Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, усвојена је 10. децембра 1984. у оквиру ОУН. Текст Конвенције: <http://www.unhcr.org/49e479d10.html>.

339 Члан 11 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

његов изричит или прећутни пристанак. Сврха предузимања поступака забрањених Конвенцијом такође је широко дефинисана и односи се како на добијање одређеног обавештења, односно признања од лица према којем се недозвољени поступци спроводе, или трећих лица, тако и на кажњавање или застрашивање лица или вршење притиска, заснованих на било ком облику дискриминације.³⁴⁰

Конвенцијом је утврђена и обавеза сваке државе да у оквиру националног правног поретка спроводи мере (законске, административне и судске) како би спречила спровођење поступака мучења (односно других сурових, нељудских или понижавајућих поступака) на својој територији. Истовремено, важно је истаћи да се наведени поступци сматрају недозвољеним и уколико су предузети у току трајања ратног стања, непосредне ратне опасности или политичке нестабилности, односно уколико су последица наредбе органа власти.³⁴¹

Ове ванредне околности, као ни чињеница да у конкретном случају постоји наредба претпостављеног лица не могу бити оправдање за вршење повреда људских права и слобода и предузимање аката који се сматрају недозвољеним према одредбама Конвенције.

Конвенција упућује државе да у оквиру националних правних поредака вршење аката забрањених Конвенцијом, као и све облике доприношења њиховом извршењу (помагање, подстрекавање, саучесништво) предвиде као посебно кривично дело.³⁴²

У случајевима када постоји сумња да је дошло до извршења аката тортуре или других недозвољених аката, обавеза је сваке државе да лицу које тврди да су му на овај начин повређена права омогући подношење жалбе независном државном органу (омбудсман, суд). Поступајући по жалби, надлежни орган ће након спроведене процедуре утврдити да ли су у конкретном случају повређена права и слободе. Уколико се утврди постојање недозвољених аката, лице према којем су ови акти предузети има право на одговарајућу накнаду и обештећење.³⁴³

340 Члан 1 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

341 Члан 2 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

342 Члан 4 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

343 Чл. 12–15 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

Конвенција обавезује и државе да систематски прате доследну примену норми кривичног законодавства и сродних прописа који се односе на поступање са лицима лишеним слободe. Конвенцијом се посебно актуелизује обавеза вршења надзора над методама и праксом саслушања лица која су лишена слободe (ухапшена, приговорена или затворена лица) и омогућавање њиховог адекватног третмана, односно заштита њихових законом загарантованих права.³⁴⁴ Полазећи од садржаја овог дела Конвенције, неопходно је да државе превентивно врше контролу усаглашености националних прописа са међународним стандардима из ове области, као и да непосредно контролишу рад државних службеника, на који начин се спречавају повреде људских права лица лишених слободe.

9.1. Комитет против тортуре

Као посебан контролни механизам за заштиту људских права и слобода, Конвенција предвиђа Комитет против тортуре³⁴⁵ као независно и стручно тело које прати поступак примене Конвенције у државама чланицама. У том смислу, предвиђена је обавеза сарадње држава чланица са Комитетом, односно обавеза подношења периодичних извештаја³⁴⁶ о мерама које су предузете у оквиру националних правних поредака, у циљу спровођења активности предвиђених Конвенцијом.

Уколико на овај начин добијена обавештења указују на то да се на територији одређене државе систематски спроводе акти тортуре или други недозвољени акти, Комитет може да захтева додатне информације од државе, односно да спроведе посебну истрагу. Ова истрага, коју спроводе чланови Комитета, поверљивог је карактера и подразумева реализацију посета државама чланицама и непосредан увид у стање људских права и слобода, односно утврђивање њихових повреда. Након окончане истраге, Комитет упућује закључке држави чланици у погледу утврђеног стања у об-

344 Члан 11 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

345 Комитет чини десет експерата високих моралних квалитета, који се бирају приликом састанака држава чланица, са листе кандидата које одреде државе чланице, на период од четири године. Вид. члан 17 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

346 Државе подносе извештаје Комитету посредством генералног секретара Уједињених нација, и то први извештај у року од годину дана од дана ратификације Конвенције, а потом, сваке четврте године допунски извештај о новим предузетим мерама.

ласти људских права и слобода, односно препоруке и сугестије у погледу мера које треба предузети у смислу њихове ефикасније заштите.³⁴⁷

Важно је нагласити да током целог поступка Комитет инсистира на сарадњи са државама, односно на томе да се постизањем споразумних решења отклоне уочени недостаци у прописима и систему заштите људских права и слобода у националним оквирима.

Посебна овлашћења Комитета односе се на могућност спровођења поступака по међудржавним жалбама, односно жалбама појединаца чија су права и слободе повређени у смислу одредаба Конвенције.

Да би се покренуо поступак по међудржавној жалби, којом се Комитету указује на то да држава не испуњава преузете обавезе на основу Конвенције, неопходно је да се кумулативно испуне два услова: (1) да су обе државе потписнице Конвенције и (2) да су обе државе, посебном изјавом, признале надлежност Комитета у овом смислу.³⁴⁸ У току поступка, примарни циљ јесте постизање споразумног решења и, у складу са тим, постоји могућност формирања *ad hoc* комисије за мирешће. Државе имају могућност да буду заступљене у поступку, односно да се усмено или у писаном облику изјашњавају у погледу предмета поступка (дају обавештења, стављају примедбе).³⁴⁹ По окончаном поступку, Комитет подноси извештај или о постигнутом споразумном решењу или, уколико до споразумног решења није дошло, извештај који садржи утврђено чињенично стање и доставља га заинтересованим државама чланицама.

У поступку пред Комитетом, као подносилац жалбе може се појавити и појединац који тврди да су му повређена права зајемчена Конвенцијом. Да би Комитет прихватио упућену жалбу, неопходно је да држава посебном изјавом прихвати надлежност Комитета за поступање по појединачним жалбама. Такође, у погледу процесних услова за вођење ове врсте поступка, предвиђено је и да поднесак не сме бити анониман и представљати злоупотребу права на подношење представке. Поред наведених услова, неопходно је да је подносилац жалбе исцрпео сва унутрашња правна средства (уз

347 Члан 20 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

348 Члан 21 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

349 Члан 21 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

изузетак да поступак пред националним органима неоправдано дуго траје, односно да је мало вероватно да ће резултирати задовољењем појединца који је подносилац представке), односно да о питању које је предмет поступка није већ одлучено у оквиру надлежне међународне инстанце или да такав поступак није у току.³⁵⁰

Уочава се да у пракси државе показују већу спремност да декларативно прихвате начела прокламована Конвенцијом у односу на могућности да буду контролисане од независног међународног органа (комитета) у поступцима по међудржавним, односно индивидуалним жалбама.

9.2. Поткомитет за превенцију

Имајући у виду карактер и тежину последица које могу бити проузроковане тортуром и другим недозвољеним поступцима регулисаним Конвенцијом, успостављен је посебан превентивни механизам – Поткомитет за превенцију.³⁵¹ Деловање Поткомитета³⁵² као независног међународног тела, пре свега, подразумева реализацију редовних посета местима у којима се налазе лица лишена слободe и контролу стања људских права и слобода ове категорије лица.

У циљу ефикаснијег рада Поткомитета, односно постизања циљева прокламованих Конвенцијом, државе чланице су обавезне да у оквиру своје јурисдикције оформе адекватне контролне органе – националне механизме за превенцију. Реч је о независним институцијама, које контролу положаја лица лишених слободe врше објективно и непристрасно. Приликом формирања ових институција морају се поштовати принципи који се односе на положај и функционисање националних институција за заштиту људских права.³⁵³

350 Члан 22 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

351 Реч је о Поткомитету за превенцију тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака установљеном на основу Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

352 Поткомитет за превенцију има десет чланова, високих моралних квалитета, са доказаном стручношћу у области правосуђа, посебно кривичног права, који се бирају на период од четири године са могућношћу реизбора. Вид. Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

353 Члан 18 став 4 Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

Управо је овакво одређење положаја националних механизма за превенцију условило спајање функција националног превентивног механизма и националне институције за заштиту људских права у једну институцију, која је у великом броју држава омбудсманског карактера.

Надлежност националних механизма обухвата редовне провере третмана лица лишених слободе, давање препорука у функцији побољшања третмана ових лица, али и могућност легислативне иницијативе у погледу прописа који се односе на положај лица лишених слободе.³⁵⁴ Овакво решење постоји и у правном систему Републике Србије (институција Заштитника грађана) што је објашњено на одговарајућем месту у раду.

Надлежност Поткомитета дефинисана је на такав начин да обухвата активну сарадњу са државама чланицама и њиховим националним превентивним механизмима, али, што је посебно значајно, и са телима ОУН и међународним, регионалним и домаћим институцијама и организацијама чији је примарни циљ заштита ове категорије лица.³⁵⁵

У погледу реализације посета државама чланицама, наглашена је обавеза сарадња држава³⁵⁶ и омогућавање посета члановима Поткомитета свим местима на којима се налазе лица лишена слободе (по основу одлуке надлежних државних органа), али и достављање свих релевантних информација као и подстицање сарадње са националним превентивним механизмима.

Остварујући своју функцију, Поткомитет може држави упутити и одговарајућу препоруку са циљем отклањања уочених повреда права и спречавања даљег вршења недозвољених аката, а обавеза је државе да размотри садржај препоруке и да отпочне процес спровођења имплементационих мера.

О својим активностима Поткомитет подноси извештај Комитету против тортуре, а уколико држава одбије да сарађује, односно уколико не примени препору-

354 Члан 19 Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

355 Члан 11 Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

356 Сарадња држава подразумева обезбеђење неограниченог приступа свим информацијама у вези са бројем лица лишених слободе, неограничен приступ свим информацијама које се односе на поступање са овим лицима, могућност разговора са лицима лишеним слободе без присуства трећих лица, слобода избора места која ће се посетити. Вид. члан 14 Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

чене мере, Комитет може да обавести јавност о уоченим повредама људских права, односно може да објави извештај Поткомитета.³⁵⁷ На овај начин, контролна тела успостављена међународним документима (Конвенцијом и Опционим протоколом) усмеравају пажњу међународне заједнице на чињеницу да се у одређеној држави спроводе акти тортуре или други недозвољени акти чиме се систематски крше људска права и слободе.

Посебно је значајна сарадња Поткомитета са националним превентивним механизмима. Наиме, Поткомитет се у свом раду у великој мери ослања на функционисање националних превентивних механизма као самосталних институција, независних од државних органа, који су у могућности да континуирано врше непосредну контролу над лицима лишеним слободе у оквиру националних правних система. У складу са тим, Поткомитет прати поступак оснивања и рад ових тела, односно пружа помоћ државама у фази њихових успостављања, одржава директан и поверљив контакт са националним механизмима и даје препоруке и запажања у циљу јачања капацитета и проширивања њихових надлежности.³⁵⁸

Подаци које Поткомитету достављају национални превентивни механизми, као и подаци које достављају званични државни органи (путем редовних извештаја) јесу основ за утврђивање и оцену стања људских права лица лишених слободе. У том смислу, Поткомитет посебну пажњу обраћа на податке које достављају национални превентивни механизми (као независна тела) и који су често „корективни фактор“ званичних државних података.

357 Члан 16 Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

358 Члан 1 Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

10. Европски систем заштите људских права и слобода

10.1. Савет Европе

Паралелно са оснивањем Уједињених нација, на европском континенту је почело стварање регионалних организација (Савет Европе, Европска унија, ОЕБС) које ће постати темељ сарадње европских држава у циљу економског, друштвеног и културног напретка, као основних предуслова за ефикасну заштиту и унапређење људских права у Европи.

Наиме, по окончању Другог светског рата, по угледу на ОУН оформљен је Савет Европе,³⁵⁹ као регионална организација, са циљем да се унапреди сарадња између европских држава и обезбеди ефикасна заштита људских права. У Статуту ове организације, јасно је дефинисан циљ њеног оснивања, изражен кроз обавезу сваке државе чланице да прихвати „...начела владавине права, као и поштовање људских права и слобода свих лица у њеној надлежности“.³⁶⁰

Остваривање наведених циљева постављено је као основни услов за пријем у чланство Савета Европе³⁶¹ и свако теже кршење људских права предвиђено је као разлог за суспензију или потпуно искључење државе из чланства ове регионалне организације. Одредбе Статута, дакле, недвосмислено изражавају намеру оснивача да се кроз делатност Савета Европе обезбеде мир и владавина права у свим држава чланицама, односно да се путем заједничке сарадње држава сваком појединцу омогући несметано уживање људских права и слобода. Прокламовани циљеви, међу којима је заштита људских права један од најзначајнијих, остварују се делатношћу органа Савета Европе,³⁶² али и путем заједничких акција држава чланица, односно закључивањем мултилатералних споразума.³⁶³

359 Савет Европе је основан у Лондону 1949, данас има 47 држава чланица, а све чланице Европске уније су истовремено и чланице Савета Европе.

360 Члан 3 Статута Савета Европе. Текст Статута на: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>.

361 Члан 4 Статута Савета Европе.

362 Органи Савета Европе су Комитет министара и Парламентарна скупштина, у чијој служби се налази Секретаријат. Комитет министара чине министри спољних послова држава чланица, док је Парламентарна скупштина саветодавно тело које чине представници држава чланица које бирају национални парламенти из својих редова.

363 Члан 1 Статута Савета Европе.

10.1.1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

На темељу овако дефинисаних активности, у оквиру Савета Европе, донета је и посебна конвенција, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода,³⁶⁴ чија је ратификација постала услов за чланство у овој организацији.

Доношење Конвенције било је од пресудног значаја када је реч о заштити људских права и слобода у Европи. Према тексту Конвенције, све државе уговорнице јемче остваривање основних људских права свим појединцима „у њиховој надлежности“.³⁶⁵ Такође, формиран је и стални судски орган, Европски суд за људска права, као регионални механизам заштите на нивоу европског континента. Оснивањем овог суда успостављен је систем контроле остваривања људских права и слобода на националном нивоу, што је основна разлика у односу на универзалне уговоре о људским правима ОУН, који не предвиђају овакав механизам заштите људских права. Јер, судска пракса Европског суда за људска права (суд доноси обавезујуће пресуде) делује на „...уједначавања стандарда људских права у европским државама“.³⁶⁶

Посебно је значајно да је усвајањем ове конвенције појединац коме је повређено право, односно ограничена или ускраћена слобода зајемчена одредбама ове Конвенције добио могућност да се непосредно обрати међународној инстанци, Европском суду за људска права. На овај начин, иако појединцу недостаје способност да сопственим радњама покрене међународноправни механизам заштите својих права, успостављају се изоловани случајеви признања страначке способности пред међународним судским телима.³⁶⁷

Такође, још једна новина уведена Конвенцијом, огледа се у овлашћењу појединца да поступак пред Судом покрене и у случају када је повреда права учињена од стране државе чији је држављанин, односно државе у чијој се „надлежности“ налазио у тренутку када је повреда учињена.

Када је реч о зајемченим правима, посебно је значајно право на живот као ос-

364 Конвенција је донета 1950, ступила је на снагу 1953, након ратификације од стране десет држава чланица потписница Конвенције.

365 Члан 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Текст Конвенције на: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

366 Р. Етински, „Однос устава, међународног и комунитарног права у области људских права“, *Правни живот*, 13/2007, 906.

367 Овај став у погледу субјективитета појединца у заштити својих права прихваћен је у теорији. М. Крећа (2007), 124–125.

новно људско право и његова заштита. Наиме, изворни текст Конвенције штити живот појединца од самовољних поступака државе, али истовремено дозвољава смртну казну као санкцију уколико је изречена у складу са законом. Тек усвајањем додатних протокола³⁶⁸ уз Конвенцију, изрицање и извршење смртне казне ограничено је само на кривична дела извршена у доба рата или непосредне ратне опасности, односно потпуно укинута.³⁶⁹ Усвајањем ових протокола обезбеђена је потпуна заштита права на живот, односно укинута смртна казна као претпоставка остваривања заштите људског живота као основне вредности.

Конвенција дефинише и основна грађанска права (право на слободу личности, право на правично суђење, право на поштовање приватног и породичног живота), као и фундаментална политичка права (право на слободу изражавања, право мирног окупљања и право на слободне изборе) истовремено забрањујући мучење и нечовечно понашање, ропски положај, принудан рад, као и било какву дискриминацију у уживању права и слобода утврђених текстом Конвенције.³⁷⁰

Одредбама Конвенције предвиђена је могућност приступања и Европске уније као наднационалне заједнице овој конвенцији,³⁷¹ што омогућава да поступак пред Европским судом за људска права буде вођен и против ове заједнице уколико је повреда људских права учињена од стране њених органа.³⁷² На овај начин унапређен је систем заштите људских права у Европи, односно правни систем Европске уније подвргнут је спољној контроли, у домену заштите људских права и слобода зајемчених Европском конвенцијом.

10.1.2. Европски суд за људска права

Прокламујући основна људска права и слободе, текстом Конвенција се предвиђа и начин њихове заштите. У том смислу, Конвенцијом се утврђује оснивање, састав и

368 Протокол 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне из 1983.

369 Протокол 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима из 2002.

370 Чл. 5–15 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

371 Члан 59 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

372 Правни основ за приступање ЕУ Европској повељи о људским правима и основним слободама (обавеза утврђена у Лисабонском споразуму) јесте члан 59 став 2 ове конвенције, односно Четрнаести додатни протокол уз Конвенцију.

надлежност Европског суда за људска права³⁷³ као посебне институције у оквиру које је могуће остварити њихову заштиту.

Заштита људских права и слобода пред судом може се остварити у оквиру две врсте поступака, и то: (1) по појединачним представкама и (2) међудржавним споровима. Поступке по појединачним представкама могу покренути лица, групе лица, као и невладине организације које сматрају да су им повређена права загарантована Конвенцијом или протоколима уз Конвенцију, и то од стране било које државе уговорнице.³⁷⁴ Важно је нагласити да право на подношење представке имају сва лица, без обзира на држављанство. Довољан услов је да је подносилац представке био у надлежности државе чланице. Представка се може поднети како против једне, тако и у односу на више држава уговорница истовремено.

Поступак пред Европским судом за људска права одвија се у две фазе. У првој фази, Суд утврђује да ли су испуњени услови за прихватање представке као правног акта којим се иницира покретање поступка. Одредбама Конвенције ограничена је могућност обраћања суду, односно утврђени су услови који морају бити испуњени да би се лице које тврди да су му повређена права обратило Суду. Прецизирано је да лице које тражи заштиту пред Судом, односно подноси представку, то може учинити тек ако су искоришћени сви правни лекови у унутрашњем правном поретку.³⁷⁵ Подносилац представке треба да докаже да је поступак водио савесно, односно да је искористио сва правна средства која су му била на располагању у оквиру националног правног поретка.

Конвенција, такође, предвиђа рок у којем се може тражити заштита права пред Судом. Тај рок износи шест месеци,³⁷⁶ а почиње да тече од дана правноснажности одлуке, и то према праву државе у којој је одлука донета. Овај рок, који може имати и одређене изузетке,³⁷⁷ утврђен је превасходно због правне сигурности као разуман рок у којем појединац може донети одлуку о обраћању Европском суду за људска права, уколико је незадовољан одлуком надлежног националног суда.

373 Суд функционише од 1959, све до 1998. и ступања на снагу Једанаестог протокола уз Конвенцију постојала је и Комисија састављена од представника влада држава уговорница. Комисија је одлучивала о прихватљивости представке, односно у ком предмету ће Суд одлучивати о меритуму.

374 Члан 34 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

375 Члан 35 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

376 Члан 35 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

377 Најчешће су у питању случајеви када поступак сувише дуго траје, тј. када се представка и подноси због спорости рада, односно неефикасности националних институција.

Конвенцијом су предвиђени и критеријуми који се односе на садржај представке као иницијалног акта. Прецизирано је да представка не сме бити анонимна и истоветна са представком о којој је суд већ одлучивао. Такође, појединци који траже заштиту својих права пред међународним механизмима за заштиту људских права и слобода, не могу истовремено покретати поступак пред два или више међународних тела. Уколико је, ипак, поступак покренут пред више међународних институција истовремено, мериторно ће одлучивати само инстанца којој се појединац прво обратио.³⁷⁸ Конвенција као неприхватљиву проглашава сваку представку која је неоснована или представља злоупотребу права, односно уколико је подносилац представке незнатно оштећен.³⁷⁹

Уколико представка испуњава услове предвиђене Конвенцијом и суд је прихвати, прелази се у другу фазу поступка, тј. фазу одлучивања. Одлучујући по представи, Суд ће превасходно покушати да спор реши мирним путем, односно да постигне пријатељско поравнање између странака. Пријатељско поравнање као начин окончања поступка пред Судом јесте установа којој се може прибећи у свакој фази трајања поступка. Уколико до поравнања дође, суд скида предмет са листе одлуком која садржи кратак опис чињеничног стања и постигнутог решења, а извршавања обавеза из постигнутог поравнања надгледа Комитет министара као контролни механизам.³⁸⁰

Поступак пред судом може се окончати и једностраном декларацијом.³⁸¹ Реч је о институту који се примењује у оним случајевима када подносилац представке не жели да пристане на пријатељско поравнање. Истовремено, друга страна, тужена држава, признаје, једностраном декларацијом, да је дошло до повреде људских права зајемчених Конвенцијом и пристаје на исплату новчане надокнаде, правичне и адекватне учињеној повреди.

Уколико не дође до закључења поравнања, поступак се наставља и Суд³⁸² одлучује о меритуму спора. Одредбе Конвенције предвиђају правично задовољење за оштећену странку. На овај начин би требало да се успостави стање, које је постојало

378 Члан 35 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

379 Члан 35 став 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

380 Члан 62 Пословника Европског суда за људска права. Текст Пословника на: http://echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf.

381 Члан 62 а Пословника Европског суда за људска права.

382 Суд разматра предмете од стране судије појединца, у одборима од троје судије, већу од седам судија и Великом већу од седамнаест судија. Вођење поступка пред Великим већем је изузетак, и то само у ситуацијама када се пред већем покреће озбиљно питање од значаја за тумачење или примену Конвенције, протокола уз Конвенцију или неког питања од општег значаја. Члан 43 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

пре него што је повреда учињена, односно у оним ситуацијама када је то немогуће због карактера нанете повреде, правично задовољење се постиже исплатом суме новца, која је, према процени суда, адекватна претрпљеној штети.

Одлука се доноси у форми пресуде, а након правноснажности³⁸³ добија карактер извршног наслова. Међутим, треба нагласити да је пресуда деклараторног карактера и као таква садржи само констатацију суда да је одређено право, регулисано Конвенцијом, повређено и утврђени износ накнаде претрпљене штете.

Посебна врста одлука коју доноси суд јесу пилот-пресуде,³⁸⁴ које се могу донети у случају кад поднета представка упућује на одређени системски проблем или одређену дисфункцију у правном систему државе чланице, која је довела или би могла довести до подношења сличних представки. Доносећи овакву пресуду, Суд пре свега указује на карактер утврђеног недостатка у националном правном поретку и истовремено утврђује одговарајуће мере за његово уклањање. Такође, суд може одредити и временски рок у којем треба усвојити препоручене мере, узимајући у обзир природу проблема који постоји у унутрашњем правном поретку, као и природу наведених мера. Пилот-пресуду суд може донети како на захтев странке, тако и по сопственој иницијативи. Дакле, реч је о специфичној одлуци којом се не решава само конкретан спор, који се води пред судом, већ се покушава отклонити одређени недостатак у унутрашњем правном поретку државе чланице, односно системски проблем који доводи до подношења истоветних или суштински сличних представки у будућности. Отуда, ова врста одлука има и превентивни карактер и функцију и заузима значајно место у отклањању повреда права предвиђених Конвенцијом које су условљене недостацима у националним правним системима.

У изузетним околностима, пословником Суда дозвољена је и ревизија³⁸⁵ правноснажне пресуде, под условом да је странка након доношења пресуде сазнала за одређене чињенице (које није знала или није могла знати до тренутка доношења пресуде), а карактер те чињенице је такав да би она одлучујуће утицала на садржину пресуде, да је била позната Суду у тренутку доношења пресуде. Ипак, из разлога правне

383 Пресуда Великог већа је правноснажна, док пресуда већа постаје правноснажна када се странке одрекну права на жалбу пред Великим већем, протеклом рока од три месеца од дана доношења пресуде у којем странке не затраже да о пресуди одлучује Велико веће, односно уколико колегијум од пет судија којем се странке обраћају са захтевом да о донетој пресуди одлучује Велико веће, тај захтев одбије.

384 Члан 61 Статута Европског суда за људска права.

385 Члан 80 Статута Европског суда за људска права (ступио на снагу 1. јула 2014).

сигурности, и подношење захтева за ревизију пресуде је временски ограничено, и то на период од шест месеци од дана када је подносилац захтева сазнао за поменуте чињенице. О захтеву одлучује веће које је донело пресуду, а уколико захтев прихвати, поступак се даље наставља као и поступак по поднетој представци.

Државе потписнице Конвенције обавезале су се да се повинују правноснажној пресуди Суда у сваком предмету у којем су оне странке.³⁸⁶ На овај начин државе су преузеле обавезу да извршавају одлуке Суда, односно омогућиле појединцу да у унутрашњем правном поретку захтева извршење конкретне одлуке. Надзор над извршењем пресуда поверен је Комитету министара,³⁸⁷ којем се и достављају правноснажне пресуде.³⁸⁸

Предмет извршења државе чланице, сходно одредбама Конвенције, јесте исплата одређеног новчаног износа на име правичног задовољења жртве. Ипак, како је примарни циљ рада ове судске инстанце ефикасна заштита људских права, која често није могла бити остварена само новчаном надокнадом, Суд је, током времена, развијао своју праксу на начин да је и чинидба постала предмет извршења. У том смислу илустративне су пресуде Суда у којима само досуђивање новчаног износа од стране суда није било довољно ефикасно средство јер су подносиоци представке били лишени слободе, те је Суд налагао и пуштање оштећених лица из затвора.³⁸⁹

Уколико у току праћења спровођења пресуде Комитет уочи одређени проблем, двотрећинском већином може одлучити да се обрати Суду са захтевом за доношење одлуке поводом тумачења донете пресуде.³⁹⁰

Уколико држава чланица не извршава своје обавезе, односно не поступа по одлуци Суда, Комитет министара, након званичног обавештења упућеног тој држави, двотрећинском већином може одлучити да се обрати Суду са захтевом да Суд утврди да ли је држава уговорница пропустила да изврши своју обавезу.³⁹¹ Уколико Суд утврди да повреда постоји, предмет се враћа Комитету министара, који разматра мере које треба предузети против државе³⁹² а у које спада и суспензија чланства, односно искључење из чланства Савета Европе.

386 Члан 46 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

387 При надзору Комитету пружа помоћ и Генерални директорат за људска права.

388 Пресуде се достављају Комитету министара. Секретар суда доставља копије пресуда странкама, Генералном секретару Савета Европе и умешачима, укључујући и Комесара за људска права. Члан 77 став 3 Пословника Европског суда за људска права.

389 Д. Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2012, 440.

390 Члан 46 став 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

391 Члан 46 став 4 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

392 Мере које се могу предузети укључују и искључење из чланства Савета Европе.

Дакле, механизам заштите људских права у оквиру Европског суда за људска права чини комплексан систем, који укључује како рад правосудне инстанце, тако и једног политичког тела, Комитета министара, који врши надзор над спровођењем одлука Суда. У пракси се овај систем показао ефикасним, јер државе у великој мери поступају по донетој пресуди и пружају заштиту појединцима, односно предузимају одговарајуће мере да се отклоне учињене повреде људских права, како кроз повраћај у пређашње стање, тако и исплатом одговарајућих новчаних износа, утврђених од стране Суда.

10.1.3. Европски комитет за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака

Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода међу зајемченим људским правима и слободама утврђена је и забрана мучења, односно нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања.³⁹³ На овај начин, одредбама Конвенције пружена је заштита посебно осетљивој категорији лица, и то појединцима која су, по различитим основама, лишени слободе од стране јавних власти. Механизам заштите утврђен у овом конвенцијом подразумева могућност да се подношењем представки од стране појединаца или државе пред Европским судом за људска права захтева заштита ових лица. Међутим, управо због њиховог специфичног положаја, односно чињенице да је поред судске заштите потребно успоставити и додатну, појачану заштиту ових лица, донета је посебна Конвенција која регулише и штити њихов положај.

Први корак у регулисању ове области заштите људских права и слобода било је доношење Препоруке о заштити затвореника од мучења и свирепих, нечовечних или понижавајућих казни или поступака у оквиру Савета Европе.³⁹⁴ Након тога, уследи-ле су даље активности које су резултирале усвајањем текста Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака (Комитет министара),³⁹⁵ односно ступање на снагу наведене конвенције.³⁹⁶

393 Члан 3 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.

394 Препоруку је донела Консултативна скупштина Савета Европе 1983, којом је Комитету министара препоручено да усвоји нацрт Европске конвенције о заштити затвореника од мучења и свирепих, нечовечних или понижавајућих поступака који је био додатак Препоруци.

395 Текст Конвенције је усвојен 26. јуна 1987.

396 Конвенција је ступила на снагу 1989.

Значај доношења Конвенције³⁹⁷ јесте у успостављању додатног система контроле поштовања људских права лица лишених слободе. На тај начин успостављен је механизам контроле, који за разлику од постојећег судског система има пре свега превентивни карактер. Овај систем контроле остварује се у оквиру Европског комитета за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака³⁹⁸ који своје активности спроводи кроз директне посете државама чланицама вршећи непосредну контролу стања људских права и слободе, а посебно положаја лица лишених слободе. Основни циљ овако успостављеног система заштите људских права огледа се у потреби да се кроз директан приступ наведеној категорији лица утврди у којој мери се заиста поштују њихова права, односно да ли постоји опасност од спровођења било ког облика кршења људских права забрањених овом конвенцијом.³⁹⁹

Основна функција Комитета јесте, дакле, да обиласком лица лишених слободе утврди како се према њима поступа, односно да укаже на евентуалне пропусте и неправилности, као и да обезбеди остваривање минимума стандарда, као гаранције да лица неће бити подвргнута било ком облику поступања који би могао да значи нарушавање њиховог физичког или психичког интегритета.⁴⁰⁰ Да би Комитет могао успешно да обавља своју делатност, неопходно је да се кроз сарадњу са државама уговорницама омогући несметан и неограничени приступ свим местима у којим се налазе лица лишена слободе.⁴⁰¹ Посете се могу реализовати у свим местима и установама⁴⁰² (приватне и јавне), у којима се налазе лица лишена слободе, без обзира на разлоге који су основ лишења слободе, као и временског трајања изречене мере. Такође, посете се могу реализовати како у време мира, тако и у време ванредног стања или рата, уз ограничења која поставља само Конвенција, а која се, пре свега, односе на активности Међународног комитета Црвеног крста.⁴⁰³

397 Конвенцију је потписало свих 47 држава чланица Савета Европе, а Конвенцији могу приступити и друге државе нечланице, на позив Савета Европе.

398 Комитет се састоји од онолико чланова колико има држава уговорница који се бирају на период од четири године, у току кога своју функцију морају обављати непристрасно и независно.

399 Члан 1 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака. Текст Конвенције на: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/126.htm>.

400 Члан 1 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.

401 Члан 3 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.

402 На пример: притворске јединице, затвори, болнице, установе за смештај малолетних лица и друга места у којима се налазе лица лишена слободе, без обзира на њихов узраст, пол, односно без обзира на то да је лишење слободе извршено од стране цивилних или војних власти.

403 Члан 17 став 3 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.

Комитет, као контролно тело, има могућност да организује редовне, унапред најављене посете државама чланицама, као и *ad hoc* посете, које се реализују на основу процене Комитета о неопходности њиховог спровођења.⁴⁰⁴

Пре реализације редовне посете, Комитет мора обавестити државу чланицу о планираној посети, након чега је држава обавезна да члановима Комитета омогући да неометано обављају планиране активности. Тако је, према одредбама Конвенције, држава обавезна да обезбеди несметани приступ својој територији, без ограничења, да пружи потпуне информације о свим местима на којима се налазе лица лишена слободе, као и да члановима Комитета омогући несметани приступ и слободно кретање по тим местима.

Истовремено, обавеза је чланова Комитета који посету реализују да поштују унутрашњи правни поредак и да се понашају у складу са њим. Такође, у циљу добијања релевантних информација, односно утврђивања стварног степена поштовања основних људских права и слобода, чланови Комитета, сходно Конвенцији, имају право да разговарају како са лицима лишеним слободе, и то без присуства трећих лица, тако и са свим осталим лицима⁴⁰⁵ за која сматрају да поседују значајне информације.⁴⁰⁶ Важно је нагласити да лица лишена слободе и остала лица нису у обавези да сарађују, али се у таквим случајевима чланови Комитета претходно морају уверити да је њихова одлука последица слободно изражене воље.

На основу спроведене посете, Комитет саставља извештај о стању затеченом приликом реализоване посете. Извештај се доставља и држави у којој је спроведена посета како би се уочене неправилности отклониле. У оквиру извештаја налазе се и препоруке Комитета упућене држави чланици са циљем да се постојећи ниво заштите људских права унапреди.⁴⁰⁷ Држава уговорница има могућност да поступи по

404 Члан 2 и члан 7 став 1 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.

405 Реч је о члановима породице лица лишеног слободе, адвокатима, лекарском особљу и др.

406 Члан 8 ст. 3 и 4 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.

407 Предмет контроле Комитета била је и Република Србија (2007. и 2011). У извештају о реализованој посети Републици Србији, Комитет је контролисао неколико јединица у којима су била смештена лица лишена слободе и у том смислу изнео неколико препорука у циљу унапређења стања људских права ових лица. Једна од препорука Комитета била је да полицајци морају бити опоменути да су све форме недозвољеног понашања (укључујући и вербално угрожавање) према лицима лишеним слободе неприхватљиве и да подлежу санкционисању. Такође, Комитет је упутио и препоруку у погледу поступка обавештавања приликом задржавања лица од стране полиције. Наиме, обавештавање родбине или других блиских особа лица лишеног слободе врши полиција, а не задржано лице, што често има за последицу да задржано лице нема информацију да ли је

препорукама и да унапреди заштиту људских права и основних слобода, односно да заштиту људских права и слобода обезбеди сходно општеприхваћеним међународним стандардима. У супротном, уколико одбије да сарађује, Комитет може двотрећинском већином одлучити о обавештавању јавности о уоченим недостацима.⁴⁰⁸

Комитет доставља и редовни, годишњи извештај Комитету министара, који се даље доставља Консултативној скупштини Савета Европе, односно свакој држави која је потписница Конвенције.⁴⁰⁹

Иако је реч о регионалном инструменту од изузетног значаја за заштиту људских права лица лишених слобода, Конвенција је само један од међународних аката који третира ову осетљиву област, те се њеном применом на било који начин не може ограничити заштита коју овој категорији лица пружају други међународни или национални правни акти.⁴¹⁰

Полазећи од комплексности питања заштите лица лишених слобода, нужно је указати на потребу сарадње свих институција које се, у потпуности или делимично, баве заштитом посебних категорија лице. У том смислу, посебно је значајна сарадња Европског комитета са Европским судом са људска права, иако се њихове надлежности и поступања разликују. Наиме, Европски комитет, иако није судски орган, систематски се бавећи истраживањем стања људских права у овој области, долази до података који су од великог значаја приликом доношења одлука Европског суда за људска права. У том смислу је неопходно да Европски комитет прати праксу Европског суда за људска права и у својим извештајима, који су релевантни за рад овог суда, апострофира чињенице и податке из којих се може закључити о конкретним врстама повреда људских права.⁴¹¹

такво обавештење упућено. Препорука Комитета је била да би, у току поступка, требало обавезно обавестити задржано лице да ли је обавештење о његовом задржавању прослеђено одговарајућим лицима. У поступку контроле спроведеном 2011. Комитет је поновио своју препоруку из 2007. која се односи на право на адвоката које лицима мора бити доступно и реализовано од самог тренутка лишења слобода. Такође, и свим осталим лицима која имају законску обавезу да дођу у полицијску станицу (нпр. сведоци) мора одмах бити обезбеђена могућност контакта са адвокатом. Комитет је упутио и одређене препоруке у погледу успостављања посебног регистра задржаних лица, са подацима о свим аспектима задржавања лица и мерама које су предузете. Вид. Извештај Комитета о реализованој посети Републици Србији СРТ/ Inf (2012)17.

408 Члан 10 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.

409 Члан 12 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.

410 Члан 17 Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.

411 И. Крстић, „Европски комитет за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака“, *Правни живот*, 12/04, 501–515.

С аспекта нашег рада, потребно је нагласити и сарадњу коју Европски комитет остварује како са националним институцијама за заштиту људских права,⁴¹² тако и са свим осталим субјектима који се на националном нивоу баве питањима заштите људских права и слобода.

10.1.4. Механизам заштите права националних мањина

Ратови вођени током XX века у Европи условили су велики број миграција становништва, односно стварање мултиетничких друштава. Као последица ових догађаја, мањинска становништва у европским државама често су се суочавала са различитим облицима дискриминације, односно била су онемогућавана да остваре основна људска права и слободе зајемчене прописима тих држава.

Због тога, у оквиру Савета Европе, посебна пажња је посвећена заштити људских права припадника националних мањина као делу универзалне заштите људских права у оквиру ове организације.

У том смислу, Конвенција за заштиту људских права и основних слобода гарантује свим лицима у надлежности држава уговорница поштовање и заштиту зајемчених права. Одредбама Конвенције гарантује се уживање наведених права и слобода, без било какве дискриминације (односно без обзира на расу, пол, боју коже, језик, вероисповест) и независно од политичког мишљења, националне припадности, односно повезаности са неком националном мањином.⁴¹³

И други правни акти донети у оквиру Савета Европе, попут Европске социјалне повеље, својим одредбама делимично регулишу и питање националних мањина.

Ипак, правни инструмент, усвојен у оквиру Савета Европе, чија је садржина у потпуности посвећена питању заштите људских права националних мањина јесте Оквирна конвенција за заштиту националних мањина.⁴¹⁴

412 Комитет је у свом Извештају о реализованој посети Републици Србији навео да је делегација Комитета приликом посете информисана о раду Заштитника грађана (Омбудсмана) у Републици Србији и реализованим активностима у погледу његове надлежности контроле стања лица лишених слободе (национални превентивни механизам). Како тада Заштитнику грађана није формално била додељена функција националног превентивног механизма, Комитет је изразио очекивање да се Република Србија у свом одговору изјасни у том погледу, те да дефинише период у којем ће то учинити, односно определити средства која ће обезбедити Омбудсману у циљу испуњења његових задатака. Вид. Извештај Комитета, СРТ/Inf (2012)17.

413 Члан 14 Конвенције о заштити људских права и основних слобода.

414 Конвенција је усвојена 1995. од стране Комитета министара, а на снагу је ступила 1998.

Полазећи од међународних правних аката којима су регулисана људска права и слободе (одредбе Конвенције о заштити људских права и основних слобода, инструмената донетих у оквиру Уједињених нација и ОЕБС-а), државе уговорнице су, доношењем Оквирне конвенције, имале за циљ да одреде основна начела и обавезе како би обезбедиле ефикасну заштиту људских права и основних слобода припадника националних мањина. Имајући у виду значај заштите националних мањина, односно поштовања етничког, верског и културног идентитета сваког појединца и због безбедности европског континента, државе су се споразумеле око доношења овог правног акта који на целовит начин регулише заштиту људских права ове категорије лица.⁴¹⁵

Одредбама ове конвенције наглашава се да је заштита националних мањина део међународне сарадње и да спада у домен међународне заштите људских права,⁴¹⁶ као и да ће се спроводити у складу са основним начелима међународног права. Прецизирано је и да сваки појединац може слободно одлучити да ли жели да буде сматран припадником националне мањине, односно да по том основу остварује одређена права и слободе које му припадају.⁴¹⁷

Оквирном конвенцијом, одређене су и обавезе држава уговорница у погледу заштите националних мањина. Наиме, државе су се обавезале да припадницима мањина омогуће једнакост пред законом и да предузму одговарајуће мере, у свим сферама друштвеног живота, неопходне да се постигне потпуна једнакост припадника националне мањине и већинског становништва.⁴¹⁸ Такође, утврђене су обавеза држава да поштују верска и политичка права националних мањина, односно права која се односе на употребу матерњег језика, као и да предузму све мере неопходне за очување културног и националног идентитета припадника националних мањина.⁴¹⁹

Свим наведеним обавезама, односно мерама које државе треба да изврши у овој области, дакле, тежи се постизању потпуне једнакости и равноправности свих грађана.

Институција која прати спровођење одредаба Оквирне конвенције јесте Комитет министара Савета Европе. Контролни механизам подразумева подношење редовних, периодичних, извештаја држава чланица, али и ванредних извештаја, на захтев Коми-

415 Пreamбула Оквирне конвенције за заштиту националних мањина. Текст Конвенције на: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplnReport_en.pdf.

416 Члан 1 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

417 Члан 3 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

418 Члан 4 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

419 Чл. 7 и 8 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

тата министара.⁴²⁰ Први редовни извештај се подноси у року од годину дана од дана ступања на снагу Конвенције у односу на државу чланицу и садржи обавештења о мерама предузетим у циљу реализације обавеза преузетих Конвенцијом.⁴²¹ Накнадни извештаји, како они које се подносе периодично, тако и извештаји по захтеву Комитета, подразумевају достављање нових информација које могу бити од значаја за спровођење Конвенције.

Као посебно, стручно тело, које помаже у раду Комитету министара, Конвенцијом је предвиђен Саветодавни комитет.⁴²² Овај орган је ангажован у поступку оцењивања испуњавања обавеза преузетих Конвенцијом, односно остваривања прокламованих циљева и начела. Саветодавни комитет контролише извештаје држава чланица, након чега реализује и посете државама. На основу наведених активности, Саветодавни комитет доноси мишљења, која се прослеђују државама чланицама, а на које државе могу одговорити у року од четири месеца. Комитет министара, узимајући у обзир мишљења Саветодавног комитета и одговоре држава, доноси резолуције, са закључцима и препорукама које упућује државама, чија се имплементација прати у посебном поступку.⁴²³

10.1.5. Европски комитет за социјална права

У оквиру људских права и слобода посебно значајно место заузимају економска и социјална права и слободе. Имајући у виду њихов значај, разумљиво је да је ова категорија права предмет регулације докумената, не само националног него и регионалног карактера. У овој категорији правних аката посебно је значајна Европска социјална повеља,⁴²⁴ односно њена ревидирана верзија,⁴²⁵ усвојена у оквиру Савета Европе. Реч је

420 Извештаји се подносе Генералном секретару Савета Европе.

421 Видети ближе чл. 24–26 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

422 Саветодавни комитет чине признати стручњаци у области заштите права националних мањина.

423 Комитет министара је донео посебну резолуцију која се односи на имплементацију Оквирне конвенције у Републици Србији, у оквиру које је, када је реч о институционалној заштити националних мањина у Републици, посебно нагласио неопходност обезбеђења брзог и комплетног испуњавања препорука Омбудсмана, Покрајинског омбудсмана као и Повереника за равноправност које се односе на права особа која припадају националним мањинама. Такође, препоручено је обезбеђење адекватне подршке овим институцијама у циљу ефикасног поступања у погледу жалби које упућују припадници националних мањина. Ове институције би требало да буду доступне националним мањинама. Вид. Резолуцију Комитета министара CM/ResCMN(2015)8.

424 Усвојена 1961.

425 Ступила на снагу 1999.

о регионалном (европском) уговору, којим су зајемчена економска и социјална права и слободе, односно предвиђени одговарајући механизми њихове заштите.

Повеља утврђује основна економска права, и то пре свих право на рад као једно од основних људских права. Државе се, овим актом, обавезују да обезбеде виши и стабилнији ниво запошљавања,⁴²⁶ као и правичне услове рада који подразумевају одговарајући дневни, недељни и годишњи одмора⁴²⁷ и одговарајућу безбедност на раду. Остваривање наведених услова, сходно одредбама Повеље, подразумева више активности од доношења одговарајућих прописа у државама чланицама, до њихове ефикасне примене и формирања одговарајућих служби за адекватну помоћ радницима на раду.⁴²⁸

Повељом је зајемчено и право на правичну надокнаду за обављени рад, те се прецизира да је обавеза државе да обезбеди остваривање права на правичну надокнаду. Такође, утврђено је право на увећану надокнаду за прековремени рад, као и забрана полне дискриминације приликом утврђивања ове надокнаде.⁴²⁹

Предвиђена су и права радника и послодаваца да се међусобно организују (синдикати, удружења послодаваца) и да на тај начин остварују своје економске и социјалне интересе, а државе уговорнице су се обавезале да прописима националног законодавства неће на овај начин ограничавати утврђено права.⁴³⁰

Одредбама Повеље заштићене су и посебно осетљиве категорије радника попут деце, омладине, жена и лица са инвалидитетом. Наиме, Повеља, пре свега, штити децу, односно омладину прецизирајући минималну старосну границу за пријем на посао.⁴³¹ Заштита овим лицима пружена је и кроз право на одговарајуће трајање годишњег одмора, односно забрану ноћног рада.⁴³² На овај начин штити се физички и психички интегритета наведених лица, односно обезбеђује се несметано обављање образовног процеса као и стручног оспособљавања деце и омладине.

426 Члан 1 Европске социјалне повеље. Текст Конвенције на: http://moscow.iom.int/Legislation/ETS163%20_en.pdf.

427 Члан 2 Европске социјалне повеље.

428 Члан 3 Европске социјалне повеље.

429 Члан 4 Европске социјалне повеље.

430 Члан 5 Европске социјалне повеље.

431 Повељом је одређено да минимални узраст за пријем на посао треба да буде 15 година, односно 18 година уколико су у питању послови који се могу сматрати нездравим и опасним. Вид. члан 7 ст. 1 и 2 Европске социјалне повеље.

432 Минимално трајање одмора код ове категорије лица јесте четири недеље. Вид. члан 7 ст. 7 и 8 Европске социјалне повеље.

Такође, Повеља штити права запослених жена, и то како у односу на њихову психофизичку конституцију, тако и односу на репродуктивну функцију жене. Одредбама Повеље утврђује се минимално трајање одсуства жене са посла пре и после порођаја,⁴³³ односно забрана давања отказа у периоду од тренутка када запослена жена обавести свог послодавца да је у другом стању до истека породилског одсуства.⁴³⁴ Истовремено, Повеља забрањује и запошљавање ове категорије запослених лица на свим пословима који могу угрозити њихово здравље.⁴³⁵

Посебна пажња посвећена је и особама са инвалидитетом и њиховој интеграцији у друштвену заједницу, првенствено кроз стварање могућности да ова лица у потпуности остваре своје право на рад. Обавеза држава уговорница је да у оквиру свог националног законодавства, усвајањем одређених мера, подстичу послодавце да запошљавају лица са инвалидитетом и да у својој радној средини створе услове за рад прилагођене потребама ових лица.⁴³⁶ У циљу остваривања права на рад особа са инвалидитетом, неопходно је да државе створе и одговарајуће услове за остваривање права на образовање и професионално усавршавање ове категорије лица.⁴³⁷

Повеља регулише и положај радника миграната, односно утврђује обавезе држава чланица и у овој области. Првенствено, државе имају обавезу да обезбеде остваривање права на рад страним радницима, и то пре свега кроз либерализацију постојећих националних прописа који регулишу њихов статус, односно укидањем свих формалности које отежавају остваривање овог права.⁴³⁸ Истовремено, државе имају обавезу и да својим држављанима омогуће да остваре право на рад на територији других држава уговорница.⁴³⁹ Да би радници мигранти у потпуности могли да остваре како право на рад, тако права по основу рада, обавеза држава уговорница је да у оквирима своје надлежности донесу и спроведу одговарајуће мере. Циљ доношења ових мера јесте унапређење положаја радника миграната, почев од пријема ових радника и њихових породица до обезбеђења третмана који није мање повољан у односу на сопствене држављане.⁴⁴⁰

433 Минимално трајање одсуства је 14 недеља. Вид. члан 8 став 1 Европске социјалне повеље.

434 Члан 8 став 2 Европске социјалне повеље.

435 Члан 8 став 5 Европске социјалне повеље.

436 Члан 15 став 2 Европске социјалне повеље.

437 Члан 15 став 1 Европске социјалне повеље.

438 Члан 18 ст. 1 и 2 Европске социјалне повеље.

439 Члан 18 став 4 Европске социјалне повеље.

440 Члан 19 Европске социјалне повеље. Наведене мере имају за циљ обезбеђење адекватне здравствене заштите радника миграната, обезбеђење одговарајућих социјалних служби за раднике мигранте, обезбеђење адекватне надокнаде по основу рада, смештаја, чланства у синдикалним организацијама итд.

Повељом је утврђено и право радника на заштиту њиховог достојанства на раду, односно утврђена обавеза држава да предузму одговарајуће мере којима би се спречило било какво понашање које би могло да угрози достојанство радника на раду, односно мере које би унапредиле ниво информисаности радника о њиховим правима и адекватној заштити.⁴⁴¹

У циљу поштовања Повељом зајемчених права, предвиђени су и адекватни механизми контроле. Пре свега, као контролно тело, оформљен је Европски комитет за социјална права чија је основна функција праћење примене Повеље у државама чланицама, односно провера усклађености националног законодавства и праксе са Повељом.

Установљени систем надзора започиње подношењем извештаја државе чланице⁴⁴² који се разматра у оквиру посебног тела, Комитета експерата,⁴⁴³ који даје оцену у којој мери су национални закони и пракса усклађени са одредбама Повеље.⁴⁴⁴ Следећи корак у спровођењу надзора јесте прослеђивање извештаја држава уговорница, као и извештаја Комитета експерата владином комитету.⁴⁴⁵ Посебно је значајно нагласити да у раду овог тела учествују и представници међународних организација послодаваца и радника, као и међународних невладиних организација, од којих Комитет може затражити и стручно мишљење у погледу питања које се разматра у оквиру овог тела.⁴⁴⁶

На основу поднетог извештаја, Комитет министара може усвојити препоруку за одређену државу, а у циљу побољшања стања људских права и слобода зајемчених Повељом. На овај начин, успостављен је двостепени ниво контроле поштовања одредаба Повеље, односно испуњавања обавеза државе. Европски социјални комитет, испитујући ситуацију у одређеној држави, утврђује у којој мери се поштују права зајемчена Повељом и своје мишљење износи у оквиру закључака које доноси. Уколико држава не поступи по смерницама које су јој упућене и не изврши потребне измене у националном законодавству или пракси, Комитет министара усваја препоруку за одређену државу.⁴⁴⁷

441 Члан 26 Европске социјалне повеље.

442 Извештаји се подносе Генералном секретару Савета Европе.

443 Комитет експерата чине чланови које бира Парламентарна скупштина Савета Европе на период од шест година.

444 Члан 25 Европске социјалне повеље и члан 24 Протокола којим се мења Европска социјална повеља усвојени 1991. у Торину.

445 Комитет чини по један представник сваке државе чланице.

446 Уколико међународна невадна организација има консултативни статус у оквиру Савета Европе, њени представници могу бити консултовани од стране Комитета министара. Видети ближе, члан 4 Протокола из 1991.

447 Члан 5 Протокола из 1991.

Као посебан механизам заштите права утврђених Повељом, установљен је систем колективних жалби. Овај систем, установљен Додатним протоколом,⁴⁴⁸ подразумева да организације (међународне организације послодаваца и синдиката, међународне невладине организације које имају саветодавни статус у оквиру Савета Европе, као и репрезентативне националне организације послодаваца и синдиката) имају могућност да поднесу жалбу Европском комитету за социјална права уколико је повређено право зајемчено Повељом. Услов за подношење жалбе поменутих организација јесте престанак држава за вођење ове врсте поступка.⁴⁴⁹

Жалба се испитује у оквиру Комитета независних експерата који усваја извештај са закључком овог тела у погледу примене Повеље од стране тужене државе, а који се прослеђује Комитету министара. Овај комитет, на основу прослеђеног извештаја, доноси резолуцију, односно препоруку за тужену државу која садржи мере којима би се обезбедила адекватна примена Повеље у националном правном систему.

Ефикасност овако постављеног система заштите људских права и слобода, огледа се у променама законодавства и његовог усклађивања са одредбама Повеље које су извршене у националним правним системима држава уговорница, а на основу аката донетих од стране Европског социјалног комитет и Комитета министара.

10.1.6. Високи комесар за људска права Савета Европе

У оквиру Савета Европе основана је посебна и независна институција Високог комесара за људска права.⁴⁵⁰ Ова институција је основана са циљем да промовише значај људских права и, посебно, допринесе њиховој ефикасној заштити у државама чланицама Савета Европе. Своје активности Високи комесар остварује превасходно кроз сарадњу са међународним организацијама (УН, ЕУ) чија је делатност, у потпуности или делимично, усмерена на промоцију и заштиту људских права. Посебно треба нагласити да Високи комесар остварује сарадњу и са националним институцијама за заштиту људских права и, што је за нас посебно значајно, сарадњу са институцијом омбудсман, те институцијама сличног карактера. На овај начин, делатност Високог

448 Систем колективних жалби установљен је Додатним протоколом уз Европску социјалну повељу из 1995, који је ступио на снагу 1998.

449 Декларација којом се држава обавезује да поштује Протокол и дозволи националној организацији могућност да поднесе жалбу против државе уговорнице може се дати само за одређени период. Видети ближе чл. 1 и 2 Додатног протокола из 1995.

450 Високог комесара бира Парламентарна скупштина Савета Европе на период од шест година.

комесара за људска права превазилази оквире Савета Европе и доприноси стварању ефикаснијег система заштите људских права, како у оквиру националних правних система, тако и на глобалном нивоу.

Иницијатива за стварање институције Високог комесара у оквиру Савета Европе резултирала је доношењем посебне резолуције,⁴⁵¹ којом су утврђени њен мандат и надлежност. Одредбама ове резолуције прецизирано је да се надлежност Високог комесара преваходно састоји у промоцији људских права, подизању свести о њима и неопходности њихове заштите.⁴⁵²

Такође, надлежност ове институције укључује и идентификовање недостатака у националним правним системима, пре свега, у погледу усклађености са инструментима Савета Европе, као и пружање помоћи у њиховом отклањању и ефикасној имплементацији стандарда Савета Европе у области људских права и слобода.⁴⁵³

Посебно је значајна сарадња Високог комесара за људска права са институцијом националног омбудсмана и другим институцијама, које делују у складу са Париским принципима, а чија је активност у оквиру националних правних система усмерена на заштиту људских права и слобода. Резолуцијом је утврђена обавеза сарадње са националним механизмима заштите људских права, односно уколико ови механизми не постоје, подстицање њиховог оснивања.⁴⁵⁴

Реализација циљева утврђених у оквиру надлежности ове институције спроводи се кроз различите активности, међу којима су и посете државама чланицама,⁴⁵⁵ тематски извештаји и едукација у области људских права и слобода. У оквиру посета државама чланицама, Високи комесар врши контролну функцију, односно упознаје се са постојећим стањем људских права. То се остварује кроз контакте са представницима државних органа, цивилног друштва и националних институција за људска права, као и кроз обиласке одређених угрожених друштвених група. На основу спроведених активности Високи комесар доноси препоруке, мишљења и извештаје, чији се садржај може јавно објавити. У остваривању ових активности, Високи комесар делује

451 Предлог је усвојен у оквиру Самита шефова држава и влада чланица СЕ одржаном у Стразбуру 1997. Резолуција Савета министара бр. (99) 50 од 7. маја 1999.

452 Члан 1 Резолуције Савета министара бр. (99) 50.

453 Члан 3 став 5 Резолуције Савета министара бр. (99)50.

454 Члан 3 став 3 Резолуције Савета министара бр. (99) 50.

455 У току 2013. реализоване су посете Грчкој, Молдавији, Естонији, Русији, Азербејџану, Шпанији, Турској, Албанији и Данској. Вид. Annual Activity Report 2013.

независно и непристрасно,⁴⁵⁶ а, истовремено, државе чланице су обавезне да обезбеде претпоставке за његово ефикасно поступање и да му омогуће реализацију циљева у области заштите људских права и слобода.⁴⁵⁷

Важно је истаћи да, иако Високи комесар није судска инстанца (и не може да поступа по индивидуалним представкама), може да учествује у судском поступку који се води пред Европским судом за људска права као трећа, заинтересована страна (умешач) у поступку.⁴⁵⁸

10.2. Европска унија

Након оснивања Савета Европе, педесетих година XX века, у Европи су основане три европске заједнице⁴⁵⁹ из којих је настала Европска унија. За разлику од Савета Европе, који је основан са циљем заштите и унапређења људских права и слобода, европске заједнице су основане првенствено због економских интереса, тј. сарадње европских држава у процесу производње угља и челика и коришћења атомске енергије. У складу с тим, оснивачки уговори⁴⁶⁰ нису експлицитно регулисали питање људских права и слобода, односно њихове заштите.

Ипак, за питање заштите људских права и слобода значајне су одредбе Римских уговора, којима се регулише слобода кретања радника и остваривања права по основу радног односа без дискриминације. Слобода кретања радне снаге односила се на право радника, држављана држава чланица заједнице, да заснују радни однос и да се настане на територији било које државе чланице.⁴⁶¹ У погледу остваривања права из радног односа утврђена је забрана дискриминације по националној основи, како у погледу запошљавања лица, тако и у погледу услова рада.⁴⁶² Поводом накнаде за

456 Члан 2 Резолуције Савета министара бр. (99) 50.

457 Државе су обавезне, пре свега, да пружају техничку помоћ, која се односи на несметано остваривање контаката са појединцима приликом посете држави, путовање, као и пружање свих релевантних информација. Вид. члан 6 став 1 Резолуције Савета министара.

458 Члан 36 став 3 Европске конвенције о људским правима.

459 Реч је о Европској заједници за угљ и челик (ЕЗУЧ) из 1951, Европској заједници за атомску енергију (ЕУРОАТОМ) и Европској економској заједници (ЕЕЗ) из 1957.

460 Париски уговор закључен 1951, ступио на снагу 1952. – оснивачки уговор ЕЗУЧ, Римски уговор закључен 1957, ступио на снагу 1958. (основани ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ).

461 Члан 48 Римског уговора.

462 Члан 48 Римског уговора.

остварени рад, утврђена је забрана полне дискриминације.⁴⁶³ Истовремено, предвиђена је и слобода оснивања предузећа⁴⁶⁴ у државама чланицама, у складу са националним прописима државе у којој се предузеће оснива, а државама чланицама је забрањено увођење нових, рестриктивних прописа којима би се ова слобода ограничавала. Дакле, одредбама Римских уговора утврђена су само она права и слободе која су била у функцији остваривања економске улоге заједница основаних овим уговорима.

Следећи корак у јачању позиције људских права у оквиру ЕЗ било је доношење Јединственог европског акта.⁴⁶⁵ У преамбули овог акта истиче се да је један од циљева држава чланица промоција демократије, која је заснована на људским правима и слободама, зајемченим уставима и законима држава чланица, Конвенцијом о заштити људских права и основних слобода, као и Европском социјалном повељом.

Ипак, уговорно регулисање заштите људских права и слобода у оквиру Европске уније започело је тек доношењем Уговора из Мастрихта⁴⁶⁶ (односно допуна овог уговора из Нице и Амстердама), да би било употпуњено доношењем Лисабонског уговора⁴⁶⁷ као актуелног правног оквира ЕУ.

Лисабонски уговор (у даљем тексту: Уговор) увео је значајне новине када је реч о заштити људских права и слобода. Пре свега, Уговором се дефинишу основне вредности на којима је заснована Унија, а које су истовремено и заједничке вредности свих држава чланица, којима се претпоставља постојање плурализма, као и правде, солидарности и недискриминације.⁴⁶⁸ Ове вредности подразумевају посебно поштовање људског достојанства, односно људских права и слобода у условима демократије и владавине права.

Такође, Уговором су утврђени и адекватни механизми контроле над поштовањем прокламованих, заједничких вредности.⁴⁶⁹ У оквиру овог механизма предвиђено је да према образложеном предлогу једне трећине држава чланица, односно Европског парламента или Европске комисије, Европски савет може утврдити да постоји јасан

463 Члан 119 Римског уговора.

464 Члан 52 Римског уговора.

465 Јединствени европски акт је потписан 17. и 18. фебруара 1986.

466 Уговор из Мастрихта закључен 7. фебруара 1992, ступио је на снагу 1993. и на основу овог уговора формирана је Европска унија.

467 Реч је два уговора – Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, који заједно чине Лисабонски уговор, потписан је 2007, а ступио на снагу 2009.

468 Члан 2 Уговора о ЕУ.

469 Члан 7 Уговора о ЕУ.

ризик да држава чланица може озбиљно повредити основне вредности ЕУ.⁴⁷⁰ Дакле, реч је о ситуацији када до конкретне повреде неке од прокламованих вредности није дошло, али, како постоји опасност да до тога у будућности дође, Савет има могућност да реагује и да упозори државу упућујући јој препоруку.

Уколико је до повреде неке од зајемчених вредност ЕУ већ дошло и Савет, на предлог једне трећине држава или Комисије, утврди такву повреду, као санкција предвиђена је суспензија одређених права (међу којима је и право гласа представника те државе у Савету), која држава чланица има по Уговору, у ком случају се узимају у обзир и последице које таква одлука може имати на права физичких и правних лица.⁴⁷¹ За доношење овакве одлуке неопходна је квалификована већина чланова Савета, а донета одлука се, уколико се измене околности које су утицале на њено доношење, може и изменити, односно укинути.

На основу одредаба Лисабонског уговора које дефинишу процедуру опомињања државе у случају када постоји опасност да основне вредности ЕУ буду нарушене, односно санкционисања када се утврди њихова повреда, долази се до закључка да су, предвиђајући овако строгу процедуру контроле и примене санкција, државе показале јасну намеру да у пракси обезбеде поштовање и заштиту људских права и слобода, као једну од основних вредности на којима почива ЕУ.

Важно је истаћи да је Лисабонским уговором Повеља о основним правима ЕУ изједначена са оснивачким уговорима, односно да је постала део примарног права ЕУ. На овај начин дефинисан је правни статус Повеље, али је истовремено ограничено њено правно дејство, јер је Уговором прецизно дефинисано да одредбе Повеље не могу проширивати надлежност Уније која је утврђена уговорима.⁴⁷² Такође, Повељом је регулисано и подручје њене примене и прецизирано да се одредбе Повеље односе на институције, органе, службе и агенције ЕУ, уз поштовање начела супсидијарности, као и на државе када примењују право ЕУ.⁴⁷³ Такође, наглашено је да се Повељом не могу стварати нове надлежности ЕУ ни мењати задаци и надлежности који си већ утврђени оснивачким актима.⁴⁷⁴

470 Члан 7 став 1 Уговора о ЕУ.

471 Члан 7 став 3 Уговора о ЕУ.

472 Члан 6 став 1 Уговора о ЕУ.

473 Члан 51 став 1 Повеље о основним правима ЕУ. Текст Повеље на: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

474 Члан 51 став 2 Повеље о основним правима ЕУ.

Када је реч о односу ЕУ и Европске конвенције за заштиту људских права, Лисабонским уговором је утврђено да ЕУ приступа овој конвенцији, али да то не утиче на надлежности које су већ утврђене уговорима.⁴⁷⁵ Права и слободе дефинисани и заштићени Европском конвенцијом, заједно са правима која произлазе из заједничких уставних традиција држава чланица, сврстани су у општа начела права ЕУ⁴⁷⁶ и као такви не представљају непосредан извор права ЕУ, али свакако су један од елемената на основу којих се утврђује стандард заштите људских права у ЕУ.

10.2.1. Повеља о основним правима Европске уније

Повеља о основним људским правима ЕУ (у даљем тексту: Повеља) представља најзначајнији правни акт у ЕУ када је реч о основним људским правима и слободама. Правни статуса овог документа⁴⁷⁷ дуго је био споран, а правно обавезујућу снагу Повеља је добила тек ступањем на снагу Лисабонског уговора.⁴⁷⁸

Већ у преамбули Повеље истакнута је намера држава потписница да ЕУ буде простор слободе, правде и безбедности у чијем средишту ће се налазити појединац као грађанин Уније.⁴⁷⁹ Такође, Повеља потврђује права која су део уставних традиција држава чланица, међународних споразума, потписаних конвенција,⁴⁸⁰ као и праксе Европског суда правде.

Међу правима и слободама које су регулисане Повељом посебно је утврђено право на добру управу. Ово право, сходно одредбама Повеље, припада сваком појединцу и подразумева обавезу институција да на одговарајући начин поступају у процесу доношења одређене одлуке или мере која се на то лице односи. Превасходно је утврђена обавеза институција, органа и агенција ЕУ да поступају целисходно, односно да „не одуговлаче поступак“ и да, водећи рачуна о интересима странака, поступају у разумном року. Такође, неопходно је и да у свом раду институције ЕУ буду непристрасне, односно да правично поступају.⁴⁸¹

475 Члан 6 став 2 Уговора о ЕУ.

476 Члан 6 став 3 Уговора о ЕУ.

477 Повеља је усвојена од стране Европске комисије, Европског савета и Европског парламента на Самиту у Ници, децембра 2000.

478 Члан 6 Уговора о ЕУ.

479 Вид. Преамбулу Повеље о основним правима ЕУ.

480 Реч је о Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и Европској социјалној повељи и др.

481 Члан 41 став 1 Повеље о основним правима ЕУ.

Осим тога што Повеља прокламује опште принципе правичности и непристрасности за све институције и органе ЕУ у поступку одлучивања, овај документ прецизира и права грађанина као појединца на остваривање права на добру управу. У том смислу, предвиђена је могућност учешћа појединца у поступку доношење одлука личним изјашњавањем у поступку и поводом поступка, те могућношћу да заинтересовано лице приступи свом спису (изврши увид), уз ограничења која налажу интереси поверљивости и професионалне тајне.⁴⁸² Истовремено, у циљу обезбеђења транспарентности рада органа Уније, Повељом се прокламује и право на приступ документима, односно службеним актима институција, служби и агенција Уније.⁴⁸³

Такође, зајемчено је и право на накнаду штете, уколико је штета проузрокована радом институција ЕУ, односно њених службеника,⁴⁸⁴ као и право употребе било ког језика који је службени језик ЕУ.⁴⁸⁵

Уколико дође до повреде права на добру управу, односно уколико се утврде неправилности у раду институција ЕУ, као надлежна институција предвиђен је Европски омбудсман. Свако лице, физичко или правно, које има пребивалиште односно седиште на територији држава чланице ЕУ, има могућност да укаже на уочене неправилности у раду институција ЕУ (са изузетком Европског суда правде) и да се обрати Европском омбудсману са циљем да се та неправилност отклони, што ће бити објашњено у раду.⁴⁸⁶

10.2.2. Право на добру управу у Европској унији

На основу одредаба Лисабонског уговора и Повеље о основним правима ЕУ зајемчено је право на добру управу у оквиру ЕУ и предвиђени механизми за заштиту овог права, пре свега, како је истакнуто, путем институције Европског омбудсмана. Реч је о једном од темељних права, које припада свим физичким и правним лицима, која имају пребивалиште, односно седиште на територији неке од држава чланице ЕУ.⁴⁸⁷

482 Члан 41 став 2 Повеље о основним правима ЕУ.

483 Члан 42 Повеље о основним правима ЕУ.

484 Члан 41 став 3 Повеље о основним правима ЕУ.

485 Члан 41 став 4 Повеље о основним правима ЕУ.

486 Члан 43 Повеље о основним правима ЕУ.

487 Добра управа подразумева одговарајући стандард у активностима администрације који би јавни службеници требало да испуне, а што грађани од њих очекују. М. Давинић, „Појам лоше управе“, *Правни живот*, 10/2008, 721.

Право на добру управу подразумева обавезу институција ЕУ, односно службеника у овим институцијама, да у обављању своје делатности поштују начело законитости и да поступају непристрасно и у најбољем интересу појединца који им се обраћа. Јер, концепт „добре управе“ израз је потребе да се „...функционисање јавних служби унапреди и тиме олакша остваривање права грађана“,⁴⁸⁸ односно „...добра управа подразумева остваривање најпожељнијих резултата на најбољи могући начин“.⁴⁸⁹

Контролу над радом ових институција и остваривање права на добру управу врши Европски омбудсман коме се, у случају уочених неправилности, подносе притужбе на рад институција. Иако Европски омбудсман нема овлашћење да доноси акте који имају правнообавезујући карактер, у оквиру ове институције донет је посебан кодекс који представља скуп правила на којима треба да буде заснован рад институција ЕУ.⁴⁹⁰

Правила доброг поступања управе темеље се, сходно одредбама Европског кодекса, на основним начелима јавне управе, а то су посвећеност Европској унији, објективност, поштовање других, транспарентност и целисходност у поступању.

Према прокламованим начелима, службеници запослени у институцијама ЕУ треба да у свом поступању воде рачуна о интересима ЕУ, али и о интересима грађана, те да поступају у складу са прописима ЕУ. Одлуке које доносе ови органи, а које се односе на права и обавезе појединаца треба буду засноване на прописима ЕУ.⁴⁹¹

Значајан принцип у раду управе јесте непристрасност, и он подразумева исти третман лица која се налазе у поступку пред институцијама ЕУ. У том смислу, посебно је наглашена забрана дискриминације по основу националности, пола, расе, боје, етничке припадности, друштвене припадности, порекла, имовинског стања, односно старости и полне оријентације.⁴⁹²

Један од основних демократских принципа који је инкорпорисан у рад органа Европске уније јесте транспарентност. Поступање ових органа треба да је доступно „пажњи“ јавности, која може и треба да има увид у рад органа управе, у овом случају на европском нивоу.

488 *Годишњи извештај Заштитника грађана 2008*, 25.

489 М. Давинић, „Појам добре управе“, *Правни живот*, 10/2010, 389.

490 Европски кодекс о добром понашању запослених у јавној управи усвојен је 2001, допуњен 2012. Одобрено га је Европски парламент и усвојио резолуцију којом се Европски омбудсман може позвати на примену Кодекса, у случају када утврди постојање елемената лоше управе у раду институција ЕУ. Вид. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>.

491 Члан 4 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

492 Члан 5 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

Наглашена је и потреба уважавања принципа пропорционалности и целисходности у поступању надлежних органа, односно да се при доношењу одлука равномерно поштују и појединачни и општи интерес.⁴⁹³

Такође, поступцима пред органима ЕУ, странкама се гарантује право на правну помоћ, а службена лица су обавезна да своје поступке и активности посебно образложе и прецизно евидентирају у записницима који се воде током поступка.⁴⁹⁴ У току поступка, појединци имају право на употребу било ког званичног језика Уније.⁴⁹⁵

Када је реч о процесним правима, Европски кодекс прецизира преклузивне рокове за органе ЕУ у којима се морају предузети одређене процесне радње. Илустрације ради, на сваку жалбу на рад институције мора се одговорити у року од две недеље, односно одлука по упућеној жалби мора бити донесена у разумном временском року, а најкасније у року од два месеца од дана пријема жалбе.⁴⁹⁶

Посебна пажња, у оквиру овог кодекса, посвећена је негативним одлукама, односно ситуацији када се одлуком институција ЕУ ускраћују права лица у поступку. У овом случају, одлука мора садржати и одговарајуће образложење, које садржи чињенице и правни основ на темељу којих је одлука донета.⁴⁹⁷ Истовремено, таква одлука мора садржати и поуку о правном леку, односно навођење могућности приговора које странци стоје на располагању.⁴⁹⁸

Поводом права на добру управу, треба нагласити да су принципи добре управе садржани и у судској пракси Суда правде ЕУ која је ослања на законодавства и судску праксу држава чланица ЕУ.

С аспекта нашег рада, значајно је истаћи да је контрола спровођења принципа и правила утврђених овим кодексом у надлежности Европског омбудсмана као посебног механизма заштите људских права и слобода, коме се, у случају непоштовања неког

493 Члан 6 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

494 Члан 24 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

495 Члан 13 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

496 Одговор на жалбу или потврда о пријему жалбе мора садржати податке службеника који о томе одлучује. Вид. члан 14 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

Уколико због објективних разлога није могуће донети одлуку у наведеном року, о томе се мора обавестити подносилац жалбе. Вид. члан 17 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

497 Члан 18 ст. 1 и 2 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

498 У оквиру одлуке посебно мора бити наведена правна природа правних лекова и надлежна институција за поступање, као и временски рокови за обраћање тој институцији. Вид. члан 19 Европског кодекса.

од зајемчених права у овом документу, може поднети притужба на рад конкретне институције.⁴⁹⁹

Пракса Европског омбудсмана, као и искуства омбудсмана на различитим нивоима власти у оквиру држава чланица, укупно су допринели унапређењу остваривања права на добру управу, како на националном, тако и на европском нивоу.

499 Члан 26 Европског кодекса о добром понашању запослених у управи.

ДЕО ДРУГИ

ГЛАВА III

СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

1. Друштвена контрола као претпоставка институционализације заштите људских права

Друштво као комплексан социјални миље карактеришу различити односи и функције који се манифестују као појаве различитог садржаја и начина материјализације. У мноштву друштвених функција тешко је, тачније, немогуће је утврдити прецизну скалу приоритета. Међутим, несумњиво је да контролна делатност или контрола у друштву представља значајну функцију која је претпоставка за остваривање кардиналних друштвених циљева и интереса.

Овај став је резултат историјског искуства у којем су сублимиране праксе различитих друштава, која су постојала у појединим фазама историје цивилизације, у оквиру којих је контрола била или јесте општи услов одбране друштава од процеса и појава ентропије које су претиле да угрозе конкретна друштва и разграде њихову организацију. Кад се говори о контроли као друштвеној функцији, имају се у виду поједини историјски облици друштава, међу којима је најпознатији облик држава, као најтрајнији и у том смислу најизучаванији облик друштвеног организовања.

Посматрано историјски и изражено крајње елиптично: контролна делатност је услов постојања и опстанак сваког друштва као социјалног ентитета.

Конкретна друштва као мање или више кохерентни социјални системи генерално одређују и условљавају карактер и циљеве контроле. Контрола као друштвена функција може се изразити и дефинисати на различите начине, а њихов заједнички именитељ јесте да је функција контроле израз потребе за одговорним деловањем субјеката у конкретним друштвеним системима или, на макродруштвеном плану, универзални циљ контроле је заштита постојећег друштвеног и политичког система.⁵⁰⁰

500 О појму „социјалне контроле“, вид. М. Печујлић, *Савремена социологија*, НИУ Службени лист СФРЈ, Београд 1991, 21 и даље.

Ово је посебно значајно у савременим друштвима или, прецизније, државама у којима је, када је реч о организацији власти, прихваћен принцип њене поделе (законодавна, извршна и судска власт) као *causa sine qua non* успостављања правне државе и владавине права. Принцип поделе власти подразумева равнотежу свих њених дефинисаних делова, што је веома сложено теоријско питање, којим ћемо се бавити онолико колико је потребно да би се објаснили настанак, развој и значај институционалне заштите људских права и слобода. Равнотежа свих облика државне власти израз је потребе друштвене (динамичке) равнотеже, где поремећаји и нарушавања изазивају крупне последице. Инсистирање на строгом поштовању принципа поделе власти јасно се изражава у теорији истицањем да „...правне државе има чим је управна власт (као и остали облици власти) доведена у границе закона, без обзира на обим њене мисије“.⁵⁰¹ Последице непоштовања принципа легалитета власти значајно и посебно се манифестују на плану (не) остваривања и угрожавања људских права и слобода.

Питање остваривања функција појединих облика власти и власти уопште трајно је и присутно у сваком друштву. Овим поводом отвара се широк круг питања у распону од крајње прагматичних (како спречити апсолутизацију власти и свести је у уставне оквире) до чисто теоријских разматрања (како унапредити власт, у смислу стварања претпоставки за промоцију демократских принципа и институција, где институција омбудсмана има *par excellence* демократски карактер).

Контрола у друштву, а посебно контрола рада појединих субјеката изражава се и остварује на различите начине и приказује бројним параметрима: од дефинисања појма контроле до контролисања односа и међусобне условљености друштвеног система као целине и појединих његови делова (посебно правног система) и манифестује се читавом лезом узрочно-последичних веза.

Остваривањем контролне функције у друштву постижу се циљеви различити по садржини и значају. С обзиром на то да је у овом раду у фокусу пажње човек, апострофиран је главни заштитни циљ контроле – људска права и слободе, што је кључ за разумевање ширих друштвених односа, посебно правних односа и односа у сфери надградње.

501 С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига I (1868–1878), Геца Кон, Београд 1926, 67, преузето из: С. Лилић, „Људска права, омбудсман и Устав Србије“, *Архив за друштвене и правне науке*, 1/1993.

Проучавајући функцију контроле на микродруштвеном плану, један од основних циљева јесте заштита од угрожавања и повреда различитих права човека – од елементарно личних до различитих политичких, економских и културних права, у оквиру постојеће друштвене стратификације.

Полазећи од друштвеног карактера функције контроле, она, у вредносном смислу, често превазилази димензије заштите вредности значајних за једно конкретно друштво и, у цивилизацијском смислу, има за циљ да омогући и заштити универзалне и „надисторијске“ вредности, као што су интегритет човека (цивилни, етички и материјални), његово здравље и сл. – укратко примену и постојање неких општих и за све људе и прилике важних установа или вредности.⁵⁰²

Контролна делатност је условљена карактером и природом друштвених односа, што указује на потребу разумевања специфичне везе између целине друштвеног система и појединих његових делова (посебно правног система као врло значајног сегмента),⁵⁰³ те одређења положаја човека као појединца у њима и начина остваривања његових права и слобода. У том смислу, контролна делатност је битан услов остваривања правног или, прецизније, позитивноправног система.

Принципи који најпотпуније омогућавају усклађеност делова друштвеног система и њихово функционисање као целине јесу уставност и законитост.⁵⁰⁴ Колики

502 Реч „контрола“ се сусреће у многим језицима и у различитим значењима. У етимолошком смислу, реч „контрола“ води порекло од француске речи *controle*, која је изведена од латинских речи *contra rotula* којима је означавао контролни попис неке исправе, уговора или судске одлуке (XVIII век). G. Bergeron, *La fonctionnement de L'Etat*, Paris, 1965, 50, разликује шест семантичких значења речи „контрола“, према степену интензитета вршења ове функције (1) *domination* (надређеност), (2) *direction* (управљање), (3) *limitation* (ограничење), (4) *surveillance* (надзор), (5) *verification* (провера), (6) *enregistrement* (потврђивање). У енглеском језику реч контрола (*control*) има такође различита значења, тако да значи (1) моћ, (2) обуздавање, (3) управљање или маневрисање, (4) надзор. М. Бенсон, *Енглеско-српскохрватски српскохрватско-енглески речник*, Зограф Ниш, 2004. Према одговарајућим речницима српског књижевног језика, реч „контрола“ има више значења: (1) надзор чији је циљ задатак да се провери нешто, надзор уопште (2) установа која проверава нешто (3) моћ, власт над нечим, М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1996/97, 447.

503 О односу друштва и појединца и опасности претварања контроле у друштву у њену супротност, тј. контролу „над друштвом“, видети ближе у: W. Packard, *The Naked Society*, New York 1963.

504 У науци постоји више различитих ставова у погледу појма уставности. Једна од потпунијих дефиниција овог појма јесте да „...уставност значи сагласност свих нижих аката (а то су сви остали правни акти сем самог Устава, као и сви материјални акти) са Уставном као највишим правним актом“, и даље „уставност је оруђе за одржавање односне правне хијерархије, ...истовремено средство за одржавање хијерархије међу државним органима, као и између ових и других надлежних субјеката, односно за одржавање одговарајуће политичке, класне и

је значај ових принципа, види се и из чињенице да се они „материјализују“ кроз различите облике друштвене (државне) контроле и њена су најзначајнија димензија, што је важно за остваривање људских права и слобода.

Степен остварености принципа уставности и законитости у раду конкретних субјеката у друштву изражава основни циљ контроле: хармонично вршење „државних“ и друштвених послова, речено терминологијом уставног права.

За разматрања у овом раду битно је да контрола у друштву, а посебно контрола законитости рада, има једну универзалну димензију. Наиме, она значи услов општег ослобађања и сигурности човека у друштву, што је у корелацији са потпунијим остваривањем његових права и слобода. Јер, примарна претпоставка човековог „разотуђења“ и његовог потпуног укључивања у друштво, као и развијање стваралачких потенцијала, јесте постојање таквих односа у друштву који омогућавају и гарантују остваривање његових права и слобода.

У том смислу, треба указати на историјски аспект контроле уопште и посебно њених облика (1) контроле уставности и (2) контроле законитости, те њихову генезу од античких и средњовековних до савремених схватања, уважавајући разлике у поимању ових категорија, у зависности од историјског контекста појединих друштава, њихових вредности и добара која су штићена.⁵⁰⁵

2. Институције и заштита људских права и слобода – од најстаријих до савремених облика заштите

Поводом корпуса људских права и слобода уочава се неколико историјски значајних момената и фаза битних за разумевање целине питања која се односе на ову сферу односа у друштву. Наиме, како је већ објашњено у раду, пређен је веома дуг пут

друштвене равнотеже снага“. Вид у Р. Лукић, *Уставност и законитост*, Савремена штампа, Београд 1966, 42. Супротан став износи, много раније, Јовановић, С., који истиче „...између уставних и обичних закона има разлике само у формалном смислу, а не и у материјалном. Вид. С. Јовановић, *О држави*, БИГЗ, Београд 1990, 223.

505 Аристотел је сматрао да се обични закони морају заснивати на вишим законима који имају карактер устава. Видети ближе у: Аристотел, *Политика* (књиге IV и V), БИГЗ, Београд 1970, 17. Поводом истог питања Платон истиче „...у држави где закон зависи од воље управљача и где он сам нема снаге, ја видим да се спрема пропаст. А у држави где је закон господар управљача и где је власт потчињена законима ја добро видим да постоји и спас и срећа и све благодети које Богови дадоше државама“. Вид. Платон, *Закони*, БИГЗ, Београд 1971, 145.

од филозофског промишљања ових питања до њиховог нормативног или, прецизније, конституционалног уобличавања и, коначно, институционалних облика заштите.

Институционална заштита људских права одражава способност конкретних друштава да на системски начин, у оквиру посебних субјеката (органа), адекватно штити ову категорију основних права. Историјска анализа показује да је институционализација у заштити људских права дуго присутна у људској историји и да су поједина друштва на различите начине имала заступљен овакав вид заштите. Не треба посебно наглашавати да су ти рудиментарни институционални облици заштите људских права били примерени степену историјског развоја друштава у којима су настајали⁵⁰⁶ и да је њихова сличност са савременим институцијама веома мала.

Први облици институционалне контроле срећу се у древној Кини (две хиљаде година пре н. е.) у облику тзв. царских историчара чија је обавеза била да надзиру и воде рачуна да „...царска реч и активности буду на таквој моралној висини која омогућава цару да буде пример за народ“.⁵⁰⁷ У истом смислу, касније (XVII в. пре н. е.), у Кини је успостављен цензорат са идејом да се указује на „грешке“ цара и да се критикује власт, што је и нормативно изражено (Едикт императора Таи Цунга).⁵⁰⁸ У овом документу посебно је наглашено да цензорат има задатак да критикује органе државне управе. Овај орган добија и друге задатке као што су „...ограничавање власти управе; испитивање и испуњење жалби и приговора народа... право да предлаже амандмане, да оцењује и поништава законе и да покреће поступке и чак изриче казне против оних који су носиоци злоупотреба“.⁵⁰⁹ У савременом политичком систему у Кини (XX век) контролна функција је промовисана у посебну грану власти (теорија Сун Јат Сена о организацији власти) у чијој надлежности је било да поступа и испитује случајеве злоупотреба и незаконитости у раду власти и ставља ван снаге све акте који су противни уставу и закону. Овај контролни орган називан је контролни Јуан и представљао је орган политичке и државне контроле.

Слично функцији контроле коју су имали контролни органи у Кини (цензорат и контролни Јуан), историја западног света (Спарта, Атина) региструје постојање ефо-

506 У Кини су ову врсту заштите проводили мандарини и царски „јуани“, у античкој Атини ефори, а у старом Риму трибуни и цензори. G. Saner, *Ombudsman*, London- New York 1964, 6–8.

507 Ј. Ђорђевић, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд 1985, 694.

508 Ј. Ђорђевић (1985), 694.

509 *The Memorials of Tsing Dynasty (1644–1911)*; у наведеном раду Рао Хсич-а, преузето из: Ј. Ђорђевић (1985), 694.

ра.⁵¹⁰ У периоду демократије ови органи су трансформисани, од комбинације судско-полицијских органа постали су основна контролна институција републике. Имали су задатак да врше контролу свих носилаца јавне власти.

Претече савремених институција контроле су и римски трибуни или трибуни народа (*tribunus plebs*). Сматра се да је ова институција најзначајнија у римској републици, те да је највише допринела њеној историјској афирмацији.⁵¹¹ Њихов задатак, у почетку, био је да бране личну сигурност плебејаца, да би касније њихова овлашћења била проширена и могли су да обуставе и пониште сваку одлуку извршне власти и да иницирају кривично гоњење јавних службеника. Примарно, функција трибуна била је да спречавањем апсолутизације власти омогуће плебејцима, као непривилегованој категорији римских грађана, већу друштвену сигурност остваривањем слобода и права.

У даљој историји Рима (III век пре н. е.) трибуни постају заштитници слобода и права свих грађана од незаконитих поступака власти. Својим радом трибуни су допринели, у историјском периоду од неколико векова, да се одбране одређене слободе и права плебејаца и отклоне неправде које су трпели од незаконитих поступака власти. Улога трибуна била је запажена и у чувеним реформама римског друштва које су спроведене и имале за циљ да отклоне многе превазиђене односе и исправе неправде и неједнакости које су трпели плебејци.⁵¹²

Значајне институције у заштити људских права представљале су и шпанске јустиције (XIII век). Различитим политичко-правним инструментима ове институције су могле да учествују у сваком поступку који је вођен против грађана и да заштите њихова права и слободе. Њихова активност се могла остваривати и пред обичним судовима (*jurisfirma*), а такође су могле спречити и извршење најтежих казни (одлагање извршења смртне казне) и уопште извршење правноснажних судских одлука (*manifestacio*).⁵¹³

Идеје о институцијама заштите људских права и слобода из грчке и римске (република) традиције прихваћене су, како је објашњено, у одговарајућим консти-

510 Ови орган су уведени у политички систем реформама краља Теопомпуса (650 год. пре н. е.).

511 Друштвене околности које су допринеле успостављању трибуна народа посебно су израђене кроз: (1) незадовољство народа постојећим војнополитичким системом и (2) појавом свести да пре свега (и само) народне институције могу служити народу и штитити његове интересе. Ј. Ђорђевић (1985), 696.

512 Речје о реформама браће Грах. Д. Стојчевић, *Римско приватно право*, Савремена администрација, 1974 Београд, 131 и даље.

513 Ј. Ђорђевић (1985), 697–698.

туционалним актима САД и Француске револуције. Илустрације ради, у појединим државама се уводе уставни цензори који добијају сличне функције које су имали римски трибуни.⁵¹⁴ Извесне контролне функције преузима судство у Енглеској и САД у виду тзв. контроле и оцене рада суда у погледу свих аката власти.⁵¹⁵

Идеја институционализације заштите људских права и слобода изражава друштвени став да се поводом односа између свих облика власти (законодавна, извршна и судска) и грађана успоставе друштвено организовани облици контроле, који би онемогућавали да власт на било који начин деградира или онемогућава остваривање људских права и слобода. Наравно, друштвена организација механизма контроле ове врсте подразумева изградњу одговарајућих институција, које су, како је напоменуто, постојале и кроз историју у различитим облицима.

Савремени концепт институција контроле у овој области показује истовремено и степен остварености демократских односа у друштву и изражава његове демократске капацитете и могућности на плану афирмације човека и његових права као највећих друштвених вредности.

Поводом успостављања савремених институција чија је функција заштита људских права и слобода (пре свих и посебно омбудсмана), у теорији се истиче став да је њихова дужност да буду „модератори“ односа између власти и народа. Јер, власт у било ком виду није способна да контролише саму себе, чиме се отвара простор да грађани буду повређени у њиховим правима и слободама. Настанак институција које штите људска права и слободе није дело било ког политичког система појединачно или једне политичке мисли.⁵¹⁶ Реч је о процесу који је резултат историјског развоја цивилизације у оквиру којег се реконструишу традиционалне политичке институције (које су дело рационалистичке филозофије) и стварају претпоставке за успостављање демократских политичких система.

514 *Ibid.*

515 Ове идеје су у земљама Европе коришћене за установљење посебног контролног механизма познатог под називом уставно судство.

516 Ј. Ђорђевић (1985), 700.

3. Савремене институције за заштиту људских права и слобода

– настанак институције омбудсмана

Периодизација настанка савремених институција у заштити људских права и слобода, која је прихваћена у теорији, показује да су идеје о овим институцијама садржане у најзначајнијим међународним правним документима из друге половине XVIII века, као и касније донетим актима.⁵¹⁷

Иако је нормативно уобличење институције омбудсмана хронолошки везано за почетак XIX века (уследило након уставних промена у Краљевини Шведској), идеја о настанку ове институције много је старија и настала је као резултат потребе успостављања надзора над спровођењем закона.⁵¹⁸

Функција надзора над законитошћу рада органа управе (извршна власт) и јавних служби у Шведској има своју предисторију, која је изражена постојањем тзв. канцелара правде (краљевског омбудсмана, уведен 1713).⁵¹⁹ Друштвене околности у Шведској тог доба погодивале су даљем развоју ове контролне институције. Овај период (1719–1772) у Шведској је познат под називом „доба слободе“ (Age of Freedom) и у њему су успостављени модеран парламентарни систем, уставом загарантована људска права и, посебно, слобода штампе.⁵²⁰

Као израз демократизације односа, шведски парламент (Риксдаг) добио је право именовања Канцелара правде (у периоду 1766–1772). На тај начин извршена је трансформација ове контролне институције, од класичне институције „круне“ у парламентарно тело. То је значајан моменат у развоју институције омбудсмана, јер је први пут у историји контролно тело са функцијом надзора над радом јавне администрације стављено под надлежност законодавног органа.

517 Идеје о посебној заштити људских права садржане су у Декларацији о независности САД, Уставу САД, као и у Декларацији о правима човека и грађанина.

518 Први писани трагови који се односе на иницијативу увођења институционалног надзора у Краљевини Шведској датирају од 1713, када је шведски краљ Карло XII, ратујући у Турској, издао налог да се формира посебна „служба“ која би у његовом одсуству вршила надзор над спровођењем закона.

519 Канцелара правде је именовао краљ и његова основна функција је била контрола рада државних службеника. Видети ближе, S. Rutholm, *The Chancellor of Justice*, у: Rowats „The Ombudsman Citizens Defender“, London 1965, 17 (из: М. Јовичић, *Омбудсман, чувар законитости и права грађана*, Београд, Институт за упоредно право, Београд 1969, 10).

520 G. Kucsko-Stadlmayer, „The spread of the Ombudsman idea in Europe“, Конференција Међународног института за омбудсман, јун 2009, 3.

Поменути период у Шведској препознатљив је и по томе што су грађанин (човек) и његова права и слободе дефинисани као неприкосновене друштвене вредности и постали предмет посебне заштите. Ово је наглашено увођењем нове контролне институције у политички систем Шведске, познате под називом парламентарни омбудсман (Justitieombudsman), која се бави овом врстом заштите, штитећи грађане, пре свега, од лошег рада управе (maladministration).

Уставним промена у Шведској (1809) извршено је раздвајање функција Краљевог канцелара и парламентарног омбудсмана, а утврђен је и нови поступак избора ових органа, по којем је Канцелара правде бирао краљ, а парламентарног омбудсмана парламент, чиме је успостављена равнотежа извршне (краљ и министри) и законодавне (Риксдаг) власти. Као парламентарно тело омбудсман је био надлежан да контролише законитост рада државних службеника и судија.

Овако успостављена институција Justitieombudsmana у Шведској непосредна је претеча институције омбудсмана познате у савременим правним системима.⁵²¹

Треба нагласити да се зависно од промена које су се дешавале у шведском друштву циклично мењао и садржај функције омбудсмана. Први шведски омбудсман функционално је вршио надзор над цивилним и војним органима. Тек сто година касније (1915) долази до раздвајања ових функција, тако да функцију општег надзора врши Justitieombudsman, а функцију надзора и контроле над оружаним снагама посебна служба – Militieombudsman (Војни комесар). Следеће промене у организацији рада и надлежности омбудсмана догодиле су се 1968, када долази до поновног интегрисања ова два органа, али тако да је парламент изабрао три омбудсмана, сваки са називом Јуститеомбудсман у оквиру јединствене институције.

Садржај рада првог шведског омбудсмана, Justitieombudsmana, показује да је контролна функција била широко постављена и укључивала је више контролних овлашћења у различитим сферама друштва. Наиме, Јуститеомбудсман је имао надлежност контроле над радом како државне администрације, тако и судске власти и могао је да покреће кривични поступак односно да спроводи истраге и упућује препоруке влади.⁵²²

521 C. L. Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman“, *Boston College Third World Law Journal*, Vol. 6, Iss. 2, 2011, 269.

522 Вид. C. L. Reif (2011), 269.

Институционална заштита људских права и слобода у облику омбудсмана, у овом периоду, споро се ширила на европском континенту. Историјски подаци показују да је омбудсман после Шведске, тек сто година касније (1919) уведен у политички и правни систем Финске, и то као уставна категорија.

Са променама у државном уређењу и трансформисањем Финске у републику, више овлашћења, која је до тада имао монарх, пренето је на председника као новог носиоца извршне власти. У овим околностима било је неопходно обезбедити баланс између законодавне и извршне власти, као и ефикасну контролу рада извршне власти, што је било у надлежности новоформиране институције омбудсмана.

ГЛАВА IV

РАЗВОЈ И УПОРЕДНОПРАВНИ ПРЕГЛЕД ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

1. Развој институције омбудсмана у Европи

После успостављања омбудсмана у Шведској, даљи развој ове институције се одвијао споро. У периоду 1919–1953 омбудсман је постојао само у две поменуте скандинавске државе. Тек потом, почиње постепено ширење ове институције на остали део скандинавског простора (и то тако да је институција омбудсмана прво уведена у Данској,⁵²³ а потом и Норвешкој⁵²⁴). Овај модел институције омбудсмана, који је настао у скандинавским државама, у теорији је познат као класичан модел омбудсмана, што ће бити објашњено на одговарајућим местима у раду.

Међутим, важно је напоменути да, иако је реч о истом типу омбудсмана (у различитим државама), постоје значајне разлике у њиховим надлежностима. Илустрације ради, шведски и фински омбудсмани су имали овлашћења процесног ангажовања у конкретним случајевима и контролу над радом судске власти, док дански омбудсман није има ниједно од ових овлашћења. У свом раду, дански омбудсман користи облике „благих притисака“ у сарадњи са органима које контролише, пре него принудне и судске мере.

У Норвешкој, институција омбудсмана је прво уведена као облик контроле рада институција у војном сектору, да би релативно касно (десет година касније) ова институција била уведена и у остале делове државног система власти, и то у облику Парламентарног (Стортинговог) омбудсмана.⁵²⁵ Надлежност Парламентарног омбудсмана била је широко постављена и односила се на контролу рада владе, управних органа и јавних службеника. Запажа се да је поменутим прописом регулисано да овај орган не врши контролу рада локалних органа, већ искључиво централних органа

523 Данским Уставом из 1953. уведена је институција омбудсмана, а посебним Законом о омбудсману из 1954. прецизирани су организација, садржај рада и функција овог органа.

524 У овој скандинавској држави, 1952. уведен је војни омбудсман, а десет година касније, 1962, посебним актом, оформљен је и омбудсман за надзор над радом извршне власти. Вид. <http://www.theioi.org/downloads/avbof/lov-19620622-008-eng.pdf>.

525 Увођење омбудсмана је извршено доношењем посебног Закона о омбудсману 1962.

власти.⁵²⁶ Кад је у питању контрола коју омбудсман врши над радом чланова владе (министара), важно је нагласити да се ова контрола може вршити само у погледу аката министра као шефа ресора, а не и као члана кабинета.⁵²⁷ Овако утврђен делокруг надлежности Парламентарног омбудсмана имао је за циљ да се спрече грешке у раду органа управе које за последицу могу имати повреду или ограничавање права и слобода грађана.

Специфичност и основна разлика омбудсмана у Норвешкој у односу на остале скандинавске државе састојала се у томе што овај орган није имао овлашћење да покрене кривични или дисциплински поступак против лица у чијем раду је утврђено недозвољено поступање, већ само могућност да надлежном органу укаже на уочене неправилности и евентуално, предложи даље мере које треба предузети.

Ширење институције омбудсмана настављено је у европским оквирима. У Немачкој долази до увођења војног омбудсмана.⁵²⁸ Може се закључити да је у свим државама у којима је дошло до увођења институције омбудсмана, овај контролни орган истовремено или прво уведен у војном сектору, као посебно значајној (и осетљивој) сфери друштвених односа. Разлози који су утицали на увођење војног омбудсмана јесу, пре свега, ангажовање знатних (и највећих) финансијских средстава чије коришћење захтева озбиљну контролу и велики број људи запослених у овом сектору чија су права, потенцијално, могла бити доведена у питање (онемогућавање или угрожавање).

Увођење институције омбудсмана у правне системе појединих држава настављено је, тако да је ова институција нашла своје место и у правним системима држава англосаксонске правне традиције.⁵²⁹

526 Ово правило ипак има и изузетак, јер Парламентарни омбудсман може да врши контролу рада локалних органа власти у два случаја, и то: (1) непосредно, у случају незаконитог лишавања слободе, без обзира на то који надлежни орган (централни или локални) врши лишавања слободе и (2) посредно, у случајевима када одлучује у поступку по жалби на другостепену одлуку централних органа, донетих у поступку по жалби на рад локалних органа. М. Јовичић, *Омбудсман, чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд 1969, 24.

527 М. Јовичић (1969), 22.

528 Закон о парламентарном поверенику за војску (Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, 27. јун 1957).

529 Омбудсман је уведен и у правни систем Новог Зеланда (1962), вид. <http://www.ombudsman.parliament.nz/about-us/history>; односно Велике Британије (1967), вид. <http://www.ombudsmanassociation.org/association-history.php>

У Великој Британији, увођење институције омбудсмана било је праћено снажним отпорима. То је било условљено различитим разлозима: од негирања постојања управног (административног) права, које је било у супротности са суштином common law система,⁵³⁰ до ставова да истраживање и извештавање о активностима државних чиновника не би било у духу Конвенције о индивидуалној министарској одговорности (јер се истицало да одговорност за послове који се обављају у оквиру једног министарства спадају у одговорност ресорног министра, који је одговоран Парламенту, па нема могућности за друге видове контроле).⁵³¹

Међу државама ове правне традиције, Велика Британија је институцију омбудсмана увела под називом „Парламентарни комесар за управу“ и сврстала се у ред држава које су прве институционализовале овај облик заштите људских права и слобода.⁵³² Наиме, повећање интересовања јавности за рад администрације током педесетих година XX века, као и афера „Кричел Даун“⁵³³ утицали су на увођење институције омбудсманског карактера у правни систем Велике Британије. У том смислу, спроведена је истрага о жалбама на рад администрације током 1959, која је резултирала објављивањем посебног извештаја⁵³⁴ у оквиру којег је било препоручено стварање посебног механизма који би био надлежан за решавање случајева са елементима лоше управе.

На основу овог предлога, 1967. је донет посебан закон, Закон о парламентарном комесару,⁵³⁵ на основу којег је у правни систем Велике Британије уведена нова

530 Ово је била суштина учења чувеног оксфордског професора Дајсија, који је био велики противник административног судства, уверен да овај облик судства не може заштитити грађанина од представника јавне власти јер је различит положај јавног службеника и грађанина као појединца. Радиновић (2001), 80.

531 Видети ближе у: G. Drewi, *Омбудсман у Уједињеном Краљевству*, Нови Сад 1989, 18, у: М. Јовичић (1969), 23.

532 Велика Британија је била међу првих десет земаља у свету које су увеле институцију омбудсмана. Вид. Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт – институција омбудсмана на почетку XXI века*, Службени гласник, Београд 2001, 80.

533 Реч је о афери у вези са конфискацијом обрадиве земље од стране Министарства ваздухопловства током Другог светског рата, уз обећање да ће земља бити враћена власницима по окончању рата. Ипак, по завршетку рата, конфисковани поседи нису били враћени власницима, већ су предати Министарству пољопривреде које је поседе дало у закуп. Иако је овај случај сматран типичним примером лоше управе и непожељним актом, није означен као нелегалан. Вид. Kuscko-Stadlmaier, *European Ombudsman Institutions*, Springer, Wien, New York 2008, 434.

534 Извештај је био објављен од стране невладине организације JUSTICE 1961. Вид. <http://www.ombudsman.org.uk/reports-and-consultations/consultations/direct-access-to-the-parliamentary-ombudsman/consultation-on-direct-access-to-the-parliamentary-ombudsman/3>

535 Закон о парламентарном комесару (Parliamentary Commissioner Act) из 1967. Вид. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/contents>

институција, омбудсманског типа, Парламентарни комесар за управу. Овим актом је прецизиран начин избора Парламентарног комесара за управу, као и његове надлежности и начин поступања. Када је реч о избору овог органа, важно је нагласити да га, сходно законским одредбама, не бира Парламент, већ га именује Круна (тзв. патентним писмом уз сагласност Савета министара и консултације са лидером опозиције и председавајућим селекционог комитета)⁵³⁶ на временски рок који не може бити дужи од седам година. Парламентарни комесар је биран без временског ограничења мандата и његово вршење функције зависило је од „доброг држања“ (during good behavior), а могао је бити смењен са функције опозивом оба дома или када испуни старосни критеријум (65 година живота), као и на сопствени захтев.⁵³⁷

Овлашћења овог органа широко су утврђена и односе се на контролу рада свих административних органа централне власти. Парламентарни комесар за управу овлашћен је да поступа по жалбама које се односе на све акте предузете у име министарстава, као и других државних органа које је, сходно одредбама закона, надлежан да контролише.⁵³⁸ Дакле, основни критеријум на основу којег Парламентарни комесар за управу може спровести своја контролна овлашћења јесте чињеница да је одређени акт предузет у вршењу административне функције, односно остваривања добре управе.⁵³⁹

И поред широко дефинисане надлежности Парламентарног комесара за управу, Закон предвиђа и одређена ограничења поступања ове институције, од којих је најзначајније оно које се односи на немогућност вршења контроле аката који могу бити предмет контроле у судском поступку.⁵⁴⁰

Поводом надлежности овог органа, важно је нагласити да његовим увођењем није промењена постојећа функција Парламента да штити грађане од лошег рада управе. Наиме, традиционално, грађани у Великој Британији комуницирају са државном управом преко чланова Парламента. Парламентарни комесар за управу своје контролне функције је остваривао у сарадњи са члановима Парламента, односно Парламентом.

536 R. Gregory and P. Giddings, *The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme*, Amsterdam, 1999, 21, у: Д. Радиновић (2001), 82.

537 Вид. Закон о парламентарном омбудсману, 1(3).

538 Вид. Закон о парламентарном омбудсману, 5(1).

539 Иако сам Закон о парламентарном комесару не дефинише појам добре управе, сам термин се помиње у Извештају из 1961. који је претходио доношењу овог закона. Вид.

540 Вид. Члан 5 став 2 Закона о парламентарном комесару.

Законом је прецизирано да се свака жалба на рад администрације мора прво проследити члановима Парламента (посланицима). Овај део процедуре је познат под називом „посланички филтер“ и састоји се у томе да посланик, члан Дома комуна, после пријема жалбе, одлучује да ли ће је прихватити и по њој поступити или ће је проследити Парламентарном комесару за управу са захтевом да он спроведе истрагу у конкретном случају.⁵⁴¹ У оним случајевима када је жалба непосредно достављена омбудсману, његова обавеза је да је врати Парламенту, који ће одлучити о томе да ли има основа за поступање омбудсмана. Ово указује на то да је институција омбудсмана креирана на начин који подразумева сарадњу са законодавним телом и његовим члановима. Потребно је нагласити да је оваква позиција институције Парламентарног комесара за управу, као институције омбудсманског карактера, изузетак у односу на статус институције омбудсмана у другим државама у којима грађани имају директан приступ овој институцији, без посредовања представника других државних органа. Ипак, овакав положај институције Парламентарног комесара за управу у складу је са правном традицијом Велике Британије, према којој је Парламент примарни субјект заштите људских права и слобода. У складу са тим, Парламентарни комесар за управу има статус додатног механизма заштите људских права и слобода, који своју функцију остварује искључиво у сарадњи са Парламентом.

Када је реч о праву на обраћање Парламентарном комесару за управу, право на подношење жалбе имају сва физичка и правна лица. Сходно карактеру ове институције, право на подношење жалбе овој институцији немају представници локалних власти, односно тела у саставу министарстава. Жалба се мора поднети представнику Дома комуна у року од дванаест месеци од дана када је подносилац жалбе сазнао за околности које су предмет жалбе, уз дискреционо овлашћење Комесара да спроведе истрагу и у оним случајевима када је рок прекорачен, уколико посебне околности случаја указују на неопходност вођења истраге. Такође, подносилац жалбе мора имати пребивалиште на територији Велике Британије, односно жалба се мора односити на акт који је предузет у тренутку док се лице налазило у Великој Британији.⁵⁴²

Када је реч о процесним овлашћењима, Парламентарни комесар за управу има дискреционо овлашћење у погледу доношења одлуке о томе да ли ће у конкретном случају спровести истрагу и које методе истраге ће користити, као и широка овлашћења у погледу прикупљања доказа. Уколико у конкретном случају Парламен-

541 Вид. Члан 5 став 1 Закона о парламентарном комесару.

542 Вид. Члан 6 став 1, 2 и 3 Закона о парламентарном комесару.

тарни комесар за управу одлучи да спроведе истрагу, представник државног органа, односно лице које је, према наводима жалбе, остварило елементе лоше управе мора имати могућност да се изјасни о наводима оптужбе.⁵⁴³

У току спровођења истраге, Парламентарни комесар има идентична овлашћења као и суд, пре свега у погледу испитивања сведока, као и доношења аката.

О вршењу своје контролне функције, Парламентарни комесар подноси извештаје о раду. Уколико одлучи да покрене истрагу, Парламентарни комесар подноси извештај члану Дома комуна који му је поднео захтев за покретање истраге и обавештава га о резултатима истраге, односно уколико је одлучио да истрагу не покрене, у извештају наводи разлоге зашто је донео такву одлуку.⁵⁴⁴

Такође, о резултатима спроведене истраге, Парламентарни комесар обавештава и државни орган, односно конкретно лице у оквиру тог органа које је према наводима жалбе својим актима повредило права подносиоца жалбе.⁵⁴⁵

Уколико, након спроведене истраге, Парламентарни комесар утврди да су актима државног органа остварени елементи лоше управе, односно да су на тај начин повређена права подносиоца жалбе, а да у конкретном случају нису или неће бити отклоњени пропусти у раду државних органа, ова институција подноси специјални извештај Парламенту и на тај начин га обавештава о утврђеним пропустима у раду државних органа.⁵⁴⁶

Поред специјалних извештаја који се односе на конкретне случајеве, Парламентарни представник подноси и редовни, годишњи извештај, који се подноси у оба дома Парламента.⁵⁴⁷

Важно је истаћи да спровођење истраге не суспендује радње које су предмет истраге. Као једино средство притиска на орган чије је поступање предмет истраге јесте подношење специјалних извештаја Парламенту о утврђеним неправилностима и елементима лоше управе уколико наведени орган не поступи по препорукама Парламентарног комесара за управу.

543 Вид. Члан 7 став 1 Закона о парламентарном комесару.

544 Вид. Члан 10 став 1 Закона о парламентарном комесару.

545 Вид. Члан 10 став 2 Закона о парламентарном комесару.

546 Вид. Члан 10 став 3 Закона о парламентарном комесару.

547 Вид. Члан 10 став 4 Закона о парламентарном комесару.

Подношењем специјалних и генералних извештаја обезбеђује се непосредна контрола рада Парламентарног комесара за управу, односно посредно, контрола рада органа државне управе од стране Парламента као највишег представничког тела.

Кад је реч о увођењу институције омбудсмана у земљама англосаксонског подручја, а и иначе, када су у питању сложене државне творевине (федералне, односно савезне државе), карактеристично је да су ове институције у неким државама формиране на националном нивоу, а у појединим на нивоу држава чланица (Канада, САД, Индија, Немачка, Италија, Швајцарска).⁵⁴⁸ У појединим државама омбудсман се формира и на нивоу градова.⁵⁴⁹

Законска решења у правном систему Велике Британије, којима се уређује надлежност и организација Парламентарног представника имала су утицаја и на креирање омбудсманске институције у Француској. Наиме, ова функција, која је уведена под називом Медијатор (La Mediateur)⁵⁵⁰ и требало да буде посредник између парламента и грађана, садржала је поред елемената шведског модела и британску верзију према којој је, како је објашњено, члан парламента претходни филтер кроз који пролазе обраћања грађана Медијатору.

У складу са одредбама закона, Медијатор је био надлежан да прима притужбе грађана у вези са вршењем делатности државне управе, територијалних јавних тела, јавних установа и свих организација које врше јавну службу, а поводом успостављања управноправних односа.⁵⁵¹

У организационом смислу, установа Медијатора била је уведена на нивоу француске државе (Медијатор Републике, назив од 1989), али и на нивоу ужих територијалних јединица (регионалних, градских и локалних заједница). За организацију рада ове институције значајно је успостављање тзв. одсека делегата⁵⁵² који су у име Медијатора интервенисали на локалном нивоу и, ако је било могуће, посредовали у решавању

548 У Канади је увођење омбудсмана почело 1967, и то на нивоу провинција Алберта и Нови Брунсвик, а потом и 1977. у провинцији Британска Колумбија. Такође, у САД државе чланице које су прве увела институцију омбудсмана биле су: Хаваји (1967), Небраска (1969), Ајова (1972), Њу Џерси (1974), Аљаска (1975), Канзас (1975), Орегон (1975), Онтарио (1975), Минесота (1975) и др. Д. Радиновић (2001), 62.

549 У САД омбудсман је на градском нивоу прво уведен у Детроиту, Берклију и Сијетлу.

550 Закон о Медијатору је донет 3. јануара 1973. (измене 1976–1989).

551 Чланом 1 Закона о Медијатору Републике Француске дефинисана је његова надлежност. Видети ближе у: Ласаж, М., „Институција Медијатора Републике Француске“, Међународни научни скуп „Омбудсман – заштитник права грађана“, Правни факултет Нови Сад, 1989, 38.

552 Декрет Но 86–237, од 18. фебруара 1986.

спорних ситуација, односно саветовали подношење жалби и обраћање члану парламента. Ови представници су, такође, вршили анализу предмета (жалби), које су им уступали локални медијатори, и о томе накнадно извештавали Медијатора.

У погледу третмана ове институције и именовања носилаца функције, у Француској постоје специфична решења. Наиме, ова институција првобитно је дефинисана као управна, а касније је ово решење измењено и прецизирано да је то независан орган који у свом раду не сме примати упутства од других државних органа.⁵⁵³ Такође, Медијатор Републике се именује декретом Министарског савета, односно владе. Самосталност и независност у раду ове институције наглашена је и тиме што Медијатор сваке године свој извештај са прегледом свих активности које је имао подноси председнику Републике и парламенту и тај извештај се јавно објављује.

Овлашћења Медијатора усмерена на отклањање уочених неправилности била су двострука: (1) давање препорука у циљу решавања конкретних проблема који је садржан у жалби и (2) давање предлога конкретном органу како би биле отклоњене уочене грешке у раду и побољшано његово функционисање.

Медијатор је на основу сопственог искуства имао и могућност активног деловања у процесу примене постојећих прописа, као и на плану побољшања њиховог садржаја. Наиме, ова институција је могла предлагати појединим органима, чије су одлуке садржале одређене неправилности, да их отклоне и стриктно поштују закон. Такође, Медијатор је имао овлашћења да покрене иницијативу за измену постојећих прописа уколико су њихова решења могла да повреду или угрозе конкретна права и слободе грађана (људи). У погледу законодавне иницијативе, могао је да сам формулише предлоге измена законских текстова и уредби.⁵⁵⁴

У француском праву познате су измене које су уследиле након иницијативе Медијатора, а односе се на (1) право грађана, у управном поступку, да могу вршити увид у одговарајуће документе и (2) измене садржаја управног акта којим се територијално одлучује да мора садржати и образложење (акт без образложења је био изузетак који је могао предвидети само закон).⁵⁵⁵ У истом смислу, Медијатор је могао активно учествовати и у поступку извршења судских одлука, посебно код поштовања рокова извршења. Појављује се као чувар ауторитета суда инсистирајући на томе

553 Решење Француског државног савета из 1981, вид. у: Лесаж, М. (1989), 39.

554 R. Chapus, *Droit Administratif General*, Montcherstien, Paris 1985, 52 у: Д. Денковић, „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, *Зборник Правног факултета*, Нови Сад 1990, 52.

555 Ове измене су уследиле 1978. и 1979. *Ibid.*

да је извршење правноснажних судских одлука обезбеђено у законом предвиђеним роковима.

У заштити људских права и слобода, Медијатор је могао интервенисати и на основу сазнања до којих је долазио на неформалан начин (ако „допре“ глас до институције). Што је посебно важно, ова институција је поступала само по жалбама физичких лица (а не и правних), чиме се још више наглашава усмереност институције на заштиту права и слобода грађана (физичких лица). Изузетно, Медијатор није могао поступати по жалбама службеника запослених у јавном сектору, у споровима који су могли настати са управом или организацијом у чијој су служби.

За остваривање људских права и слобода значајне су уставне промене у Француској (2008) којима је уведена нова институција у овој области, под називом Заштитник права (*Defenseur des Droits*). Основни задатак ове институције јесте да осигура заштиту људских права и слобода у поступку рада државне администрације и свих органа који имају јавна овлашћења. Ово се остварује поступањем по жалбама грађана на рад наведених државних органа, што представља класичну омбудсманску функцију, заштиту грађана од „лоше управе“.⁵⁵⁶

Историјски посматрано, институционална заштита права грађана има, поред скандинавских држава, одређену традицију и у осталим деловима европског континента. Треба нагласити да је функцији заштите, у неким европским државама, претходило утврђивање врсте и садржаја појединих грађанских (људских) права, а потом се приступило дефинисању начина и облика њихове заштите. Илустративни пример и потврда овог става јесте пракса Аустрије. Наиме, аустријски парламент је далеко пре увођења институције омбудсмана дефинисао скуп (каталог) основних права чиме је створена основа за изградњу концепта заштите грађанина (појединца) у односу на државну власт.⁵⁵⁷ Нешто касније, у аустријској правној науци, уобличена је идеја о потреби профилисања посебне институције која би штитила грађане од злоупотреба власти.⁵⁵⁸

556 L. Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of Human Rights Ombudsman“, *Boston College Third World Journal*, vol. 31, issue 2, 2011, 278.

557 Аустријски парламент је 1867. усвојио Основни закон о општим правима грађана као каталог основних људских права и слобода. В. Пицкл, „Институција омбудсмана у Аустрији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1990, 30.

558 Промотер ове идеје био је чувени правник и филозоф Ханс Келзен (један од твораца аустријског устава), који је предлагао увођење уставног правобраниоца. Овај орган је требало да буде аналоган јавном тужиоцу у кривичном поступку и његов задатак је требало да буде заштита грађана од злоупотребе власти. *Ibid.*

Коначно, после дугих расправа које су вођене у аустријском друштву и парламенту, институција омбудсмана уведена је у правни систем под називом Канцеларија омбудсмана (Volksanwaltschaft).⁵⁵⁹ Важно је истаћи да је ова институција у Аустрији, за разлику од сличних институција у Европи, колегијално тело (одбор од три члана), које бира аустријски парламент (Nationalrat). Организација институције омбудсмана и мандат чланова били су уређени аустријским уставом.⁵⁶⁰

За наша разматрања је битно да је аустријски омбудсман имао веома широке надлежности и овлашћења у поступању. Вршио је контролу целокупног система јавне управе којим су обухваћене и организације, агенције и службе које врше јавна овлашћења. Његове контролне функције нису се односиле на рад судова.

Иако је овај орган имао савезни карактер, његове надлежности су се односиле на све нивое власти, од федералног преко покрајинског до локалног нивоа. Овакво дефинисање надлежности омбудсмана било је на одговарајући начин садржано и у регионалним уставним законима и актима локалних заједница.⁵⁶¹

Политичке промене које су се седамдесетих година XX века догађале у појединим државама, пре свих у Европи (Португалија и Шпанија), знатно су утицале на увођење и афирмацију ове институције. Полазећи од историјских чињеница да су се на Иберијском полуострву у овом периоду десиле крупне политичке помене („колапс тоталитарних режима“ – уклањање Франковог режима у Шпанији и Салазара у Португалији), у Шпанији и Португалији је створена повољна друштвена клима за развој демократских институција каква је институција омбудсмана.

Наиме, у овим земљама се убрзавају демократски процеси (обе државе приступају Савету Европе и ратификују Европску конвенцију о људским правима) и у њима заштита људских права и слобода постаје прворазредни друштвени циљ. У том смислу формирају се посебне институције са циљем да се обезбеди ефикасна заштита људских права, и то нови уставни судови и институција омбудсмана са широко утврђеним над-

559 Закон о Канцеларији омбудсмана ступио је на снагу 1. јула 1977. Треба напоменути да је важење овог закона временски ограничено на период од шест година након чега је омбудсман постао уставна категорија у Аустрији (1981). Вид. <http://volksanwaltschaft.gv.at/ueber-uns/geschichte>

560 Овај орган је био савезног карактера и потпуно независан у вршењу својих функција, а његови чланови су бирани на период од шест година уз могућност реизбора. Видети ближе, члан 148. ст. 1. и 5. Аустријског федералног устава.

561 Поједини регионални парламенти (Воралберг и Тирол) усвојили су посебне законе којима су формиран регионални омбудсмани. Д. Милков, „Аустријски модел омбудсмана“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4/91, 52.

лежностима. Суштински, идеја увођења ових институција била је да се кроз њихову заједничку активност и међусобну сарадњу обезбеди владавина права, те поврати поверење грађана у државне органе. Сходно томе, омбудсман је имао функцију заштите права грађана, што се огледа и у називу ових органа (у Шпанији се уводи *El Defensor del Pueblo* 1978, односно у Португалији *Provedor de Justicia* 1976). Специфични разлози који су довели до оснивања омбудсмана у овим државама афирмисали су и нови концепт омбудсмана као чувара људских права, што ће бити детаљније објашњено у раду.

Управо овакав концепт институције омбудсмана, која се примарно бави заштитом људских права и слобода, преузет је и у многим државама Латинске Америке,⁵⁶² а присутан је и у појединим државама на афричком континенту,⁵⁶³ док је знатно ређи у Азији и државама Пацифичког региона.⁵⁶⁴

2. Институција омбудсмана у државама у транзицији

Промене које су се догодиле осамдесетих година прошлог века у друштвима и политичким системима социјалистичких држава (Централна и Источна Европа) довеле су до функционалних промена на плану заштите људских права и слобода. Уопште, како је претходно објашњено у раду, питање људских права и слобода у социјалистичким државама било је често предмет различитих расправа, и у теорији и у пракси. Јер, „диктатура пролетеријата“ над осталим деловима друштва, а пре свега „класним остацима“ подразумевала је инструментализацију државе и њених органа у смислу ограничавања многих људских права и слобода. Ово је посебно било наглашено непосредно по завршетку оружаног дела револуције у тим државама. Неспорно је да је у свим социјалистичким државама неупоредиво више пажње посвећено организацији и ефикасном функционисању државне организације, а мање оним циљевима друштвеног развоја који су подразумевали продубљивање социјалистичке демократије и остваривање слобода и права човека.

У условима политичких промена транзиционог карактера (трансформација социјалистичког политичког система у форме савременог капитализма) посебна

562 На пример: Аргентина, Боливија, Колумбија, Костарика, Еквадор, Панама, Ел Салвадор, Гватемала, Хондурас, Никарагва, Панама, Парагвај, Перу и Венецуела. Вид. L. Reiff (2011), 277.

563 На пример: Ангола, Етиопија, Гамбија, Лесото, Малави, Намибија и Сејшели. *Ibid.*

564 На пример: Фици, Папуа Нова Гвинеја. *Ibid.*

пажња је посвећена изградњи институција које се *ex officio* баве заштитом људских права и слобода, а на чије профилисање су значајно утицали модели који су већ постојали у државама Западне Европе и САД.⁵⁶⁵ Заједничке карактеристике новоуведених институција за заштиту људских права и слобода јесу (1) да су оне по садржају рада биле омбудсманског карактера и (2) да је у оквиру њихове, уставом дефинисане надлежности, ова врста заштите била примарни циљ њихове делатности.

2.1. Пољска

Међу државама у транзицији, Пољска је била прва држава која је институционализовала заштиту људских права и слобода увођењем институције под називом Правобранилац права грађана.⁵⁶⁶ Његова делатност је била контролног карактера и односила се на рад државних органа, организација и установа у оквиру којих су грађани остваривали своја права. Специфичност у поступању ове институције била је да је Правобранилац могао да учествује и у судским поступцима пред уставним и административним судовима. Такође, био је независан у односу на друге (државне) органе и одговоран само скупштини (Сејму), уживао је имунитет и није могао бити позван на одговорност (ухапшен, лишен слободе) без сагласности Сејма.⁵⁶⁷

Такође, круг субјеката који се могао обратити овом органу, био је законски постављен и обухватао је сва правна и физичка лица у Пољској држави (грађани, правна лица, политичке, самоуправне, задружне, стручне, друштвено-струковне и друге друштвене организације). Наравно, овај орган је могао деловати и по сопственој иницијативи.⁵⁶⁸

Поступање институције је било лишено формализма и ослобођено сувишних трошкова, те је и на овај начин афирмисана његова улога у заштити слобода и права грађана, односно доприносило ефикаснијем раду ове институције.⁵⁶⁹ Институција Правобраниоца је уведена у правни систем Пољске у условима „нестабилне демократије“,

565 C. L. Reif (2011), 286.

566 Ова институција је уведена посебним Законом о Правобраниоцу права грађана (Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich), од 15. јула 1987, ступио на снагу 1. јануара 1988. Вид. <http://www.brpo.gov.pl/en/content/act-human-rights-defender>.

567 Чл. 3 и 7 Закона о правобраниоцу грађана.

568 Члан 9 Закона о правобраниоцу грађана.

569 Чл. 8 и 9 Закона о правобраниоцу грађана.

што је била карактеристика политичких система свих држава Централне и Источне Европе које су биле у процесу транзиције. Ове околности су чиниле да су, када је реч о заштити људских права, институције овог профила добијале више на значају као вансудски механизми за имплементацију међународних стандарда у области људских права него што је то био случај у државама са развијеном демократијом.⁵⁷⁰

Закон је предвидео више могућности за деловање Правобраниоца у циљу заштите слобода и права грађана. Најопштије, Правобранилац је, поступајући по предлогу (захтеву, жалби и сл.), могао сам иницирати поступак или упутити подносиоца акта који му се обраћа, уз давање правног савета о томе која правна средства може користити у циљу остваривања својих права.

Поступајући самостално по достављеном предлогу, Правобранилац је могао, након упознавања са садржајем, затражити од надлежног органа одговарајуће податке који се односе на конкретан предмет и даље: (1) самостално спровести поступак; (2) захтевати да случај у целости испитају надлежни органи, а пре свих, надзорни органи, јавно тужилаштво, државни контролни органи, струковни или друштвено надзорно тело; (3) захтевати од Сејма да преко свог Главног одбора за контролу спроведе поступак управног надзора у односу на дати случај.

Функција контроле у оквиру правобранилаштва, како је законом предвиђено, садржала је значајна истражна овлашћења. Ова овлашћења су била неопходна да би се потпуније испитале све околности у циљу провере навода из појединачних предлога, којима се указује на повреде или угрожавања права и слобода и да би се прикупили потребни докази за поступање Правобраниоца. У том смислу, законска овлашћења су омогућавала Правобраниоцу да: (1) испита сваки случај; (2) захтева објашњење списка конкретних предмета; (3) захтева објашњење о току и стању поступка који се води пред судијом, а по актима јавног тужилаштва и другог истражног органа; (4) нареди стручно вештачење и прибављање мишљења.⁵⁷¹

Након окончања поступка провере навода из конкретних пријава, Правобранилац своје активности завршава на начин да: (1) извештава подносиоца пријаве да није утврђена повреда права и слобода на које се указује; (2) упути препоруку одређеном органу (организацији или установи) у вези са чијим радом је утврђена повреда права

570 L. Reif, „Building Democratic Institutions: The Role of the National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Protection“, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 13, 2000, 32.

571 Члан 11 Закона о правобраниоцу грађана.

и слобода. Садржај препоруке указује на који начин треба отклонити уочене повреде, али при томе Правобранилац води рачуна да не повреди начело независности рада органа, а посебно судова; (3) обрати се вишој инстанци у односу на орган у вези са чијим радом је уочена повреда, а у циљу примене мера које предвиђају прописи; (4) иницира покретање судског поступка и учествује у њему са истим правима као и јавни тужилац; (5) обраћа се са захтевом овлашћеном тужиоцу за покретање кривичног поступка у кривичним стварима које се покрећу *ex officio*; (6) покреће управни поступак, односно подноси тужбу управном суду и учествује у управном поступку са истим овлашћењима као и јавни тужилац; (7) подноси пријаву ради кажњавања или поништавања одлуке у прекршајном поступку у складу са начелима и правилима посебних поступака који су предвиђени законима; (8) против коначних одлука улаже ванредна правна средства, у складу са начелима и правилима која су предвиђена посебним прописима.⁵⁷²

Овлашћења Правобраниоца за људска права, како је изложено, законски су утврђена и он своје активности поводом конкретних случајева усмерава: (1) према подносиоцима представки – грађанима и (2) према одговарајућим државним органима. Истовремено, Закон о правобраниоцу даје процесни положај странке у свим врстама поступака који се односе на људска права и слободе и могућност предузимања мера и правних средстава која странке имају у тим поступцима.

За заштиту људских права и слобода посебно је значајно да Правобранилац упућујући препоруке надлежним органима које се односе на решавање конкретне ствари. Он може захтевати и покретање одговарајућих поступака и примену административних санкција према одређеном лицу у неком од државних органа.

Имајући у виду спорост администрације у предузимању службених радњи, пољски Правобранилац грађана може захтевати да га у законском року (30 дана) орган коме се обратио обавести како је поступљено по његовој препоруци.

Видљиво је, дакле, да институција Правобраниоца располаже значајним средствима у смислу заштите људских права, посебно ако се има у виду да ова институција има приступ подацима, документима и информацијама које представљају службену или државну тајну, а могу бити од значаја за заштиту људских права и слобода. Такође, ова институција има законодавну иницијативу, па чак и могућност да непосредно сачињава предлоге законских аката из области заштите људских права и слобода

572 Члан 14 Закона о правобраниоцу грађана.

које прослеђује одговарајућим законодавним телима (одговарајући одбори, комисије Сејма и сл.).

О својим активностима и запажањима Правобранилац грађана сачињава посебан извештај који доставља Сејму, што је у функцији унапређења заштите људских права и слобода и дефинисања одговарајућих државних политика у овој сфери значајној за даљу демократизацију друштвених односа.⁵⁷³

2.2. Мађарска

Међу социјалистичким државама, Мађарска је имала посебно место када је реч о људским правима и слободама, јер је у својој друштвеној пракси (устанак 1956) имала покушаје да се у оквиру униформног социјалистичког система „освоји“ више грађанских права и слобода. Иако су ови догађаји били безуспешни (завршени су руском војном интервенцијом), они су као део колективног памћења, заједно са осталим променама у мађарском друштву допринели да је Мађарска веома рано, међу државама бившег „источног блока“ у поступку транзиције институционализовала заштиту људских права и слобода уводећи у политички систем институцију Парламентарног комесара за људска права (у даљем тексту: Омбудсман).⁵⁷⁴

Према законским одредбама, сви грађани којима су повређена или угрожена уставом загарантована људска права и слободе, у поступку пред органима који врше јавна овлашћења, а посебно одлукама и мерама ових органа, могу се обратити Омбудсману и захтевати заштиту својих права.

Надлежност Омбудсмана је прецизно утврђена и односи се на скоро све органе који врше јавна овлашћења (органи државне управе, полиција, војска, службе безбедности, локалне власти, јавни бележници, јавна предузећа и сл.). Уколико је у раду ових органа уочена одређена неправилност, а посебно уколико поступак неоправдано дуго траје, односно уколико је у току поступка дошло до дискриминације лица, давања нетачних информација, или уколико је донета незаконита одлука, постоји могућност обраћања овој институцији.

573 Члан 19 Закона о правобраниоцу грађана.

574 Мађарски парламент је 1. јуна 1993. усвојио Закон о омбудсману (Парламентарном комесару за права грађана).

Ипак, Омбудсман нема овлашћење да контролише рад највиших државних институција (парламент, председник, уставни суд, јавни тужилац и сл.), као ни да поступа у оним случајевима када је у току судски поступак, односно када је донета коначна одлука у управном или судском поступку.

Рад Омбудсмана мора бити у складу са уставом и актима парламента, а у решавању случајева може предложити мере које сматра адекватним, од којих су најзначајније: (1) да захтева поновно разматрање одлуке од стране контролне (другостепене) институције у односу на институцију која је донела одлуку; (2) да захтева од Уставног суда испитивање уставности одређеног правног прописа; (3) да захтева од јавног тужиоца улагање „протеста“; (4) да предлаже Правној комисији укидање постојећег правног прописа, односно доношење новог; (5) да случај проследи парламенту и захтева парламентарну истрагу.

Даљи процеси транзиције у мађарском друштву довели су до промена у уставном систему,⁵⁷⁵ а уследило је и ново законско дефинисање институције омбудсмана.⁵⁷⁶

Ове промене се односе, пре свега, на организацију институције и њене надлежности. У организационом смислу десиле су се структурне промене које се изражавају у формирању јединствене институције Омбудсмана за све области људских права.⁵⁷⁷

Новоформиран омбудсман,⁵⁷⁸ Комесар за основна права, у оквиру своје надлежности, објединио је заштиту свих људских права и слобода, уз увођење помоћника за област националних и етничких мањина и заштиту животне средине. Оваквом организацијом омогућена је јединствена заштита људских права.

Промене које су уведене у овој области нису утицале на основне карактеристике ове институције, односно и даље је реч о независној институцији која има за циљ да открије неправилности у примени и заштити основних људских права, као и да, с

575 Нови Устав Мађарске донет је 2011.

576 Нови Закон о омбудсману донет је 2011.

577 До тада је у Мађарској постојало више омбудсмана, који су покривали различите области друштвеног живота у којима се остварују људска права и слободе. Тако је нпр. „Зелени омбудсман“ био задужен за заштиту животне средине и имао је широка овлашћења у погледу заштите људских права у овој области. Био је овлашћен да у поступку захтева да лице које је нанело штету животној средини прекине вршење таквих активности и, уколико је могуће, изврши повраћај у пређашње стање, као и да улази у објекте у којима се може очекивати да ће нанети штету животној средини. Вид. М. Julesc, „The Individual and the Environment: The New Hungarian Civil Code“, *The Open Journal*, 3, 1–5, 2010, 4.

578 Ова институција уведена је Законом о омбудсману од 2011. Истовремено, промењен је и назив институције, те је у употребу уведен нови термин – Комесар за основна права.

тим у вези, упућује одговарајуће препоруке влади и другим државним органима. Дакле, извршене промене које се манифестују у унификацији заштите људских права и слобода омогућиле су ефикасније поступање ове институције, односно бољу заштиту права националних мањина, као и права из области заштите животне средине.

Такође, важно је нагласити да је променама у мађарском правном систему укинута до тада постојећа институција Комесара за заштиту података, те да су њена овлашћења пренета у надлежност Комесара за основна права.

Треба истаћи да је уставним променама укинута могућност непосредног обраћања грађана Уставном суда (*actio popularis*).⁵⁷⁹ Поступак пред Уставним судом, са циљем испитивања сагласности правних прописа са уставом и међународним прописима може да покрене Комесар за основна права⁵⁸⁰ што указује на јачање овлашћења ове институције у области заштите људских права.

Истовремено, одредбама нових законских прописа, утврђено је да институција Комесара за основна права има статус националног механизма за заштиту људских права и да у том смислу има сва овлашћења у поступку контроле стања људских права, односно унапређења система заштите људских права и слобода у националним оквирима.⁵⁸¹

2.3. Институција омбудсмана и сличне институције за заштиту људских права у државама насталим на територији СФРЈ

Институционална заштита људских права и слобода на простору бивше Југославије, како је раније објашњено, имала је одређену традицију, која је успостављена у периоду после Другог светског рата па све до распада Југославије као државне заједнице.⁵⁸²

579 *Actio popularis* је престала да постоји 1. јануара 2012.

580 Поред Комесара за основна права, овај поступак може да иницира и влада и четвртина народних посланика.

581 Комесар за основна права има статус NHRI (националне институције за заштиту људских права), а од 2015. имаће и статус националног превентивног механизма у циљу спречавања мучења и других сурових, нехуманих и понижавајућих поступања или казни. M. Szabo, „Changes in the Institutional Context of the Ombudsman System in the Republic of Hungary in 2012“, *Beijing Law Review*, 3, 2012, 112–120.

582 Прва институција омбудсманског типа била је институција друштвеног правобраниоца која је уведена у политички систем Југославије Уставом СФРЈ из 1974.

Позитивноправним решењима у правном систему Југославије претходио је извештај број теоријских расправа у којима је јавност (стручна и лаичка) била упозната са омбудсманским искуствима скандинавских држава и уопште, институционализацијом заштите људских права и слобода.⁵⁸³ Упоредо с тим, искуства међународних институција и организација у овој области погодовала су стварању политичких и правних претпоставки за увођење ове институције и у државама које су настале распадом Југославије.

Такође, у „...постмодерном друштву, грађани све више постају скептични у односу на ауторитет било које врсте, укључујући ту и државу и њене органе... у таквом амбијенту институција омбудсмана добија све већи значај, јер... не наступа са позиције принуде“.⁵⁸⁴

Упоредна анализа правних система новонасталих држава из састава некадашње Југославије показује да је свака од њих појединачно предвидела увођење ове институције у уставни и правни систем.⁵⁸⁵ Ово је и разумљиво, ако се има у виду карактер институције омбудсмана као контролора рада органа управе јер је „...управа... онај део државне структуре који, иако медијски недовољно интересантан, у највећој мери утиче на свакодневни живот грађана“.⁵⁸⁶

2.3.1. Хрватска

Прва држава на простору бивше Југославије која је увела институцију омбудсмана (пучки правобранитељ) била је Хрватска. Ова институција је претходно најављена у Уставу Републике Хрватске (1990). Уставном дефиницијом је прецизирано да је реч о „опуномоћенику Сабора Републике Хрватске“ који „...штити уставна и законска права грађана у поступку пред државном Управом и тијелима која имају јавне овласти“.⁵⁸⁷ Ове уставне одредбе су детаљно регулисане у посебном закону који је убрзо донет (1992).

583 Први рад ове врсте била је монографија М. Јовичића, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд 1969.

584 М. Давинић, „Значај институције омбудсмана за правни систем“, *Правни живот*, 10/2007, 718.

585 У Хрватској је основана институција пучког правобранитеља, у Словенији Омбудсмана за људска права, у Македонији Народног правобраниоца, у БиХ Омбудсмана за људска права, у Црној Гори Заштитника људских права и слобода, а у Србији Заштитника грађана.

586 М. Давинић (2007), 719.

587 Члан 93 Устава Републике Хрватске из 1990 („Народне новине“, бр 56/90). Вид. <http://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>.

Карактеристично је да су надлежности институције пучког правобранитеља у Републици Хрватској постепено повећаване, те је у том смислу новим законом⁵⁸⁸ регулисано институционално спајање ове институције са Центром за људска права, а у циљу јачања капацитета за промоцију и заштиту људских права. Ово је представљало испуњење препорука Уједињених нација и њених тела, у циљу остварења критеријума, који се односе на независност у раду националних институција за заштиту људских права.⁵⁸⁹

Када је реч о овој институцији, како се види, њене надлежности су превасходно усмерене ка заштити права грађана, и то посебно уставних и законских „на простору“ пред државном управом и другим органима који врше јавна овлашћења.

Полазећи од садржине закона, суштина рада ове институције јесте промовисање и заштита људских права и слобода. У истој равни, закон дефинише надлежност ове институције у остваривању принципа владавине права, и то посебно кроз разматрање притужби о незаконитостима и неправилностима у раду државних органа, органа локалне и регионалне самоуправе, те правних лица са јавним овлашћењима. Корпус овлашћења ове институције обухвата и разматрање притужби, које се односе на рад правних и физичких лица, а такође у сфери остваривања људских права и слобода.⁵⁹⁰

Законом о пучком правобранитељу посебно су уређени делокруг и начин рада, као услови за избор и разрешење како пучког правобранитеља, тако и његових заменика, потом сарадња са посебним правобраниоцима који се баве заштитом појединих категорија грађана (деца, особе са инвалидитетом, равноправност полова).

У остваривању функције заштите људских права и слобода, пучки правобранитељ делује превентивно праћењем стања остварености ових категорија и, делујући истраживачко-аналитички, долази до података, формира одговарајућу документацију и правовремено информисе јавност и све заинтересоване субјекте о стању људских права и слобода у Хрватској. Ова институција, такође, остварујући своје функције, сарађује са организацијама цивилног друштва, међународним организацијама, научноистражи-

588 Закон о пучком правобранитељу из 2012. („Народне новине“, бр. 76/12). Вид. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_125_2499.html

589 Међународни координациони комитет за националне институције (Репрезентативно тело националних институција за заштиту људских права при Савету за људска права УН) још је 2008. акредитовао институцију пучког правобранитеља са највишим постојећим статусом – А, који према Париским принципима садрже високе критеријуме у смислу независности ових институција.

590 Члан 4 Закона о пучком правобранитељу.

вачким институцијама. У истом смислу, иницира усклађивање националних прописа са међународним и европским стандардима и залаже се за њихову примену.⁵⁹¹ Ово је посебно значајно у делу правног система Републике Хрватске у којем су међународни правни акти део унутрашњег правног поретка. Такође, ова институција је овлашћена да покреће поступак оцене сагласности закона и других правних прописа са уставом, као и општих аката из подручја њене надлежности. Специфичност заштитне функције ове институције подразумева висок степен самосталности и независности, па отуда и законска дефиниција да је „...пучки правобранитељ у свом раду самосталан и неовисан“, те да је „забрањен сваки облик утјецаја на рад пучког правобранитеља“.⁵⁹²

Поред обавезе пучког правобранитеља да делује у складу са уставом, законским одредбама, те међународним правним актима о људским правима и слободама које је прихватила Република Хрватска, он се у раду руководи начелима: правичности, једнакости, морала, непристрасног поступања и доброг управљања.⁵⁹³

Самосталност ове институције манифестује се и кроз обезбеђење одговарајућег имунитета пучког правобранитеља и његових заменика, у чему су они изједначени са заступницима (посланицима) у Хрватском сабору.⁵⁹⁴ У истом смислу је и одређење да носиоци функција у овој институцији не могу обављати друге јавне или професионалне дужности нити бити чланови политичких странака. У погледу информисања и достављања свих података, без обзира на њихов карактер, Законом је изражен став да пучки правобранитељ има право да добије све информације и податке, да изврши увид у документа у циљу обављања задатака из свог делокруга поступања, али да је обавезан да поштују прописе о тајности и заштити података како за време обављања функције, тако и након престанка његовог рада у институцији.⁵⁹⁵

У циљу квалитетног обављања послова у овој институцији, која је од прворазредног значаја за заштиту људских права и слобода, Закон предвиђа да те послове могу обављати (бити изабрана) лица високостручно и морално кредибилна,⁵⁹⁶ које именује Хрватски сабор, пред којим полажу и одговарајућу заклетву.⁵⁹⁷

591 Члан 5 Закона о пучком правобранитељу.

592 Члан 7 став 1 Закона о пучком правобранитељу.

593 Члан 7 ст. 2 и 3 Закона о пучком правобранитељу.

594 Члан 8 став 1 Закона о пучком правобранитељу.

595 Члан 9 Закона о пучком правобранитељу.

596 Законом је прецизирано да за вршење ове функције могу бити изабрана лица која су правне струке, великог радног искуства, најмање 15 година, као и истакнути стручњаци, афирмисани у сфери промовисања и заштите људских права и слобода, те владавине права.

597 Чл. 12 и 13 Закона о пучком правобранитељу.

У погледу овлашћења и надлежности за поступање, карактеристично је да су интервенције пучког правобранитеља лишене строгог формализма, те да своју активност на плану заштите људских права и слобода манифестује кроз: (1) препоруке, (2) мишљења, (3) предлоге и (4) упозорења државним органима, јединицама локалне и регионалне самоуправе, као и правним лицима са јавним овлашћенима.

Пучки правобранитељ покреће поступак поводом угрожавања или повреде слобода и права грађана на иницијативу појединаца или ех оффицио.⁵⁹⁸ Дакле, омогућујући грађанима уопште да се обрате Пучком правобранитељу, основ за његово поступање је веома широко постављен.

По пријему притужбе, пучки правобранитељ има дискреционо право одлучивања да ли ће поступити по конкретној притужби и у којем обиму, односно право да не поступи.⁵⁹⁹

Уколико из чињеница које су садржане у притужби, односно службених података којима располаже пучки правобранитељ не може недвосмислено утврдити да ли је дошло до повреде права, ова институција спроводи истражни поступак. У току овог поступка пучки правобранитељ може захтевати неопходне информације од свих органа на чији рад се притужбе односе.⁶⁰⁰

Окончањем истражног поступка, пучки правобранитељ саставља извештај о разматраном случају који садржи утврђено чињенично стање, констатацију да ли је у конкретном случају дошло до повреде уставних или законских права подносиоца притужбе и на који начин. Важно је нагласити да Пучки правобранитељ у оквиру свог извештаја има могућност да органу чијим радом је дошло до повреде права упутити препоруку на који начин повреда може бити отклоњена. Такође, уколико пучки правобранитељ утврди да учињена повреда садржи елементе кривичног дела, прекршаја или повреда радне дисциплине, може предложити покретање одговарајућег поступка.⁶⁰¹

598 Члан 20 Закона о пучком правобранитељу.

599 Члан 22 ст. 1–4 Закона о пучком правобранитељу. Непоступање институције следи у случајевима ако се притужба односи на предмет о којем се већ води судски поступак, осим ако је реч о непотребном одуговлачењу поступка или очигледној злоупотреби овлашћења. Ако је у току рок за подношење правног лека или средства правне заштите, ако није искоришћено право на подношење правног лека у остављеном року и ако је од учињене неправилности протекло више од три године, осим уколико не оцени да се ради о предмету од изузетног значаја за заштиту људских права и слобода.

600 Члан 24 став 1 Закона о пучком правобранитељу.

601 Члан 26 Закона о пучком правобранитељу.

Орган којем је препорука упућена, у одређеном року, треба да поступи по препоруци и о предузетим мерама обавести пучког правобранитеља, а уколико то не учини, пучки правобранитељ има могућност да о непоступању органа обавести тело које врши надзор над радом овог органа, односно Владу Републике Хрватске као највишу инстанцу.⁶⁰²

У оквиру својих надлежности, пучки правобранитељ активно сарађује са највишим законодавним телом и средствима јавног информисања, па у складу с тим, о најгрубљим кршењима људских права и слобода може информисати и Хрватски сабор и јавност.⁶⁰³

Анализирајући проблеме у вези са заштитом људских права и слобода, пучки правобранитељ даје редовне годишње извештаје Хрватском сабору и износи своје оцене о стању заштите људских права и слобода апострофирајући карактеристичне појавне облике повреда слобода и права појединаца, али и појединих друштвених група. Истовремено, обавештава законодавни орган о препорукама и мишљењима које је упутио у циљу отклањања констатованих недостатака и неправилности, које су довеле или доводе до повреда уставних и законских права и слобода грађана. У појединим случајевима пучки правобранитељ може подносити и посебне извештаје Хрватском сабору у погледу наглашено значајних питања из делокруга своје надлежности или када је реч о угрожености уставних или законских права већег степена или значаја.⁶⁰⁴

Посебан и врло значајан сегмент активности пучког правобранитеља односи се на различите облике заштите лица лишених слободе, што је у функцији спровођења Факултативног протокола уз Конвенцију против мучења и других окрутних, нељудских или понижавајућих поступака или кажњавања Уједињених нација.⁶⁰⁵ Начин поступања пучког правобранитеља у овој области није посебно формализован и може у свако доба, без претходне најаве, прегледати места у којима се налазе особе лишене слободе или особе којима је ограничена слобода кретања, односно у којима су смештене или бораве поједине групе лица чија права и слободе ова институција штити.

602 Члан 27 ст. 1–3 Закона о пучком правобранитељу.

603 Члан 27 став 4 Закона о пучком правобранитељу.

604 Члан 16 ст. 1–3 Закона о пучком правобранитељу.

605 У циљу спровођења одредаба наведене конвенције донет је посебан Закон о националном превентивном механизму за спречавање мучења и других окрутних, нељудских или понижавајућих поступака или кажњавања, којим је прецизирано да послове националног превентивног механизма обавља пучки правобранитељ. Вид. члан 2 Закона о националном превентивном механизму („Народне новине“, бр. 18/11). Вид. <http://www.zakon.hr/z/440/Zakon-o-nacionalnom-preventivnom-mehanizmu-za-spre%C4%8Davanje-mu%C4%8Denja>

Након обављених прегледа, пучки правобранитељ сачињава (по потреби) извештај о констатованом стању поводом извршеног надзора и доставља га органу који је надлежан да организује боравак поменутих категорија лица. Уколико поводом извршеног прегледа пучки правобранитељ има одређене препоруке или примедбе, доставиће их како надлежном органу, тако и органу који врши надзор над њим, са захтевом да у законском року од 30 дана обавесте пучког правобранитеља о предузетим мерама из наведеног извештаја. Уколико поменути органи не поступе у наведеном року, пучки правобранитељ има право да о утврђеном стању обавести Хрватски сабор и јавност.⁶⁰⁶

На описани начин, пучки правобранитељ врши функцију националног превентивног механизма, па поред наведених активности има право легислативне иницијативе у овој области, у ком смислу може давати предлоге или примедбе на законе и друге прописе ради унапређења заштите ове категорије лица. Истовремено, пучки правобранитељ своју активност као национални превентивни механизам манифестује и кроз сарадњу са одговарајућим телима Уједињених нација.⁶⁰⁷

Следећи идеју, презентовану у закону, да се заштита људских права и слобода остварује у оквиру једне, независне институције, подзаконским актима (Пословник пучког правобранитеља) прецизније је уређена организациона структура ове институције.⁶⁰⁸ Наиме, у оквиру ове институције обухваћена су различита подручја делокруга рада, и то: (1) Служба за заштиту људских права; (2) Служба за лица лишена слобода и национални превентивни механизам; (3) Служба за сузбијање дискриминације; (4) Служба за комуникацију, сарадњу и промовисање људских права; (5) Служба за опште послове.

Полазећи од карактера нашег рада, треба истаћи да свака служба у оквиру институције пучког правобранитеља има више овлашћења омбудсманског карактера, што се посебно изражава да: (1) поступа по притужбама грађана због повреда или угрожавања слобода и права; (2) израђује нацрте предлога за покретање конкретних поступака (кривични, прекршајни или дисциплински) из сфере људских права и слобода; (3) има право легислативне иницијативе за доношење и измену закона и других

606 Члан 28 Закона о пучком правобранитељу.

607 Посебно са Пододбором Уједињених нација за спречавање мучења и других нељудских или понижавајућих поступака или кажњавања. Вид. члан 3 Закона о националном превентивном механизму за спречавање мучења и других окрутних, нељудских или понижавајућих поступака или кажњавања („Народне новине“, бр. 18/11).

608 Пословник пучког правобранитеља („Народне новине“, бр. 99/13).

прописа из области заштите људских права и слобода; (4) у циљу остваривања заштите људских права и слобода даје мишљења и препоруке пучком правобранитељу ради упозоравања јавности на појаве њихових повреда; (5) обилази места у којима су смештене или бораве поједине групе лица чија права и слободе штити пучки правобранитељ и саставља извештај о утврђеном стању; (6) прати, анализира и подстиче усклађивање закона и других прописа са међународним правним актима о људским правима и слободама које је прихватила Република Хрватска и праксом релевантних тела, правним тековинама ЕУ и судском праксом (домаћом, европском и међународном).⁶⁰⁹

Анализирајући правни систем Републике Хрватске у делу који се односи на заштиту људских права и слобода, може се закључити да постоји релативно заокружен систем норми којима се дефинишу институције и њихове надлежности за поступање у заштити ове категорије права. Ово је у међународним релацијама потврђено додељивањем пучком правобранитељу највишег статуса према критеријумима Париских принципа, односно поверавањем функције националног превентивног механизма.⁶¹⁰

2.3.2. Словенија

Институција омбудсмана је уведена и у правни систем Републике Словеније под називом Омбудсман за људска права (Varuh človekovih pravic), који према својим карактеристикама одговара класичном (скандинавском) моделу институције омбудсмана. Треба истаћи да је ова институција и уставна категорија, што је прецизирано Уставом Републике Словеније (1991) којим је утврђено „...да се у циљу заштите људских права и основних слобода у стварима у које су укључени државни органи, органи локалне самоуправе и носиоци јавних овлашћења оснива институција омбудсмана за људска права“.⁶¹¹ Уставна одредба о овој институцији детаљно је разрађена у посебном закону.⁶¹² Полазећи од садржине законских одредаба, у теорији је изражен став да ова институција у Републици Словенији представља комбинацију скандинавског

609 Члан 8–11 Пословника пучког правобранитеља.

610 А статус од стране Међународног координационог комитета (NHRI).

611 Члан 159 Устава Републике Словеније, „Урадни лист Републике Словеније“, бр. 33/91-I (<http://cj.md/uploads/Slovenia.pdf>).

612 Закон о varuhu človekovih pravic, Uradni list Republike Slovenije, št. 71/93 (Закон је донет 1993, док је омбудсман за људска права званично почео са радом 1. јануара 1995). Вид. <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=91&L=6>

типа омбудсмана и савремених институција омбудсманског карактера које постоје у појединим европским државама (нпр. Холандија, Шпанија).⁶¹³

Новоформирана институција за заштиту људских права и слобода имала је, поред важећих прописа у правном систему Републике Словеније, своје утемељење и у традицији словеначког друштва, што се манифестовало, поред институције друштвеног правобраниоца самоуправљања, како је раније објашњено, и кроз деловање Савета за заштиту људских права и слобода (1988).⁶¹⁴ Савет је, у оквиру својих надлежности, указивао на уочене повреде људских права, односно решавао појединачне случајеве ускраћивања или ограничавања људских права и слобода. Са увођењем Омбудсмана за људска права у правни систем Републике Словеније, Савет је престао са радом, а активности које је обављао прешле су у надлежност ове институције.

Сходно законским одредбама, Омбудсман за људска права штити грађане од лошег рада државне управе, а посебно од повреда права које могу настати у раду државних и локалних органа, као и свих органа са јавним овлашћењима.⁶¹⁵ У складу са овако дефинисаном надлежношћу Омбудсмана за људска права, утврђено је право сваког појединца да се обрати непосредно овој институцији и да подношењем пријаве покрене поступак за заштиту својих права и слобода. У циљу веће доступности овог облика институционалне заштите људских права и слобода, законом је прецизирано да је поступак лишен формализма и да је бесплатан. Такође, поступак може покренути и сам Омбудсман за људска права, по сопственој иницијативи. Важно је нагласити да се наведеним активностима не исцрпљује надлежност ове институције, те да је могуће институционално поступање не само поводом конкретних случајева,

613 I. Bizjak, „The Human Rights Ombudsman in Slovenia“, у: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices, National Experience throughout the World*, eds. K. Hossian, L. Besselnik, H. Selassie, E. Volker, *Kluwer Law International*, The Hague, London, Boston 2000, 373.

614 Савет је оформљен 1988. као колективно тело у чијем саставу су били најеминентнији представници словеначког друштва из различитих области. У раду Савета уочавају се три фазе. У првој фази, у периоду 1988–1990, Савет је деловао у оквиру Социјалистичког савеза радног народа (ССРН), и то на општем нивоу и путем јавних саопштења указивао на повреде људских права и слобода. У другој фази, у периоду 1990–1992, словеначки парламент је донео посебан закон о Савету, којим је уредио начин рада овог тела, као и начин избора његових чланова. Сходно одредбама овог закона, надлежност Савета је проширена и на поступање у појединачним случајевима, а добио је и могућност да од надлежних државних органа захтева неопходне информације у циљу решавања конкретних случајева. У финалној фази постојања, од 1992. до краја 1994, односно до увођења институције омбудсмана, рад Савета је скоро искључиво био базиран на решавању индивидуалних случајева.

615 *Zakon o varuhu človekovih pravic* (члан 1).

већ и поводом питања од ширег значаја за остваривање људских права и слобода.⁶¹⁶

Међутим, важно је нагласити да Омбудсман за људска права нема овлашћење да контролише рад судских органа, нити да поступа у случајевима поводом којих је у току судски (или било који други правни) поступак. Изузетак у овом смислу постоји само у случајевима очигледне злоупотребе положаја, односно неоправданог одуговлачења поступка.⁶¹⁷

Ова институција у свом раду ужива потпуну аутономију и независност, а делатност заснива искључиво на уставним одредбама и стандардима заштите људских права садржаних у међународним актима који регулишу ову област, као и општеприхваћеним принципима правичности и доброг рада управе.⁶¹⁸

У циљу ефикасније заштите слобода и права грађана, предвиђена је обавеза државних органа, органа локалне самоуправе и органа са јавним овлашћењима да, на захтев Омбудсмана за људска права, доставе све тражене податке, без обзира на њихов карактер и степен тајности.⁶¹⁹

Када је реч о поступку избора Омбудсмана за људска права, законом је прецизирано да ову функцију може обављати само држављанин Републике Словеније кога бира национални парламент двотрећинском већином на период од шест година.⁶²⁰ Истовремено, законом је предвиђен имунитет носилаца функција у овој институцији.⁶²¹ Оваквим законским дефинисањем начина избора, односно утврђивањем садржаја имунитета Омбудсмана за људска права обезбеђени су независност и континуитет у раду институције. Ипак, иако је реч о функцији која подразумева одговарајући профил стручности, закон не предвиђа ближе критеријуме за избор лица на ову функцију.⁶²²

616 Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 9).

617 Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 23).

618 Zakon o varuhu človekovih pravic (чл. 3 и 4).

619 Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 6).

620 Са могућношћу једног реизбора. Вид. Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 12).

621 Омбудсман не може бити позван на одговорност за радњу извршену у току поступка (изражено мишљење или дату препоруку), односно не може бити притворен у кривичном поступку који се против њега води у вези са вршењем функције, без претходне сагласности парламента. Видети ближе, Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 20).

622 За разлику од оваквог решења у правном систему Републике Словеније, прописи у државама које су настале на подручју бивше Југославије предвиђају да ову функцију могу обављати лица која имају правну стручну спрему и одговарајуће искуство у области заштите људских права. На пример члан 11 Закона о пучком правобранитељу Републике Хрватске, „Народне новине“, бр. 76/12.

Поступак заштите слобода и права грађана у оквиру ове институције има неколико значајних елемената. По примљеној притужби грађана, Омбудсман за људска права цени да ли има основа за покретање поступка. У том смислу може: (1) одбацити притужбу, (2) одбити притужбу, (3) спровести скраћени поступак и (4) спровести истрагу.

Притужба ће бити одбачена због формалних разлога, односно уколико је анонимна, поднета након предвиђеног рока, уколико је њена садржина увредљива, односно уколико је дошло до злоупотребе права на подношење представке.⁶²³

Омбудсман за људска права одбиће притужбу: (1) уколико није учињена повреда, односно ако нема елемената који указују на лоше поступање управе; (2) ако поднета притужба није потпуна; (3) уколико је поводом конкретног случаја у току судски поступак; (4) ако је реч о случају који је у надлежности истражних комисија парламента; (5) ако нису искоришћени сви правни лекови, осим у случају када би покретањем поступка по правним лековима подносилац притужбе претрпео ненадодиву штету; (6) уколико притужба указује да је реч о повреди мањег значаја, те покренута истрага не би довела до очекиваних резултата.⁶²⁴

Уколико нема елемената за одбацивање, односно одбијање поднете притужбе, а презентовано чињенично стање и приложена документација недвосмислено указују на учињену повреду, Омбудсман за људска права ће донети одлуку о спровођењу скраћеног поступка.⁶²⁵

Када одлучи да уђе у поступак и покрене истрагу, Омбудсман за људска права ће о својој одлуци обавестити како подносиоца притужбе, тако и орган у чијем је раду, према наводима притужбе дошло до повреде права. Истовремено, одредиће рок у којем орган треба да се изјасни о наводима оптужбе и да достави све податке, неопходне за доношење одлуке у поступку.⁶²⁶

Након окончаног поступка, Омбудсман за људска права сачињава извештај који садржи утврђено чињенично стање, односно констатацију да ли је у конкретном случају дошло до повреде људских права и слобода. Истовремено, институција може упутити препоруку органу у чијем је раду утврђена неправилност, на који начин се

623 Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 28).

624 Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 30).

625 Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 29).

626 Рок у којем се тражени подаци морају доставити не може бити краћи од осам дана, а евентуално недостављање података сматра се директном опструкцијом рада ове институције. Вид. Zakon o varuhu človekovih pravic, члан 33.

учињена повреда права може отклонити, односно надокнадити учињена штета. Уколико у предвиђеном року⁶²⁷ орган не поступи по упућеној препоруци, Омбудсман за људска права о томе може обавестити надлежну, вишу инстанцу, као и национални парламент. Такође, једна од мера која је на располагању овој институцији јесте јавно објављивање чињеница утврђених у поступку поводом конкретно учињених повреда права и слобода грађана. На овај начин се обезбеђује увид јавности у рад државних органа, односно у пропусте у њиховом раду, чиме се доприноси побољшању рада тих органа и спречавању будућих сличних повреда.⁶²⁸

Важно је нагласити да ова институција може предложити и спровођење дисциплинског поступка у односу на вршиоце функција у органима у чијем раду су утврђени елементи „лоше управе“, односно повређена права и слободе. Овим се исцрпљују активности Омбудсмана за људска права у погледу овлашћења покретања поступака, јер он није овлашћен да предлаже евентуално покретање кривичног поступка.⁶²⁹

У оквиру својих надлежности ова институција једним делом врши и заштиту грађана коју су лишени слободе или им је слобода ограничена, односно обавља надзор над радом институција у којима се налази наведена категорија лица (затвори, притвори, просторије за полицијско задржавање и сл.).⁶³⁰ На овај начин испуњене су претпоставке да Омбудсман за људска права врши и функцију националног механизма за спречавање мучења и других окрутних, нечовечних и понижавајућих казни и поступања.⁶³¹

У правном систему Републике Словеније, када је реч о институцији Омбудсмана за људска права, постоји специфичност. Наиме, део овлашћења за поступање институције налази се у посебним законима којима се уређују питања заштите потрошача,⁶³² заштите животне средине⁶³³ и закона о одбрани.⁶³⁴

627 Рок је 30 дана од дана упућивања препоруке.

628 Закон о varuhu človekovih pravic (члан 40).

629 Закон о varuhu človekovih pravic (члан 39).

630 Закон о varuhu človekovih pravic (члан 42).

631 Закон о ratifikaciji opajsega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju – члан 4 („Урадни лист Републике Словеније“, бр. 114/06).

632 Закон о заштити потрошача Републике Словеније.

633 Члан 15 Закона о заштити животне средине Републике Словеније.

634 Члан 52 Закона о одбрани Републике Словеније.

2.3.3. Македонија

Институционална заштита људских права и слобода успостављена је и у Републици Македонији. Доношењем Устава Републике Македоније (1991) створени су услови за формирање институције омбудсманског карактера.⁶³⁵ Наиме, Уставом су регулисани надлежност и поступак избора Народног правобраниоца (Народни правобранител). Реч је о институцији која штити уставна и законска права грађана од повреда које могу настати радом органа државне управе и других органа који имају јавна овлашћења.⁶³⁶ Према Уставу, Народног правобраниоца бира и разрешава Скупштина Републике Македоније (Собрање), на предлог скупштинске комисије надлежне за питање избора и именовања.⁶³⁷

Ипак, конкретизација уставних одредаба и ближе уређење рада ове институције уследило је знатно касније, доношењем посебних закона 1997.⁶³⁸ односно 2003. године.⁶³⁹ Разлози који су довели до закашњења у вези са доношењем посебног закона у овој области били су различити и односили су се, у основи, на „...противљење власти да је неко контролише и зауздава“.⁶⁴⁰

Према законским одредбама, основна функција омбудсмана је да заштити уставна и законска права грађана од повреда које могу настати лошим радом управе, односно актима, чињењем или нечињењем државних органа и других органа са јавним овлашћењима.⁶⁴¹

Слично прописима који регулишу положај омбудсмана у правним системима појединих држава, које су настале на подручју бивше Југославије (Словенија и Хрватска), како је претходно објашњено, и македонски закон изричито наводи да је реч о независној и самосталној институцији, чији се рад базира на уставу, закону и ратификованим међународним уговорима, као и на принципу правичности.⁶⁴²

635 Устав Републике Македоније („Службени весник РМ“, бр. 52/91). Вид. <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=10558>

636 Члан 77 Устава Републике Македоније.

637 Члан 68 Устава Републике Македоније.

638 Закон о народном правобраниоцу („Службени весник РМ“, бр. 7/97). Вид. <http://ombudsman.mk/upload/documents/Zakon%20na%20NP.PDF>.

639 Закон о народном правобраниоцу („Службени весник РМ“, бр. 60/03).

640 А. Павловска-Данева, „Институција омбудсмана у Македонији“, *Правни живот*, 9/02, 932.

641 Члан 2 Закона о народном правобраниоцу.

642 Члан 3 Закона о народном правобраниоцу.

Када је реч о условима за избор лица за вршење ове функције, односно поступку избора и разрешења носилаца ове функције, закон врло детаљно регулише ова питања.⁶⁴³ Поред разлога за разрешење општег карактера (на сопствени захтев лица, осуда на казну безусловног затвора, губитак психофизичких способности, испуњавање услова за старосну пензију), закон предвиђа и посебан разлог за разрешење због нестручног, пристрасног и несавесног вршења функције.⁶⁴⁴ Овим посебним разлогом за разрешење у извесном смислу доводи се у питање независност и самосталност ове институције, што ће бити објашњено у раду у оквиру упоредне анализе остваривања ових функција на подручју бивше Југославије.

У оквиру својих надлежности дефинисаних законом, народни правобранилац предузима мере и средства ради заштите уставних и законских права грађана, односно заштите принципа недискриминације и адекватне и правичне заступљености грађана који припадају различитим заједницама, чија права су повређена радом органа државне управе и др.⁶⁴⁵

Такође, ова институција има надлежност у погледу контроле рада судских органа, али само у смислу спречавања злоупотреба процесног карактера које се односи на одуговлачење поступка, односно злоупотребу положаја, истовремено поштујући принципе самосталности и независности судске функције.

Поступање институције се иницира подношењем представке било ког лица којем су повређена уставом или законом загарантована права. Такође, поступак се може покренути и на иницијативу институције када се оцени да су грађанима повређена поменута права и слободе.

Закон не прописује посебну форму за подношење представке, али прецизира да мора садржати одређене податке неопходне за отпочињање поступка, те да је Народни правобранилац дужан да по представци поступа савесно, одговорно, непристрасно и ефикасно.⁶⁴⁶

643 Лице које се бира за Народног правобраниоца мора испуњавати услове за заснивање радног односа у државним органима, имати правну стручну спрему и дугогодишње радно искуство, као и одређено ангажовање у области заштите људских права и слобода. Такође, законом се захтева да носиоци функција у овој институцији не могу имати било какав други радни и политички ангажман (функцију). Вид. Члан 6 Закона о народном правобраниоцу.

644 Члан 9 Закона о народном правобраниоцу.

645 Чл. 11 и чл. 2 Закона о народном правобраниоцу.

646 Представка може бити поднета усмено или у писаном облику, али мора садржати личне податке подносиоца, као и околности, чињенице и доказе на којима подносилац темељи своју тврдњу да је дошло до повреде права. Вид. члан 16 Закона о народном правобраниоцу.

Поступајући по поднетој представци, Народни правобранилац може да донесе одлуку да: (1) не покрене поступак, (2) покрене поступак или (3) прекине поступак.

Одлуку да не покрене поступак Народни правобранилац ће донети: (1) уколико је представка анонимна, осим у оним случајевима када је повређен јавни интерес; (2) ако подношење представке представља злоупотребу права на обраћање овој институцији; (3) уколико је представка непотпуна, а подносилац недостајуће податке није доставио ни након упућене инструкције Народног правобраниоца; (4) ако је реч о мање значајној повреди права, а ни по спроведеном поступку не би могло да се дође до одговарајућих резултата; (5) уколико из чињеница и околности садржаних у представи недвосмислено произлази да није дошло до повреде уставних и законских права подносиоца представке, односно лица у чије име је представка поднета; (6) уколико је ненадлежан да поступа по поднетој представи (7) ако је протекло више од једне године од дана када је предузета радња органа којом је повређено право, осим у случају када је подносилац представке наведени рок пропустио из оправданих разлога и (8) уколико је у току судски поступак, осим у случајевима када је представка поднета због неоправданог одуговлачења судског поступка, односно злоупотребе положаја лица које поступак води. Уколико донесе одлуку да не покрене поступак, Народни правобранилац подносиоца представке мора обавестити о својој одлуци и поучити га о другим могућностима да своје право заштити.⁶⁴⁷

Уколико околности наведене у представи и поднети докази упућују на то да је у конкретном случају дошло до повреде уставних и законских права грађана, Народни правобранилац ће започети поступак и о томе обавестити подносиоца представке.

Међутим, закон дозвољава Народног правобраниоцу да започети поступак прекине уколико: (1) утврди да није дошло до повреде уставних и законских права од стране органа чији је рад надлежан да контролише; (2) подносилац представке у погледу конкретног случаја покрене судски поступак; (3) подносилац представке не показује интерес за наставак поступка; (4) подносилац представке умре у току поступка, а његови наследнице не покажу интересовање за наставак поступка; (5) подносилац у току поступка оствари своје право. Такође, и у случају прекида поступка, омбудсман о својој одлуци, у одређеном року, мора информисати подносиоца представке⁶⁴⁸

647 Члан 20 Закона о Народног правобраниоцу.

648 Члан 23 Закона о народном правобраниоцу.

Овлашћења ове институције у току поступка широко су постављена, те Народни правобранилац може да захтева неопходне информације од органа чијим је радњама, према наводима из представке, повређено право или слобода, да неометано врши преглед службених просторија и изврши увид у службену документацију, да обавља разговоре са свим лицима од којих може добити релевантне податке, као и све друге радње у циљу утврђивања да ли је до повреде права заиста дошло. Истовремено, законом је утврђена обавеза органа чији рад контролише ова институција да сарађују у овом поступку и да у роковима које одреди Народни правобранилац доставе тражене податке, односно омогуће обављање осталих активности у поступку. Уколико орган не предузме наведене активности, Народни правобранилац о томе може обавестити непосредно виши орган, али и Владу и Скупштину Републике Македоније.

Уколико утврди постојање повреде права, Народни правобранилац може упутити препоруку (предлог, мишљење) како да се отклони учињена повреда, односно да предложи спровођење одговарајућег поступка, у складу са законом. Важно је истаћи, да поред наведених овлашћења, Народни правобранилац може дати иницијативу за покретање дисциплинског поступка, односно поднети захтев јавном тужиоцу за покретање кривичног поступка против лица чијим је радњама дошло до повреде или угрожавања права и слобода подносиоца представке.

Народни правобранилац, сходно законским одредбама, има овлашћење и да привремено одложи извршење управног акта, до доношења одлуке другостепеног органа, односно суда, уколико би извршење наведеног акта нанело ненадокнадиву штету подносиоцу представке, односно проузроковало повреду његових права и слобода.

Уколико орган не поступи по упућеној препоруци у одређеном року, Народни правобранилац може да се обрати непосредно вишем органу, али и Влади Републике Македоније, односно о томе упутити специјални извештај Скупштини Републике Македоније.

Поред специјалних извештаја, Народни правобранилац Скупштини Републике Македоније подноси и редовне, годишње извештаје, у којима је обавештава о општем стању људских права, односно уоченим проблемима у остваривању и заштити људских права.

Истовремено, ова институција врши контролу над поштовањем права лица лишених слободе као и свих осталих лица која се налазе у институцијама у којима им

је слобода кретања ограничена, и то путем ненајављених посета овим институцијама као и непосредним контактом и комуникацијом са овим лицима, без присуства трећих лица. Такође, ова лица се могу директно обратити Народном правобраниоцу, подношењем представке, чији садржај не сме бити контролисан од стране институције у којој се лица налазе.

Након што је Република Македонија ратификовала Факултативни протокол уз Конвенцију против мучења и других видова суровог, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања⁶⁴⁹ и, у складу с тим, Народном правобраниоцу доделила овлашћења националног превентивног механизма, извршене су и одговарајуће измене и допуне закона⁶⁵⁰ који регулише рад ове институције и донет је посебан правилник који регулише ову значајну функцију националног правобраниоца.⁶⁵¹ Одредбама овог правилника ближе је регулисано да Народни правобранилац може да врши редовне и ванредне (ненајављене) посете местима у којима се налазе лица лишена слободе, те које све активности може предузимати приликом реализације посета.

2.3.4. Црна Гора

Институционална заштита права и слобода грађана у Републици Црној Гори остварује се функцијама омбудсмана (Заштитник људских права и слобода). Ова институција у правни систем је уведена законом,⁶⁵² да би након доношења Устава Републике Црне Горе⁶⁵³ постала и уставна категорија. На тај начин потврђен је значај ове институције, те уставним одредбама прокламована и потврђена њена независност и самосталност. Такође, утврђено је да Заштитник људских права и слобода

649 Закон о ратификацији факултативног протокола уз Конвенцију против мучења и других видова суровог, нечовечног или понижавајућег поступања, „Службени весник РМ“, бр. 165/08.

650 Закон о изменама и допунама Закона о народном правобраниоцу („Службени весник РМ“, бр. 114/09).

651 Правилник о начину вршења превенције мучења и других видова суровог, нечовечног или понижавајућег поступања или казни од стране народног правобраниоца као националног превентивног механизма Републике Македоније.

652 Закон о заштитнику људских права и слобода („Службени лист РЦГ“, бр. 41/03). Вид. http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Zakon_o_zastitniku_ci_ljudskih_prava_i_sloboda_Crne_Gore.pdf.

653 Устав Републике Црне Горе из 2007. („Службени лист ЦГ“, бр. 1/07). Вид. <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf>.

своје деловање заснива искључиво на основу одредаба устава, закона и потврђених међународних аката, као и принципа правде и правичности.⁶⁵⁴

Убрзо по формирању институције Заштитника људских права и слобода, у правном систему Црне Горе, у овој области је уследило доношење новог закона⁶⁵⁵ којим је детаљније регулисан рад ове институције, те њене активности усклађене са одредбама ратификованих међународних конвенција које регулишу питање заштите људских права и слобода.⁶⁵⁶

Из назива закона види се да је посебна пажња посвећена заштити од дискриминације. Овај закон носи назив Закон о заштитнику/ци људских права и слобода. Равноправно су употребљени називи заштитник и заштитница, што није формално изједначавање већ одражава суштину приступа у погледу родне равноправности.

У погледу надлежности, законом је утврђено да ова институција може предузимати одговарајуће мере у оним случајевима када је до повреде права дошло услед лошег рада управе (актима државних органа, државне управе, локалне самоуправе и других органа са јавним овлашћењима), односно мере у циљу спречавања мучења и других облика нечовечног и понижавајућег поступања и кажњавања и мере за заштиту од дискриминације.⁶⁵⁷

Ова институција нема овлашћења у односу на рад судова, изузев ако се притужба односи на одуговлачење поступка, злоупотребу процесних овлашћења или неизвршавање судских одлука.⁶⁵⁸

Такође, Заштитник има право легислативне иницијативе у области људских права и слобода у циљу усаглашавања националних прописа са међународно признатим стандардима. У овој области, Заштитник је овлашћен да даје и мишљење на предлог закона, других прописа или општих аката који се усвајају у Скупштини Републике Црне Горе (као највишем законодавном телу) или другим органима.⁶⁵⁹ Поменута овлашћења су значајна јер давање стручног мишљења доприноси подизању стандарда заштите људских права и слобода, односно ефикаснијем усклађивању националних прописа са одредбама међународних аката.

654 Члан 81 Устава Републике Црне Горе.

655 Закон о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе („Службени лист ЦГ“, бр. 42/11).

656 Црна Гора је у међувремену приступила Додатном протоколу уз Конвенцију против мучења и других сурових, нечовечних и понижавајућих казни у поступања („Службени лист ЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/08).

657 Члан 2 Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе.

658 Члан 2 став 2 и члан 17 Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе.

659 Члан 18 Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе.

Институција обавља своју функцију и делује предузимањем конкретних активности у појединачним случајевима где је дошло до повреде или угрожавања људских права и слобода. Активности се манифестују кроз упућивање упозорења, предлога, критика и указивања како да се констатовани пропусти елиминишу и унапреде људска права и слободе, односно ефикасно изврши њихова заштита. Институционалне активности подразумевају и сарадњу са организацијама и институцијама које се баве људским правима и слободама, посебно поводом општих питања од значаја за заштиту и унапређење људских права и слобода. Иако Заштитник људских права и слобода има више могућности да делује на плану заштите, није овлашћен да мења, укида или поништава акте органа, нити да заступа странке у поступку и да у њихово име улаже правна средства.⁶⁶⁰

Посебна овлашћења Заштитника или лица које он именује односе се на заштиту лица лишених слободе или им је слобода ограничена и подразумевају могућност вршења прегледа просторија и места где се налазе лица лишена слободе, ненајављеног разговора са овим лицима без присуства других лица и сл. Ове активности Заштитника су пројекција обавеза које је Република Црна Гора преузела ратификацијом Опционог протокола уз одговарајућу конвенцију, чиме је Заштитник преузео овлашћења (и обавезе) националног механизма за заштиту лица лишених слободе од мучења и других облика суровог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања.⁶⁶¹

У циљу успешнијег обављања ових веома осетљивих задатака, Заштитник може образовати и саветодавно тело, мултидисциплинарног карактера, у чијем раду учествују стручњаци из различитих области и на основу чијег мишљења Заштитник дефинише своје ставове поводом конкретних питања и проблема из ове области.

Поступање Заштитника је засновано на достављеним притужбама или сопственој иницијативи. Притужба као основ за поступање Заштитника мора испуњавати одређене критеријуме у погледу садржине, тачности података које садржи, органа и лица у односу на које се подноси као и рокова у којима се подноси. Јер, Заштитник неће поступити по притужби која му је достављена, а која не испуњава ове услове, посебно ако се из њеног садржаја може закључити да је реч о злоупотреби права на подношење притужбе.

660 Изузетно, Заштитник у оквиру заштите од дискриминације може уз сагласност дискриминисаног лица да поступа и предузима мере за његову заштиту од дискриминације у складу са одговарајућим прописима.

661 Црна Гора је ратификовала Опциони протокол и донела посебан Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака, „Службени лист Црне Горе – Међународни уговори“, бр. 9/08.

Поступајући по притужби, Заштитник обавештава старешину органа на чији се акт, радњу или непоступање притужба односи ради изјашњења поводом навода из притужбе и одређује му рок за изјашњење, који не може бити краћи од осам дана. Истовремено, утврђена је и обавеза лица које органом руководи да сарађује са Заштитником и да му, у том смислу, учини доступним све податке којима располаже, без обзира на степен тајности, односно да му омогући приступ свим просторијама. Такође, у циљу утврђивања чињенице да ли је у конкретном случају дошло до повреде права, Заштитник може позивати лица у својству сведока, односно ангажовати стручњаке из одређених области, а наведена лица су обавезна да се позиву одазову и да дају свој исказ, односно мишљење.

У одређеним случајевима, поступак може бити обустављен уколико подносилац притужбе одустане од притужбе или је повуче, односно уколико не показује интересовање за поступак и не сарађује са Заштитником. Такође, поступак ће бити прекинут и у случају када је након подношења притужбе покренут судски поступак поводом исте ствари, у ком случају испитивање да ли је дошло до повреде права прелази у надлежност судских органа. Уколико у току поступка буде отклоњена учињена повреда права, то ће, такође, бити један од разлога за обуставу поступка.⁶⁶²

Након што у току поступка утврди чињенично стање, Заштитник даје мишљење у којем констатује да ли је дошло до повреде, односно на који начин је повреда учињена и у којој мери је право повређено. У оквиру мишљења, Заштитник доноси и препоруку која садржи мере које је неопходно применити како би се учињена повреда отклонила. Орган чијим радом је дошло до повреде дужан је да у року, који одреди Заштитник, поступи по донетој препоруци, о томе састави извештај и достави га Заштитнику. Уколико орган не поступи на наведени начин, односно не предузме препоручене мере и не отклони учињену повреду, Заштитник може обавестити непосредно виши орган, поднети посебан извештај Скупштини, али и обавестити јавност о учињеној повреди и непредузимању активности у циљу отклањања повреде.⁶⁶³

Потребно је нагласити да Заштитник људских права и слобода има и право покретања одговарајућих поступака у односу на лица одговорна за учињену повреду, и то како дисциплинског поступка, односно поступка за разрешење лица, тако и прекршајног поступка, уколико у радњама органа које су довеле до повреде права има елемената прекршаја.⁶⁶⁴

662 Члан 39 Закона о заштитнику/ци људских права и слобода.

663 Чл. 41–43 Закона о заштитнику/ци људских права и слобода.

664 Члан 44 Закон о заштитнику/ци људских права и слобода.

Делатност Заштитника грађана за људска права и слободу делом је регулисана и Законом о забрани дискриминације,⁶⁶⁵ којим су утврђене надлежности ове институције у области повреде права грађана вршењем радњи које се, сходно законским одредбама, могу сматрати дискриминацијом лица. У том смислу, Заштитник грађана има овлашћење да: (1) подносиоца притужбе који сматра да је дискриминисан обавештава о његовим правима и могућности вођења судског поступка; (2) спроведе поступак мирне притужбе и лица које је у свом раду вршило дискриминацију; (3) обавештава јавност о уоченим појавама дискриминације; (4) врши истраживања у области дискриминације; (5) води евиденцију о притужбама које се односе на учињене акте дискриминације; (6) прикупља и анализира статистичке податке о случајевима дискриминације; (7) предузима активности које се односе на подизање свести о проблему дискриминације.⁶⁶⁶

Притужбу која се односи на повреду права и слободу вршењем дискриминације према одређеном лицу може поднети како лице чија су права повређена, тако и организације које се баве заштитом људских права, у име оштећеног лица. Ток поступка се не разликује од поступка који се води по притужби поднетој по било ком другом основу. Заштитник о уоченим појавама дискриминације обавештава Скупштину Црне Горе у оквиру свог редовног, годишњег извештаја, али има овлашћење да јој поднесе и посебан извештај уколико за то постоје одређени, важни разлози.⁶⁶⁷

2.3.5. Босна и Херцеговина

Институционална заштита људских права и слобода на подручју бивше Босне и Херцеговине (СФРЈ) или, прецизније, успостављање институције омбудсмана у БиХ било је потпуно другачије у односу на остале државе настале из бивше Југославије.

Основне разлике се односе на правни основ настанка институције, као и на именовање носилаца функција у овој институцији.⁶⁶⁸ У Дејтонском мировном спо-

665 Закон о забрани дискриминације („Службени лист ЦГ“, бр. 46/10). Вид. http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/ZAKONI/Zakon%20o%20zabrani%20diskriminacije.pdf

666 Члан 21 Закона о забрани дискриминације.

667 Чл. 22 и 23 Закона о забрани дискриминације.

668 У погледу принципа организације институције омбудсмана у БиХ прихваћена је посебна варијанта инокосног принципа (инокосни модел са више носилаца функција). Носиоци функција у институцији омбудсмана упућени су на међусобну сарадњу, али самостално иступају. Б. Милосављевић, *Омбудсман*, Центар за антиратну акцију, Београд 2001, 60.

разуму и његовим анексима⁶⁶⁹ садржане су одредбе које су се односиле на успоставу институције (омбудсмана) за заштиту људских права и слобода. Специфичност у изградњи институције омбудсмана огледа се и у томе да су у овој новонасталој држави формирана три омбудсмана, што је последица њене специфичне политичке организације и структуре власти.⁶⁷⁰ Дакле, као гаранција институционалне заштите људских права и слобода поменути документима успостављена је Комисија за људска права БиХ коју су сачињавали Дом за људска права БиХ и Уред Омбудсмана за људска права БиХ као независне институције.

Према Дејтонском споразуму, председавајући Организације за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС) именовано је омбудсмана на период од пет година (без могућности поновног избора) уз специфичан услов, који је непознат у европској пракси, да изабрано лице не може бити држављанин БиХ нити неке од суседних држава.⁶⁷¹ Након овог периода надлежност за именовање омбудсмана је пренета на председништво БиХ.⁶⁷²

Треба нагласити да је институција (уред) Омбудсмана за људска права БиХ установљена у условима непосредно после завршеног рата и да је то период у којем су људска права често и грубо повређивана у различитим областима, а институције неизграђене (судство није било независно од извршне власти). Увођење ове институције у правни систем није било лишено недостатака, што се, пре свега, односило на елементе бирократизације, неспојиве са карактером институције, као и на недовољну сарадњу са властима на локалном и ентитетском нивоу. И поред констатованих слабости, институција је имала позитиван утицај и доприносила јачању националног правног оквира за заштиту људских права.⁶⁷³

669 Дејтонски мировни споразум, који је потписан у Паризу 14. децембра 1995, имао је једанаест анекса. Анекс бр. 6 односи се на људска права и слободе у БиХ.

670 У правном систему БиХ формиран су Омбудсман за људска права БиХ, Омбудсман Федерације БиХ и Омбудсман Републике Српске (Заштитник људских права). Ближе профилисање ових институција (надлежност, начин рада и сл.) препуштено је одговарајућим уставним и законским решењима на нивоу ентитета (Република Српска и Федерација БиХ).

671 Први омбудсман је била Грет Шалер, некадашњи амбасадор Швајцарске при Савету Европе, која је оформила подручне канцеларије омбудсмана у Мостару и Бањалуци и изабрала стручно особље за рад у институцији. Реч је о правним експертима из БиХ и иностранства изабранима на паритетној (националној) основи.

672 Према члану XIV Дејтонског споразума, пет година након ступања споразума на правну снагу „...институције БиХ преузеће одговорност за наставак рада Комисије успостављене у Поглављу II овог Анекса, осим ако се стране не договоре другачије. У овом другом случају, Комисија ће наставити да ради“. Вид. <http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>.

673 C. L. Reif (2000), 35.

Институција (уред) Омбудсмана за људска права БиХ као независна институција почела је да функционише у две канцеларије (централна у Сарајеву и главна у Бањалуци).⁶⁷⁴ Ова институција се бавила заштитом људских права и слобода у случајевима: (1) наводне или очигледне повреде људских права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода као и њеним протоколима и (2) наводне или очигледне дискриминације по било ком основу (пол, раса, боја коже, језик, вера, политичко и друго уверење, национално или друштвено порекло, повезаност са неком националном мањином, имовина, рођење или други статус који произлази из било којих права или слобода утврђених у међународним споразумима наведеним у додатку Анекса I, кад је таква повреда учињена од стране потписнице, укључујући званичнике и органе страна потписница, кантона, општине или било којег појединца који делује под влашћу тог званичника или органа).⁶⁷⁵

Идеје институционалне заштите људских права и слобода у правном систему БиХ даље су се развијале и профилисале, тако да је донет нови закон који уређује ова питања, чиме је институција омбудсмана у потпуности укључена у правни систем ове државе.⁶⁷⁶ Ова институција је независна у циљу промовисања добре управе и владавине права, заштите права и слобода физичких и правних лица, у складу са одредбама Устава БиХ и међународним споразумима које чине саставни део (додатак) овог устава.

Карактеристично је да надлежност ове институције обухвата и заштиту правних лица која су овлашћена да јој се обраћају на исти начин као и физичка лица, чију заштиту преваходно врши ова институција.

Институција омбудсмана у БиХ успоставља се у условима релативно неизграђеног правног система и рада управе и правосудних органа са много недостатака. У том смислу ова институција има овлашћења да поступа по жалбама (притужбама) свих физичких и, посебно треба нагласити, правних лица, без ограничења. Интервенције омбудсмана су могуће, како поводом лошег рада органа владе, тако и

674 На основу Анекса VI Дејтонског споразума, ова институција је почела да функционише од 1996, а крајем 2000. отворена је и канцеларија у Дистрикту Брчко.

675 Поглавље II, Део А, члан II, став 2 Анекса VI Дејтонског мировног споразума.

676 Одлуком Високог представника за БиХ, донет је Закон о омбудсману за људска права БиХ (3. јануар 2001), а потом је овај закон прихваћен од стране оба дома Парламента БиХ (25. јуна и 3. јула 2003). Вид. <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=2&lang=SR>

у области повреда људских права и слобода учињених од стране војних власти,⁶⁷⁷ те слабог функционисања „...судског система или неправилног процесуирања индивидуалних предмета“⁶⁷⁸ не мешајући се у мериторно одлучивање судова.

Поступајући у оквиру својих овлашћења, а ради потпуне ефикасности у раду, Омбудсман може предмете у којима се указује на повреду људских права и слобода проследити највишим судским органима БиХ, који су надлежни за ова питања.⁶⁷⁹

Када је реч о поступању ове институције, треба истаћи да она не поступа по предметима „...који се односе на одлуке, чињенице или догађаје који су се десили пре 15. децембра 1995. године“.⁶⁸⁰

У погледу састава, Законом је дефинисано да институцију Омбудсмана чине три лица која се именују из три конститутивна народа (бошњачког, хрватског и српског), што не искључује могућност именовања и из реда осталих. Сарадња именованих омбудсмана се манифестује и на начин да у разматрању појединачних жалби и спровођењу истрага поступају појединачно, а заједнички дају предлоге, решења и сачињавају извештаје. Њихову координацију у оквиру институције обавља један од именованих омбудсмана у периоду од две године, тако да се сваки од њих испољава и у вршењу послова координације (омбудсмани се именује на период од шест година).⁶⁸¹

Законом су предвиђени и посебни услови за именовање омбудсмана, којим се гарантује стручно обављање ових веома осетљивих послова.⁶⁸² Такође, Закон предвиђа и разлоге за престанак функције омбудсмана који се крећу од: подношења оставке, истека мандата, до немогућности обављања дужности и пропуста у вршењу функције, као и у вршење других функција које су неспојиве са мандатом омбудсмана, те правноснажно изречене казне за тешка кривична дела.⁶⁸³

Независност и самосталност у раду институције Омбудсмана наглашена је законским одређењем да ова институција не прима наредбе (било какве и било од кога),

677 Члан 3 Закона о Омбудсману за људска права за БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 32/00).

678 Члан 4 ст. 1 и 2 Закона о Омбудсману за људска права БиХ.

679 Члан 6 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

680 Члан 2 тачка 5 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

681 Чл. 8 и 9 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

682 За омбудсмана могу бити именовани држављани БиХ који су дипломирани правници са положеним правосудним испитом и најмање десет година искуства у правној струци, те да су доказани у раду из области заштите људских права и слобода, као и одговарајући морални интегритет. Видети ближе, члан 11 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

683 Члан 12 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

као ни упутства од органа власти да би поступала у конкретним предметима. Једина обавеза институције Омбудсмана јесте да делује у оквиру уставних и законских одредаба и међународних правних аката о људским правима и слободама, које је прихватила БиХ, те да се придржава „...принципа праведности и моралности“.⁶⁸⁴ У обављању функција именовани омбудсмани су заштићени имунитетом и не могу бити кривично гоњени за изражена мишљења или донете одлуке у вршењу својих овлашћења. Изузетно, кривично гоњење, притварање или извођење Омбудсмана пред суд (надлежан је само суд на нивоу БиХ) могуће је једино доношењем одлука надлежних органа БиХ (Представнички дом или Дом народа БиХ).⁶⁸⁵

Како је већ истакнуто, свако физичко или правно лице (које има легитиман интерес) може се обратити институцији Омбудсмана и у овом смислу нема било каквих ограничења с обзиром на лична својства и порекло подносиоца жалбе. Једини услов је да се жалилац може идентификовати, те да жалба садржи минимум података (елемената) за поступање Омбудсмана. Комуникација жалиоца и Омбудсмана, посебно ако је реч о лицима лишеним слободе или притвореницима не подлеже никаквој цензури нити се њихови разговори могу „надгледати“.

Након пријема жалбе, која се региструје у институцији Омбудсмана могућа су различити исходи: (1) да жалба не буде разматрана уз навођење разлога (уколико је предмет већ разматран од стране Омбудсмана, односно уколико се односи на чињенично стање које је било пре 15. децембра 1995) и упућивање жалиоца на најпогоднија средства за заштиту његових права; (2) да жалба буде одбијена (ако је анонимна, злонамерна и неоснована, и којом се наноси штета правима трећих лица, те да је поднета по истеку рока од дванаест месеци од дана када је наводна повреда учињена) и (3) да поступи по жалби, ако се из наведених података може закључити да је дошло до повреде права у ком случају спроводи истрагу и о томе обавештава подносиоца жалбе, као и орган у вези са чијим је радом, жалба поднета.⁶⁸⁶

Такође, Омбудсман може, по службеној дужности, покренути истрагу ако према сопственим сазнањима, оцени да постоји опасност од тежих повреда људских права и слобода, како појединачних, тако и колективних, односно опасност постојања вршења аката дискриминације, а угрожена лица због оправданих разлога нису у могућност да му се обрате.

684 Члан 15 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

685 Члан 16 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

686 Чл. 18–23 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

Посебно овлашћење Омбудсмана, у току истраге, односи се на могућност давања предлога да се одложи извршење одређеног управног акта. Наиме, у оним случајевима када омбудсман утврди да би извршење управног акта угрозило права подносиоца жалбе и изазвало непоправљиву штету, овлашћен је да се обрати органу који је донео наведени акт и предложи обуставу његовог извршења у периоду до десет дана. Уколико надлежни орган одбије да поступи по предлогу Омбудсмана, он своју одлуку мора образложити и о томе обавестити Омбудсмана у року од три дана. Уколико то не учини, предлог Омбудсмана постаје обавезујући и наведени орган по њему мора поступити.⁶⁸⁷

У току истраге, органи државне управе су обавезни да сарађују са Омбудсманом. Такође, Омбудсман има право приступа свим наведеним органима, могућност разговара са вршиоцима функција у оквиру ових органа, као и увид у све службене списе и документа. Уколико се истрага односи на радње и дужности појединаца који су у служби владе, Омбудсман ће обавестити то лице или њеног претпостављеног, који је у обавези да се у одређеном року изјасни о наводима из жалбе.⁶⁸⁸

Омбудсман ће пре завршетка истраге донети одлуку о „затварању предмета“ у случају: (1) каде се подносилац жалбе не одазива на позиве Омбудсмана и не учествује у поступку; (2) уколико подносилац жалбе одустане од поднете жалбе, а Омбудсман оцени да нема основа за вођење поступка по службеној дужности; (3) ако у току поступка отклони учињену повреду права и слобода; (4) уколико странке постигну споразумно решење; (5) уколико утврди да је жалба неоснована; (6) уколико накнадно, у току поступка, утврди да постоји неки од разлога за неприхватљивост жалбе; (7) ако утврди да је реч о повреди права и слобода која не спадају у његову надлежност; (8) уколико је препорука која је упућена одговорном органу прихваћена, односно уколико није прихваћена, а Омбудсман је предузео све законом предвиђене активности.⁶⁸⁹

После истраге Омбудсман сачињава извештај који може садржати и препоруке упућене органима државне управе у погледу усвајања одређених мера. Уколико орган не поступи по упућеној препоруци у одређеном року и не обавести Омбудсмана о разлозима због којих није поступио, Омбудсман има могућност да обавести министра и највише органе владе, како о утврђеној повреди права, тако и о непоступању

687 Члан 24 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

688 Члан 26 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

689 Члан 35 Правила поступка институције Омбудсмана за људска права и слободе („Службени гласник БиХ“, бр. 104/11).

органа по препоруци. Такође, уколико се случај не реши, а по мишљењу Омбудсмана је било могуће доћи до позитивног решења, Омбудсман ће се о томе изјаснити у оквиру специјалног извештаја, односно редовног (годишњег извештаја), који подноси највишим државним органима (Председништву БиХ, Представничком дому БиХ, Дому народа БиХ, Парламенту Федерације БиХ и Народној скупштини БиХ). Важно је нагласити да се, у циљу упознавања јавности, како о резултатима појединачних случајева, тако и о општем стању људских права и слобода у БиХ и специјални и редовни извештаји јавно објављују.⁶⁹⁰

Наведеним активностима Омбудсмана у погледу заштите појединачних и колективних права и слобода не исцрпљују се надлежности ове институције. Наиме, Омбудсман за људска права БиХ успостављен је у циљу промовисања принципа добре управе, владавине права и заштите људских права и слобода, те поред контролне и заштитне функције коју обавља, он активно учествује и у унапређењу постојећег стања људских права и слобода кроз промотивне и едукативне активности. Ово је посебно значајно ако се има у виду актуелна друштвена ситуација у БиХ којој су претходили вишегодишњи ратни сукоби у којима су грубо кршена људска права и слободе, правила ратовања и хуманитарног права. Такође, у остваривању наведених циљева, Омбудсман утврђује правце развоја људских права и слобода, односно упозорава јавност на потенцијалне проблеме који се у будућности могу јавити у овој области.⁶⁹¹

2.3.6. Сличности и разлике институције омбудсмана у државама насталим на територији СФРЈ

Државе настале на подручју бивше Југославије транзиционог су карактера и суштински изграђују политичке системе који се умногоме разликују од политичког система самоуправљања који је постојао у бившој Југославији и чији су део оне представљале.

Институционална заштита људских права и слобода у новонасталим државама представља један од приоритета који се најпотпуније остварује успостављањем институције омбудсмана. Увођење ове институције у правни систем сматра се једним од стандарда развоја демократије у друштву и поштовања људских права и слобода.

690 Чл. 32–35 Закона о омбудсману за људска права БиХ.

691 Члан 5 Правилника о поступању институције омбудсмана за људска права БиХ.

Истовремено, институција омбудсмана у земљама у транзицији позитивно делује на развој демократских процеса и доказ је остваривања принципа владавине права, као и принципа поделе власти, демократизације јавног мњења и уопште, повољно делује на стабилизацију политичких система и њихово демократско легитимисање. Успостављање политичке власти у новонасталим државама праћено је низом противречности и злоупотреба које се изражавају у различитим видовима корупције. У многим анализама стања у државама у транзицији, па и на простору бивше Југославије, наглашено је да корупција има системска обележја, па је ово био један од разлога за увођење институције омбудсмана, јер она представља и антикорупцијску институцију. Наиме, угрожавање и повреде слобода и права грађана услед лошег рада управе у бројним случајевима мотивисани су стицањем незаконите добити носилаца јавних овлашћења.

У законима о институцији омбудсмана у државама на подручју бивше Југославије, истиче се као заједнички разлог за увођење институције борба против корупције у управи (административна корупција). Истовремено, институција омбудсмана се промовише као незаобилазни фактор у формулисању националних стратегија у сузбијању корупције у друштву.⁶⁹²

Треба нагласити да су новостворене државе успостављање институција омбудсмана предвиделе као уставну категорију и то јасно дефинисале у својим уставима. Посматрајући временски континуитет, институција омбудсмана је најпре успостављена у Хрватској и Словенији, а потом у Македонији, Босни и Херцеговини, Црној Гори и Србији.⁶⁹³

Увођење омбудсмана у Црној Гори и Србији, као такође новоформираним државама, каснило је у односу на остале новонастале државе. Наиме, Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора прокламовала је широк каталог људских слобода и прва, међутим, није уредила питање њихове институционалне заштите у облику омбудсмана нити предвидела увођење ове институције у државама чланицама.⁶⁹⁴

692 Колики је значај институције омбудсмана у борби против корупције, види се из тога да ова институција представља један од стубова тзв. друштвеног интегритета у борби против корупције. Ц. Поуп, *Антикорупцијски приручник – супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета*, Transparency International, Београд 2004, 77–85.

693 Видети Устав Републике Хрватске и Устав Словеније, односно Устав БиХ и Устав Македоније.

694 Чл. 3 и 9. Уставне повеља државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист Србије и Црне Горе“, бр. 1/03).

Недостатак институционалне заштите људских права и слобода у државној заједници Србија и Црна Гора констатован је у оквиру међународног мониторинга и остављен је рок од годину дана од дана пријема у чланство Савета Европе да буду донети прописи у овој области што је у Црној Гори учињено у року, док Србија није усвојила акт о овој институцији на централном нивоу, али су донети прописи о покрајинском, регионалним и специјалним омбудсменима.⁶⁹⁵

Анализа уставних и законских решења у државама које су настале распадом Југославије показује да је заштита људских права и слобода у оквиру институција омбудсманског карактера присутна у свакој од њих и да ова институција има највећи ранг у њиховим правним системима.

Такође, заједничка карактеристика је прокламована независност и самосталност ове институције. Ово се обезбеђује на начин да је рад институције заснован искључиво на уставним и законским прописима, као и ратификованим међународним актима који регулишу питање људских права и слобода. У том смислу, обезбеђен је и одговарајући имунитет за лица која врше функцију омбудсмана, тако да не могу бити позвана на одговорност због става или мишљења израженог током вршења своје функције.

Истовремено, услови за избор омбудсмана као и поступак избора обезбеђују неопходан ниво стручности, односно независности у раду ове институције. Тако, већина прописа утврђује врло строге критеријуме за избор појединца за вршење ове функције захтевајући, поред одређене стручне спреме, и одговарајуће ангажовање и искуство у области заштите људских права. Кад је реч о поступку избора, заједничка карактеристика је да омбудсмана бира највише законодавно тело, скупштина, на период који је дужи од мандата извршних, односно законодавних органа како би се и на тај начин спречио њихов утицај на рад омбудсмана и обезбедила независност институције.

Анализирајући овлашћења институције омбудсмана у наведеним правним системима, долази се до закључка да ова институција има више значајних надлежности, од којих су најважније заштита људских права и слобода, пре свега у области рада државне управе и промовисање људских права и слобода, и у оквиру те активности често се врши истраживачка и едукативна делатност.

Такође, прописима ових држава утврђено је да омбудсман, у погледу покретања поступка, може да поступа по поднетим притужбама, али и по сопственој иницијативи,

695 Члан 12, одељак 4, став Ф. Мишљења Парламентарне скупштине Савета Европе бр. 239 од 24. септембра 2002.

уколико оцени да у конкретној ситуацији постоји опасност од угрожавања или повреда људских права и слобода, а у току поступка су му дата широка овлашћења у погледу контроле рада органа државне управе, као и њихове документације.

Након окончања поступка, омбудсман је овлашћен да даје мишљења која садрже препоруке у погледу поступања органа чији се рад контролише, као и мере које треба предузети да би се учињена повреда отклонила. Такође, омбудсман сачињава и извештаје, како специјалне, који садрже чињенично стање и утврђене повреде права у конкретним случајевима, тако и редовне, који садрже општу слику стања људских права и актуелне проблеме у овој области.

У погледу сарадње са државним органима, омбудсмани у новонасталим државама, сходно уставној и законској регулативи, имају могућност да се обраћају највишим државним органима, и то у случајевима тежих кршења људских права и слобода у којима орган чијим радом је учињена повреда не поступа по упућеним препорукама омбудсмана.

Важна заједничка карактеристика омбудсманских институција у овим државама јесте да се с временом њихова надлежност проширивала, односно национални прописи усклађивали са међународним стандардима заштите људских права и слобода, и у том смислу су овим институцијама додељиване надлежности националног превентивног механизма, односно националне институције за заштиту људских права.

Ипак, и поред наведених сличности, постоје и одређене разлике, како у погледу услова за избор лица за вршење ове функције, односно самог тока и исхода поступка у оквиру институције, тако и погледу сарадње са осталим државним органима.

Када је реч о поступку избора лица за вршење ове функције, разлике постоје у зависности од тога да ли поступак избора врши законодавни орган самостално или у сарадњи са извршном влашћу. Тако је у појединим државама (Словенија⁶⁹⁶ и Црна Гора⁶⁹⁷) утврђено да у поступку избора омбудсмана учествује поред парламента и председник, односно да парламент одлучује о кандидатима које предложи председник. За разлику од овог решења, у другим државама (Македонији, Хрватској и БиХ) поступак избора вршиоца ове функције искључиво је у надлежности законодавних тела.

Такође, значајне разлике постоје и у критеријумима које лице мора задовољити да би било изабрано за омбудсмана. У том смислу, најмање услова поставља словеначки законодавац, утврђујући словеначко држављанство као једини услов који мора

696 Zakon o varuhu človekovih pravic (члан 13).

697 Члан 95. Устава Црне Горе.

испунити кандидат за вршење ове функције. Знатно строжи услови предвиђени су у осталим правним системима, који се међусобно разликују у погледу степена стручности и одређеног искуства у области заштите људских права и слобода. Тако, црногорски законодавац захтева само високу стручну спрему, док је прописима у Хрватској као услов предвиђен завршен правни факултет и претходно ангажовање у области заштите људских права и слобода, што прихвата и македонски закон. Најстрожи услови постављени су у БиХ, где се поред одговарајућег правног образовања захтева и положен правосудни испит, чиме се обезбеђује и додатни услов у погледу стручности за обављање ове функције.

Истовремено, анализирајући одредбе о престанку вршења функције омбудсмана (разрешењу), долази се до закључка да решење у македонском закону оставља највише могућности за недозвољен утицај законодавне власти на рад институције. Јер, поред услова за разрешење вршиоца ове функције који су присутни и у осталим државама (на сопствени захтев, услед привремене спречености, ако наступе околности које га чине неподобним за вршење ове функције и др.), као један од услова предвиђа се и нестручно, пристрасно и несавесно обављање делатности. Оваквим законским решењима, омогућено је доношење одлуке о разрешењу омбудсмана на основу дискреционе оцене чланова парламента, а не на основу прецизних критеријума утврђених законом.

Законодавства наведених држава разликују се и у погледу решења која се односе на дужину трајања мандата омбудсмана и крећу се у распону од шест година, што је решење прихваћено у словеначком, црногорском и босанско-херцеговачком закону, до осам година, колико предвиђају хрватски и македонски прописи.

Разлике постоје у законским решењима у погледу поступања омбудсмана након окончаног поступка, односно спроведене истраге у конкретним случајевима. Генерално, омбудсман може предузети спровођење поступка у односу на лице у државном органу управе чијим радњама је учињена повреда права. Међутим, постоје разлике у законским решењима ових држава. У неким од њих, предвиђено је да омбудсман може предложити покретање само дисциплинског поступка према одговорном лицу (Словенија). У другим државама, омбудсман има шира процесна овлашћења, па тако, поред дисциплинског, може предложити покретање и прекршајног поступка (Црна Гора). Ипак, потребно је нагласити да је у правним системима појединих држава омбудсман овлашћен чак и за предлагање покретања кривичног поступка (Хрватска, Македонија и БиХ).

Општа карактеристика институција омбудсмана на подручју држава насталих на простору бивше Југославије јесте та да су у сталном развоју и да се шири поље њиховог деловања на плану заштите људских права и слобода, а све у складу са савременим тенденцијама и актуелним решењима у међународним прописима из ове области.

3. Поједини модели институције омбудсмана – сличности и разлике

Како је претходном делу рада објашњено, институција омбудсмана постоји у скоро свим савременим правним системима,⁶⁹⁸ са доминантном функцијом заштите грађана од лошег рада управе, односно заштите њихових слобода и права које се односе на ову сферу друштвених односа. Међутим, постоје знатне разлике у функционисању ових институција. Те разлике се уочавају у распону од назива саме институције, преко њиховог правног положаја и организације до начина поступања и обима надлежности.

Уважавањем поменутих разлика и систематизацијом карактеристика институција омбудсмана, може се извршити класификација ове институције у три основа модела, и то:

- (1) класични модел,
- (2) модел „владавина права“ и
- (3) модел „људска права“.

Класични модел институције омбудсмана подразумева постојање широких овлашћења институције поводом контроле рада органа државне управе. Овлашћења подразумевају активности које се односе на спровођење истраге у погледу рада државних органа, могућност упућивања препорука овим органима у циљу уклањања уочених неправилности у њиховом раду, као и подношење извештаја јавности поводом предузетих контролних активности. Ипак, важно је нагласити да овај модел институције омбудсмана не располаже средствима принуде, односно да циљеве свог деловања остварује путем благог притиска („soft pressure“), као и проналажењем споразумних решења између странака у поступку.⁶⁹⁹ Дакле, у оквиру овог модела институције ом-

698 Институција омбудсмана функционише у више од 130 држава.

699 Овај модел институције омбудсмана карактеристичан је за Данску, Норвешку, Велику Британију, а овом типу омбудсмана припада и Европски омбудсман.

будсмана, нагласак је стављен на контролу рада администрације у односу на заштиту људских права. Остварујући своју функцију и контролишући рад администрације, овај модел институције омбудсмана истовремено штити људска права, али се експлицитно не позива на достигнуте стандарде у овој области.⁷⁰⁰

Модел „владавина права“, поред овлашћења карактеристичних за класични модел ове институције, има и додатне надлежности, које укључују право на подношење жалбе судовима (како редовним, тако и управним), право преиспитивања законитости, односно уставности општих правних аката, али и могућност покретања кривичног или другог правног поступка против државних службеника чијим актима су извршене недозвољене радње.

Важно је нагласити да овај модел омбудсмана подразумева и овлашћење које се односи на контролу рада судства која се, у извесном смислу, односи и на могућност преиспитивања меритума судске одлуке до одређеног степена, што је свакако наглашен изузетак у оквиру надлежности институција ове врсте.

Полазећи од значаја остваривања принципа владавине права, функција контроле коју остварује институција омбудсмана обухвата све сфере и облике државне власти. На овај начин се шири деловање институције и на контролу рада судске власти. Јер, остваривање принципа владавине права, као најзначајнијег принципа, подразумева контролу рада свих државних органа, без обзира на то о којој врсти државне власти је реч. У погледу степена (дубине) контроле коју овај тип омбудсмана има према судској власти, постоје извесне разлике: (1) контрола процесног дела судске функције – процесни недостаци и (2) контрола меритума судске одлуке. Искуства држава,⁷⁰¹ у оквиру којих функционише овај модел институције омбудсмана, показују да контрола судске власти не значи истовремено и угрожавање њене независности.⁷⁰²

Модел омбудсмана „људска права“, такође, у односу на класични модел омбудсмана, има додатна овлашћења која су, првенствено, у функцији заштите људских права и слобода. Основна карактеристика овог типа омбудсмана јесте превентивно деловање

700 В. Tai, „Models of Ombudsman and Human Rights Protection“, *International Journal of Politics and Good Governance*, Vol. 1, No. 1.3, 2010, 2.

701 Шведска и Финска.

702 Велики број институција које припадају овом типу омбудсмана имају управо ову врсту овлашћења, попут институција омбудсманског карактера у Португалији, Шпанији или Босни и Херцеговини. Такође, омбудсмани у Шведској, Финској и Пољској имају широка овлашћења када је у питању контрола судске власти. У овим државама, судска власт је подложна контроли омбудсмана у истој мери, као и државна управа.

манифестовано кроз више активности, од којих су најзначајније извештавање о општем стању људских права, едукација и спровођење истраживања у области људских права, као и сарадња са невладиним сектором и међународним организацијама у циљу побољшања нивоа заштите људских права и слобода. На тај начин, институција омбудсмана може утицати како на политичке и законодавне процесе, тако и на подизање општег нивоа свести када је реч о људским правима и потреби њихове заштите.⁷⁰³

Потребно је истаћи да у пракси није могуће увек јасно утврдити о ком типу омбудсмана је реч, јер се у оквиру једне институције могу комбиновати различита овлашћења карактеристична за више, односно све наведене моделе омбудсмана. Као допунски критеријум за утврђивање типа омбудсмана, узима се претежан број овлашћења, односно примарни циљ заштите коју ова институција врши.

4. Врсте институције омбудсмана

Почетна идеја о успостављању институционалне заштите људских права и слобода, која је материјализована оснивањем институције омбудсмана, даље је развијана. Наиме, прве институције омбудсмана (Шведска, Финска) чији је предмет заштите људских права оствариван контролом рада државних органа, постепено су усавршаване и модификоване, тако да је извршена њихова специјализација. Формиране су посебне институције омбудсмана које се баве одређеним питањима и ужим областима. У теорији, ова врста омбудсмана је означена као категорија омбудсмана са „специјалним мандатом“, односно дефинисани су као специјални омбудсмани и њихове контролне надлежности се односе на одређене сфере друштва.⁷⁰⁴

Када је реч о специјалним омбудсманима, најпознатији је војни омбудсман (military ombudsman), који постоји, како је већ објашњено, у скандинавским државама и у Немачкој. Настанак ове врсте омбудсмана био је условљен околношћу да је у државама у којима је конституисан, значајан део становништва био радно ангажован у оружаним снагама, те да су се у том сектору друштва догађале честе повреде људских права и слобода.

703 Овај модел омбудсмана је карактеристичан за државе централне и источне Европе, као и централне Азије.

704 С. L. Reif (2011), 269 и даље.

Са развојем цивилизације у савременим друштвима била је све наглашенија потреба да се контролише рад у областима у којима се остварују: (1) национална и етничка права; (2) заштита појединих категорија људи (деца, жене, инвалиди, потрошачи); (3) поједине делатности (инвестиције, осигурање, образовање, полиција, банкарски систем). Посебно је значајна заштита података који се односе на личност човека, односно његов лични и породични живот, па формирање омбудсмана у овој сфери добија све више на значају.⁷⁰⁵

Значај специјалних омбудсмана огледа се у томе да је на овај начин заштита људских права и слобода остваривана непосредније, те да се у оквиру овако организованих институција развијају и посебни начини праћења рада (секторска контрола) појединих органа од чијег рада умногоме зависи остваривање појединих људских права и слобода. Најразвијеније савремене државе (нпр. САД) имају развијеније специјалне омбудсмани на нивоу држава и градова, као и појединих области и институција него опште институције омбудсмана.⁷⁰⁶

Специјализација омбудсманског деловања, изражена кроз формирање специјалних омбудсмана, веома је наглашена у појединим државама, тако да ова врста заштите људских права и слобода постаје предмет институтског изучавања, што доприноси и теоријском изучавању овог вида заштите.⁷⁰⁷

705 С. Лилић, *Data protection ombudsman – заштитник права грађана и компјутеризоване управне евиденције*, Међународни научни скуп, Омбудсман – заштитник права грађана, Правни факултет Нови Сад, 1989.

706 У САД не постоји институција омбудсмана на националном нивоу, али постоје омбудсмани у око 40 федералних држава и веома развијена мрежа специјалних омбудсмана; тако нпр. на Универзитету у Вашингтону постоји универзитетски омбудсман (University Ombudsman) и омбудсман за заштиту од сексуалног узнемиравања (Ombudsman for Sexual Harassment).

707 У Канади, где иначе постоји велики број специјалних омбудсмана, делује и посебан Међународни институт за омбудсман (International Ombudsman Institute, University of Alberta, Edmonton, Canada).

ГЛАВА V

ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН

1. Идејни концепт настанка институције Европског омбудсмана

Европска унија је формирана, како је објашњено, пре свега, као наднационална економска интеграција у чијем развоју се уочавају четири фазе.⁷⁰⁸ Већ у другој фази развоја, током седамдесетих година XX века, биле су присутне идеје о неопходности формирања посебне институције која би на адекватан начин контролисала рад институција и тела Европске уније, и тако штитила права и слободу грађана држава чланица.

Заједничка карактеристика различитих идеја које су се односиле на успостављање нове контролне институције била је да та институција треба да има омбудсмански карактер. Посебно је наглашено да њен рад буде лишен строгог формализма, те да она буде лако доступна грађанима држава чланица који јој се обраћају у циљу заштите својих права и слобода. У том смислу, већ је постојало солидно искуство појединих европских држава у функционисању институција овог профила на националном нивоу.

У процесу настанка институције Европског омбудсмана значајан моменат представља Смит–Вокеров извештај,⁷⁰⁹ који је послужио као основа за доношење посебне резолуције⁷¹⁰ Европског парламента. Овом резолуцијом предложено је формирање Омбудсмана Европске заједнице са задатком да: (1) испитује жалбе поднете од стране грађана ЕЗ, односно (2) упућује грађане на који начин и којим средствима могу реализовати, односно заштитити своја права. Усвајајући наведену резолуцију, Европски парламент је узео у обзир утицај комунитарног права на грађане ЕЗ, односно праксу националних правних система држава чланица у којима је омбудсман као независна и вансудска институција пружао ефикасну заштиту права грађана и истовремено контролисао рад извршне власти.

708 Прва фаза обухвата период од оснивања Европске заједнице за угљ и челик (Париски уговор, 1951) до потписивања Римских уговора (1957); друга фаза, од потписивања Римских уговора до Уговора из Мастрихта (1992); трећа фаза, од Уговора из Мастрихта до Споразума из Лисабона и четврта фаза, од потписивања Споразума из Лисабона до данас.

709 Вокер–Смитов извештај из 1979. Вид. www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocument.faces/en/4666/html.bookmark.

710 Резолуција Европског парламента о постављању Европског омбудсмана. Вид. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocument.faces/en/4667/html.bookmark>

Како усвајање Резолуције није било праћено одговарајућим активностима у реализацији њених одредаба, није дошло до формирања омбудсмана. Тек неколико година касније, средином осамдесетих, формирање ове институције на комунитарном нивоу постало је поново актуелно, подношењем посебног извештаја Адонино комитета⁷¹¹ Европском савету, односно подношењем данског предлога измене основних уговора са циљем увођења институције омбудсмана у правни систем Европске заједнице. Коначно, прихватање идеје о формирању институције уследило је тек усвајањем Уговора из Мастрихта⁷¹² у којем је инкорпорисан дански предлог о Европском омбудсману.

Важно је истаћи да је дански предлог о Европском омбудсману предвидео директно обраћање грађана овој институцији, што је од суштинског значаја, како за њену независност, тако и за грађане чија су права и слободе повређени, односно угрожени. Прихватањем данског предлога суштински је потврђена пракса рада омбудсмана на националном нивоу.⁷¹³

Увођење институције Европског омбудсмана у правни систем Европске уније подразумевало је да карактер и садржај њеног рада буде приближен грађанима држава чланица ЕУ. Јер, реч је о институцији која омогућава грађанима да заштиту одређених права и слобода могу остварити и на наднационалном нивоу. Такође, Европски омбудсман доприноси легитимности рада институција Европске уније јер представља ефикасан механизам контроле одлука ових институција који је лако доступан грађанима ЕУ.⁷¹⁴

711 Вид. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocument.faces/en/4659/html.bookmark>

712 Уговор о Европској унији закључен је 1992. у Мастрихту.

713 М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд 2013, 156.

714 А. Moure Pino, „The european ombudsman in the framework of the European Union“, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 38, No. 3, 451.

2. Нормативни оквир рада и поступања Европског омбудсмана

Полазећи од значаја институције Европског омбудсмана, његов рад је уређен одредбама више аката различитог правног значаја и нивоа доношења. Посебно су значајне одредбе: 1) оснивачких уговора ЕУ; 2) Статута Европског омбудсмана; 3) Имплементирајућих одредаба.

2.1. Одредбе оснивачких уговора ЕУ које се односе на Европског омбудсмана

Уговором о Европској унији институционализован је Европски омбудсман као посебан механизам заштите права појединаца и контроле рада институција Европске уније и утврђено право обраћања свих грађана Уније овој институцији.⁷¹⁵ Такође, наглашена је самосталност у раду ове институције, која се остварује забраном примања, односно тражења инструкција од других националних и комунитарних институција. Истовремено, предвиђено је да Европски омбудсман током вршења ове функције не може имати други професионални ангажман, и на тај начин је додатно обезбеђена независност институције.⁷¹⁶ Ипак, важно је нагласити да институција Европског омбудсмана подлеже контроли Европског парламента, коме доставља редовне годишње извештаје о свом раду.⁷¹⁷

Сходно одредбама Уговора, основне функције Европског омбудсмана су контролна и заштитна.

Контролна функција састоји се у праћењу рада институција Европске уније и указивању на евентуално уочене пропусте у њиховом раду. Заштитна функција подразумева заштиту права физичких и правних лица од повреда до којих долази или може доћи радом институција ЕУ.

715 Члан 21 став 3. Уговора о ЕЗ (Уговор из Мастрихта).

716 Члан 195 став 3 Уговора о ЕЗ.

717 Члан 195 став 1 Уговора о ЕЗ. Европски парламент бира Европског омбудсмана, који може бити и реизабран. На захтев Европског парламента, Европски суд правде може разрешити Европског омбудсмана уколико се утврди да не испуњава услове за обављање своје дужности, односно у случају озбиљнијих пропуста у раду.

Надлежност ове институције широко је постављена и односи се на контролу рада свих институција Уније⁷¹⁸ и повреда права лица до којих може доћи у том поступку. Једино ограничење у овом смислу утврђено је у односу на Суд правде ЕУ, чији рад не подлеже контроли Европског омбудсмана.⁷¹⁹ Право подношења жалбе овој институцији⁷²⁰ имају сва лица која су држављани држава чланица ЕУ, односно физичка и правна лица која бораве или имају седиште на територији ЕУ.⁷²¹

Уговором је даље предвиђено да Европски омбудсман у циљу испитивања постојања повреда права може спровести истрагу: (1) по службеној дужности (*ex officio*) и (2) на основу жалбе физичких и правних лица. Жалба се може поднети директно Европском омбудсману или преко члана Европског парламента.

Такође, одредбама Уговора се, најопштије, регулише и поступање ове институције у случају када утврди повреду права грађана лошим радом управе. У том случају, Европски омбудсман се обраћа институцији у чијем је раду уочена неправилност и оставља јој рок од три месеца да се о томе изјасни. Извештај о утврђеним чињеницама у конкретном случају прослеђује се Европском парламенту, односно институцији чији је рад био предмет контроле. О исходу поступања Европски омбудсман обавештава и подносиоца жалбе.⁷²²

Поступак избора и разрешења Европског омбудсмана такође је регулисан одредбама овог уговора. У том смислу, утврђено је да је избор лица за вршење ове функције у надлежности Европског парламента, као и да мандат Европског омбудсмана траје колико и мандат посланика Европског парламента, уз могућност реизбора. Евентуално разрешење Европског омбудсмана је у надлежности Суда правде ЕУ уколико лице не испуњава услове неопходне за вршење ове функције, односно уколико су утврђене озбиљне неправилности у његовом раду.⁷²³

718 У току 2014. Европски омбудсман је спровео 348 истрага у погледу рада институција ЕУ, од којих су се 204 односиле на Европску комисију, 32 на Европску канцеларију за селекцију кадрова, 13 на Европску службу за спољне послове, 12 на Европски парламент, 11 на Европску канцеларију за борбу против преваре и 29 на остале институције, агенције и тела ЕУ. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 19.

719 Члан 195 став 1 Уговора из Мастрихта.

720 У току 2014. помоћ од Европског омбудсмана добило је 23.072 грађанина. Путем интерактивног водича на сајту Европског омбудсмана савет је добило 19.170 грађана, поднето је 2.079 жалби Европском омбудсману, а одговорено је на 1.823 поднета захтева за информацију путем службе Европског омбудсмана. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 16.

721 Члан 195 Уговора о ЕЗ (Уговор из Мастрихта).

722 Члан 195 став 1 Уговора о ЕЗ (Уговор из Мастрихта).

723 Члан 195 став 2 Уговора о ЕЗ.

Ступањем на снагу Уговора из Лисабона, као правног оквира функционисања Европске уније, није се битно променио положај Европског омбудсмана већ је његова позиција ближе утврђена и ојачана проширењем контролне надлежности, која је, поред институција Европске уније, проширена и на њене остале органе – тела, канцеларије и агенције.⁷²⁴

Такође, ступањем на правну снагу овог уговора, Повеља о основним правима ЕУ постала је правно обавезујућа, чиме је стављен акценат на питање људских права и слобода у Европској унији и на њихову ефикаснију заштиту, што је један од значајних сегмената рада и Европског омбудсмана.

2.2. Статут Европског омбудсмана

Поред Уговора о ЕУ, надлежности и активности Европског омбудсмана уређене су Статутом⁷²⁵ ове институције, којим су прецизиране и разрађене опште одредбе Уговора.⁷²⁶ Одредбама овог уговора на општи начин се регулишу најзначајнија питања рада институције и то је општи нормативни оквир рада Европског омбудсмана. У границама овако дефинисане делатности, као основни задатак Европског омбудсмана Статут предвиђа откривање лошег рада управе у институцијама и другим телима ЕУ, са изузетком Суда правде у вршењу судске функције. Такође, контролишући рад ових институција Европски омбудсман може доносити посебне акте (препоруке) са циљем да се отклоне недостаци у раду европских институција које су предмет омбудсманске контроле.⁷²⁷

Полазећи од уговорних одредаба, Статутом се предвиђа да право иницирања поступка пред Европским омбудсманом имају физичка лица са пребивалиштем на територији држава чланица Уније, односно правна лица која имају регистровано седиште на територији ових држава. Свако лице, физичко или правно, које испуњава наведени услов може поднети жалбу Европском омбудсману у погледу постојања елемената лошег рада управе европских институција.⁷²⁸

724 Члан 228 Уговора о функционисању ЕУ.

725 Статут је усвојен у форми посебне одлуке Европског парламента. Вид. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>.

726 Уговор о функционисању ЕУ.

727 Члан 2 Статута Европског омбудсмана.

728 Члан 2 став 2 Статута Европског омбудсмана.

Статутом се, такође, уређују процесна питања рада Европског омбудсмана, пре свега у погледу обавезног садржаја жалбе и времена у којем се она може поднети. У том смислу, Статутом се предвиђа да жалба мора садржати прецизне податке о предмету и подносиоцу жалбе. Истовремено, дозвољава се да поступак, на захтев подносиоца жалбе, може имати поверљив карактер. Такође, одређен је и субјективни рок у којем се жалба може поднети, и то две године од дана када је подносилац сазнао за чињенице на којима се жалба заснива. Треба нагласити да је услов за обраћање Европском омбудсману претходно обраћање институцијама чији је рад предмет жалбеног поступка.⁷²⁹

Када је реч о процесним овлашћењима поводом достављене жалбе, Европски омбудсман доноси одлуку о томе да ли је жалба допуштена и да ли је надлежан да поступа у конкретном случају. Уколико је за поступање надлежна друга институција у оквиру Европске уније, Омбудсман нема овлашћење да покрене поступак већ само могућност да упуту подносиоца на надлежну институцију. Такође, уколико је о предмету жалбе већ расправљано, односно уколико је судски поступак у току, Европски омбудсман ће одбацити жалбу као недопуштену, закључити предмет и о томе обавестити подносиоца.⁷³⁰

Статутом су посебно третирана питања радних односа између институција и тела ЕУ и њихових запослених. У том смислу, одређено је да је ова врста односа изузета из надлежности Европског омбудсмана, осим ситуације када су претходно исцрпљена сва интерна правна средства. У случају постојања ове ситуације, лице се може обратити Европском омбудсману и указати на постојање елемената лоше управе.⁷³¹

Узимајући у обзир, пре свега, интересе подносиоца жалбе, Статут предвиђа обавезу Европског омбудсмана да без обзира на исход поступка обавести подносиоца о предузетим активностима.⁷³²

Ако се утврди да је спровођење истраге⁷³³ оправдано, без обзира на то да ли се поступак покрене по службеној дужности или на основу поднете жалбе, Европски омбудсман ће спровести све истражне активности које сматра оправданим са циљем

729 Члан 2 ст. 3 и 4 Статута Европског омбудсмана.

730 Члан 3 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

731 Члан 2 став 8 Статута Европског омбудсмана.

732 Члан 2 став 9 Статута Европског омбудсмана.

733 У току 2014. покренуто је 325 истрага по жалби, а окончано 387 истрага. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 16.

да се утврди да ли у конкретном случају постоје елементи лошег рада управе у оквиру европских институција. О предузимању активности Европски омбудсман мора обавестити и институцију чији рад контролише. У току спровођења истраге институције имају обавезу да сарађују са институцијом Омбудсмана, како у погледу достављања потребних информација, тако и у погледу давања дозволе запосленима да сведоче о одређеним околностима на захтев Омбудсмана. Међутим, треба нагласити да је обавеза Омбудсмана да се током истраге креће у границама утврђеним нормама које се односе на поверљиве податке до којих долази у истрази (како увидом у одређена документа, тако и добијањем исказа).

Уколико сарадња са институцијом или телом, чији се рад контролише није задовољавајућа, Европски омбудсман о томе може обавестити Европски парламент и то представља „меру притиска“ на конкретну институцију у циљу остваривања ефикасније сарадње.⁷³⁴

Како је међусобна сарадња институција Европске уније једна од претпоставки њеног ефикасног функционисања, у Статуту Европског омбудсмана инсистира се на сарадњи ове институције са другим институцијама и телима ЕУ чији рад она контролише. Тако одредбе Статута као један од основних задатака Омбудсмана дефинишу проналажење решења којим би се отклонили елементи лоше управе, с једне стране, односно задовољили интереси подносилаца жалби, с друге стране, првенствено кроз сарадњу са институцијом чији је рад предмет контроле у појединачном поступку.⁷³⁵

У даљем току поступка, уколико се утврди постојање лоше управе у конкретном случају, Омбудсман ће о томе обавестити институцију у чијем су раду уочене неправилности и, уколико је потребно, саставити и нацрт препоруке у циљу њиховог отклањања. Институција је дужна да се у року од три месеца изјасни о утврђеном стању и достави детаљно мишљење Европском омбудсману. У даљем току поступка, Европски омбудсман саставља извештај, који може садржати и препоруке, а који се доставља и Европском парламенту и контролисаној институцији. О исходу истраге коју је спровео, као и о изјашњењу институције и, евентуално, упућеној препоруци, Европски омбудсман обавештава и подносиоца жалбе.⁷³⁶

734 Члан 3 Статута Европског омбудсмана.

735 Члан 3 став 5 Статута Европског омбудсмана.

736 Члан 3 ст. 7 Статута Европског омбудсмана.

Посебна обавеза лица која учествују у поступку контроле рада европских институција, у оквиру институције омбудсмана, односи се на чување тајности информација до којих долазе у оквиру спровођења истраге, а посебно поверљивих података, као и осталих информација чије би откривање могло да проузрокује штету како за подносиоца жалбе, тако и за остала лица у поступку. Међутим, уколико у току спровођења истраге Европски омбудсман дође до података који упућују на постојање кривичног дела, обавестиће надлежне институције држава чланица, односно институције Европске уније.⁷³⁷

Како би ефикасније вршио своју контролну функцију у односу на институције Европске уније и штитио права и интересе лица која му се обраћају, Европски омбудсман, сходно одредбама Статута, може да остварује и сарадњу са институцијама омбудсманског карактера на националном нивоу. Такође, у истом смислу, Омбудсман може сарађивати и са другим националним институцијама чије је деловање усмерено на промоцију и заштиту људских права и слобода.⁷³⁸

Питање избора и разрешења Европског омбудсмана такође је регулисано одредбама Статута ове институције. За вршење ове функције може бити изабрано лице које је грађанин Европске уније, односно лице које испуњава критеријуме за вршење највиших судијских функција у својој матичној држави и има одговарајуће знање и искуство неопходне за обављање дужности Европског омбудсмана. Избор је у надлежности Европског парламента, а мандат на који се бира Европски омбудсман једнак је мандату посланика у Европском парламенту и траје пет година, уз могућност реизбора.⁷³⁹ Статут предвиђа да ће Европски омбудсман престати да обавља своје дужности по истеку мандата на који је изабран, односно подношењем оставке или разрешењем. У случају да Омбудсман у току трајања мандата више не испуњава услове који су предвиђени за обављање ове функције, односно уколико је утврђена његова кривица за озбиљне повреде овлашћења, може доћи до његовог разрешења. Према одредбама Статута, одлуку о разрешењу Европског омбудсмана доноси Европски парламент на предлог Европског суда правде.⁷⁴⁰

Статутом се наглашава да Европски омбудсман своје дужности треба да обавља независно и у интересу Уније и њених грађана, односно да се током вршења својих

737 Члан 4 став 2 Статута Европског омбудсмана.

738 Члан 5 Статута Европског омбудсмана.

739 Члан 6 Статута Европског парламента.

740 Чл. 7 и 8 Статута Европског омбудсмана.

дужности уздржава од аката који су неспојиви са природом његове функције. У том смислу, утврђена је и забрана обављања било какве политичке и административне функције или било које друге активности током вршења функције Европског омбудсмана.⁷⁴¹

Важно је нагласити да Европски омбудсман спада у категорију парламентарних омбудсмана, на шта упућују чињенице да је буџет ове институције део буџета Европског парламента, у оквиру којег представља посебан сегмент,⁷⁴² као и да је за седиште Омбудсмана одређено седиште Европског парламента.⁷⁴³

2.3. Имплементирајуће одредбе Европског омбудсмана

У погледу дефинисања надлежности и поступања Европског омбудсмана, по ред одредаба Уговора и Статута, важно је објаснити и Имплементирајуће одредбе Европског омбудсмана⁷⁴⁴ којима се допуњава и ближе прецизира садржај поменутих докумената.

Имплементирајућим одредбама, пре свега, утврђује се поступање Европског омбудсмана по поднетој жалби. Прецизирано је да се све поднете жалбе заводе у посебан регистар, односно да се поводом примљене жалбе подносиоцу шаље повратница, као доказ да је жалба примљена, која садржи информације о броју под којим је жалба заведена, као и о службенику који је задужен за тај конкретан случај. Даље, Имплементирајућим одредбама је регулисан случај када Европски омбудсман није надлежан за поступање у конкретном случају, те се утврђује да уз сагласност подносиоца жалбе Омбудсман жалбу може проследити телу које је надлежно за поступање. У том смислу, посебно је утврђен однос Европског парламента и Европског омбудсмана. Наиме, предвиђено је да, уз сагласност подносиоца, Европски парламент може поднету представку упутити Европском омбудсману, у ком случају се она даље обрађује као жалба. Такође, Европски омбудсман може, уз сагласност подносиоца, проследити жалбу Европском парламенту, који даље по њој поступа као по представци.⁷⁴⁵

741 Чл. 9 и 10 Статута Европског омбудсмана.

742 М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (Maladministration)*, Заштитник грађана, Београд 2013, 170.

743 Члан 13 Статута Европског омбудсмана.

744 Реч је о Одлуци Европског омбудсмана о усвајању Имплементирајућих одредаба. Вид. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces>

745 Члан 2 Имплементирајућих одредаба Европског парламента.

Када прими жалбу, Европски омбудсман утврђује да ли је надлежан за поступање, односно да ли је жалба допуштена и у том смислу може затражити да му се доставе додатне информације или документа. Уколико утврди да није надлежан, односно да жалба није допуштена, закључује предмет и о разлозима доношења такве одлуке обавештава подносиоца жалбе, кога може упутити на институцију надлежну за поступање.⁷⁴⁶

Уколико утврди да су испуњени услови за поступање у конкретном случају, Европски омбудсман у даљем току поступка одлучује да ли постоје разлози за спровођење истраге. У зависности од тога да ли информације које су достављене Европском омбудсману упућују на оправданост вођења истраге, могућа су два исхода, и то да:

(1) предмет буде закључен због недостатака разлога за вођење истраге, о чему се обавештава подносилац жалбе и институција поводом чијег рада је жалба била упућена;⁷⁴⁷

(2) утврди постојање разлога за вођење истраге, у ком случају се, такође, обавештавају обе стране, а од институције се захтева да се у року од три месеца изјасни о наводима из жалбе. Мишљење које му достави институција у поступку, Европски омбудсман даље доставља подносиоцу жалбе. Подносилац жалбе има право да се изјасни и о достављеном мишљењу институције, те да поводом тога поднесе примедбу Европском парламенту у року, који је најчешће један месец.⁷⁴⁸

Основни циљ рада и настојање Европског омбудсмана јесте да се пронађе споразумно решење⁷⁴⁹ којим би се отклониле неправилности у раду институција Европске уније, односно отклонила повреда права жалиоца. Уколико се постигне споразумно решење, о томе се доноси образложена одлука и обавештавају стране у поступку.⁷⁵⁰ Уколико на овај начин није могуће решити спорну ситуацију, поступак се може окончати⁷⁵¹ на два начина:

746 Члан 3 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

747 У току 2014, у оквиру истрага које је Европски омбудсман окончао, 163 истраге (40,8%) закључене су због недостатка разлога за даље вођење поступка. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 21.

748 Члан 4 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

749 У току 2014, у оквиру истрага које је Европски омбудсман окончао, 133 истраге (33,3%) закључене су постизањем споразумног решења. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 21.

750 Члан 6 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

751 Када је реч ефикасности рада Европског омбудсмана, током 2014. ова институција је у року од три месеца окончала 36% случајева, у року 3–12 месеци окончала је 28% случајева, у року

(1) доношењем одлуке која садржи одређене примедбе на рад институције⁷⁵² у оним случајевима када више не постоји могућност да институција у поступку, отклони неправилности у свом раду, односно када утврђена неправилност у раду институције нема „опште последице“.⁷⁵³

(2) подношењем извештаја који садржи и нацрт препоруке⁷⁵⁴ уколико је могуће да се отклони констатована неправилност у раду институције или уколико неправилан рад управе има шире последице, не само на случај поводом кога је утврђена повреда права већ и на будуће ситуације. Извештај и нацрт препоруке се упућују, пре свега, институцији у поступку која има обавезу да се у року од три месеца изјасни о достављеном извештају. Уколико је институција прихватила препоруку Европског омбудсмана, мишљење које доставља садржи опис мера које је у том смислу применила да би уочену неправилност у свом раду отклонила. Ипак, уколико Европски омбудсман одговор институције не сматра адекватним, у смислу да мишљење није задовољавајуће, Европски омбудсман може саставити посебно мишљење⁷⁵⁵ у погледу констатованих неправилности у раду институције Европске уније и доставити га Европском парламенту. На тај начин шире се указује на проблем у раду институције, односно врши одређени притисак на институцију ЕУ да уочену неправилност отклони.⁷⁵⁶

Важно је нагласити да Европски омбудсман, има право да поступа и *ex officio*.⁷⁵⁷ У овом случају се ток истраге, као и механизми утврђивања неправилности у раду институције и начини заштите права лица не разликују у односу на поступак који се покреће по жалби.⁷⁵⁸

12–18 месеци окончала је 10% случајева и 27% случајева је окончано у периоду који је био дужи од 18 месеци. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 21.

752 У случајевима у којима је утврдио постојање лоше управе, Европски омбудсман је током 2014. донео 12 одлука (30,8%) којима је упутио примедбу на рад институције. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 22.

753 Члан 7 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

754 У случајевима у којима је утврдио постојање лоше управе, Европски омбудсман је током 2014. донео 27 одлука (69,2%) којима је упутио примедбу на рад институције. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 22.

755 У случајевима у којима је утврдио постојање лоше управе, Европски омбудсман током 2014. није упутио ниједан специјални извештај Европском парламенту. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 22.

756 Члан 8 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

757 У току 2014. покренуто је 17 истрага по службеној дужности, а окончано их је 13. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 23.

758 Члан 9 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

Ефикасност заштите права грађана Европске уније огледа се у чињеници да институције чији је рад предмет контроле Европског омбудсмана у великом броју поступају по препорукама које им упућује Омбудсман и свој рад усклађују са стандардима добре управе, што је одраз квалитета рада и ауторитета институције Европског омбудсмана.⁷⁵⁹

Такође, како би се обезбедила адекватна заштита права и слобода који произлазе из прописа Европске уније, Европски омбудсман остварује сарадњу и са националним омбудсманима и сличним институцијама које на нивоу држава чланица штите грађане од лошег рада управе.⁷⁶⁰

Посебно право подносиоца жалбе, током трајања поступка, поред достављања свих аката које доноси и упућује Европски омбудсман, јесте право на увид у спис предмета Европског омбудсмана. Подносилац жалбе има право непосредног увида у предмет на лицу места, односно има право да захтева од Европског омбудсмана да му достави копију целог предмета, или само појединих докумената, која се не сматрају поверљивим према одредбама овог акта.⁷⁶¹

Када је реч о језику, поступак пред Европским омбудсманом мора бити вођен на неком од званичних језика ове организације. Ипак, једно од важних права, уколико се поступак покреће по жалби, јесте да је у том случају званични језик онај на којем је написана жалба, на који начин се олакшава и поједностављује коришћење овог важног механизма заштите права грађана Европске уније.⁷⁶²

Такође, права подносилаца жалбе се штите Имплементирајућим одредбама, одређењем да се извештаји или делови одлука који се иначе објављују у „Службеном листу Европске уније“, уколико је поступак, на захтев подносиоца жалбе, имао поверљив карактер, објављују на начин да се може идентификовати подносилац при-
тужбе, односно да се не открива његов идентитет.⁷⁶³

759 Европске институције у 80% случајева усклађују свој рад са предлозима Омбудсмана (овај проценат је 2012. износио 84%, да би у 2013. опао на 73%). Овај проценат знатно варира у зависности од тога која је институција Европске уније у питању, и то од 100% до 25%. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана, 2014, 27.*

760 Члан 12 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

761 Члан 13 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

762 Члан 15 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

763 Члан 16 Имплементирајућих одредаба Европског омбудсмана.

3. Однос институције Европског омбудсмана и других институција Европске уније

Полазећи од садржине одредаба докумената којима се регулишу овлашћења Европског омбудсмана, закључује се да су његове надлежности широко постављене и подразумевају вршење контролне функције у односу на све комунитарне институције, осим Суда правде ЕУ, и то искључиво у вршењу судске функције. У том смислу, остварујући своју надлежност, Европски омбудсман успоставља сарадњу са свим институцијама ЕУ, посебно са Европским парламентом, Европском комисијом и Судом правде ЕУ.

3. 1. Однос Европског омбудсмана и Европског парламента

Однос Европског омбудсмана и Европског парламента дефинисан је одредбама оснивачких уговора Европске уније и вишеструко се манифестује. Пре свега, значајна је улога Европског парламента у фази избора, као и разрешења Европског омбудсмана. Европски парламент бира Омбудсмана, односно на предлог Суда правде ЕУ га разрешава дужности, у ситуацији када не испуњава потребне критеријуме за вршење ове функције или озбиљно прекрши овлашћења у погледу вршења дужности.⁷⁶⁴

Однос ове две институције огледа се и кроз подношење извештаја, које Омбудсман доставља Европском парламенту, како у погледу појединачних случајева, тако и на годишњем нивоу. На овај начин, иако је реч о независној институцији, рад Европског омбудсмана је предмет анализе и оцене посланика Европског парламента. Практично, на овај начин је успостављен један облик контроле рада Европског омбудсмана од стране Европског парламента.

У погледу сарадње Европског парламента и Европског омбудсмана, посебно важно тело је Одбор за петиције Европског парламента. Наиме, Одбор за петиције има изузетно значајну улогу у остваривању ове сарадње јер је реч о телу које је унутар парламентарне структуре надлежно за анализу извештаја које Парламенту подноси Омбудсман. На основу Извештаја овог одбора, Европски парламент даље анализира рад Европског омбудсмана, односно посланици разматрају рад институције, што

764 Члан 228 Уговора о функционисању ЕУ.

може резултирати и усвајањем заједничке резолуције. Треба нагласити да је Одбор за петиције члан Европске мреже омбудсмана,⁷⁶⁵ што је специфично и оригинално решење у оквирима европског законодавства. На овај начин, стварају се претпоставке за додатно унапређење сарадње са институцијама омбудсманског карактера у оквиру Европске уније.

Сарадња Европског омбудсмана и Европског парламента реализује се у поступку заштите права лица која им се обраћају подношењем петиција, односно жалби. Наиме, у случају када се грађани обрате једној од ових институција, а надлежна је друга институција, захтев ће, уз сагласност подносиоца, бити прослеђен надлежној инстанци. Илустрације ради, Парламент ће поднети представку проследити Омбудсману, уколико је он надлежан за поступање, и даљи ток поступка ће се одвијати као да је жалба поднета непосредно Омбудсману. И супротно, када је Омбудсману поднета жалба, а он констатује да је надлежан Парламент, жалбу ће, уз сагласност подносиоца, проследити Парламенту, који ће по њој даље поступати као по поднетој представи.⁷⁶⁶

Ова два важна механизма заштите права грађана Европске уније имају одређене заједничке карактеристике, али и специфичности које их разликују.

Заједничка карактеристика у поступању обе институције јесте то да и Европски парламент и Европски омбудсман настоје да грађанима олакшају подношење представки, односно жалби којима траже заштиту својих права. У том смислу, коришћење ових правних средстава је бесплатно, а обавештења о могућности њиховог коришћења су транспарентна и доступна јавности. Такође, заједничко је и да су поступци пред Европским омбудсманом и Европским парламентом лишени формализма, што је једна од основних разлика у односу на заштиту права пред Судом правде ЕУ, који карактерише често дуготрајан и скуп поступак за странке. Наиме, и представке и жалбе се могу поднети у било којој форми, а услови за њихово подношење тумаче се врло флексибилно и у корист подносилаца који траже заштиту права.

765 Европска мрежа омбудсмана има 95 представништава у 36 држава чланица. Ова мрежа укључује националне и регионалне омбудсмани и слична тела у државама чланицама Европске уније, државама кандидатима за чланство у Европској унији, и друге државе европске економске сфере, као и Европског омбудсмана и Одбор за петиције Европског парламента. Вид. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/enointroduction.facesid>.

766 Током 2014. Европски омбудсман је 636 поднетих жалби (59,3%) проследио Одбору за петиције Европског парламента као надлежној инстанци за поступање у конкретном случају. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 29.

Европском омбудсману се у циљу заштите права може обратити било које физичко или правно лице, које има пребивалиште, односно регистровано седиште на територији држава чланица Европске уније. За подношење петиције Европском парламенту, према одредбама Статута ове институције, неопходно је да се кумулативно испуне два услова, и то да је: (1) питање које је предмет петиције у надлежности институција Европске уније и (2) подносилац петиције директно погођен, односно његова права директно угрожена.⁷⁶⁷ Оба услова, Европски парламент врло флексибилно тумачи, пре свега, зато што су представке средство директне комуникације ове институције са грађанима Европске уније. На тај начин се надокнађује демократски дефицит у Европској унији, односно доприноси се бољем функционисању ове организације. Треба истаћи да се у пракси посебно широко тумачи други услов, у оквиру којег није неопходно да подносилац буде директно погођен већ да постоји само генерални интерес да се реши ситуације која је предмет представке.⁷⁶⁸

Истовремено, за заштиту права у оквиру институције Европског омбудсмана могу се обратити лица, физичка и правна, чија су права повређена неправилним радом институција Европске уније, односно уколико ове институције не делују у складу са принципима добре управе, уз услов да су се претходно обратили односној институцији.⁷⁶⁹

Дакле, у поређењу са широко постављеним условом за прихватање представки Европском парламенту, жалбе Европском омбудсману могу се упутити само у случајевима постојања елемената лоше управе у раду комунитарних институција.⁷⁷⁰ У том смислу, „...надлежност поменутих институција би могла бити приказана у виду концентричних кругова, где би шири круг подразумевао поље деловања Одбора за петиције, док би ужи круг у његовом саставу подразумевао надлежност Европског омбудсмана“.⁷⁷¹

Такође, значајна разлика у деловању ове две институције Европске уније огледа се у поступку и овлашћењима по поднетој жалби, односно представци.⁷⁷² У том

767 Члан 215 став 1 Статута Европског парламента.

768 S. Baveira, „Parallel Functions and Co-operation: the European Parliament’s Committee on Petitions and European Ombudsman“, у: *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005*, 128.

769 Члан 2 став 4 Статута Европског омбудсмана.

770 S. Baveira (2005), 134.

771 Вид. М. Давинић (2013), 194.

772 S. Baveira (2005), 132.

смислу, овлашћења Европског омбудсмана знатно су већа. Јер, институције и тела ЕУ обавезни су да Европском омбудсману доставе све информације које он од њих захтева и да омогуће приступ документима, док службеници и остали запослени у овим институцијама имају обавезу да сведоче на захтев Омбудсмана.⁷⁷³ Истовремено, у циљу истраживања навода из петиције и тражења решења, Одбор за петиције има ужа овлашћења и може организовати само посете државама (региону) на које се петиција односи или захтевати само асистенцију Европске комисије у погледу спорне ситуације (достављање информација и сл.).⁷⁷⁴ Оваква формулација упућује на закључак да су обавезе Комисије према Одбору консултативног карактера и истовремено не помиње контакт Одбора за петиције са осталим институцијама и телима Европске уније.⁷⁷⁵

Сарадња Одбора за петиције Европског парламента и Европског омбудсмана јесте, како је објашњено, комплексна и у функцији боље заштите права грађана Европске уније, те промоције принципа добре управе у оквиру администрације Европске уније.⁷⁷⁶

3.2. Однос Европског омбудсмана и Европске комисије

У оквиру институционалне мреже Европске уније, када је реч о правима и слободама њених грађана, посебно значајно место има Европска комисија. Реч је о институцији која, сходно одредбама Уговора о функционисању ЕУ, представља главни орган контроле испуњавања обавеза држава чланица предвиђених овим актом.⁷⁷⁷

У том смислу, установљено је право грађана ЕУ да се обрате директно Комисији, подношењем жалби, или Европском парламенту, подношењем петиција, које овај орган даље прослеђује Европској комисији. Уколико на основу поднетих жалби, односно прослеђених петиција Комисија утврди да држава не испуњава уговорне обавезе, може јој упутити мишљење и, у крајњем, покренути спор пред Европским судом правде.

773 Члан 3 став 2 Статута Европског омбудсмана.

774 Члан 216 ст. 5 и 6 Пословника Европског парламента.

775 S. Baveira (2005), 132.

776 E. Newman, „The Policy-Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament’s Committee on Petitions“, у: *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, 161.

777 Члан 226 Уговора о функционисању ЕУ.

У вршењу своје улоге „чуvara Уговора“ Комисија се ослањала на иницијативе физичких и правних лица, посебно у области усклађености рада националних администрација са правом ЕУ. Ипак, у оквиру овако дефинисаног контролног поступка није било предвиђено ниједно правно средство контроле рада Комисије, која је сама одлучивала да ли ће поступити по поднетој жалби и покренути поступак контроле државе на коју се жалба односи.⁷⁷⁸ Дакле, грађани су имали искључиво могућност да Комисији проследи информације и нису имали право легислативне иницијативе.

Како је одлука о спровођењу контролног поступка била у искључивој надлежности Комисије, Омбудсману је, у почетној фази његовог рада, прослеђен велики број жалби, које су се односиле на постојање елемената лоше управе у раду Европске комисије, а пре свега на кашњење у поступању по жалбама грађана, недовољно информисање о предузетим активностима, као и на обустављање поступка, без адекватног објашњења о разлозима који су до тога довели, што је „...био индикатор постојања системских недостатака“.⁷⁷⁹

Са становишта Европске комисије, увођење Европског омбудсмана у институционалну мрежу Европске уније значило је потпуно нову етапу у раду ове институције. Наиме, сама идеја да грађани Европске уније имају приступ документима Европске комисије, као и да могу поднети жалбу због постојања елемената лоше управе у раду ове европске институције била је нова и није наишла на одобравање Комисије. Због тога, прва година рада Европског омбудсмана била је обележена критикама и неслагањем Комисије да неко изван ове институције има приступ њеним документима.⁷⁸⁰

Након почетних неслагања и несугласица, сарадња Европског омбудсмана и Европске комисије побољшана је и резултирала је доношењем посебног акта⁷⁸¹ којим је поступање Европске комисије по жалбама учињено ефикаснијим, а права подносиоца жалбе прецизније дефинисана. Овим актом је, пре свега, утврђено право свих лица да могу поднети жалбу Комисији против било које државе у погледу предузимања било које мере или поступања које није у складу са одредбама комунитарног права.

778 P. Magnette, „Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, Iss. 5, 2003, 686.

779 М. Давинић (2013), 204.

780 A. Gradin, R. Jacobsson, „Sageguarding the Rights of European Citizens: the European Commission Working with the European Ombudsman“, у: *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, 162.

781 Вид. Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law, *Official Journal of the European Communities*, C244/05 од 10. октобра 2002.

Такође, коришћење овог правног средства је бесплатно и није условљено постојањем непосредног интереса подносиоца за спровођење поступка. Подношење жалбе је условљено писаном формом, али је и у том смислу олакшано коришћење овог права, јер је обезбеђен и грађанима доступан посебан образац, чије коришћење није услов за подношење представке. Како би се додатно заштитила права подносиоца жалбе, предвиђен је и посебан рок од годину дана од дана пријема и регистрације жалбе, у коме Комисија треба да испита наводе из жалбе и достави обавештење о оправданости жалбе или да затвори случај. У супротном, уколико не испоштује наведени рок, Комисија је дужна да у писаном облику обавести подносиоца о разлозима прекорачења рока. Такође, утврђено је право подносиоца да у току поступка буде обавештаван о свим одлукама које Комисија доноси, а које се односе на жалбу.

Иако се овим актом, такође, дефинише то да одлука о поступању Комисије по жалби спада у дискрециона овлашћења ове институције, односно да Комисија самостално одлучује да ли ће и на основу којих поднетих жалби покренути поступак пред Судом правде ЕУ, „... Омбудсман може контролисати да ли су поменута овлашћења прекорачена, односно коришћена у супротности са циљем због кога су дата. Дискрециона овлашћења, дакле, не могу да буду изговор Комисији за арбитрерно и самовољно поступање.“⁷⁸²

Активности Европског омбудсмана у погледу контроле рада Европске комисије свакако су унапредиле заштиту права грађана Европске уније у сфери рада њених институција и допринеле стварању боље европске администрације, која је, пре свега, на услузи грађанима и у функцији остваривања њихових права и слобода. У том смислу, рад Европског омбудсмана је допринео и транспарентност рада европских институција, што је важан елемент превенције корупције и изградње укупног, демократског амбијента, у којем би грађани ове заједнице могли у потпуности и ефикасно да остварују гарантована права и слободе.

3.3. Однос Европског омбудсмана и Суда правде ЕУ

Сходно одредбама Уговора о ЕУ, Суд правде ЕУ треба да обезбеди поштовање права приликом тумачења и примене оснивачких уговора.⁷⁸³ У том смислу, суд има

782 М. Давинић (2013), 207.

783 Суд правде Европске уније чине Суд правде, Општи суд и специјализовани судови. Вид. члан 19 Уговора о ЕУ.

надлежност да одлучује по тужбама које може поднети држава, физичко или правно лице, али и да даје претходно мишљење, на захтев судова држава чланица Уније у погледу тумачења права ЕУ, односно ваљаности аката које доносе институције ЕУ.

Када је реч о односу Европског омбудсмана и Суда правде, потребно је истаћи улогу коју Суд правде има приликом избора, односно разрешења Европског омбудсмана. Након избора од стране Европског парламента, Европски омбудсман полаже заклетву пред Судом правде ЕУ. Такође, и питање разрешења Европског омбудсмана јесте у надлежности Суда, односно уколико буде утврђена одговорност Европског омбудсмана за повреду овлашћења, Суд правде ће га, на предлог Европског парламента, разрешити дужности.⁷⁸⁴

Поводом заштите права грађана ЕУ у оквиру ове две институције, Европски омбудсман може бити алтернативно или додатно средство контроле поштовања људских права, у односу на заштиту права пред Судом правде, у зависности од тога да ли је реч о питању које спада у судску надлежност. Наиме, када је реч о питању које је по свом карактеру спада у судску надлежност, Европски омбудсман је најчешће алтернативно контролно средство јер грађани могу користити механизам заштите права у оквиру институције Омбудсмана и уколико нису покушали да своја права заштите у судском поступку пред Судом правде. Истовремено, коришћење омбудманске заштите не искључује касније коришћење заштите у судском поступку. У осталим случајевима, када је реч о питању које не спада у судску надлежност, Европски омбудсман је додатно контролно средство остваривања људских права у односу на Суд правде ЕУ.⁷⁸⁵

Поступци који се спроводе у погледу заштите права грађана ЕУ у оквиру институција Европског омбудсмана и Суда правде по својим обележјима су веома различити, тако да се може закључити да је реч о два потпуно различита поступка, како по прописаној форми, тако и по карактеру и дејству одлука које се у овим поступцима доносе.

Поступак пред Судом правде ЕУ карактерише строга форма и дуго трајање, за разлику од поступка пред Европским омбудсманом који је лишен формализма и који карактерише флексибилно тумачење услова како у погледу подношења иницијалног акта, тако и даљег тока поступка. Важно је нагласити да су одлуке које доноси Суд правде правно обавезујуће за странке у поступку, док одлуке Европског омбудсмана

784 Чл. 8 и 9 Статута Европског омбудсмана.

785 М. Давинић (2013), 212.

немају такав правни карактер. Ово је и разумљиво ако се има у виду да Европски омбудсман за основни циљ има споразумно решење, односно да се компромисом реши постојећа спорна ситуација, што није случај у судском поступку, где је споразумно решење изузетак, тј. где се спор решава у корист једне странке. Такође, деловање Суда правде условљено је подношењем тужбе, јер ова институција није овлашћена да поступа по службеној дужности, док је Европски омбудсман овлашћен да по сопственој иницијативи контролише рад институција ЕУ и у том смислу контролише и остваривање људских права у овој области.

Треба нагласити да питање активне и пасивне легитимације институције Европског омбудсмана у поступцима пред Судом правде ЕУ није јасно дефинисано и потпуно процесно прецизирано.

Наиме, када је реч о споровима за поништај незаконитог акта институција ЕУ⁷⁸⁶ одредбама оснивачких уговора, Европски омбудсман није предвиђен као субјект који може иницирати ову врсту поступка пред Судом правде. Истовремено, акти Европског омбудсмана могу бити предмет контроле у овом поступку, уколико имају правно обавезујући карактер. У случају спора због нечињења или пропуштања институција ЕУ, Европски омбудсман се не може појавити као подносилац тужбе, али има пасивну легитимацију у овој врсти спора. Наиме, судска пракса овог суда упућује на закључак да предмет контроле у овом поступку може бити нечињење ове институције, само уколико се односи на пропуштање доношења акта који има правну обавезност. У споровима за накнаду штете и вануговорне одговорности, Европски омбудсман може бити искључиво тужена страна и сви акти ове институције, без обзира на то да ли су правно обавезујући, могу бити предмет контроле Суда правде.⁷⁸⁷

786 Члан 263 Уговора о функционисању ЕУ.

787 М. Давинић (2005), 218–220.

4. Европска мрежа омбудсмана

У циљу ефикасније контроле администрације како на нивоу Европске уније, тако и на нивоу држава чланица, односно примене принципа добре управе, и остваривања и заштите прокламованих права грађана ЕУ, остварен је посебан вид сарадње институција омбудсманског карактера, формирање Европске мреже омбудсмана.⁷⁸⁸

Ова врста сарадње успостављена је 1996. и постала је ефикасан механизам заштите права, пре свега кроз сарадњу омбудсмана у погледу решавања конкретних случајева. У том смислу, посебно ефикасним су се показале сарадња и размена искустава у поступању по притужбама грађана, на семинарима⁷⁸⁹ и састанцима представника ових институција. Такође, значајни ефекти у овој области остварени су и посетама које је реализовао Европски омбудсман у државама чланицама, а које су биле организоване на иницијативу националних омбудсмана.⁷⁹⁰

5. Пракса Европског омбудсмана

Поступајући по жалбама које су му достављене, Европски омбудсман је контролисао рад европске администрације и у том смислу упутио одговарајуће акте у циљу отклањања елемената лоше управе. Пракса Европског омбудсмана поводом отклањања неправилности у раду управе веома је садржајна, обилује бројним примерима и на неке од њих ћемо указати.

788 Европска мрежа омбудсмана састоји се од 95 канцеларија у 36 држава чланица. Мрежа укључује националне и регионалне омбудсмане и слична тела у државама чланицама ЕУ, државама кандидатима за чланство, као и Европског омбудсмана и Одбор за петиције Европског парламента. У свим канцеларијама постоји официр за везу, преко којег се обезбеђује комуникација са осталим државама чланицама мреже. Вид. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/enintroduction.faces>.

789 Током 2014. одржана су два семинара. У јуну 2014. одржан је девети семинар Европске мреже омбудсмана у Кардифу, у оквиру којег су посебно разматрана питања промоције права младих, старих лица, лица са инвалидитетом, као и право на висок ниво здравствене и социјалне заштите. Такође, два месеца раније, у Стразбуру је одржан девети семинар службеника за контакт Европске мреже омбудсмана, у оквиру којег су посебно расправљана питања како унапредити „видљивост“ Европске мреже омбудсмана, односно како унапредити њен утицај и значај, као и питање улоге институције омбудсмана као чувара транспарентности и права на приступ информацијама. Вид. *Годишњи извештај Европског омбудсмана*, 2014, 29.

790 <http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/enintroduction.faces>

Илустративан је пример чешког држављанина који је упутио жалбу Европском омбудсману на рад Европске комисије због непоступања и недоношења одлуке у разумном року. У конкретном случају,⁷⁹¹ чешки држављанин се, сматајући да се пројектима за изградњу путева у Републици Чешкој нарушавају његова права, али и права других грађана, обратио Директорату Европске комисије за регионалну политику са захтевом да приступи документима релевантним за изградњу обилазнице око Прага.⁷⁹² У свом одговору Директорат је истакао да је подносилац жалбе већ обавештен да се неће одговорати на његова питања јер се понављају. Како је подносилац жалбе поднео званични захтев за приступ документима, позивајући се на Уредбу⁷⁹³ Европског парламента и Савета, Комисија је одобрила приступ документима, осим онима који се односе на аплицирање Републике Чешке за финансијска средства, односно студију изводљивости. Као разлог, Директорат Европске комисије је навео да, сходно наведеној уредби, није овлашћен да открива садржину докумената који потичу из држава чланица, без њиховог пристанка. Такође, Директорат је навео да је консултована и Република Чешка у погледу захтева за давање ових информација, али да одговор није добијен, те да ће подносилац жалбе бити информисан чим одговор стигне.

Када се подносилац жалбе поново обратио Европској комисији са захтевом да добије копију писма у којем је Република Чешка захтевала од Европске комисије да не открива садржину спорних докумената, подносиоцу жалбе је стављено до знања да ће се овај захтев третирати као нова апликација за приступ документима.

У свом одговору који је доставила Европском омбудсману Комисија је образложила да није доставила тражене податке у року, што представља један од елемената лоше управе. Европски кодекс о доброј управи предвиђа да у случајевима када се појави грешка у раду европске администрације, која негативно утиче на остваривање права или интересе лица, неопходно је да се упути извињење лицу чија су права повређена. Како је у конкретном случају извињење Комисије подносиоцу жалбе изостало, Европски омбудсман је утврдио постојање лоше управе и Комисији упутио примедбу.

791 Вид. 3085/2008/GG <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/4170/html.bookmark>.

792 Конкретно, тражен је увид у: 1) апликацију Републике Чешке за финансирање обилазнице око Прага од стране комунитарне заједнице као и релевантну прелиминарну студију изводљивости; 2) Одлуку Европске комисије о финансирању овог пројекта и 3) одговарајући финансијски план од стране Комисије, који укључује информације колико и коме ће финансијска средства Комисије бити исплаћена.

793 Уредба Европског парламента 1049/2001.

Када је реч о контроли рада Европског парламента од стране Европског омбудсмана, карактеристичан случај⁷⁹⁴ је случај који се односио на изузетак од правила мобилности радне снаге, примењиваног у оквиру ове институције. Наиме, правила мобилности захтевају да након одређеног времена (седам година) вршења исте дужности лице треба да буде распоређено на друго место, у складу са интересима службе. У конкретном случају, подносиоци жалбе је било дозвољено да ово правило у односу на њу не буде примењено, због тешке породичне ситуације (болест ћерке). Непримењивање одредаба било је предвиђено док траје болест. Касније (током 2010), Парламент је условио подносиоци жалбе да прихвати премештај у другу службу, што је подразумевало и премештај у друго место или раније пензионисање. Подносиоци се жалбом обратила Европском омбудсману, тврдећи да је Парламент погрешно укинуо дерогацију одредбе која јој је раније гарантована (2000), јер се њена породична ситуација у међувремену није променила.

Парламент је у свом одговору Европском омбудсману истакао да дерогација није требало да буде стална јер је успостављена на основу тадашњег стања подносиоцине ћерке. Такође, истакнуто је да је подносиоци већ био омогућен смештај у истом месту дужи низ година. Ипак, настављајући са оваквом праксом, нарушио би се принцип једнаког третмана службеника.

Омбудсман је извршио увид у одговарајућу документацију Европског парламента која се односила на подносиоци притужбе и утврдио да је њена жалба основана. Наиме, закључио је да садржина докумената јасно и недвосмислено указује на конституисање трајног права, без временског ограничења, односно да подносиоци жалбе трајно буде искључена из правила о мобилности службеника, тј. онолико дуго колико стање њене ћерке захтева останак у истом месту.

Такође, Европски омбудсман је закључио да оваква дерогација одредаба није у супротности са једнаким третманом запослених, јер су околности подносиоцине жалбе знатно различите у односу на остале запослене на које се примењује правило о мобилности. У складу са тим Омбудсман је предложио Парламенту да у конкретном случају не примењује правило о мобилности службеника.

Парламент је одбио овај предлог Омбудсмана, због чега је Европски омбудсман упутио нацрт препоруке Европском парламенту у циљу заштите права подносиоцине.

794 Вид. 118/2013/AN. <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59574/html.bookmark>.

Председник Парламента је у одговору на достављени нацрт препоруке констатовао да је претходна одлука Парламента заснована на принципима једнаког третмана запослених и у интересу службе. Ипак, председник Парламента је изразио спремност да се приликом примене правила мобилности на подносиоца, води рачуна о томе да њена ћерка остане у оквиру говорног подручја своје мајке, односно да од ње не буде одвојена.

Европски омбудсман је изразио жаљење што Парламент није био спреман да призна своју грешку у овом случају и да не може одступити од законитог и правичног „обећања“ које је дао подносиоцима жалбе, а на основу околности које се у међувремену нису измениле. Међутим, како је главни циљ истраге Европског омбудсмана била заштита права подносиоца жалбе, што је у овом случају остварено, Европски омбудсман је сматрао да је Парламент прихватио нацрт препоруке и затворио је случај.

У погледу контроле рада Суда правде Европске уније од стране Европског омбудсмана, илустративан је пример жалбе⁷⁹⁵ коју је грчки преводилац упутио Суду правде, а поводом конкурса расписаног за потребе превођења аката овог суда. Наиме, у конкретном случају, Суд правде је расписао конкурс за превођење правних текстова на грчки језик у оквиру којег је постављен услов да лице поред одговарајуће филолошке дипломе има и диплому из области права. Подносилац жалбе, који је имао професионално искуство у превођењу правних текстова, али и не и диплому правника, жалио се на дискриминаторски карактер услова овог дела конкурса. Подносиоца жалбе је истакла да услов у погледу дипломе из области права представља дискриминацију јер према грчким националним прописима преводиоци су овлашћени да своје услуге пружају и јавним властима, укључујући судове као и међународне организације.

У овом случају, Омбудсман је утврдио да не постоје елементи лоше управе и прихватио објашњење које је у току поступка дао Суд правде, односно да су правни текстови који се преводе често веома комплексни и да се односе на ширу јавност, која није упућена у право ЕУ. Такође, одредбама Статута Суда предвиђено је да Суд установљава преводилачки сервис који чине експерти са одговарајућим тренингом из области права и који имају знање неколико званичних језика ЕУ. У том смислу, Суд правде се определио за опцију која на најбољи начин задовољава ове критеријуме, у

795 Вид. 777/2013/СК. <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/58436/html.bookmark>.

смислу ангажовања правника-лингвиста са продубљеним познавањем правног система и правне терминологије држава чланица.

Становиште Омбудсмана је било да је логично да Суд правде има исте критеријуме и у случају ангажовања спољних сарадника у области превођења. Такође, супротно наводима из жалбе, Омбудсман је нашао да чињеница да према грчком праву квалификовани преводац има могућност да ради у јавном сектору, укључујући и судове, не значи да такви преводиоци аутоматски имају могућност рада за Суд правде. Јер, ни грчки ни било који други национални законодавац не може утврђивати правила за потребе институција ЕУ, укључујући и Суд правде ЕУ.

ГЛАВА VI

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА И ДРУГЕ ИНСТИТУЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

1. Институционална заштита људских права и слобода у СФРЈ (СРЈ) – друштвени правобранилац самоуправљања као претеча савремених институција заштите

Успостављање и изградња политичког система у Југославији после Другог светског рата манифестовали су се и на плану заштите људских права и слобода.⁷⁹⁶ Фундаментална марксистичка идеја о одлучујућој улози произвођача и радних људи операционализована је увођењем самоуправљања у привреди и изражена кроз став „фабрике радницима“.⁷⁹⁷ Самоуправљање у привреди је утврђено као „најшире“ (омнибус) право произвођача које је садржало низ овлашћења у распону од управљачких до својинских и на тај начин, иако у првој фази није утврђен прецизан садржај друштвене својине, права из овог корпуса комплексно су штићена. Каснијим променама у политичком систему дефинисано је право друштвеног самоуправљања и појмови друштвене својине и радне организације, што је било веома значајно за остваривање људских права у економској сфери, али и, посебно, за успостављање система њихове заштите.⁷⁹⁸

796 Устав ФНРЈ од 1946. („Службени лист ФНРЈ“, бр. 10/46) садржао је посебну главу која је била посвећена правима и дужностима грађана. Њене одредбе су имале своје изворе у првим декларацијама о људским правима, донетим од стране револуционарне демократске буржоазије, пре свих, Француске, али и других. Концепција овог устава представља спој либералистичко-етатистичке филозофије којом се човек као појединац, штити од самовоље и незаконитих аката власти. Чл. 21–43 Устава ФНРЈ.

797 Основни закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива („Службени лист СФРЈ“, бр. 43/50). У Указу о проглашењу овог закона истиче се да је његов циљ „...да друштвеном производњом имају управљати само произвођачи“.

798 Устав СФРЈ одређује појам друштвене својине кроз три негације: „нико нема право својине над друштвеним средствима за производњу, ни друштвенополитичка заједница ни радна организација ни радни човек као појединац“. Дакле, постављен је „координатни“ систем за ближе одређивање садржаја и правне природе друштвене својине, а разрада правног режима ствари у друштвеној својини остављена је у „задатак“ посебним законима (видети ближе, Основна начела, Одељак III, став 10 и члан 8 став 1). Интересантно је да Устав не даје појам

Динамизам политичког система самоуправљања и промене које се дешавају били су видљиви и у сфери институционализације заштите људских права и слобода. Устав СФРЈ од 1974. увео је у постојећи систем друштвене самозаштите посебну, самосталну институцију – друштвеног правобраниоца самоуправљања.

Надлежност институције друштвеног правобраниоца самоуправљања доследно је спроведена од савезног нивоа до надлежности ових органа у републикама и покрајинама, чиме је створен јединствен систем институционалне заштите људских права и слобода у целом правном систему СФРЈ.⁷⁹⁹

Анализирајући законске одредбе о надлежности институције друштвеног правобраниоца самоуправљања (на различитим нивоима), види се да ова институција на првом месту предузима превентивне мере које су често дефинисане и као специфичан облик друштвенополитичке активности. Ово је и разумљиво ако се има у виду дефиниција делатности и друштвени карактер ове институције као и карактер друштвене својине, која је један од примарних заштитних објеката. Прецизније, у закону се наглашава да је друштвени правобранилац самоуправљања „...самостални орган друштвене заједнице, који предузима мере и правна средства... ради остваривања заштите самоуправних права радних људи и друштвене својине“.⁸⁰⁰

Превентивни аспект деловања друштвеног правобраниоца самоуправљања усмерен је, пре свега, према правним субјектима (организацијама удруженог рада и другим облицима удруживања рада и средстава), у којима је дошло до повреде људских права и слобода, кроз (не)остваривање права на самоуправљање, као и повреде друштвене својине. Превенција правобраниоца самоуправљања подразумевала је не само интервенцију у самоуправне односе, у оквиру којих је дошло до повреде самоуправних права и слобода, него деловање и на стање самоуправних односа које је могло да доведе до ове врсте повреда. Сврха и циљ превентивних активности друштвеног правобраниоца самоуправљања састојали су се у активирању органа и субјеката примарне (интерне) заштите у организацијама удруженог рада. У том смислу, друштвени правобранилац самоуправљања је био овлашћен да у законом предвиђеним случајевима сазива седнице органа управљања на којима су расправљана питања повреда или

основне организације удруженог рада, у којој превасходно радни људи остварују своја права из удруженог рада, али је дат један број конкретних елемената овог појма.

799 Закон о друштвеном правобраниоцу самоуправљања („Службени лист СФРЈ“, бр. 36/75 и „Службени гласник СРС“, бр. 42/75).

800 Члан 2 Закона о друштвеном правобраниоцу самоуправљања („Службени лист СФРЈ“, бр. 36/75).

угрожавања људских права и слобода кроз угрожавање друштвене својине, односно права самоуправљања као једног од есенцијалних права у овом периоду изградње самоуправног друштва у Југославији, њеним републикама и покрајинама.⁸⁰¹

Посебно је значајно да је у оквиру превентивног деловања друштвени правобранилац самоуправљања пратио друштвене односе и појаве који су од интереса за вршење његове функције. О запажањима до којих је долазио извештавао је одговарајуће самоуправне органе, скупштине друштвенополитичких заједница, друштвенополитичке организације и друге надлежне субјекте.

У случајевима када превентивним деловањем друштвеног правобраниоца није остварен жељени циљ, ова институција је предузимала друге законске мере које су јој стајале на располагању. Међутим, треба нагласити да овај друштвени орган није имао право мериторног одлучивања (тј. право јурисдикције) јер је, како је претходно речено, суштина поступања ове институције предузимање иницијатива по којима одлучују други надлежни органи у оквиру конкретних правних субјеката или друштвенополитичке заједнице.

Друштвени правобранилац самоуправљања као друштвени орган предузимао је мере у оквиру својих законских овлашћења и оне су биле примерене његовом методу рада. Метод рада друштвеног правобраниоца самоуправљања није био строго процесног карактера (дакле, прецизно формализован) већ је омогућавао да дође до изражаја иницијативност и креативност ове институције. Условно, функција друштвеног правобраниоца, у правнотехничком смислу, могла се поделити на одређене фазе у поступању у оквиру којих се могао издвојити: (1) претходни поступак и (2) поступак интервенције.

Претходни поступак је имао три потфазе: (1) сазнање за повреду, (2) провера пријаве и (3) процена о потреби интервенције.

У оквиру друге фазе, поступак интервенције садржао је: (1) правна средства и (2) мере.

Правна средства која су стајала на располагању друштвеном правобраниоцу самоуправљања имала су процесни карактер и манифестовала су се као радње у поступку којима се тежи покретању промена или престанку процесног односа (реч је о предлозима, тужбама и сл.).

801 Члан 15 Закона о друштвеном правобраниоцу самоуправљања СР Србије („Службени гласник СРС“, бр. 42/75, 24/82, 46/87 и 17/88).

Мере које су стајале на располагању друштвеном правобраниоцу самоуправљања (указивања, упозорења, захтеви и др.) за разлику од правних средстава нису имале процесни карактер и више су се испољавале у друштвенополитичком виду. Када је реч о поступању друштвеног правобраниоца самоуправљања, треба нагласити да је у сваком конкретном случају оптирана она мера, односно средство којим ће се најефикасније постићи заштита непосредно угрожених људских права и слобода.

Институција друштвеног правобраниоца у заштити људских права и слобода била је посебно препознатљива кроз меру која је законски дефинисана као предлог мера за друштвену заштиту самоуправних права и друштвене својине.⁸⁰²

1.1. Привремене мере друштвене заштите у функцији заштите људских права и слобода

Привремене мере друштвене заштите представљале су посебно правно средство у правном систему СФРЈ (СРЈ), којим је скупштина надлежне друштвенополитичке заједнице штитила „...друштвену својину и права радника“ предузимајући конкретне мере према одређеним правним субјектима.⁸⁰³ Овај вид заштите друштвене својине и права радника значио је интервенцију друштва у конкретне самоуправне процесе, па је Устав СФРЈ прецизирао да услове и поступак ове врсте мера треба разрадити посебним законима, што је и остварено у правном систему.⁸⁰⁴

Разлози за увођење ових мера прецизирани су у уставном тексту и међу њима као посебно значајан разлог истиче се поремећај остваривања самоуправних права (као и неиспуњавање законом утврђених обавеза и теже оштећење друштвених интереса).⁸⁰⁵

Лепеза самоуправних права која су штићена привременим мерама, како у удруженом раду тако и ван њега, била је веома широка и то је подразумевало детаљну законску разраду у посебном закону.⁸⁰⁶ У закону је пажња фокусирана на заштиту самоуправних права у сфери јавног сектора и друштвених делатности где је био анга-

802 Члан 600 Закона о удруженом раду („Службени лист СФРЈ“, бр. 53/76).

803 Члан 130 став 1 Устава СФРЈ.

804 Ове уставне одредбе су ближе прецизиране у Закону о удруженом раду (чл. 601–619) и Законом о привременим мерама друштвене заштите друштвене својине и самоуправљања република и покрајина.

805 Члан 46 Устава СФРЈ.

806 Закон о привременим мерама за друштвену заштиту самоуправних права и друштвене својине („Службени гласник СРС“, бр. 49/89).

жован највећи број људи и где су се, објективно, дешавале највеће и најчешће повреде људских права и ускраћиване њихове слободе.

За остваривање заштите самоуправних права Закон је предвиђао прецизну процедуру у оквиру које је посебно било значајно дефинисање фаза поступка за предузимање привремених мера, и то: (1) претходни поступак и (2) поступак доношења одлуке, као и круг субјеката инволвираних у поступак, а то су: (1) иницијатори за покретање поступка за увођење привремених мера и (2) предлагачи.

У оквиру претходног поступка, у којем се разматра постојање услова за предузимање привремених мера, значајна је улога радника којима су повређена самоуправни права да могу иницирати поступак и непосредно указати о којим повредама права је реч. Дакле, поред осталих субјеката иницијатора поступка за увођење привремених мера,⁸⁰⁷ Закон предвиђа да то могу бити и они чија су права директно угрожена или онемогућена.

Такође, у претходном поступку, Закон омогућава и институционално поступање у циљу заштите људских права подношењем предлога за предузимање привремених мера од стране друштвеног правобраниоца самоуправљања. Овај предлог је крајње и истовремено најефикасније средство којим је располагала институција друштвеног правобраниоца самоуправљања у ситуацијама масовног угрожавања људских права у сфери рада. Предлагање привремених мера од стране друштвеног правобраниоца самоуправљања посебно је било значајно ако су у питању повреде самоуправних права које су захтевале предузимање мера у тзв. скраћеном поступку. Реч је о ситуацијама кад су самоуправни права „тешко“ угрожена и кад би одлагање увођења привремених мера у конкретан правни (привредни) субјект довели до онемогућавања његове делатности.⁸⁰⁸ Иначе, друштвени правобранилац самоуправљања покреће поступак за заштиту самоуправних права радних људи самоиницијативно или на иницијативу радника, односно других субјеката.⁸⁰⁹

Привремене мере су представљале законску пројекцију ефикасне заштите људских права нарочито у сфери рада, па је и њихово трајање ограничено на вре-

807 Члан 10 став 1 Закона о привременим мерама за друштвену заштиту самоуправних права и друштвене својине.

808 Члан 131 став 1 Устава СФРЈ.

809 Члан 131 став 3 Устава СФРЈ. Под другим субјектима се, према уставном одређењу, мисли на организације удруженог рада, друге самоуправне организације и заједнице, државне органе, грађане и др.

менски кратак рок⁸¹⁰ (шест месеци, са могућношћу продужења за још, најдуже, шест месеци), у којем се очекивало да ће бити отклоњене учињене повреде људских права које су проузроковале увођење мера.

Када је реч о заштити права радника у удруженом раду, више посебних закона се конкретно и детаљно бавило овом проблематиком.

Посебно место и значај за разумевање самоуправног система заштите људских права и слобода имао је Закон о удруженом раду, у којем су најдоследније елабориране одредбе Устава СФРЈ.

Основно полазиште овог закона било је да је „...противзаконито свако потчињавање човека и експлоатација рада, сваки облик управљања производњом и другим друштвеним делатностима и сваки облик расподеле који изопачавају социјалистичке самоуправне друштвене односе у виду присвајања друштвених средстава и резултата рада“⁸¹¹ као и успостављање различитих својинских и других монопола и видова моћи, узурпација и привилегија у својинској сфери. Основни заштитни објекти су човек и његов рад, чиме се ближе штити друштвеноекономски положај човека у систему и омогућава да „...радници у остваривању свог владајућег положаја у удруженом раду и друштву, слободно, непосредно и равноправно... управљају својим и укупним друштвеним радом... у организацијама удруженог рада... и у друштву у целини“⁸¹²

У овом периоду судски систем заштите људских права и слобода оствариван је како у оквиру редовних судова,⁸¹³ тако и посебно, у самоуправним судовима (судови удруженог рада) као специјализованим судовима.

Посматрано у целини, Устав СФРЈ, Закон о удруженом раду и пратећи прописи постављају оквир заштите права радника у удруженом раду и шире, у друштву, и стварају претпоставке које „...искључују било какав систем потчињавања човека и експлоатацију туђег рада... укидају отуђеност радничке класе и радних људи од средстава за производњу и других услова рада и резултата рада, обезбеђују самоуправљање радних људи у производњи и расподели производа рада“⁸¹⁴.

810 Члан 3 Закона о привременим мерама за друштвену заштиту самоуправних права и друштвене својине.

811 Члан 3 Закона о удруженом раду.

812 Члан 1 став 1 Закона о удруженом раду.

813 Закон о редовним судовима („Службени гласник СРС“, бр. 45/89).

814 Основна начела, II, став 3 Устава СФРЈ од 1974.

2. Слободе и права (дужности) човека (грађанина) и њихова заштита према Уставу Републике Србије од 1990. године

Већ у преамбуларном делу Устава РС од 1990. истиче се значај поштовања слобода и права човека и грађанина. У процесу остварења „...демократске државе српског народа“⁸¹⁵ што је основни циљ Устава, ова врста поштовања има највиши уставни ранг и представља једну од премиса на којима се заснива процес демократске изградње српске државе. Ово одређење се понавља и у основним одредбама Устава, где се истиче да је „Република Србија... демократска држава... заснована на слободама и правима човека и грађанина...“⁸¹⁶

Уставни оквир у којем се остварују људске слободе и права веома је широк. Прецизирано је да ограничење може постојати само ако су испуњена два услова: (1) да се граниче са једнаким слободама и правима других и (2) кад је то Уставом утврђено.⁸¹⁷

Општи основ за остваривање слобода и права јесу норме Устава и само изузетно, када је то неопходно, законом се може прописати начин остваривања појединих слобода и права.⁸¹⁸ На овај начин се манифестује неприкосновеност човекове слободе, што се даље разрађује у одредбама Устава којима се уређује положај човека пред судом. Одређења Устава која се односе на слободу човека представљају један сегмент операционализације права на достојанство, за које се у Уставу каже да је неповредиво.⁸¹⁹ Истовремено, Уставом је предвиђено да је злоупотреба слобода и права кажњива, те да је обезбеђена њихова судска заштита.⁸²⁰

Када је реч о институционалној заштити људских права и слобода, Устав Републике Србије као и касније донети Устав СРЈ нису предвидели увођење институције омбудсмана иако је у научној и стручној јавности било залагања за увођење овог облика институционалне заштите.⁸²¹

815 Преамбула Устава РС од 1990. („Службени гласник РС“, бр. 1/90).

816 Члан 1 Устава РС од 1990.

817 Члан 11 Устава РС од 1990.

818 Члан 12 став 2 Устава РС од 1990.

819 Члан 18 Устава РС од 1990.

820 Члан 12 ст. 3 и 4 Устава РС од 1990.

821 Тек десетак година касније, 2001, у Савезној влади је био израђен Нацрт закона о омбудсману, а у истом смислу, невладина организација Центар за антиратну акцију израдила је модел Закона о омбудсману у СРЈ и РС.

3. Заштита људских права и слобода у државној заједници Србија и Црна Гора – Уставна повеља СЦГ

Издвајањем појединих република из састава СРЈ престала је да постоји Југославија као јединствена државна творевина и формирана је државна заједница Србија и Црна Гора,⁸²² на коју су прешла сва права и обавезе СРЈ. Овим се експлицитно потврђује да је новоформирана Заједница преузела и обавезе у домену остваривања и заштите људских права и слобода.

У оквиру Заједнице, Уставном повељом су дефинисани циљеви који се желе остварити њеним оснивањем. Међу шест основних циљева, прва два се односе на (1) поштовање људских права „...свих особа у њеној надлежности“⁸²³ и (2) очување и унапређење „...људског достојанства, равноправности и владавине права“.⁸²⁴ Овако дефинисани циљеви, у нормативном смислу, представљају веома широку демократску основу која се изједначава са најзначајнијим међународним документима у области људских права и слобода.

Посебно је значајно да су заштитом обухваћена сва лица, без изузетака, или фаворизовања било које нације, групе или појединца, што указује на поштовање основног демократског принципа у остваривању људских права и слобода – свеобухватност субјеката (грађана) чија се права штите.

Уставном повељом се наглашава да је поштовање људских права и слобода могуће, пре свега, афирмацијом људског достојанства као општег људског права, а што се постиже једино у условима владавине права. Поштовање људских права и слобода, које је предвиђено Уставном повељом, још више се наглашава чињеницом да је њен саставни део посебна Повеља о људским и мањинским правима и слободама.⁸²⁵

Поступак заштите људских права и слобода у државној заједници тако је концептиран да државе чланице обезбеђују и штите људска (и мањинска) права на својој територији.⁸²⁶ Остваривање ове заштите подразумева поред примене домаћих прописа и примену међународних уговора из ове области, који се на целој територији

822 Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СРЈ“, бр. 1/03).

823 Члан 3 Уставне повеље државне заједнице СЦГ.

824 Члан 3 Уставне повеље државне заједнице СЦГ.

825 Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама. Начин усвајања ове повеље, који је исти као и начин усвајања Уставне повеље СЦГ, указује на њен значај.

826 Члан 9 став 1 Уставне повеље државне заједнице СЦГ.

непосредно примењују,⁸²⁷ а што је експлицитно речено текстом Повеље.⁸²⁸ На нивоу државне заједнице предвиђено је „праћење“ остваривања људских права и слобода у државама чланицама. У случају кад остваривање и заштита нису обезбеђени, државна заједница их обезбеђује.⁸²⁹

Суштина одредаба Уставне повеље, кад је реч о људским правима и слободама, јесте гаранција да се достигнути ниво ових права не може смањивати.⁸³⁰ Такође, с обзиром на састав становништва у државама чланицама, оправдано се истиче заштита мањинских права која су често, посматрано историјски, била угрожавана и оспоравана.

Колики значај Уставна повеља посвећује питањима из области људских права и слобода, види се и по томе да је њен саставни део посебна Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама и да се ова повеља усваја по процедури која је предвиђена за усвајање уставних аката.⁸³¹

3.1. Остваривање и заштита људских права и слобода у складу са Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама

Уставна повеља СЦГ, иако акт уставног карактера, не садржи одредбе које се односе на људска права и слободе, већ се те одредбе, како је истакнуто, налазе у посебној повељи,⁸³² којом се ближе уређују ова питања.

Повељом се, на самом почетку, истиче да је људско достојанство неприкосновено⁸³³ и да се његовом заштитом стварају претпоставке за заштиту људских права и слобода уопште.

На овај начин, потврђује се значај људског достојанства у сфери људских права и промовише потреба његовог превасходног дефинисања у правном систему, као и обавеза свих да штите људско достојанство. Јер, ако се не остварује заштита људског достојанства, односно права на достојанство, као основног људског права, не постоје ни претпоставке да буду остварена и друга људска права и слободе.⁸³⁴

827 Члан 9 став 3 Уставне повеље државне заједнице СЦГ.

828 Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама („Службени лист СЦГ“, бр. 6/2003).

829 Члан 9 став 4 Уставне повеље државне заједнице СЦГ.

830 Члан 9 став 5 Уставне повеље државне заједнице СЦГ.

831 Члан 9 став 1 Уставне повеље државне заједнице СЦГ.

832 Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама („Службени лист СЦГ“, бр. 6/2003).

833 Члан 1 став 1 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

834 Значај људског достојанства, у теоријском смислу, објашњен је на одговарајућем месту у раду.

Када је реч о људским правима и слободама, Повеља на првом месту предвиђа њихово поштовање⁸³⁵ и заштиту.⁸³⁶

Тумачећи одредбе о људским и мањинским правима, у Повељи се истиче да се ова права превасходно штите на начин да се „...унапређују вредности отвореног и слободног демократског друштва, у складу са важећим међународним јемствима људских и мањинских права и праксом међународних тела која надзиру њихово спровођење“.⁸³⁷

Први облик операционализације идеје о заштити људских права и слобода, предвиђених Повељом, изражава се кроз једнакост пред законом и забрану дискриминације,⁸³⁸ по било ком основу.

Под појмом једнакости пред законом, Повељом се истиче да су сви грађани једнаки у смислу одговорности, али истовремено и да имају једнаку законску заштиту. Појам дискриминације обухвата више елемената и у Повељи је препознат кроз два вида, непосредну и посредну дискриминацију. Дискриминација се може спроводити по више различитих основа.⁸³⁹ Колико је значајно остваривање забране дискриминације, види се и из одређења у Повељи којим је дозвољено „...привремено увођење посебних мера које су неопходне за остварење равноправности, потребне заштите и напретка за лица или групе лица која се налазе у неједнаком положају да би им се омогућило пуно уживање људских и мањинских права под једнаким условима“.⁸⁴⁰ Увођење ових мера временски је ограничено и оне могу трајати док се не остваре циљеви због којих су предузете.⁸⁴¹ Такође, људска и мањинска права, која су зајемчена Повељом и уставима државама чланица, изузетно, могу бити ограничена или укинута само актима уставног карактера у мери која је утврђена тим актима. На тај начин, инсистира се на доследној примени начела официјелности и легалитета и избегава се волунтаризам у овој веома осетљивој друштвеној области. Сврха увођења ограничења испољава се у потреби да се, и на овај начин, задовоље основне вредности демократског друштва.

835 Члан 2 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

836 Члан 9 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

837 Члан 10 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

838 Члан 3 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

839 Прецизирано је да се дискриминација може остварити по основу расе, боје, пола, националне припадности, друштвеног поретка, рођења или сличног статуса, вероисповести, политичког или другог убеђења, имовног стања, културе, језика, старости или психичког или физичког инвалидитета (члан 3 став 2 Повеље).

840 Члан 3 став 3 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

841 Члан 3 став 5 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

Примењујући ова ограничења, надлежни органи (државни органи и судови) дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава „...сврси ограничења, природи и обиму ограничења“, и посебно о односу између ограничења и његове сврхе, увек процењујући да ли сврха због које се ограничење уводи може бити постигнута и са мањим ограничењем права.⁸⁴² Колико се инсистира на остваривању људских права, види се из дефиниције њиховог ограничења, где се прецизира да ограничење „...не сме да задира у суштину зајемченог права“.⁸⁴³

У одређеним друштвеним ситуацијама догађају се одступања од зајемчених људских и мањинских права. Овде је реч о званичном проглашењу ратног или ванредног стања када може доћи до примене наведених мера одступања које престају да важе престанком поменутих стања.⁸⁴⁴ По свом садржају, реч је о околностима којима се доводи у питање опстанак државне заједнице или неке од држава чланица. Због озбиљности могућих последица дозвољене су мере одступања од зајемчених људских и мањинских права, али само у оном обиму који је нужан и примерен датомј ситуацији.⁸⁴⁵

Ова врста ограничења људских права подразумева и постојање изузетака на које се не односе мере одступања. Изузеци се односе на права која су суштина човекове егзистенције, а предвиђена су овом повељом. Реч је о: (1) праву на живот; (2) праву на достојанство; (3) неповредивости физичког и психичког интегритета; (4) забрани ропства и трговине људима, као и принудном раду, те сексуалном и економском искоришћавању; (5) личној слободи и безбедности; (6) праву на правично суђење; (7) презумпцији невиности; (8) забрани ретроактивности и кажњавању само на основу закона; (9) *ne bis in idem*; (10) праву на слободно закључење брака; (11) слободи мисли, савести и вероисповести; (12) праву на држављанство; (13) забрани изазивања и подстицања националне, расне, верске или друге неравноправности, као и изазивање и распиривање националне, расне, верске и друге мржње и нетрпељивости; (14) забрани насилне асимилације припадника националних мањина.

Реч је, дакле, о фундаменталним људским правима и слободама који не могу бити суспендовани у било којој ситуацији коју реални живот и друштвене околности намећу. Надлежни органи *ex officio* воде рачуна о наведеним правима уколико предузимају мере ограничења људских и мањинских права и слобода.

842 Члан 5 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

843 Члан 5 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

844 Члан 6 став 7 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

845 Члан 6 став 1 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

Одређена људска и мањинска права су зајемчена међународним правним актима (правилима, уговорима и сл.) која се примењују у државној заједници. Поштовање ових права се обезбеђује Повељом на тај начин да се одредбе поменутих аката непомредно примењују.⁸⁴⁶

Одредбама Повеље предвиђена је и одговарајућа заштита у случају повређивања или ускраћивања људских и мањинских права. Прецизирано је да свако у овим случајевима има право на „...делотворну судску заштиту“, која се остварује подношењем жалбе надлежном суду (Суд Србије и Црне Горе), ако није обезбеђена друга правна заштита у држави чланици, у складу с Уставном повељом.⁸⁴⁷

3.1.1. Основна људска права у складу са Повељом

После уводног дела (Опште одредбе) Повеља садржи одредбе о људским правима и слободама. Основне слободе, како их Повеља означава, структурисане су према категоријама којима припадају у оквиру традиционалне поделе, која постоји у уставним актима.⁸⁴⁸

Кад је реч о људским правима, у првом плану је заштита живота човека, и то његовог физичког и психичког интегритета. То се остварује низом забрана, које се различито манифестују и где су заштитни објекти ови аспекти човековог живота.⁸⁴⁹ Предвиђено је да је људски живот неприкосновен, па се поље хуманости проширује до нивоа непостојања (укидања) смртне казне и забране клонирања људских бића.⁸⁵⁰ Како се види, право на живот је димензионисано на природни биолошки максимум. Међутим, истовремено су покренуте расправе о исправности неких позитивноправних решења, која су против изрицања смртне казне за најтежа кривична дела.⁸⁵¹

Савремена цивилизација је оптерећена понашањима која се у историјском смислу сматрају анахроним, али их пракса ипак региструје. Реч је о ропству или положају

846 Члан 7 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

847 Члан 9 став 2 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

848 Чл. 11 и 46 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

849 Повељом је прецизирано да нико не сме бити подвргнут мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању (кажњавању).

850 Члан 11 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

851 У јавности, а посебно у њеном стручном делу, трају расправе о потреби постојања смртне казне, као и о методама којима се клонирају људска бића. Постоје различите опције које нуде мноштво аргумената *pro et contra*.

сличном ропству, као и принудном раду. Отуда је оправдано да Повеља предвиђа забрану довођења људи у ова и оваква стања, а посебно забрану њиховог сексуалног и економског искоришћавања, као и трговину људима.⁸⁵²

У раду су раније дате дефиниције слободе, као филозофске и правне категорије, и објашњен њен значај за развој и егзистенцију човекове личности. Позитивноправна одређења садржана у Повељи потврђују ове ставове, наглашавајући да је слобода универзално право које припада сваком човеку. Такође, према решењима из Повеље, човек који је лишен слободе, било самовољно било у складу са законом, има више могућности да заштити своју личност и људско достојанство.⁸⁵³

Самовољно нарушавање човекове слободе апсолутно је недозвољено и извршиоци ових радњи су кривично и материјално одговорни.⁸⁵⁴ У случајевима законитог лишавања слободе, Повеља предвиђа процесна средства заштите човека, којима је заједнички циљ да се према лицу лишеном слободе „...поступа човечно и с уважавањем достојанства његове личности ...нарочито забрањено свако насиље према лицу лишеном слободе или изнуђивање исказа“.⁸⁵⁵

У току трајања лишења слободе ухапшеном лицу се, без одлагања, саопштавају његова права у погледу давања исказа, присуства браниоца, јемства (више врста и облика) и сл.⁸⁵⁶

Повеља преузима нека већ традиционална права која постоје у међународној регулативи а тичу се положаја окривљеног пред судом. У овом смислу, посебно се предвиђа: (1) право на правично суђење; (2) забрана ретроактивности примене закона (изузетно ако је закон повољнији по окривљеног); (3) претпоставка невиности; (4) правило *ne bis in idem* и (5) право на рехабилитацију.⁸⁵⁷

У својинској сфери, Повељом се штите, пре свих, право својине и право на наслеђивање и при томе се изражава то да су ова права зајемчена и да се могу ограничити само законом и у складу са општим интересом. Важно је да накнада за одузимање својине у јавном интересу не може бити нижа од тржишне вредности, која би се остварила њеном продајом.⁸⁵⁸

852 Члан 13 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

853 Члан 14 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

854 Члан 14 став 2 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

855 Члан 14 став 7 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

856 Чл. 15 и 16 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

857 Чл. 17 и 21 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

858 Члан 23 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

Овим актом, посебна пажња је посвећена правима из сфере личних права, која се односе на приватни и породични живот човека, и то у распону од тајности преписке, неповредивости стана, до заштите података о личности.⁸⁵⁹ Ова права су загарантована и одступања су могућа, али само одлуком надлежног органа (суда) и на одређено време.

3.1.2. Људске слободе у складу са Повељом

Повељом је предвиђено и више различитих слобода. Као акт уставног карактера, Повеља се не бави, како је речено, филозофским и теоријским аспектима питања слободе, већ су дата конкретна позитивноправна решења. Анализом садржине Повеље може се закључити да се слободе изражавају као права („право... на слободу мисли, право... на слободу мирног окупљања“).⁸⁶⁰

На првом месту дефинисане су слободе из корпуса политичких и личних слобода.

Основне политичке слободе, како их традиционално дефинишу конституционални акти (слобода мисли, савести, вероисповести, приговор савести, слобода окупљања, слобода удруживања, слобода кретања), садржане су у Повељи и представљају вредности подједнако доступне свим грађанима.⁸⁶¹ И остале политичке слободе из сфере политичке демократије, а пре свих слобода (право) учествовања у „...јавним пословима, било непосредно или преко представника, слободно изабраних тајним гласањем...“ (право на слободне изборе) и право на петицију – прецизиране су одредбама Повеље.⁸⁶²

У сфери информисања, уобличена је посебна слобода медија којом се остварује право на тачно и истинито информисање, у друштвеним условима, за које се каже да „...нема цензуре“.⁸⁶³ Ова слобода представља комплексно право јер обухвата штампане и електронске медије и уочава се велика разлика у поступку њиховог оснивања. Наиме, оснивање новина (штампани медији) и пласирање информација у овој врсти медија доступни су свакоме и без посебног одобрења. У погледу електронских медија, Повељом се предвиђа да „...се оснивају у складу са законима држава чланица“,⁸⁶⁴ који

859 Члан 24 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

860 Чл. 26 и 31 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

861 Чл. 26 и 37 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

862 Чл. 33 и 34 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

863 Члан 30 став 2 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

864 Члан 30 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

пред осниваче постављају одређене услове. Ови услови се односе на добијање сагласности за фреквенције, које дају надлежни државни органи.⁸⁶⁵ Очигледно је да држава кроз сагласности које даје за оснивање електронских медија остварује одређен вид контроле над њима, што у извесном смислу представља ограничење слободе у овој врсти медија.

Предвиђене су и друге личне слободе, а посебно је значајно одређење слободе кретања и настањивања, с обзиром на то да је реч о новој државној творевини („државна заједница“). Слобода кретања и настањивања има карактер општег права, које се може ограничити само из разлога које закон предвиђа и ти разлози су таксативно набројани.⁸⁶⁶

Слободе у сфери рада такође су предвиђене Повељом и у складу су са постојећим међународноправним решењима.

3.2. Права припадника националних мањина предвиђена Повељом

Одредбама Повеље посебна пажња је посвећена правима припадника националних мањина, који у значајном проценту представљају становништво Републике Србије.

Основни став од кога се полази у овом акту јесте да припадници националних мањина остварују своја права у складу са међународноправном заштитом. Под појмом „права припадника националних мањина“ подразумевају се њихова појединачна и колективна права која остварују појединачно или у заједници са другим припадницима мањине којој припадају. Битан је ниво остваривања ових права и дефинисан је законом уз поштовање међународних стандарда.⁸⁶⁷

Мањинска права се остварују у различитим областима друштвеног живота, а Повељом се наглашава да су то: (1) култура; (2) образовање; (3) информисање; (4) службена употреба језика и писма; (5) избор националних савета.⁸⁶⁸

Остварујући своја права у поменутиим друштвеним областима, припадници националних мањина остварују зајемчену слободу изражавања националне припад-

865 Закон о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02).

866 Члан 37 ст. 2 и 3 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

867 Члан 47 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

868 Члан 47 став 4 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

ности. На овај начин се показује равноправност припадника националних мањина са већинским становништвом и елиминише њихова дискриминација. Мере и акције које су усмерене на обезбеђивање права припадника националних мањина, када се налазе у неједнаком положају (тзв. позитивна дискриминација), не сматрају се дискриминацијом.

Припадници националних мањина посебно су „осетљиви“ на поступке који се могу тумачити као покушаји њихове асимилације. У овом смислу изричито се забрањује насилна асимилација припадника националних мањина, и државе чланице, као и државна заједница СЦГ дужне су да их заштите од акција усмерених на постизање оваквих циљева.⁸⁶⁹ У намери очувања мањинских посебности, Повељом се предвиђа више права припадника националних мањина којима се то остварује.⁸⁷⁰

Такође, припадници националних мањина имају право на оснивање својих организација (образовних, културних и сл.), сарадњу са сународницима из других држава, унапређење услова живота (уз помоћ држава чланица и државне заједнице СЦГ).⁸⁷¹

Посматрано у целини, Повеља посвећује адекватну пажњу слободама националних мањина и поставља општи оквир њиховог остваривања кроз дух толеранције, чије претпоставке се остварују у државној заједници СЦГ и државама чланицама, које у том смислу предузимају низ мера.

Формирањем државне заједнице Србија и Црна Гора преузете су, у погледу нивоа мањинских права (индивидуалних и колективних), обавезе да се „достигнути ниво... не може смањивати...“, нити се могу укидати или мењати права која су постојала пре ступања Повеље на снагу или су стечена на основу међународних уговора којима је приступила СРЈ, као држава претходница.⁸⁷²

869 Члан 50 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

870 Члан 52 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

871 Чл. 52 и 54 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

872 Чл. 56 и 57 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама.

4. Устав Републике Србије од 2006. године

Устав Републике Србије од 2006. представља највиши правни документ у условима када је Република Србија поново стекла своју самосталност и државност.⁸⁷³ С аспекта нашег рада важно је истаћи да је одредбама овог устава посвећена значајна пажња заштити људских права и слобода.⁸⁷⁴

Колики је значај људских и мањинских права и слобода види се и из уставне дефиниције према којој се постојање државности Републике Србије заснива, поред осталих категорија (владавина права, социјална правда, грађанска демократија, припадност европским принципима и вредностима), и на остваривању ових вредности.⁸⁷⁵

Такође, остваривање принципа владавине права, који је основна претпоставка Устава, почива на неотуђивим људским правима, чиме се ове вредности промовишу у прворазредну уставну категорију. У разради принципа владавине права у Уставу се истиче да се он остварује „...уставним јемствима људских и мањинских права“.⁸⁷⁶

Људска и мањинска права и слободе, који су обухваћени посебним делом Устава, непосредно се примењују. Како је прецизирано, Уставом се јемче ове категорије права, која су предвиђена (прокламована) општеприхваћеним правилима међународног права и потврђена одговарајућим међународним документима (конвенције, декларације).

Полазећи од уставне дикције, одредбе о људским и мањинским правима и слободама имају за циљ да „...служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца“, као и да буду у функцији унапређења општих вредности отвореног и демократског друштва.⁸⁷⁷ Евентуална ограничења ових права и слобода, која су зајемчена Уставом, могу се остварити законом ако ову врсту ограничења Устав допушта и у сврхе ради којих се допушта, наравно, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи, али „...без задирања у суштину зајемченог права“.⁸⁷⁸

873 Устав Републике Србије од 2006. проглашен је одлуком Народне скупштине РС од 8. новембра 2006, донетој на основу Закона о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС“, бр. 48/94 и 11/98) и објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 98/06.

874 Од укупно 206 чланова Устава, једна трећина је посвећена регулисању људских и мањинских права и слобода (чл. 18–81 Устава).

875 Члан 1 Устава РС, http://sllistbeograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf

876 Члан 3 став 2 Устава РС.

877 Члан 18 став 3 и члан 19 Устава РС.

878 Члан 20 Устава РС.

Такође, Устав когентном нормом прецизира да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати,⁸⁷⁹ односно да је јемство остваривања ових вредности у функцији очувања, пре свега, људског достојанства и пуне слободе и једнакости човека као појединца.⁸⁸⁰

Одредбама Устава у први план се истиче и принцип једнакости на начин да су сви једнаки пред Уставом и законом, односно забрана „сваке дискриминације“, по било ком основу. Истовремено се прецизира да Република Србија може увести посебне мере ради постизања пуне равноправности лица или појединих група, које су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.⁸⁸¹

Анализирајући одредбе Устава, сумарно се може рећи да су обухваћена најважнија грађанска, политичка, економска и културна права и слободе као неопходна претпоставка за остваривање основних принципа владавине права и демократије, на начин како се ови појмови схватају у савременом конституционализму.

Имајући у виду мултиетичност српског друштва, значајно је да Устав наглашава заштиту мањинских права и слобода, посебно слободу изражавања националне припадности,⁸⁸² истовремено утврђујући могућност њихове међународне заштите.⁸⁸³

Пре обраћања међународним институцијама грађани имају право на уставну жалбу, уколико су повређена или ускраћена њихова људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом.⁸⁸⁴

Када је реч о органима државне управе, Устав, такође, као уставну категорију, предвиђа и Заштитника грађана (Омбудсмана) као посебну и независну институцију која „...штити права грађана и контролише рад органа државне управе... као и других органа и организација... којима су поверена јавна овлашћења“.⁸⁸⁵

879 Члан 20 став 2 Устава РС.

880 О парадигматичности људског достојанства и права на достојанство било је речи на одговарајућим местима у раду.

881 Члан 21 Устава РС. Посебне мере о којима је реч представљају вид тзв. позитивне дискриминације, који познаје већина савремених устава и међународних докумената.

882 Члан 47 Устава РС.

883 Члан 22 Устава РС.

884 Члан 170 Устава РС.

885 Члан 138 став 1 Устава РС. Принципом негативне енумерације у Уставу се прецизира да Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад: 1) Народне скупштине, 2) председника Републике, 3) владе, 4) Уставног суда, 5) судова, 6) јавних тужилаштава.

У циљу обезбеђења самосталности у раду ове институције, Уставом је предвиђено да Заштитник грађана ужива имунитет,⁸⁸⁶ као и да располаже овлашћењима и процедурама, што је предмет регулисања посебног закона, о чему ће бити речи на одговарајућем месту у раду.

4.1. Уставна жалба као средство заштите људских права и слобода

Како је претходно истакнуто, Устав РС предвиђа посебно правно средство којим се штите повређена или ускраћена људска и мањинска права и слободе који су зајемчени овим документом.

Уставном жалбом се покреће уставноправни механизам заштите људских права и слобода који су повређени појединачним актом или радњом органа или организације у вршењу јавних овлашћења.⁸⁸⁷ Овај специфични правни лек може се користити ако су испуњени одређени законски услови, и то: (1) ако су исцрпљена друга правна средства или (2) уколико нису предвиђена друга правна средства или је законом искључено право на њихову судску заштиту.⁸⁸⁸ Изузетно, уставна жалба се може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.⁸⁸⁹

Као подносиоци уставне жалбе могу се појавити лица којима је појединачним актом или радњом државног органа или организације која врши јавна овлашћења непосредно повређено или ускраћено људско или мањинско право или слобода. У њихово име, уставну жалбу могу изјавити и друга физичка или правна лица (институције), која се баве заштитом људских права и слобода.⁸⁹⁰

Поводом овог правног лека закон утврђује рокове у којима се она може изјавити.⁸⁹¹ У случају пропуштања рока за подношење уставне жалбе, законодавац је предвидео могућност повраћаја у пређашње стање ако лице које има правни интерес за подношење ове жалбе у року од 15 дана по престанку разлога за пропуштање, под-

886 Члан 138 ст. 5 и 6 Устава РС.

887 Уставна жалба као посебан правни лек за заштиту људских права постојао је и у некадашњем Уставу СРЈ. Видети ближе, члан 128 Устава СРЈ („Службени лист СРЈ“, бр. 1/92).

888 Члан 82 став 1 Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07).

889 Члан 82 став 2 Закона о Уставном суду.

890 Члан 83 ст. 1 и 2 Закона о Уставном суду.

891 Рок за изјављивање уставне жалбе је 30 дана од дана достављања појединачног акта или предузете радње поводом којих се уставна жалба изјављује. Вид. члан 84 Закона о Уставном суду.

несе предлог за повраћај у пређашње стање и истовремено поднесе уставну жалбу.⁸⁹²

У погледу форме и садржаја уставне жалбе, закон не предвиђа посебну форму, али се инсистира на садржају који треба да обухвати елементе неопходне за пуноважно поступање и одлучивање.⁸⁹³

Значајно је нагласити да подношење уставне жалбе не спречава примену појединачног акта или радње против којих је изјављена. Изузетно, на предлог подносиоца уставне жалбе, Уставни суд може одложити извршење акта или радње против којих је уставна жалба изјављена, ако би њихово извршење проузроковало ненадокнадиву штету подносиоцу, а одлагање није у супротности са јавним интересом, нити би била нанета већа штета трећем лицу.⁸⁹⁴

Поводом подношења уставне жалбе значајно је да, уколико је оспореним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право или слобода више лица, а само су нека од њих поднела уставну жалбу, одлука Уставног суда односи се и на лица која нису подносиоци жалбе а налазе се у истој правној ситуацији.⁸⁹⁵

Поводом поднете уставне жалбе Уставни суд ће пре него што се упусти у поступак проверити испуњеност процесних претпоставки за вођење поступка. У том смислу, Уставни суд ће обуставити поступак ако је уставна жалба: (1) повучена; (2) ако орган који је донео оспорени појединачни акт, исти поништи, укине или измени, у складу са захтевом из уставне жалбе, односно ако је престала радња која је проузроковала повреду или ускраћивање зајемченог уставног права и слободе, уз сагласност подносиоца уставне жалбе и (3) уколико престану друге процесне претпоставке за вођење поступка.

Коначно, одлучујући по уставној жалби, Уставни суд је може: (1) усвојити или (2) одбити као неосновану. Усвајајући уставну жалбу, Уставни суд ће поништити појединачни акт или забранити даље вршење радње на које се жалба односи. Такође, Уставни суд може наредити вршење одређене радње која је у функцији заштите

892 По истеку три месеца од дана пропуштања не може се тражити повраћај у пређашње стање. Вид. члан 84 ст. 2 и 3 Закона о Уставном суду.

893 Уставна жалба мора да садржи: (1) име и презиме, односно јединствени матични број подносиоца; (2) број и датум акта против којег се изјављује жалба и назив органа који га је донео; (3) назнаку права или слободе зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено; (4) разлог жалбе и наводе; (5) садржај повреде или ускраћивање права или слободе; (6) захтев о коме Уставни суд треба да одлучи и (7) потпис подносиоца. Вид. члан 85 Закона о Уставном суду.

894 Члан 86 Закона о Уставном суду.

895 Члан 87 Закона о Уставном суду.

људских и мањинских права и слобода и одредити уклањање штетних последица до којих је дошло, а све у законом прописаном року.⁸⁹⁶

Уколико је поништеним актом или радњом проузрокована имовинска штета, подносилац уставне жалбе може, у одговарајућем судском поступку, тражити накнаду штете подношењем тужбе суду опште надлежности.⁸⁹⁷

5. Институционализација заштите људских права и слобода у Републици Србији – општи оквир у правном систему

Институционализација заштите људских права и слобода у Србији, која је последњих сто педесет година више пута мењала државни статус и била у саставу различитих државних творевина,⁸⁹⁸ до коначне самосталности,⁸⁹⁹ има традицију која се испољава у различитим облицима. У периоду између два светска рата бележи се скромно постојање институција ове врсте, које је више усмерено на контролу рада државних органа него на заштиту људских права и слобода.⁹⁰⁰ Институције које су имале омбудсмански карактер у Србији, од настанка социјалистичке Југославије (1945) до њеног распада, објашњене су на одговарајућим местима у раду.

Иако је у правном систему тадашње државе (Југославије) значајна пажња посвећена заштити људских права и слобода, та заштита се испољавала кроз инструменте судске и административне заштите и само једним делом кроз посебну самоуправну заштиту радника у удруженом раду (друштвени правобранилац самоуправљања).

Процес конституционализације заштите људских права и слобода, који је био снажно присутан у Европи и ван ње, како је већ објашњено, није се рефлектовао на највише правне акте у СРЈ и Србији који су доношени у том периоду, нити је посебним законима то регулисано.

896 Члан 89 Закона о Уставном суду.

897 Пре подношење тужбе подносилац уставне жалбе може поднети захтев Комисији за накнаду штете (састав Комисије је одређен актом министра правде и ближе уређује њен рад). Вид. члан 90 Закона о Уставном суду.

898 Период од стицање независности Србије на Берлинском конгресу 1878, преко Краљевине Југославије (1918) и Југославије као државне творевине настале после Другог светског рата (ДФЈ и други облици) до државне заједнице Србија и Црна Гора (2003) и коначно поновног стицања самосталности (2006).

899 Народна скупштина Републике Србије је на седници одржаној 5. јуна 2006. констатовала независност Републике Србије.

900 Најзначајнија контролна институција у овом периоду била је институција Главног ревизора, што је објашњено на одговарајућем месту у раду.

Очигледно је да су идеје омбудсманске заштите у Србији споро примењиване и нису нашле своје место у њеном правном систему, иако су сугестије научне јавности биле веома јасне да овај вид заштите људских права треба да нађе своју примену у правном систему и пракси. У том смислу је сугерисано да постоје „...објективни разлози да се у правни систем СРЈ уведе посебна институција ради заштите права грађана, која би одговарала улози омбудсмана, односно представљала заштитника права грађана“.⁹⁰¹

Извесно „убрзање“ у прихватању омбудсманске идеје уследило је након промена до којих је дошло у правном систему Републике Словеније (1990),⁹⁰² што је резултирало доношењем посебног предлога закона из ове области на савезном нивоу.⁹⁰³

Устав Републике Србије (1991) значајну пажњу је посветио „слободама, правима и дужностима човека и грађанина,⁹⁰⁴ али није предвидео посебну институцију за заштиту ових права, што је учињено са закашњењем од скоро петнаест година.⁹⁰⁵

Уставна повеља, такође, не утврђује постојање институције омбудсманског карактера у правном систему државне заједнице СЦГ, као ни обавезу да се таква институција уведе на нивоу чланица. Полазећи од Мишљења Парламентарне скупштине Савета Европе, како је претходно објашњено, Србија је приступила доношењу одговарајућих прописа у овој области. Карактеристично је да је легислативни поступак у овом случају одступио од уобичајеног редоследа и институција омбудсмана је прво предвиђена на нивоу локалне самоуправе и покрајина (Војводина и Косово и Метохија), па тек на републичком нивоу.

Наиме, предлог Закона о народном адвокату, који је утврдила Влада Републике Србије (2002) и упутила га на усвајање Народној скупштини (мај 2002) није усвојен и након ванредних парламентарних избора (крај 2003) и овај закон је и формално стављен ван скупштинске процедуре. На тај начин, у Србији није донет „кровни“ за-

901 Међународни научни зборник *Омбудсман – заштитник права грађана*, Зборник радова, Правни факултет, Нови Сад 1989, стр. 3 (закључци).

902 *Zakon o svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svobovščin* („Uradni list Republike Slovenije“, бр. 14/90).

903 Предлог за доношење Закона о Савезном савету за заштиту права и слобода грађана, Савезни секретаријат за правосуђе и управу, Београд, април 1991.

904 Устав Републике Србије („Службени гласник СРС“, бр. 1/90), имао је укупно 136 чланова, од којих је чак 43 посвећено регулисању питања људских права и слобода.

905 Омбудсман у Републици Србије постао је уставна категорија тек доношењем Устава Републике Србије од 2006, који садржи одредбе о институцији заштитника грађана (омбудсману). Видети ближе, члан 138. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06).

кон у овој области, али је институција грађанског браниоца на локалном нивоу (чија је основна улога заштита индивидуалних и колективних права од нецелисходног и незаконитог рада управе) предвиђена законом⁹⁰⁶ којим се уређује организација локалне самоуправе. Истим прописом је предвиђено да локалне скупштине одлучују о успостављању омбудсмана.⁹⁰⁷ И на нивоу АП Војводине, у оквиру овлашћења Скупштине АП Војводине, уведена је институција омбудсмана.⁹⁰⁸

Ситуација у погледу увођења институције омбудсмана на нивоу АП Косова и Метохије била је специфична у процедуралном смислу. Покрајински омбудсман у АП Косову и Метохији није уведен законодавним актима донетим на нивоу Србије или покрајине, већ нормативном активношћу специјалног изасланика Генералног секретара УН.⁹⁰⁹ На овај начин се поступило супротно правном систему Републике Србије и демонстрирано је његово директно непоштовање, с обзиром на то да је реч о интегралном делу Републике Србије као суверене државе.

Према садржају ове одлуке, основни задатак новоизабраног омбудсмана (Ombudperson)⁹¹⁰ био је да у складу са међународним стандардима о заштити људских права промовише помирење међу етничким групама у покрајини Косову и Метохији. Треба нагласити да надлежност ове институције није подразумевала само поступање по жалбама на рад међународне администрације на Косову, већ и надзор на радом локалних власти на које су, с временом, преношене поједине надлежности УНМИК администрације.⁹¹¹ У свом раду, Омбудсман на КиМ указивао је на драстичне случајеве кршења људских права над припадницима неалбанског становништва, првенствено над Србима, међутим, представници УНМИК администрације,⁹¹² као и међународна јавност нису адекватно реаговали и етничка насиља над припадницима српске мањине на КиМ континуирано су се наставила.⁹¹³

906 Члан 126 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02).

907 Према доступним подацима, Општина Зрењанин је прва донела одлуку о увођењу општинског омбудсмана крајем 2003.

908 Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском омбудсману („Службени гласник АП Војводине“, бр. 23/02).

909 Одлука УНМИК бр. 38/00.

910 За првог покрајинског омбудсмана (Ombudperson) на Косову и Метохији изабран је пољски адвокат Марек Антони Новицки, који је након истека мандата у трајању од две године реизабран. Његови заменици су била лица из редова албанског, српског и турског народа.

911 D. French, R. Kirkham, „Complaint and Grievance Mechanisms in International Law: One Piece of the Accountability Jigsaw“, *New Zealand Yearbook of International Law*, Vol. 7, 2009, 197.

912 УНМИК је скраћеница за Привремену цивилну управу УН на Косову.

913 Тадашња Влада Републике Србије изражавала је задовољство степеном сарадње и начином

Анализирајући одредбе важећег Устава Републике Србије⁹¹⁴ и Закона о заштитнику грађана⁹¹⁵ уочава се да је институција републичког омбудсмана (Заштитник грађана) у правни систем Републике Србије прво уведена законом, а тек након тога је постала и уставна категорија, што одступа од праксе већине европских држава када је реч о увођењу ове институције и уопште институционалној заштити људских права и слобода, о чему је већ било речи.

Дакле, уважавајући време доношења Устава РС и Закона очигледна је временска дискрепанца, па отуда и објашњење да је уставно одређење омбудсмана практично преузета законска формулација ове институције.

Заштитник грађана (омбудсман) је „...независан државни орган који штити права грађана и контролише рад државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења“.⁹¹⁶ Дакле, сходно уставним одредбама, две основне делатности Заштитника грађана односе се на (1) заштиту права грађана и (2) контролу рада органа државне управе. Истовремено, Устав и ограничава надлежност рада ове институције, дефинишући државне органе чији рад ова институција није надлежна да контролише. У том смислу, Устав изузима највише законодавне, извршне као и судске органе из утврђеног делокруга рада Заштитника грађана.⁹¹⁷

Устав прокламује независност ове институције као основну претпоставку за ефикасно вршење активности које су јој поверене, прецизирајући да Заштитник грађана у свом раду ужива имунитет, који је изједначен са имунитетом народних посланика. У складу са овако утврђеним обимом имунитета, Заштитник грађана не може бити позван на кривичну и другу одговорност за изражено мишљење или предузете активности у току вршења своје функције, а о његовом имунитету одлучује искључиво Народна скупштина као највише законодавно тело.⁹¹⁸

рада ове институције, али су укупне оцене о заштити људских права српског народа на КиМ биле негативне.

914 Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06) и Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

915 Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

916 Члан 138 став 1 Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06); упоредити са чланом 1 став 1 Закона о заштитнику грађана РС („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

917 Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, владе, председника Републике, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Видети ближе члан 138 став 2 Устава РС.

918 Чл. 103 и 138 Устава РС.

Полазећи од уставног одређења, Заштитник грађана има могућност да у функцији заштите људских и мањинских права и слобода, користи и посебно правно средство – уставну жалбу, којом иницира поступак пред Уставним судом и учествује у њему.⁹¹⁹

Када је реч о начину избора Заштитника грађана, важно је нагласити да, сходно уставном одређењу, ова институција спада у ред парламентарних омбудсмана јер је поступак избора Заштитника грађана у надлежности законодавног тела.⁹²⁰ У овом смислу, одредбе Устава РС представљају изузетак у односу на легислативу већине европских држава јер захтевају само просту већину (већина гласова присутних народних посланика) за избор лица које врши функцију Заштитника грађана. Постављањем строжих услова за избор омбудсмана, посебно у погледу неопходне скупштинске већине за његов избор, спречавају се евентуални политички утицаји на рад ове институције и доприноси његовој самосталности и независности. С обзиром на постојеће решење у нашем правном систему, када је реч о избору омбудсмана, ваљало би размотрити могућност да код будућих уставних промена, евентуално, буде предвиђен неки од облика квалификоване већине за избор носилаца функција у овој институцији.

Поводом односа највишег законодавног тела према Заштитнику грађана, потребно је истаћи да Устав предвиђа да ова институција за свој рад одговара Народној скупштини, која је истовремено овлашћена да врши надзор над њеним радом.⁹²¹ Заштитник грађана подноси специјалне и редовне (годишње) извештаје и на тај начин информисе Народну скупштину о својим активностима, што је у складу са међународним стандардима и праксом. Разматрајући достављене извештаје, Народна скупштина је овлашћена да доноси одговарајуће закључке и препоруке о унапређењу стања у овим областима. Такође, Скупштина је овлашћена да, на предлог надлежног одбора, предузме одговарајуће мере према Заштитнику грађана уколико не поднесе извештај, односно уколико се утврди да своју функцију не обавља у складу са законом.⁹²² Овако утврђена надлежност Народне скупштине према Заштитнику грађана одступа од Уставом зајемчене независности ове институције, као и од међународних норми и праксе у овој области. Доносећи препоруке и евентуално друге мере које се односе на рад ове институције, Скупштина може остваривати и одређене политичке утицаје који се, у крајњој мери, могу одразити на независност рада ове институције.

919 Ближе одређење заштите људских права и слобода у оквиру Уставног суда, те улога Заштитника грађана у овом поступку, подробније су објашњени на одговарајућем месту у раду.

920 Члан 48 Пословника Народне скупштине РС и члан 105 Устава РС.

921 Члан 138 став 4 и члан 99 став 2 тачка 5 Устава РС.

922 Чл. 237–240 Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, бр. 52/10).

6. Законска заштита слобода и права грађана – Закон о Заштитнику грађана

Доношењем Закона о Заштитнику грађана (2005) у правном систему Републике Србије, створени су неопходни услови за формирање посебне институције омбудсманског карактера.⁹²³ Њена делатност, према одређењу овог закона, усмерена је на заштиту људских права и слобода зајемчених ационалним прописима и ратификованим међународним актима.⁹²⁴

Ова институција, као независан државни орган, штити права грађана и контролише рад органа државне управе. Кад је реч о првој, заштитној функцији ове институције, важно је истаћи да она подразумева како заштиту права грађана у поступку рада органа државне управе, тако и заштиту и унапређење људских и мањинских права и слобода, уопште. У том смислу, Заштитник грађана је овлашћен да реагује не само у случајевима постојања лошег рада управе, већ и да предузима низ превентивних мера којима се утиче на подизање стандарда у сфери заштите људских права и слобода.

Заштитник грађана своју контролну функцију врши у односу на три врсте субјеката: (1) органе државне управе; (2) органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије и (3) друге органе и организације који врше јавна овлашћења. Круг лица која се могу обратити овој институцији са захтевом за заштиту својих права широко је постављен и обухвата поред физичких и правна лица, о чијим правима одлучују органи државне управе. Такође, наш закон не поставља никакве додатне услове у погледу држављанства, дозвољавајући могућност да се Заштитнику грађана обрати свако физичко лице без обзира на то да ли је наш или страни држављанин, односно свако домаће и страно правно лице.⁹²⁵

923 Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07) има 44 члана подељена у девет глава: I. Основне одредбе; II. Избор и престанак функције; III. Надлежност; IV. Поступак; V. Извештај Скупштини и сарадња заштитника грађана са другим органима; VI. Право на плату; VII. Средства за рад заштитника грађана; VIII. Стручна служба; IX. Прелазне и завршне одредбе.

924 Правни оквир којим су дефинисани надлежности, организација и делокруг рада Заштитника грађана јесу: Устав, Закон за спровођење Устава РС, Закон о Заштитнику грађана, Закон о кривичном поступку, Закон о Народној скупштини, Закон о изменама и допунама Закона о ратификацији Опционог протокола против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, Закон о кривичном поступку, Закон о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала, Закон о државним службеницима, Закон о тајности података, Закон о употреби грба, заставе и химне Републике Србије, Закон о печату државних и других органа, Закон о политичким странкама, Закон о агенцији за борбу против корупције, Закон о јавној својини. Такође, институција Заштитника грађана се помиње у великом броју стратегија (више од 20) и актуелних планова. Видети ближе, *Извештај Заштитника грађана 2013. годину*, Службени гласник, 29.

925 Члан 1 Закона о Заштитнику грађана.

Треба нагласити да ове функције Заштитника грађана остварује као независна и самостална институција. Идеја о самосталности и независности институције Заштитника грађана доследно се изражава кроз цео законски текст, уз ограничења у виду контроле ове институције од стране Народне скупштине, на шта смо критички указали, раније у тексту. Заштитник грађана свој рад заснива на одредбама Устава, закона и других прописа, као и ратификованих међународних аката. Оваквим одређењем оквира рада ове институције створене су претпоставке за законитост њеног рада и немешање у рад других државних органа, осим у циљу заштите људских права и слобода. У циљу потпуног остварења овако профилисаног рада институције Заштитника грађана, законом је експлицитно предвиђена неспојивост вршења функције Заштитника грађана са било којом јавном функцијом или професионалном делатношћу која би могла утицати на рад институције, а посебно на њену независност и самосталност.⁹²⁶

Претпоставка самосталности институције јесте и њена финансијска независност, која се обезбеђује издвајањем одређених средстава из државног буџета⁹²⁷ за њен рад, која треба да омогуће несметано и ефикасно остваривање делатности Заштитника грађана.⁹²⁸

Када је реч о избору Заштитника грађана, Закон утврђује да је овај поступак у надлежности Народне скупштине, те да је мандат пет година, са могућношћу реизбора. У погледу услова које лице треба да испуњава да би било изабрано за вршење ове функције, захтевају се, пре свега, држављанство Републике Србије, одговарајућа (правна) стручна спрема и радно искуство од најмање десет година. Такође, кандидат треба да поседује одређено искуство у обављању делатности, које се односе на заштиту људских права и слобода, као и високе моралне и стручне квалитете, који га чине подобним за вршење ове функције.⁹²⁹

Престанак функције Заштитника грађана предвиђен је Законом, и то: (1) истеком мандата на који је изабран; (2) смрћу; (3) оставком; (4) губитком држављанства; (5) испуњењем услова за пензију; (6) наступањем трајне физичке и менталне неспособ-

926 Такође, сходно законским прописима, Заштитник грађана не може бити ни члан политичке партије, а уколико лице већ врши неку од наведених функција, односно има чланство у некој политичкој организацији, даном ступања на дужност морају престати све наведене функције.

927 Средства за рад Заштитника грађана обезбеђују се на његов предлог влади према Скупштини која утврђује посебну позицију у буџету за наредну календарску годину. Вид. члан 37 Закона о Заштитнику грађана.

928 Члан 3 ст. 9–10 Закона о Заштитнику грађана.

929 Члан 5 Закона о Заштитнику грађана.

ности за обављање функције и (7) разрешењем. Са изузетком поступка за разрешење Заштитника грађана, у осталим случајевима, када наступе околности предвиђене Законом, Народна скупштина доноси само декларативну одлуку којом потврђује наступање наведених чињеница и констатује престанак функције.⁹³⁰

У случају разрешења, као једног од начина престанка функције Заштитника грађана, процедура се у знатној мери разликује у односу на претходно описани поступак. Наиме, до разрешења може доћи уколико се испуне Законом дефинисани услови: (1) нестручно или несавесно обављање дужности; (2) вршење било које јавне функције или професионалне делатности која је неспојива са вршењем функције Заштитника грађана, односно која утиче на његову независност и несамосталност, као и поступање супротно закону којим се спречава сукоб интереса при вршењу јавних функција; (3) правноснажна пресуда за кривично дело која лице чини неподобним за вршење ове функције. Дакле, до разрешења Заштитника грађана долази у случају неадекватног обављања функције, односно постојања околности које доводе у питање његову непристрасност и моралне квалитете. Овлашћени подносиоци предлога за разрешење су надлежни скупштински одбор, као и једна трећина народних посланика, а одлуку са образложењем доноси Народна скупштина већином гласова од укупног броја народних посланика.⁹³¹

Закон предвиђа и суспензију као посебан облик удаљавања Заштитника грађана од вршења функције. Реч је о случајевима када постоје околности које му онемогућавају редовно обављање функције (притвор у кривичним предметима), односно постојање неправноснажне пресуде за извршено кривично дело, којом се озбиљно доводи у питање његов морални кредибилитет за обављање заштите људских права и слобода. И у овим случајевима одлуку о суспензији доноси Скупштина на предлог надлежног скупштинског одбора.

Законодавац је оставио могућност да и поред постојања поменутих разлога Скупштина не донесе одлуку о суспензији, што нам се чини да представља недоследност с обзиром на озбиљност разлога за доношење одлуке. Чини се да у оваквим случајевима законодавац није требало да доводи Скупштину у дилему, остављајући јој могућност да донесе или не донесе одлуку, већ је доношење такве одлуке требало учинити обавезним. Јер, и сама сумња у морални интегритет носиоца оваквих функција озбиљно

930 Члан 11 Закона о Заштитнику грађана.

931 Члан 12 Закона о Заштитнику грађана.

утиче на поверење у институцију и њен рад, што у сваком случају треба избећи.⁹³²

Надлежности Заштитника грађана су широко постављене и обухватају како заштиту права грађана и контролу рада државне управе, тако и могућност легислативне иницијативе и покретања различитих правних поступака пред надлежним државним органима.

Примарна активност ове институције усмерена је на заштиту људских права и слобода. Законодавац предвиђа да Заштитник грађана контролише поштовање права грађана и утврђује евентуалне повреде учињене у поступку рада органа државне управе.

Контролишући законитост, целисходност и правилност рада органа државне управе, Заштитник грађана истовремено контролише да ли се у процесу рада ових органа поштују права и слободе грађана. Уколико утврди да је у конкретном случају дошло до повреде законом заштићеног права, Заштитник грађана има могућност да покрене поступак и предложи спровођење одређене мере према одговорном лицу.

У поступку контроле рада органа државне управе, посебна пажња је посвећена контроли целисходности и правилности рада ових органа, односно утврђивању да ли у конкретном случају постоји неки од елемената лошег рада управе. Лоше вршење управе може се манифестовати кроз различите облике недозвољеног понашања државних органа у поступку према грађанима, посебно у виду непримерено дугог трајања поступка, непоступања по захтевима грађана, односно постојању било каквог облика неједнаког поступања, као и дискриминације према грађанима.⁹³³

У циљу обављања контролних активности Заштитника грађана, законодавац је предвидео и одговарајуће обавезе функционера и запослених у органима државне управе, чији је рад предмет контроле. Ове обавезе подразумевају, пре свега, активну сарадњу са Заштитником грађана и односе се на омогућавање приступа свим службеним просторијама и стављање на располагање свих службених података који су у функцији утврђивања учињених повреда права и слобода.

Уколико се у процесу рада органа државне управе утврди постојање неког од облика лошег рада управе или је у току поступка дошло до повреде права и слобода грађана, Заштитник грађана има право да предложи спровођене адекватних санкција,

932 Уколико је Скупштина донела одлуку о суспензији, одлуку ће укинути чим престану разлози за суспензију. Вид. члан 13 Закона о Заштитнику грађана.

933 Члан 17 Закона о Заштитнику грађана.

односно покретање одговарајућих поступака. У том смислу, уколико је лицу нанета и штета већих размера, односно уколико функционер или запослени у државном органу одбијају сарадњу са Заштитником грађана, ова институција може да јавно предложи разрешење функционера, односно вођење дисциплинског поступка против запосленог. Такође, уколико у поступању органа државне управе има елемената прекршаја или кривичног дела, Заштитник грађана би требало да на то укаже надлежним државним органима, и да у складу са својим законским овлашћењима поднесе пријаву за покретање одговарајућег поступка. Утврђујући могућност обраћања државним органима надлежним за покретање кривичног и прекршајног поступка, законодавац подстиче и, у извесној мери, обавезује Заштитника грађана, да реагује уколико открије било који облик инкриминисаног понашања и поднесе захтев за процесуирање одговорног лица.⁹³⁴

Заштитник грађана, поред могућности да делује корективно у појединачним случајевима већ учињених повреда права и слобода грађана, има могућност превентивног деловања, у облику легислативне иницијативе, односно покретања поступка пред Уставним судом.

Посебно је значајна легислативна активност Заштитника грађана, у оквиру које може да: (1) покреће поступак за измену или допуну постојећих закона или других општих аката; (2) иницира доношење нових закона и других прописа у области заштите људских права и слобода и (3) даје мишљења у поступку доношења закона и других прописа чије су одредбе од значаја за заштиту људских права и слобода.⁹³⁵

Наведеним активностима не исцрпљују се овлашћења Заштитника грађана када је реч о обраћању другим државним органима. Наиме, поред могућности да покрене поступак за њихову измену или допуну, Заштитник грађана је овлашћен и да покрене поступак за оцену уставности или законитости аката пред Уставним судом.⁹³⁶ Такође, Заштитник грађана се може обратити и представницима највиших законодавних, извршних и судских органа у циљу обавештавања ових лица о уоченим проблемима и појавама у сфери заштите људских права и слобода, односно раду органа државне управе. Овим поводима Заштитник грађана може захтевати и пријем код поменутих органа, што су ови дужни да испуне најкасније у року од 15 дана.⁹³⁷ Имајући у виду

934 Члан 20 Закона о Заштитнику грађана.

935 Члан 18 Закона о Заштитнику грађана.

936 Члан 19 Закона о Заштитнику грађана.

937 Члан 23 Закона о Заштитнику грађана.

карактер повода због којег се тражи пријем, чини се да је рок од 15 дана исувише дуг и да би требало предвидети законску могућност хитног пријема, односно пријема одмах по добијању захтева. Јер, одуговлачењем са пријемом, односно међусобним информисањем Заштитника грађана и највиших органа Републике Србије, а поводом могућих озбиљних повреда или угрожавања слобода или права грађана, могу се изазвати несагледиве последице на ширем друштвеном плану.

Покретање поступка за заштиту права и слобода у оквиру институције Заштитника грађана може бити двојачко: (1) по притужби грађана и (2) по сопственој иницијативи. Право на подношење притужбе доступно је свим физичким и правним лицима уколико сматрају да им је право повређено актима или радњама органа државне управе. Посебна пажња законодавца усмерена је на заштиту права детета, те је наглашено да у име малолетног лица чија су права и слободе повређена или угрожена, притужбу може поднети родитељ или законски заступник.⁹³⁸

Притужба, као иницијални правни акт, има законом предвиђену садржину која подразумева навођење података неопходних да би Заштитник грађана могао да поступи. У том смислу, Законом је прецизирано да је неопходно навести назив органа чијим је актима или радњама проузрокована повреда, опис повреде права, релевантне чињенице и доказе, као и правна средства која су коришћена у претходним поступцима. Обавезно је навођење и података о подносиоцу притужбе јер Заштитник грађана, сходно законским одредбама, не поступа по анонимним притужбама, осим у случају када подаци наведени у притужби пружају довољно основа за покретање поступка по службеној дужности. Овај изузетак у погледу поступања по непотпуној притужби предвиђен је уколико докази указују на теже повреде права, а откривање идентитета подносиоца притужбе могло би да га изложи одређеним непријатностима или би проузроковало одређену штету. Дакле, законодавац оваквом одредбом стимулише све грађане да се обраћају Заштитнику грађана и у оним случајевима када нису непосредно угрожени, али имају сазнања о грубом и систематском кршењу права и слобода грађана чија заштита спада у надлежност ове институције.⁹³⁹

Када је реч о форми у којој се притужба може поднети, потребно је истаћи да закон не инсистира на строгом формализму, као нпр. у судском, управном или неком другом поступку. Ипак, законодавац даје предност писаној форми, истовремено

938 Члан 24 Закона о Заштитнику грађана.

939 Чл. 25 и 27 Закона о Заштитнику грађана.

дозвољавајући да се притужба поднесе и усмено, на записник. Посебна пажња у погледу подношења притужби посвећена је у случају када се Заштитнику грађана обраћају лица лишена слободе (затвореници, притвореници и слична лица). Ова категорија грађана, с обзиром на специфичан положај у којем се налазе, има право да притужбу поднесе у посебној, запечаћеној коверти, која им мора бити доступна у институцијама у којима се налазе. На овај начин се обезбеђује тајност података који се достављају Заштитнику грађана, без могућности њихове провере од стране запослених у институцији у којој се налазе лица лишена слободе.⁹⁴⁰

У циљу обезбеђења ефикасног поступања Заштитника грађана уведено је и временско ограничење у погледу подношења притужби. Тако је закон предвидео рок од једне године од дана последњег чињења, односно нечињења органа управе у погледу учињене повреде, као крајњи рок у којем се лице може обратити овој институцији.

У случају када је Заштитнику грађана достављена притужба којом се указује на повреду или неостваривање права и слобода, а да претходно нису исцрпљене друге правне могућности у оквиру посебних поступака (управни и судски), Заштитник грађана неће поступати. Одбацујући притужбу, Заштитник грађана ће упутити подносиоца на предузимање одговарајућих правних средстава (жалба у управном поступку, тужба у управном спору), односно покретање поступака (управни или судски поступак). Уколико подносиоци притужбе и после исцрпљених поменутих правних могућности и даље сматрају да су њихова права и слободе повређени, могу поново поднети притужбу по којој Заштитник грађана може поступити. Изузетно, Заштитник грађана може поступити по притужби, а да претходно нису исцрпљена друга правна средства. Овај изузетак је могућ ако је реч је о таквом, флагрантном кршењу људских права и слобода који немају значај само за подносиоца (или подносиоце) већ имају шири друштвени значај и последице, односно када је неопходно хитно поступање, а вођење других поступака би претило доношењу неотклоњивих штетних последица.⁹⁴¹

Заштитник грађана је дужан да поступи по поднетој притужби, осим у случају када постоје законом предвиђени разлози за њено одбацивање. Ови разлози су таксативно наведени у закону и постоје: (1) уколико предмет притужбе не спада у надлежност ове институције; (2) ако је притужба поднета након законом предвиђеног рока; (3) уколико пре подношење притужбе нису употребљена расположива правна средства; (4) ако је притужба анонимна; (5) уколико притужба не садржи потребне податке

940 Чл. 26 и 27 Закона о Заштитнику грађана.

941 Члан 25 Закона о Заштитнику грађана.

за поступање, а подносилац не допуни садржину притужбе у накнадно предвиђеном року, односно уколико се не обрати стручној служби Заштитника грађана. Уколико Заштитник грађана утврди постојање неког од законских разлога за одбацивање, донеће одлуку којом одбацује притужбу и о томе обавестити подносиоца уз одговарајуће образложење.⁹⁴²

Уколико не постоје разлози за одбацивање притужбе, Заштитник грађана покреће поступак и о томе, такође, обавештава како подносиоца притужбе, тако и орган државне управе у односу на чији је рад притужба поднета. У току поступка, орган државне управе је обавезан да поступа по захтевима Заштитника грађана и да му достави тражене информације у року који он одреди. Уколико орган државне управе у току трајања поступка отклони учињену повреду, Заштитник грађана обавештава подносиоца притужбе, и уколико се он изјасни да је задовољан или се не изјасни у остављеном року, Заштитник грађана доноси одлуку о обустави поступка по поднетој притужби.

Када на основу доказа прикупљених у току поступка Заштитник грађана утврди да у конкретном случају није било недостатака у раду управе и да није дошло до повреде права и слобода лица, притужбу ће одбити као неосновану. Међутим, уколико утврди да постоје елементи лошег рада управе и да је дошло до угрожавања или повреде права, упутиће препоруку органу управе и одредити рок за поступање по упућеној препоруци. Орган државне управе може да поступи по упућеној препоруци и применом препоручених мера отклони утврђене недостатке у свом раду. У случају непоступања надлежног органа по препоруци, Заштитнику грађана су на располагању две могућности: да о учињеној повреди права обавести јавност и највише државне органе (владу и Скупштину), односно да иницира утврђивање одговорности функционера који руководи радом органа.⁹⁴³

Заштитник грађана о свом раду обавештава Скупштину, подношењем извештаја који могу бити редовни (годишњи) и посебни. Редовни извештаји подnose се на годишњем нивоу⁹⁴⁴ и садрже, првенствено, податке који се односе на реализоване активности у оквиру ове институције. Такође, у складу са основним функцијама које

942 Члан 28 Закона о Заштитнику грађана.

943 Члан 31 Закона о Заштитнику грађана.

944 Извештај о раду се подноси најкасније до 15. марта за претходну годину и објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“, на интернет страници Заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. Видети ближе, члан 33 Закона о Заштитнику грађана.

врши Заштитник грађана, извештај може садржати и уочене пропусте у раду управе, као и препоруке на који начин би могао да се побољша ниво заштите људских права и слобода. Поред редовних извештаја, Заштитник грађана подноси и посебне извештаје и на тај начин скреће пажњу законодавног тела на одређене проблеме у раду управе, односно заштите људских права које је неопходно хитно решавати.⁹⁴⁵

6.1. Организациона структура институције Заштитника грађана и заштита људских права

Полазећи од делокруга рада Заштитника грађана, који је дефинисан Законом,⁹⁴⁶ утврђене су организација и структура ове институције. Организација институције Заштитника грађана се мењала и пратила је промене које су се односиле на измену надлежности којом су обухваћене нове области заштите људских права и слобода.

Иако је Заштитник грађана надлежан за контролу остваривања и заштите људских права и слобода уопште, у његовој организацији и поступању посебно је наглашена заштита у областима: (1) људских права и слобода лица лишених слободе, (2) родне равноправност, (3) права детета, (4) права особа са инвалидитетом, (5) права националних мањина, (6) права на добру управу.

Широко дефинисана надлежност Заштитника грађана условила је и одговарајућу организациону структуру ове институције. У том смислу, у оквиру институције, поред Заштитника грађана утврђено је постојање четири заменика, надлежна за поједине области људских права и слобода, и то: заменика за људска права и слободе и права лица лишених слободе, заменика за мањинска права, заменика за родну равноправност, права детета и особа са инвалидитетом и заменика за добру управу. Деловање Заштитника грађана и његових заменика непосредно је повезано са секторима⁹⁴⁷ и одељењима⁹⁴⁸ која постоје у оквиру институције.

945 Члан 33 Закона о Заштитнику грађана.

946 Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

947 У оквиру институције Заштитника грађана РС постоје три сектора: (1) Сектор за поступање по притужбама, (2) Сектор за унапређење људских и мањинских права, (3) Сектор за опште послове. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/o-nama/organizaciona-sema>.

948 У оквиру сектора постоји осам одељења, од којих се пет налазе у оквиру Сектора за поступање по притужбама: (1) Одељење за људска права и слободе и права лица лишених слободе, (2) Одељење за родну равноправност, (3) Одељење за права детета и особа са инвалидитетом, (3) Одељење за права националних мањина, (4) Одељење за добру управу, (5) Одељење за саветодавну помоћ. Остала три одељења се налазе у оквиру Сектора за унапређење људских и

6.2. Заштитник грађана у функцији заштите права лица лишених слободе – национални превентивни механизам (НПМ)

Посебно овлашћење Заштитника грађана односи се на лица лишена слободе.⁹⁴⁹ Законодавац је посебну пажњу посветио овој категорији лица јер су њихова права и слободе често предмет ограничавања и повреда, које у великом броју случајева не буду пријављене и адекватно санкционисане. Управо због наведених проблема који се јављају у овој области заштите људских права и слобода, утврђено је право Заштитника грађана на несметан приступ како заводима за извршење санкција, тако и свим другим местима у којима се налазе лица лишена слободе. Дакле, право надзора односи се не само на лица која издржавају казну затвора већ и на сва остала лица којима је ограничена слобода, без обзира на основ лишавања слободе.⁹⁵⁰

Своју контролну функцију Заштитник грађана обавља посетама заводима и другим институцијама у којима се ова лица налазе. Обавеза је надлежних органа да му обезбеде несметан приступ свим службеним просторијама и разговор са наведеним лицима, без присуства трећих лица. На тај начин створене су неопходне претпоставке да се Заштитник грађана кроз директне сусрете и разговоре са лицима лишеним слободе упозна са евентуалним повредама њихових права и да у том смислу предузме одговарајуће мере за њихово отклањање, односно да предложи покретање одређених поступака према одговорним лицима.

У циљу ефикасне заштите лица лишених слободе, законским одредбама је утврђена и обавеза надлежног судије (судије за извршење кривичних санкција или другог судије кога одреди председник суда) да о недостацима у раду и неправилностима које уочи приликом обиласка завода за извршење кривичних санкција, без одлагања, обавести Заштитника грађана.⁹⁵¹ Утврђеном обавезом сарадње судских органа са За-

мањинских права, и то су: (1) Одељење за системска и нормативноправна питања, (2) Одељење за израду извештаја и публикација, (3) Одељење за сарадњу и пројекте. У оквиру институције Заштитника грађана постоје и четири одсека (за кадровске, финансијске, информатичке послове и послове архиве), који се налазе у Сектору за опште послове и логистичка су подршка одељења и сектора који су у непосредној функцији заштите људских права и слобода. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/o-nama/organizaciona-sema>.

949 Члан 22 Закона о Заштитнику грађана.

950 У овој категорији лица налазе се и притворена лица, лица задржана од стране полиције, малолетна лица у васпитно-поправним домовима, као и лица која се налазе у неуропсихијатријским установама.

951 Члан 220 Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13).

штитником грађана, односно благовременим обавештавањем ове институције о учешћем повредама права, стварају се претпоставке за одговарајућу реакцију у виду вршења контроле над радом надлежних органа, упућивања препорука за отклањање повреда, али и обавештавања највиших државних органа и јавности.

Република Србија је ратификовала Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака,⁹⁵² као и Опциони протокол⁹⁵³ уз ову конвенцију, и на тај начин се сврстала у ред држава које су се обавезале да на националном нивоу успоставе једно или више независних тела (национални превентивни механизам), која би реализовала посете местима у којима се налазе лица лишена слободе у циљу превенције мучења, али и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака. Сходно одредбама ратификованих међународних аката, успостављени превентивни механизми на националном нивоу имају приступ свим установама у којима се налазе лица лишена слободе, несметан контакт са овим лицима, као и могућност давања препорука надлежним органима у овим установама на који начин да отклоне утврђене повреде. Установљено је и право националног превентивног механизма да активно учествује у поступку измене постојећих или доношења нових прописа којима се уређује положај лица лишених слободе, као и њиховог усклађивања са међународним нормама и стандардима у области заштите људских права и слобода.⁹⁵⁴ Један од услова, предвиђених ратификованим Опционим протоколом, односи се и на обавезу држава чланица да приликом успостављања националног превентивног механизма узму у обзир и принципе на којима је заснован рад националних институција за заштиту људских права (Париски принципи), као и да обезбеде потпуну независност овим телима у извршавању задатака који су им поверени.

У међународним оквирима, Заштитник грађана Републике Србије је добио статус националне институције за заштиту људских права. У поступку акредитације, при Међународном координационом комитету, у оквиру којег се посебно контролише усклађеност рада националних институција за заштиту људских права са усвојеним међународним стандардима (Париски принципи), Заштитник грађана је добио „А

952 Закон о ратификацији Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 9/91).

953 Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 16/05 и 2/06).

954 Чл. 19 и 20 Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

статус“, чиме је потврђена његова независност, али и ефикасност у погледу заштите људских права и слобода.

Како су одговарајућим националним прописима утврђене надлежности Заштитника грађана у погледу заштите лица лишених слободе, односно на међународном нивоу потврђена независност и усклађеност рада ове институције са релевантним међународним прописима, стекли су се услови да Заштитник грађана буде проглашен и националним превентивним механизмом, што је изражено доношењем посебног закона.⁹⁵⁵

У погледу унапређења стања у овој области, предвиђена је и сарадња националних превентивних механизма са националним, регионалним и међународним институцијама и организацијама чија је активност усмерена на унапређење заштите лица лишених слободе. Посебно је значајна сарадња са Међународним поткомитетом за превенцију као независним међународним механизмом који је овлашћен да реализује посете државама и да проверава стање људских права и слобода лица лишених слободе, као и да упућује државама препоруке у погледу унапређења њихове заштите. У том смислу, Заштитник грађана може да добија савете, препоруке, као и одговарајућу помоћ од овог међународног тела у реализацији активности у овој сфери заштите људских права и слобода.⁹⁵⁶

6.3. Практично поступање Заштитника грађана РС у заштити људских права и слобода у појединим областима

Заштитник грађана РС, током десетогодишњег рада, у оквиру правног система РС, значајно је присутан у заштити људских права и слобода. Посматрајући укупно деловање институције, уочава се неколико области у којима је наглашено њено присуство, и то посебно у заштити: (1) права детета; (2) права националних мањина; (3) родне равноправност и права ЛГБТ особа; (4) права особа са инвалидитетом; (5) права лица лишених слободе; (6) права у области образовања, науке, културе, информисања, омладине и спорта; (7) права у области социјалне заштите, пензијског и инвалидског осигурања; (8) права из рада и радних односа; (9) права из ресора правде.

955 Закон о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 7/11).

956 Закон о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

Заштитник грађана је у пракси посебну пажњу посветио заштити права детета. У том смислу, институција је присутна кроз деловање заменика заштитника за права детета који је активан у јавној промоцији права најмлађе категорије грађана (панели о младима у школама, посете прихватилиштима за младе, манифестације у оквиру Дечје недеље).⁹⁵⁷

Истовремено, конкретно и практично поступајући у заштити права детета, Заштитник грађана је углавном препорукама указивао на пропусте у раду управних и других органа. У мноштву препорука, илустративна је препорука упућена покрајинском секретару за здравство и социјалну политику и демографију Војводине, а поводом притужбе мајке детета оштећеног вида. У конкретном случају, подносилац притужбе, мајка детета, поднела је захтев за остваривање права на додатну негу и помоћ другог лица који је одбијен. На ово решење изјављена је жалба јер је решење било засновано на налазу лекара вештака неодговарајуће струке, а налаз неаргументован и нејасан. Како је надлежни покрајински орган жалбу одбио и потврдио решење, Заштитник грађана је препоручио да се решење поништи и да се спроведе квалификовано вештачење, што је надлежни орган управе прихватио. Дакле, на овај начин Заштитник грађана је штитио права подносиоца притужбе, којем су, због процесних недостатака, ускраћена права у управном поступку.⁹⁵⁸

Посебно су значајна реаговања Заштитника грађана у циљу заштите права детета поводом учињених аката дискриминације према припадницима националних мањина. Наиме, у току мајских поплава 2014. одбијен је пријем већег броја ромске деце и њихових породица у прихватни центар у који су упућени, из очигледно дискриминаторских разлога. Деца су била неадекватно смештена у атомско склониште које није испуњавало елементарне услове за дужи боравак људи, а посебно деце. Тек после препоруке Заштитника грађана надлежним органима градске општине породицама је обезбеђен адекватан смештај.⁹⁵⁹

957 Уз подршку организације „Save the Children“, у септембру 2014, организована је регионална конференција Мрежа омбудсмана за децу југоисточне Европе (CRONSEE) на тему опстанка услуга и програма за децу у условима рестриктивних економских политика. Заштитник грађана је учествовао и на међународној конференцији (Националне институције за заштиту људских права и права детета), која је одржана у Сарајеву у организацији Омбудсмана за људска права БИХ. Вид., *Годишњи извештај Заштитника грађана 2014*, Заштитник грађана, Београд 2015, 57.

958 *Ibid.*

959 *Ibid.*

Заштитник грађана се ангажовао и у заштити осетљивих категорија грађана, у које спадају и националне мањине. Настављена је пракса редовних контаката са представницима националних мањина, учешће на округлим столовима и семинарима,⁹⁶⁰ али и предузимања конкретних мера у заштити њихових права.

Заштитнику грађана је поднета притужба Националног савета албанске националне мањине на рад надлежних органа општина Бујановац и Прешево. Овај савет се обратио надлежним органима општина Бујановац и Прешево са захтевом за измену статута установа културе, за које је овај савет донео одлуку да су од посебног значаја за албанску националну мањину. Како општински органи нису поступили по захтеву и нису обавестили подносиоце о разлозима непоступања, Савет је поднео притужбу Заштитнику грађана. Реагујући, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле и општине су обавестиле Национални савет да планирају заказивање седнице скупштине општине на ову тему. Међутим, тек после две године, захтев је делимично усвојен јер је општина Бујановац поступила по захтеву Савета, док општина Прешево није обавестила ни Савет ни Заштитника грађана да ли је пропуст отклоњен.⁹⁶¹

У области родне равноправности, активности Заштитника грађана одвијале су се у неколико праваца. Посебно је значајно да је у области законског нормирања он настојао да се измене важећи прописи који нису усклађени са међународним уговорима.⁹⁶² Заштитник грађана је утврдио да у закону постоје недостаци у погледу дефинисања и примене механизма за родну равноправност, као и да није прописан рок за њихово успостављање, те да нису предвиђене санкције за непоступање или за неизвршење ових обавеза. Заштитник грађана је констатовао и више недостатака на нивоу локалних самоуправа у којима нису успостављени механизми за контролу родне равноправности, а нарочито код опредељења буџетских средстава за финансирање механизма родне равноправности.⁹⁶³

У циљу спречавања насиља над женама, Заштитник грађана је упутио мишљење Министарству правде и државне управе које је, на основу овог мишљења, донело Протокол о поступању у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским

960 Заштитник грађана је у мају 2014. организовао округли сто на тему „Остваривање, проблеми и унапређење језичких права грађана по Закону о службеној употреби језика и писма“. Вид. <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/aktivnosti/610-problemi-efikasne-zaštite-i-ostvarivanja-prava-na-sluzbenu-upotrebu-jezika-i-pisma>.

961 *Годишњи извештај Заштитника грађана 2014*, 75.

962 Закон о равноправности полова није усклађен са међународним уговорима које је РС потврдила након 2009, нити са прописима који су донети, измењени и допуњени, после његовог ступања на правну снагу.

963 *Годишњи извештај Заштитника грађана 2014*, 82.

односима. Овим протоколом су прописани интерни поступци правосудних органа у случајевима насиља над женама, у складу са основним принципима и циљевима Општег протокола о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и партнерским односима.⁹⁶⁴

Заштитник грађана је конкретно поступао и у заштити жена жртава насиља. У овој сфери, Заштитник грађана је констатовао пропусте у раду државних институција и неадекватан третман ове категорије лица. Илустративна је препорука Заштитника грађана Центру за социјални рад Општине Бујановац који је, уместо да пружи потребну помоћ и подршку жртви насиља у породици, инсистирао да се она врати у примарну породицу, у складу са традиционалним нормама средине. Препоруком је указано на то да је задатак Центра за социјални рад да заштити жену од породичног насиља и да поступи на родно осетљив начин. Такође, истакнуто је да се поштовање традиционалног морала не може сматрати разлогом за вршење било ког облика насиља над женама и да је задатак државних органа да у оваквим случајевима примене потврђене норме међународних уговора и важеће законе. Препорука Заштитника грађана је у потпуности прихваћена и жртва насиља адекватно збринута.⁹⁶⁵

Треба нагласити да је Заштитник грађана својим активностима допринео остваривању и унапређењу права ЛГБТ популације. У контактима са надлежним државним органима, а пре свега са скупштинским одборима, учествовао је у стварању правног и друштвеног амбијента за превазилажење традиционалне нетолеранције према овој категорији грађана која се често манифестује у различитим облицима дискриминације и угрожавања њихових права и слобода. Значајан је допринос Заштитника грађана у изради Националне стратегије за борбу против родног и сексуално заснованог насиља и Националног акционог плана за спровођење Резолуције 1325 Савета безбедности УН као докумената од посебног значаја за правно стандардизовање односа у овој области.

Део активности Заштитника грађана односио се и на заштиту особа са инвалидитетом. Ове активности су биле усмерене, како на унапређење постојеће законске регулативе,⁹⁶⁶ тако и на упућивање одговарајућих препорука, мишљења и законо-

964 Вид. Протокол о поступању у случајевима насиља над женама <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/54/pozitivno-zakonodavstvo.php>

965 *Годишњи извештај Заштитника грађана 2014*, 92.

966 Правилник о медицинско-техничким помагалима, која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања („Службени гласник РС“, бр. 52/12, исправка 112/14 и 114/14).

давних иницијатива надлежним државним органима.⁹⁶⁷ Иако је број притужби из ове области смањен, још увек су велике повреде или ускраћивања права ове категорије лица.⁹⁶⁸ Заштитник грађана је посебно инсистирао на остваривању равноправности у запошљавању особа са инвалидитетом. У том смислу је у поступку контроле законитости и правилности рада Републичког фонда за здравствено осигурање указао на обавезу запошљавања ових лица, што је резултирало да Фонд на неодређено време запосли лице са инвалидитетом које је мимо закона годинама било ангажовано на одређено време.⁹⁶⁹

Имајући у виду да је Заштитник грађана, како је објашњено, и национални механизам за превенцију тортуре, његове активности су повећане у заштити ове категорије лица. Ово посебно јер је у последњој години посматраног периода (2014) повећан број притужби у овој области.⁹⁷⁰ Када је реч о доприносу Заштитника грађана у погледу побољшања остваривања права лица лишених слободе, потребно је нагласити да је на основу активности Заштитника грађана извршено неколико легислативних измена,⁹⁷¹ којима су додатно заштићена права ове категорије лица, односно извршене одговарајуће измене у конкретним установама у којима бораве лица лишена слобода.⁹⁷²

У области заштите лица лишених слободе, Заштитник грађана је поступао и по притужбама, које су се односиле на ускраћивање или повређивање права ових лица. Једна од притужби односила се на наношење телесних повреда лицу лишеном слободе. Наиме, у конкретном случају, приликом лишења слободе, код лица није било констатовано постојање телесних повреда, да би постојање ових повреда било констатовано на лекарском прегледу приликом пријема подносиоца притужбе у затвор. Након спроведеног контролног поступка, на основу поднете притужбе, Заштитник грађана је констатовао да је повређено право подносиоца притужбе на неповредивост

967 Мишљења која је Заштитник грађана упутио Министарству здравља РС, Министарству грађевинарства, саобраћаја инфраструктуре РС, Министарству за рад, запошљавање и борачка и социјална питања РС. Вид. *Годишњи извештај Заштитника грађана 2014*, 95.

968 У току 2014. Заштитнику грађана су достављене 254 притужбе особа са инвалидитетом, што је у односу на 2013, када је достављена 341 притужба, смањење за 25,51%. Вид. *Ibid.*

969 *Годишњи извештај Заштитника грађана 2014*, 104.

970 У току 2014. лица лишена слободе су поднела 334 притужбе Заштитнику грађана, што представља повећање у односу на 2013. када је било 297 притужби или процентуално поднето је 12,46% притужби више у односу на претходну годину.

971 Донет је нови Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 55/14), Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера („Службени гласник РС“, бр. 55/14) и др.

972 У складу са препорукама Заштитника грађана, Управа за извршење санкција је предузела одговарајуће мере којима је унапредила начин обављања лекарског прегледа након примене мере принуде, као и извештавања у случајевима када постоје индиције да је према лицу предузет акт принуде.

физичког и психичког интегритета, односно да су му телесне повреде нанете током лишења слободе. Како би генерално унапредио заштиту права ове посебно осетљиве категорије лица, узимајући у обзир специфичне околности, у којима су у већој мери изложени повредама зајемчених права и слобода, Заштитник грађана је упутио препоруку Министарству унутрашњих послова. Овим актом Заштитник грађана је упозорио на уочене неправилности у раду полицијских службеника и препоручио да се преузму све расположиве мере како би се елиминисали сви облици злостављања лица лишених слободе, односно утврдила одговорност службених лица у том смислу.

Институција Заштитника грађана је својим активностима допринела унапређењу односа између грађана и органа јединица локалне самоуправе и државне управе, што је омогућило лакше и брже остваривање права грађана у управном поступку. Ефикасност рада Заштитника грађана у овој области види се из великог броја отклоњених неправилности у раду државних органа, а на основу упућених препорука ове институције.⁹⁷³ У том смислу, карактеристичан је случај заштите права грађана, по препоруци Заштитника грађана, у којем је реализовано тражено право по притужби поводом неостваривања права из области пензијског и инвалидског осигурања. Наиме, подносиоци притужбе су се обратиле Заштитнику грађана јер им општина Вршац, као лицима која самостално обављају уметничку делатност, није исплатила доприносе за пензијско-инвалидско и здравствено осигурање. На основу поднетих притужби, покренут је поступак контроле рада органа општине Вршац, а реагујући на то, Општина је отклонила пропуст у свом раду, донела акт којим је регулисала права ове категорије лица и исплатила тражене доприносе.⁹⁷⁴

6.4. Заштитник грађана на покрајинском и локалном нивоу

Успостављање институција омбудсманског карактера у Републици Србији, како је претходно објашњено, одвијало се „обрнутим“ редом, тако да је ова институција формирана на нижим облицима организације власти (покрајина и јединице локалне самоуправе), а потом на републичком нивоу.

973 Заштитник грађана је током 2014. у овом ресору примио 409 притужби, у којима је указивано на повреду 546 права. Истовремено, током 2014. Заштитник грађана је утврдио 42 пропуста у раду, од којих је 35 отклоњено (83,33%). Вид. *Годишњи извештај Заштитника грађана 2014*, 205.

974 *Годишњи извештај Заштитника грађана 2014*, 208.

6.4.1. *Заштитник грађана на покрајинском нивоу – АП Војводина*

Основ за формирање институције омбудсмана у АП Војводини (у даљем тексту: Покрајина) били су покрајински прописи,⁹⁷⁵ који су представљали општи правни оквир којим је утврђена могућност за увођење ове институције. Конкретизација је извршена доношењем посебне одлуке којом су прецизирани надлежност, организација и остала питања значајна за почетак рада институције.⁹⁷⁶

Кад је реч о надлежности Покрајинског омбудсмана она је, што је с аспекта нашег рада посебно значајно, утврђена као: (1) генерална надлежност за заштиту људских права и (2) надлежност у односу на повреде људских права које може учинити управа. Ово су, дакле, примарне функције ове институције и остале контролне функције су у другом плану. У одредбама које се односе на надлежност и поступак институције не помиње се посебно контрола управе, што је у класичном поимању ове институције у првом плану.

У оквиру генералне надлежности, за заштиту и унапређење људских права и слобода, Покрајински омбудсман се стара о њиховој заштити у оквиру Устава РС, међународних аката о људским правима (ратификованим и објављеним), као и међународних стандарда из ове области, те закона и покрајинских прописа.⁹⁷⁷

Такође, када је реч о активностима ове институције, прецизирано је да је она посебно надлежна да штити људска права и слободе од повреда учињених од стране органа управе (покрајинских и општинских), те организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а чији су оснивачи покрајина и општина.⁹⁷⁸

У циљу ефикаснијег деловања, институција у организационом смислу има и локалне канцеларије које су у почетку биле формиране у два града, са могућношћу оснивања и у другим градовима АП Војводине.⁹⁷⁹

975 Члан 54 Закона о утврђивању надлежност АП Војводине („Службени гласник РС“, бр. 6/02) којим је предвиђено да АП (преко својих органа) установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман – у даљем тексту: Покрајински омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања.

976 Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском омбудсману („Службени лист АП Војводине“, бр. 23/02).

977 Члан 1 став 1 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском омбудсману.

978 Члан 1 став 2 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском омбудсману.

979 Седиште покрајинског омбудсмана је у Новом Саду, а локалне канцеларије покрајинског омбудсмана су формиране у Суботици и Панчеву. Видети ближе, члан 4 Покрајинске скупштинске одлуке о формирању Покрајинског омбудсмана.

Процедура и услови избора покрајинског омбудсмана тако су прецизирани да обезбеђују формалну стручност и квалификовану већину (двотрећинска већина Скупштине АП Војводине).⁹⁸⁰ Истовремено, у циљу обезбеђења потпуне независности и самосталности, обављање ове функције неспојиво је са вршењем друге јавне функције, као и с политичким ангажовањем. Поред обављања непосредних послова на плану заштите људских права и слобода, која су у одлуци таксативно набројани,⁹⁸¹ покрајински омбудсман је овлашћен да иницира поступке пред Уставним судом, односно да предлаже Скупштини и Извршном већу АП Војводине измену постојећих и доношење нових прописа у циљу унапређења и хармонизације домаћих прописа (законодавства) са међународним стандардима у области људских права и слобода. Значај овог облика уставне и легислативне активности омбудсмана потенциран је могућношћу да присуствује и учествује у раду Скупштине и њених органа када се расправља о питањима из његове надлежности, као и да даје мишљење и препоруке о предлозима прописа из области људских права који се обавезно разматрају у скупштини.⁹⁸²

Заштита људских права и слобода у оквиру институције покрајинског омбудсмана посебно се остварује у сфери права националних мањина имајући у виду мултиетнички и мултиконфесионални састав становништва у АП Војводини.⁹⁸³

У оквиру институције је вођено рачуна о адекватној заступљености деловања Покрајинског омбудсмана и у другим специфичним и осетљивим областима заштите људских права (права детета, равноправност полова).⁹⁸⁴

У погледу обраћања институцији и поступка који се на овај начин иницира, примењују се процедуре и стандарди који су идентични са институцијом Заштитника грађана на републичком нивоу, што је објашњено на одговарајућем месту у раду.⁹⁸⁵

Каснијим изменама у позитивном законодавству АП Војводине,⁹⁸⁶ суштински нису промењене одредбе о овој институцији иако је у формалном смислу промењен

980 За омбудсмана може бити бирано лице које је дипломирани правник, са радним искуством у овој области (седам година) и одговарајућих моралних квалитета. Видети ближе члан 7 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском омбудсману.

981 Члан 13 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском омбудсману.

982 Члан 14 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском омбудсману.

983 Овај аспект деловања покрајинског омбудсмана дошао је до изражаја и у организационом смислу јер је један од заменика искључиво задужен за праћење стања у овој области. Видети ближе члан 15 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском омбудсману.

984 Чл. 16 и 17 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском омбудсману.

985 У делу Одлуке чл. 19–37 детаљније су објашњени процедура и начин поступања ове институције.

986 Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману („Службени гласник АПВ“, бр. 37/14).

назив институције (Покрајински заштитник грађана – омбудсман), чиме је извршено усклађивање покрајинских прописа са републичким прописима у овој области.

6.4.2. Поступање Покрајинског заштитника грађана у пракси

Покрајински заштитник грађана, поступајући по притужбама грађана и вршењем других активности (гостовањем у медијима, спровођењем одговарајућих истраживања), знатно доприноси ефикаснијем остваривању и заштити људских права на нивоу Покрајине.⁹⁸⁷

У оквиру спроведених истраживања, Покрајински заштитник грађана је третирао одређене осетљиве категорије лица, попут жена и деце, али је пажњу усмерио и на заштиту права пацијената, као и националних мањина. Такође, један број истраживања био је посвећен и обављању класичне функције ове институције, која се односи на контролу управе и заштиту права грађана у овој области (право на добру управу).⁹⁸⁸

Практично поступајући, Покрајински заштитник грађана је реаговао у случају ћутања администрације у поступку пред управним органима. Наиме, Заштитнику грађана је поднета притужба на рад Покрајинског секретаријата за здравство, социјалну политику и демографију, који није у законском року поступио по жалби коју му је упутио подносилац притужбе. У конкретном случају, Центар за социјални рад општине Бела Црква донео је решење у вези са остваривањем права на социјалну помоћ подносиоца притужбе, на које је он поднео жалбу Покрајинском секретаријату. Како Покрајински секретаријат није поступио по жалби, подносилац притужбе му се поново обратио, обавестио га да је жалбу поднео и доставио копију изјављене жал-

987 Вид. <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php?lang=sr-RS>.

988 Покрајински омбудсман је у току 2014. спровео седам истраживања, и то: Истраживање о локалним популационим политикама, Примена кодекса понашања у покрајинским органима, Четири године националних савета националних мањина, Шест месеци рада саветника за заштиту права пацијената, Право на искључење са система грејања и отказ уговора о продаји топлотне енергије, Обављање сегмента комуналне делатности управљања комуналним отпадом који обухвата сакупљање и одвожење смећа на подручју АП Војводине. Такође, Покрајински заштитник грађана је у 2014. започео пет истраживања, и то: Примена принципа родне равноправности у јединицама локалне самоуправе и одредби Закона о равноправности полова који се односе на обавезе јединица локалне самоуправе, Пракса институција у превенцији и пружању заштите од насиља у породици, Поступање тимова институција при јединицама локалне самоуправе на спречавању и заштити од насиља у породици, Право на личног пратиоца детету и ученику, Положај жена у националним саветима националних мањина. Вид. <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj/1552>

бе. Поступајући по притужби, Покрајински заштитник грађана је упутио мишљење Покрајинском секретаријату за здравство, социјалну политику и демографију у којем је констатована неправилност у раду ове институције и упутио препоруку да поступи у најкраћем року и донесе решење по жалби подносиоца притужбе, као и да изврши инспекцијски надзор над радом Центра за социјални рад општине Бела Црква, те да у том смислу предузме одговарајуће мере. Покрајински секретаријат је поступио у складу са препоруком Покрајинског омбудсмана и донео решење по жалби подносиоца притужбе.⁹⁸⁹

6.4.3. Заштитник грађана на локалном нивоу

Посматрано на нивоу целине државне организације, заштита људских права и слобода, посебно је значајна у оквиру јединица локалне самоуправе као њених интегралних делова.

Правне претпоставке за успостављање институционалног облика ове заштите предвиђене су одговарајућим прописима.⁹⁹⁰ Прецизирано је да институција Грађанског браниоца (у даљем тексту: омбудсман) штити индивидуална и колективна права грађана и врши општу контролу рада органа управе и служби са јавним овлашћењима (јавне службе). У случајевима у којима се констатују незаконитости и неправилности у раду поменутих органа на локалном нивоу, а којима се повређују права и интереси грађана, омбудсман упозорава органе и упућује им препоруке, евентуално и критике, односно обавештава скупштину јединице локалне самоуправе.⁹⁹¹

Остваривање функција омбудсмана на локалном нивоу подразумева непосредну и потпуну сарадњу са свим органима и организацијама на овом нивоу власти. Ови органи су дужни, на његов захтев, да му достављају све неопходне податке и информације и сарађују са њим, како би могао законито и правилно да поступа у конкретним случајевима. На овом степену развоја институције омбудсмана још увек није законом јасно захтеван његов стручни (правни) профил и коришћена је формулација да то могу бити лица „...из реда угледних и политички непристрасних личности“,⁹⁹² што је каснијим законским изменама мењано и дошло се до садашњих решења да ове

989 Вид. <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj/1552>.

990 Члан 126 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02).

991 Члан 126 ст. 1 и 2 Закона о локалној самоуправи.

992 Члан 126 став 4 Закона о локалној самоуправи.

функције могу обављати само стручњаци из реда правника, што је и разумљиво, с обзиром на предмет и садржај њиховог рада. Нормативно уређење институције локалног омбудсмана у Закону је веома рестриктивно и остављена је могућност јединицама локалне самоуправе да у оквиру своје нормативне надлежности (статути општина и одговарајуће одлуке) екстензивније примене различита решења. Ово је и разумљиво имајући у виду да је реч о новој институцији која није довољно јасно нормирана ни по вертикали (локални, град Београд,⁹⁹³ покрајински и републички ниво) у погледу надлежности, као и у погледу организације.

Назив институције Грађански бранилац (омбудсман)⁹⁹⁴ мењан је у Заштитник грађана чиме је усаглашен са републичком регулативом у овој области,⁹⁹⁵ и тиме су отклоњене и евентуалне термилошке нејасноће.

Треба нагласити да локални омбудсмани, поступајући по притужбама грађана или сопственој иницијативи, своје деловање ограничавају на контролу рада управе у јединицама локалне самоуправе и не могу поступати поводом притужби које се односе на рад републичких органа и организација. На овај начин се успоставља прецизно разграничење у односу на рад Заштитника грађана на републичком нивоу. Такође, конституисање институције омбудсмана на локалном нивоу факултативног је карактера, уз могућност да ова институција може бити формирана за једну или више јединица локалне самоуправе (заједнички омбудсман).⁹⁹⁶

Формирање институција локалних омбудсмана веома је значајно због тога што је питање заштите људских права и слобода посебно уочљиво на основном нивоу организације државе, где се најчешће и дешавају њихове повреде.

993 Члан 52 Закона о главном граду („Службени гласник РС“, бр. 129/07).

994 Члан 97 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07).

995 Члан 97 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14) и Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

996 Члан 97 став 2 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14).

7. Рад институције Заштитника грађана у периоду од 2009. до 2014.

– емпиријска анализа

Институција Заштитника грађана од почетка свог рада остварила је значајне активности на плану заштите људских права и слобода. Према подацима који се одnose на рад институције, а садржани су у одговарајућим извештајима,⁹⁹⁷ види се да се грађани у великом броју обраћају овој институцији за заштиту повређених или ускраћених права и слобода (табела 1).

Табела 1. Подаци о обраћањима грађана Заштитнику грађана

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
ПРИМЉЕНЕ ПРИТУЖБЕ	1.774	2.656	3.640	4.465	5.042	4.877
РАЗГОВОР СА ГРАЂАНИМА	1.741	2.865	4.182	4.422	5.098	4.913
ТЕЛЕФОНСКИ РАЗГОВОР СА ГРАЂАНИМА	5.044	5.058	7.312	9.991	12.027	12.288
РАЗНИ ПОДНЕСЦИ ГРАЂАНА	160	571	648	997	1.220	1.262
УКУПНО	8.719	11.150	15.782	19.875	23.387	23.340

Из презентованих података може се закључити да из године у годину расте број притужби, по којима институција поступа (2009. је поднето 1.774 притужбе, а 2014. – 4.877 притужби), односно да је у шестогодишњем периоду примљено укупно 22.454 притужбе. Ови подаци упућују на закључак да се стално увећава интересовање грађана за институцију Заштитника грађана. Истовремено, закључак је и да се повећава број повреда права и слобода за чију заштиту се тражи поступање Заштитника грађана. Треба приметити да је у последњој години посматраног периода (2014) забележен благ пад укупног броја достављених притужби у односу на претходну годину (2013). Ово смањење у укупном броју притужби износи 148 или 2,95%. Посматрано у целини, присуство омбудсманске заштите у пракси је све веће, посебно ако се има у виду да је

997 Емпиријски подаци, који су предмет анализе рада институције Заштитника грађана, у периоду 2009–2014. садржани су у годишњим извештајима институција који су достављани на усвајање Народној скупштини Републике Србије. Видети ближе, Редовни годишњи извештаји Заштитника грађана за 2009, 2010, 2011, 2012, 2013. и 2014. Вид. <http://www.ombudsman.rs/>

поред поступања по притужбама, Заштитник грађана у посматраном периоду обавио и друге бројне активности које су допринеле решавању проблема и без непосредне интервенције.

Табела 2. Поступање Заштитника грађана по поднетим притужбама

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
ОДБАЧЕНЕ ПРИТУЖБЕ	653	952	1.319	2.055	2.560	2.778
ОДБИЈЕНЕ ПРИТУЖБЕ	178	574	502	1.078	1.203	1.042
ПРИТУЖИОЦИ ОДУСТАЛИ	51	39	65	110	142	113
ПРЕПОРУКЕ	44	229	187	375	183	833
МИШЉЕЊА	8	1	9	113	32	20

Анализирајући поступање Заштитника грађана по поднетим притужбама (табеле 1. и 2), закључује се да је висок проценат притужби одбачен, односно одбијен, те да су притужбиоци одустали од притужби (од укупно 22.454 притужби одбачено је и одбијено, или је подносилац одустао, укупно 15.414 притужби). Очигледно је да у поднетим притужбама нису испуњене одговарајуће процесне и друге претпоставке за поступање Заштитника грађана или да се неосновано указује на повреду права. Грађани се олако одлучују за интервенцију институције и у случајевима где таквој интервенцији нема места. Институција Заштитника грађана је у јавности препозната као „место“ где се може тражити заштита права, али није довољно објашњено о каквој је институцији реч, па је отуда уследило подношење притужби које *de facto* и не пружају довољно основа за поступање. Дакле, неопходно је даље промовисати институцију Заштитника грађана у медијској сфери како би грађани добили потпуније информације о институцији и могућностима заштите сопствених права.

Ауторитет институције Заштитника грађана доприноси да у извесном броју случајева (видети табелу 2) одређени број институција на чији рад се односе притужбе, по сазнању да је поступак инициран, и пре поступања Заштитника грађана, отклањају учињене пропусте у свом раду који су резултирали подношењем притужбе. Очигледно да сама могућност деловања омбудсмана има на државне органе „...наглашено психолошко (превентивно дејство) тако да он обавља своју функцију... и не радећи

ништа“.⁹⁹⁸ У поступку по притужби (или сопственој иницијативи) Заштитник грађана поступа тако да доноси: (1) препоруке и (2) мишљења, односно (3) даје одговарајуће иницијативе (за измену постојећих прописа, односно доношење нових).

Поступајући по притужбама, Заштитник грађана је, након што је утврдио да постоје пропусти у раду органа управе, у посматраном периоду, упутио 1.851 препоруку. На тај начин, Заштитник грађана је органима указао на конкретне пропусте у раду и предложио начин њиховог отклањања. Важно је нагласити да, указујући на конкретан случај и начин отклањања уочене повреде права, Заштитник грађана истовремено и превентивно делује, спречавајући будуће сличне пропусте у раду државних органа који би могли довести до понављања повреда права.

У посматраном периоду Заштитник грађана је упутио и одређени број мишљења, покушавајући да саветима делује превентивно како би рад органа управе и, коначно, заштита људских права, били унапређени. Један број мишљења је упућен Влади РС и Народној скупштини поводом припреме прописа (предлози закона и подзаконских аката), који су се односили на уређење питања из области заштите права грађана.

Део својих активности (посебно у 2013. и 2014) Заштитник грађана РС је усмерио на законодавне иницијативе⁹⁹⁹ и предлоге за оцену уставности, у настојању да се изменом постојећих или доношењем нових прописа унапреди заштита људских права.

Посебно су значајне законодавне иницијативе које су се односиле на остваривање имовинских права грађана. У том смислу, поднета је иницијатива за усаглашавање рокова предвиђених Законом о враћању одузете имовине и обештећењу¹⁰⁰⁰ и Законом о рехабилитацији,¹⁰⁰¹ којом је иницирано утврђивање додатних рокова за подношење захтева за враћање конфисковане имовине. Овом иницијативом тражено је да се додатни рок продужи до истека рока предвиђеног за подношење захтева за рехабилитацију.

998 М. Давинић, „О значају институције омбудсмана за правни систем“, *Правни живот*, бр. 10/2007, 723.

999 Када је реч о законодавним иницијативама, Заштитник грађана користи ову могућност ако су кумулативно испуњена два услова: (1) када је неопходно да се текст закона или предлога закона измени или допуни како би се осигурало остваривање права грађана гарантованих одговарајућим правним актима (Устав, закони, општи акт, ратификовани међународни уговор) и (2) када други овлашћени предлагач (најчешће влада) не користи своју законодавну иницијативу на начин којим се обезбеђује поштовање, остваривање и заштита права грађана. Вид. члан 18 став 1 Закона о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

1000 Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11).

1001 Закон о рехабилитацији („Службени гласник РС“, бр. 92/11).

Илустративан је пример законодавних иницијатива Заштитника грађана за измену Закона о буџетском систему¹⁰⁰² која се односи на остваривање и заштиту права запослених особа са инвалидитетом (радно ангажовани по уговору и на одређено време), као и иницијатива за измену Закона о безбедности саобраћаја¹⁰⁰³ у погледу обавезе грађана за замену возачких дозвола и пре истека рока за које су издате. Иако је реч о правима знатног броја грађана, ове иницијативе Заштитника грађана нису прихваћене. Посматрано у целини, поднете законодавне иницијативе Заштитника грађана, иако су биле оправдане и правно утемељене, Влада РС их није прихватила, што указује на постојање „неразумевања“ на релацији Заштитник грађана – Влада о важним питањима која се односе на права грађана.

Даља анализа поднетих притужби које су, у посматраном периоду, поднете Заштитнику грађана РС показује да су оне фокусиране на осам категорија људских права (видети табелу 3) и да су међу њима доминантне четири категорије: (1) право на добру управу; (2) економска, социјална и културна права; (3) грађанска и политичка права и (4) права детета. Региструје се значајније повећање притужби и у сфери заштите права националних мањина и лица лишених слободе. У циљу ефикасније заштите мањинских права и слобода Заштитник грађана РС је изменио структуру своје организације и формирао посебне локалне канцеларије.¹⁰⁰⁴

1002 Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 63/13 и 108/13).

1003 Закон о безбедности саобраћаја („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 32/13).

1004 Посебне, локалне канцеларије су формиране Одлуком Заштитника грађана РС у општинама Прешево, Медвеђа и Бујановац. Видети ближе, Одлука о образовању локалних канцеларија, („Службени гласник РС“, бр. 91/09).

Табела 3. Притужбе према повређеним правима

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
ГРАЂАНСКА И ПОЛИТИЧКА ПРАВА	306	893	903	963	949	902
ЕКОНОМСКА, СОЦИЈАЛНА И КУЛТУРНА ПРАВА	642	971	1.708	1.790	2.380	1.994
ПРАВО НА ДОБРУ УПРАВУ	662	1.328	1.404	2.112	2.007	2.146
ПРАВА ДЕТЕТА	160	205	391	669	526	532
ЛИЦА ЛИШЕНА СЛОБОДЕ	81	78	384	119	112	70
ЛИЦА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ	52	40	153	98	136	124
НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ	54	29	221	209	161	59
РОДНА РАВНОПРАВНОСТ	40	28	34	55	94	111
УКУПНО	1.997	3.572	5.198	6.015	6.365	5.938

Обављајући једну од својих класичних функција, која се односи на заштиту права на добру управу, Заштитник грађана је упутио велики број препорука (укупно 9.659 у периоду 2009–2014) надлежним републичким органима, организацијама и установама указујући на пропусте у њиховом раду који су резултирали одговарајућим повредама права грађана. Полазећи од адресата препорука које су упућене, види се да доминантно место заузимају министарства, органи локалне самоуправе и установе у области социјалне заштите. Иако су побројани субјекти наглашено присутни као примаоци препорука, многи од њих су пропустили да у остављеном року изврше препоруке, односно поступе по налогу Заштитника грађана који је садржан у њима.¹⁰⁰⁵

1005 Субјекте који предњаче у неизвршењу препорука Заштитник грађана назива „лидерима“ и ту су на првом месту републичка министарства, органи локалне самоуправе, установе у области социјалне заштите и јавна предузећа. Сви побројани субјекти су корисници буџетских средстава и у својој надлежности имају широк дијапазон права чије остваривање грађани очекују. Видети ближе, *Извештај Заштитника грађана РС 2013*, Службени гласник РС, стр. 249.

Табела 4. Органи којима су упућене препоруке¹⁰⁰⁶

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
МИНИСТАРСТВА	48	51	96	99	54
ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	24	22	93	48	54
РЕПУБЛИЧКЕ АГЕНЦИЈЕ	21	0	7	0	11
УСТАНОВЕ У ОБРАЗОВАЊУ	16	27	40	16	15
УСТАНОВЕ У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ	14	19	10	44	24
ЗАТВОРИ	7	0	13	2	12
ОРГАНИ ОБАВЕЗНОГ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА	3	14	23	14	10
УПРАВЕ У САСТАВУ МИНИСТАРСТАВА	2	26	11	8	9
ОСТАЛО	5	58	30	32	23
УКУПНО	143	217	323	230	212

Анализирајући садржај упућених препорука, долази се до закључка да се у овом периоду највећи број препорука односио на неостваривање, односно повреду (1) права на добру управу и (2) права детета. Такође, важно је уочити да се већи број препорука односио и на заштиту права националних мањина.

Кад је реч о заштити права лица лишених слободе, потребно је нагласити да ова категорија лица ужива заштиту Заштитника грађана, како у сфери вршења његових редовних делатности, тако и у области обављања функције националног превентивног механизма. Наиме, како је објашњено, од 2012, од када Заштитник грађана обавља и ову додатну функцију, односно врши надзор над поштовањем права лица лишених слободе у смислу одговарајуће конвенције, број донетих препорука у односу на ову категорију лица знатно се увећао (видети табелу 5). На значај обављања послова националног превентивног механизма Заштитника грађана, односно потребу посебне заштите лица лишених слободе, упућује и број препорука донетих у овој области. У периоду 2012–2014. Заштитник грађана, као национални превентивни механизам, упутио је 860 препорука, а штитећи сва остала угрожена права, упутио је 1.352 пре-

¹⁰⁰⁶ Увидом у Годишње извештај Заштитника грађана РС види се да за 2009. није дат приказ упућених препорука по институцијама (органима) којима су упућене, па због тога у табели нису приказани подаци.

поруке. Дакле, практично, половина укупне активности Заштитника грађана односила се на деловање ове институције у функцији националног превентивног механизма.

Табела 5. Препоруке према областима повређених права¹⁰⁰⁷

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ	15	24	13	12	33
РОДНА РАВНОПРАВНОСТ	0	0	3	35	26
ПРАВА ДЕТЕТА	45	62	95	62	80
ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ	2	1	38	15	63
ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА	9	44	54	17	29
ПРАВО НА ДОБРУ УПРАВУ	47	78	101	89	568
ОПШТА ЉУДСКА ПРАВА	22	8	19	0	0
УКУПНО	140	217	323*	230**	799***

* У току 2012. Заштитник грађана је, обављајући послове националног превентивног механизма, упутио је додатних 229 препорука, које нису представљене у табели 5 (укупно 242 препоруке које су се односиле на лица лишена слободе), тако да је укупан број препорука износио 552.

** У току 2013. Заштитник грађана је, обављајући послове националног превентивног механизма, упутио додатне 263 препоруке, које нису представљене у табели бр. 5 (укупно 275 препорука које су се односиле на лица лишена слободе), тако да је укупан број препорука износио 463.

*** У току 2014. Заштитник грађана је, обављајући послове националног превентивног механизма, упутио додатних 345 препорука, које нису представљене у табели бр. 5 (укупно 378 препорука које су се односиле на лица лишена слободе), тако да је укупан број препорука износио 1.044.

Полазећи од карактера институције Заштитника грађана РС, значајна је сарадња коју она остварује са другим специјализованим и независним органима (Повереник за информације од јавног значаја, Повереник за заштиту равноправности и др.). Суштина ове сарадње јесте унапређивање остваривања и заштите људских права. Полазећи од метода рада Заштитника грађана, ова институција поступа по притужбама грађана након што су се претходно обратили поменути специјализовани институцијама. Изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак контроле и пре него што се

¹⁰⁰⁷ Увидом у *Годишњи извештај Заштитника грађана РС* види се да за 2009. није дат приказ упућених препорука по областима повређених права, па због тога у табели нису приказани подаци.

грађани обратe другом специјализованом органу. Реч је о ситуацијама када прети опасност наношења ненадокнадиве штете по подносиоца притужбе или је у питању повреда принципа добре управе. Такође, значајно је да се грађани могу обратити Заштитнику грађана притужбом на рад и других специјализованих органа за заштиту права, уколико постоје пропусти у њиховом раду. Дакле, на овај начин, Заштитник грађана, у извесном смислу, „контролише“ рад других органа чија је делатност, такође, усмерена на заштиту људских права и слобода.

Када је реч о међуинституционалном односу Заштитника грађана и осталих омбудсманских институција на покрајинском и локалном нивоу у Републици Србији, у пракси се уочавају одређена поступања која нису у складу са законом. Ово се испољава у раду по притужбама из надлежности Заштитника грађана. Наиме, и поред законске обавезе да покрајински и локални омбудсмани приме притужбе из надлежности Заштитника грађана и проследе их овој институцији, омбудсмани на нижем нивоу упуштају се у поступање и на тај начин могу да проузрокују непотребне штетне последице.¹⁰⁰⁸

Очигледно је да у остваривању принципа разграничења територијалне надлежности Заштитника грађана и покрајинског и локалних омбудсмана (*ratione loci*), односно принципа стварне надлежности (*ratione materiae*) између ових органа, у пракси постоје одређени проблеми које је могуће елиминисати прецизнијим законским регулисањем.

Најопштије, може се закључити да Заштитник грађана (као и институције овог типа на покрајинском и локалном нивоу) у поступку *sui generis*, који је лишен уобичајеног административног формализма и због тога много ефикаснији, штити људска права на такав начин да утиче на органе јавне власти у циљу отклањања пропуста у њиховом раду, који доводе до повреда права. Заштитник грађана, дајући препоруке или мишљења и подносећи иницијативе, не одлучује о правима и интересима грађана, нити су акти ове институције правно обавезујући. Међутим, ова институција снагом аргумената и сопственим ауторитетом најнепосредније утиче на субјекте којима се обраћа да отклоне учињене пропусте и унапреде начин свог рада како би биле избегнуте повреде права. Такође, непоступање субјеката по препорукама и другим актима које им упућује Заштитник грађана има за последицу да ова институција може користити друга овлашћења којима се потврђује ауторитет ове функције. Наи-

1008 Потребно је у Закону о заштитнику грађана прецизније уредити питања надлежности између омбудсмана АП и јединица локалне самоуправе и Заштитника грађана РС – вид. *Годишњи извештај Заштитника грађана РС 2013*, Службени гласник РС, 38.

ме, Заштитник грађана може о непоступању обавестити јавност, Народну скупштину или Владу РС, односно препоручити утврђивање одговорности функционера који руководе органима који нису поступили по препоруци. Могућност јавног оглашавања Заштитника грађана постоји и у случајевима истицања позитивних примера који су допринели поправљању рада органа управе чиме се подстиче решеност ових органа да ефикасно обезбеђују остваривање права грађана и њихову заштиту.

Кад је реч о делокругу рада Заштитника грађана, поред постојећих законских решења, треба *de lege ferenda* тражити могућност већег ангажовања ове институције на плану посредовања између грађана и органа управе (пружање „добрих услуга“). На овај начин би се афирмисала превентивна компонента у поступању Заштитника грађана са циљем унапређења рада органа управе и заштите људских права и слобода. У истом смислу, треба проширити обим законодавне иницијативе, тако да се она односи не само на републичке прописе него и на друге акте од значаја за остваривање слобода и права грађана.

Ефикасност институције Заштитника грађана умногоме зависи од благовременог достављања квалитетних података који се односе на потенцијалне или учињене повреде слобода и права грађана. Постојећи механизам обавештавања, који се углавном заснива на личној иницијативи (и личном интересу), требало би унапредити успостављањем одговарајућег контролног система већ на нивоу појединих органа или јавних служби, чији би рад био координисан уз пуну сарадњу са Заштитником грађана.

8. Сарадња Заштитника грађана са институцијама које не контролише и невладиним сектором

Поред сарадње са органима и институцијама чији рад контролише, Заштитник грађана сарађује и са осталим државним органима, јер је реч о институцијама које су веома значајне за функционисање политичког система у целини, као и остваривање људских права и слобода.¹⁰⁰⁹

У том смислу, значајна је сарадња са Народном скупштином Републике Србије. Ова сарадња се манифестује кроз рад скупштинских одбора који се баве темама из надлежности Заштитника грађана. Неки од ових одбора разматрају Извештаје о

¹⁰⁰⁹ Реч је о Народној скупштини, председнику Републике, Влади РС, Уставном суду, судовима и јавним тужилаштвима и др.

раду Заштитника грађана и поводом одређених тема, које се тичу проблема заштите људских права, доносе своје закључке и на други начин доприносе унапређењу рада ове институције и система заштите људских права и слобода.¹⁰¹⁰ У појединим областима (родна равноправност, права детета) Заштитник грађана интензивира своју сарадњу са скупштинским одборима као резултат ширих међународних активности у којима ова питања добијају приоритет.¹⁰¹¹

Сарадњу са Народном скупштином Заштитник грађана остварује и кроз јавна саслушања у Народној скупштини. Реч је о тематском бављењу појединим питањима која су значајна за рад обе институције.¹⁰¹²

Институција Заштитника грађана, како је већ објашњено, има статус националне институције за заштиту људских права (NHRI). Полазећи од оваквог статуса Заштитника грађана, у сарадњи са Народном скупштином Републике Србије, усвојени су одговарајући принципи (Београдски принципи), којима је прецизирана сарадња националних институција за заштиту људских права и парламената.¹⁰¹³

Сходно одредбама усвојених принципа, сарадња националних институција за заштиту људских права и парламента требало би да се остварује већ у почетној фази нормирања статуса ових институција, односно у фази разматрања нацрта закона којим се успостављају националне институције за заштиту људских права. Наиме, националним правним прописима, усклађеним са међународним стандардима, требало би омогућити остваривање (1) независности и (2) непосредне одговорности националних институција за заштиту људских права парламенту. Парламент, као највише законо-

1010 У периоду 2011–2014. Заштитник грађана је био „стално присутан“ на скупштинским одборима, и то посебно на Одбору за правосудје и управу, Одбору за заштиту људских и мањинских права и Одбору за контролу служби безбедности. Вид. Годишњи извештај о раду скупштинских одбора Народне Скупштине (2011–2014).

1011 Одговарајућа тела УН (агенције и др.) иницирале су сарадњу са националним парламентима и у том смислу се организују међународне конференције, каква је одржана у Београду под називом „Међународна конференција о односу парламента и националних институција за заштиту људских права, Београд 2012. Видети ближе, www.ombudsman.rs/attachments/2181_Beogradski_principi.pdf.

1012 У току 2012. Заштитник грађана је у Народној скупштини учествовао у раду поводом јавних саслушања на тему „Народна скупштина на путу европских интеграција“ и „Извршење пресуда Европског суда за људска права – случај Србија“, као и јавно саслушање на тему заштите деце од злоупотреба на интернету. Видети ближе, *Извештај Заштитника грађана за 2012*, Службени гласник РС.

1013 Београдски принципи усвојени су у оквиру међународне конференције одржане у фебруару 2012. под називом „Међународна конференција о односу парламента и националних институција за заштиту људских права“.

давно тело, требао би да има искључиву надлежност, како над доношењем прописа на основу којих се формирају ове институције, тако и свим каснијим изменама и допунама ових прописа, које би требало да уследе тек након обављених консултација са релевантним представницима NHRI и цивилног друштва. Наведене измене и допуне прописа требало би да уследе у циљу обезбеђења независности ових институција, односно њиховог ефикаснијег функционисања.¹⁰¹⁴

Парламенти би требало да обезбеде и финансијску независност националних институција за заштиту људских права, и то дефинисањем посебних одредаба о њиховом финансирању, у оквиру закона о оснивању ових институција.

Такође, узимајући у обзир значај међународних аката, којима се успостављају стандарди заштите људских права и слобода, указано је и на потребу сарадње националних институција за заштиту људских права и парламената и у овој области. Наиме, националне институције треба активно да учествују већ у току поступка ратификације ових аката, у оквиру којег би требало да имају консултативну функцију, али и у процесу примене наведених међународних прописа. У том смислу, посебно су значајне смернице националних институција за заштиту људских права које се односе на избор одговарајућег начина испуњена међународних обавеза државе у погледу заштите људских права и слобода. Вршећи наведене активности, ове институције, као независни државни органи треба да врше и контролну функцију, у оквиру које извештавају релевантне међународне субјекте у којој мери држава штити људска права и слободе и спроводи упућене препоруке у овој области.¹⁰¹⁵

Имајући у виду да велики број невладиних организација (НВО) своју делатност остварује у сфери заштите људских права и слобода, разумљиво је да Заштитник грађана сарађује са њима, и то како поводом конкретних случајева у којима долази до повреде људских права и слобода, тако и у смислу генералне превенције и заштите људских права.¹⁰¹⁶

Поводом појединачних случајева повреда људских права, Заштитник грађана реагује препорукама у којима указује на начин како да учињене повреде буду отклоњене,

1014 Видети ближе, Београдски принципи, www.ombudsman.rs/attachments/2181_Beogradski_principi.pdf.

1015 *Ibid.*

1016 Друга половина XX века је означена као епоха невладиних организација. Већ током израде Повеље ОУН, невладине организације су имале значајну улогу у Сан Франциску и предлагале да се у текст Повеље унесу и одредбе о људским правима, као и да се невладиним организацијама призна институционално прикључење УН. Т. Бургентал, *Међународна људска права*, Магистрат, Сарајево 1998, 174 и даље.

посебно када је реч о „рањивим“ групама (жене, деца, лица лишена слободе, мањинске групе, особе са инвалидитетом и др.). У поступку праћења спровођења препорука Заштитника грађана, значајна је активност невладиних организација, посебно у погледу деловања ових организација и својеврсних утицаја на адресате препорука да их изврше. Јер, њихове групе „за притисак“ јавно и медијски промовишу потребу спровођења препорука Заштитника грађана и то је суштински најдиректнији облик сарадње ове институције са невладиним сектором. Такође, Заштитник грађана остварује активну сарадњу са невладиним сектором учествујући у различитим манифестацијама (панел дискусије, радионице и сл.) посвећеним питањима заштите људских права које организује овај сектора. У том смислу, посебно су значајни међународни акти који подстичу сарадњу националних институција за заштиту људских права и невладиних организација, и то како у поступку прикупљања информација, на основу којих ове институције доносе своје акте, тако и у поступку њиховог спровођења.

Једна од најзначајнијих претпоставки за делотворан рад националних институција за заштиту људских права је њихова независност. У том смислу, један од неопходних услова јесте финансијска независност ових институција. Већ у прописима који регулишу њихово оснивање требало би да постоје одговарајуће одредбе о финансијском статусу ових институција.

9. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Институционална заштита људских права и слобода најпотпуније се остварује у оквиру институције омбудсмана која није једини облик ове заштите. Средином седамдесетих година XX века долази до настанка и других облика самосталних и независних контролних органа и тела,¹⁰¹⁷ који у оквиру своје надлежности имају овлашћења да штите поједине сегменте људских права и слобода. Правна природа ових органа и тела није јасно профилисана и та категорија није хомоген правни појам који би био јасно издвојен у оквиру јавног права. Илустрације ради, у Француској, ова независна тела имају колегијални карактер и оно што је битно, препознатљива су по компетентности лица која су, на одређени мандатни период, именована у њиховом саставу. Њихова

¹⁰¹⁷ Ове институције су познате под називом комесари, независне канцеларије, комисије, савети, повереници и сл.

овлашћења су широко постављена, тако да могу да доносе одређене прописе и контролишу рад државних органа и у том смислу дају (попут медијатора) мишљења и препоруке.¹⁰¹⁸

Анализирајући правни система Републике Србије, када је реч о контролним органима и телима, запажа се да су суштинске промене започете прво на локалном и покрајинском,¹⁰¹⁹ а потом и на републичком нивоу. Донета су два значајна закона којима су у правни систем уведене институције Повереника за информације од јавног значаја (2004)¹⁰²⁰ и Заштитника грађана (2005). Нешто касније, дефинисан је и посебан контролни орган – Повереник за заштиту равноправности, који непосредно врши заштиту људских права (2008).¹⁰²¹

Полазећи од законске дефиниције, Повереник за информације од јавног значаја¹⁰²² (у даљем тексту Повереник) јесте самосталан државни орган који је независан у вршењу своје надлежности. Његова самосталност огледа се, пре свега, у чињеници да ова институција у свом раду не тражи и не прима налоге и упутства других државних органа и тела. Такође, Законом је предвиђен и имунитет, као претпоставка независности Повереника, и он не може бити позван на одговорност за изнето мишљење или учињени предлог поводом поступања у конкретним случајевима. Такође, Повереник не може бити притворен у кривичном поступку покренутом поводом кривичног дела учињеног у вршењу своје надлежности, без одобрења Народне скупштине.¹⁰²³

С обзиром на значај институције Повереника и важност контролне функције коју обавља, предвиђено је да његов избор врши Народна скупштина Републике Србије, на период од седам година, већином гласова свих народних посланика, из реда афирмиса-

1018 Неки од ових органа су веома значајни (по положају и надлежности): Национална комисија за информисање и слободе (1978), Национална комисија за комуникације и слободе (1986), Савет за конкуренцију (1986), Комисија за заштиту потрошача (1983), Комисија за приступ административним документима (1978), Национална комисија за контролу нарушавања приватности (1991). Вид. Г. Бребан, *Административно право Француске*, Службени лист, ЦИД, Београд, Подгорица 2002, 65 и 66.

1019 Како је већ објашњено, омбудсман је прво uveden на локалном и покрајинском нивоу, Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02) и Законом о утврђивању надлежност АП Војводине („Службени гласник РС“, бр. 6/02).

1020 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).

1021 Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/09).

1022 У вршењу функције контроле, Поверенику помаже и заменик (који се бира по истој процедури као и Повереник), као и посебна Стручна служба.

1023 Члан 32 Закона о информацијама од јавног значаја.

них стручњака доказаних у пракси у области заштите и унапређења људских права.¹⁰²⁴ У истом смислу, Закон предвиђа да Повереник не може да обавља функцију у другом државном органу, односно да не може бити политички ангажован.

Суштина деловања институције Повереника јесте омогућавање остваривања права на слободан приступ информацијама и заштита података о личности. У оквиру надлежности Повереника могуће је уочити неколико сегмената деловања. Законом је прецизирано да Повереник има превасходно контролна овлашћења која се огледају у праћењу извршавања обавеза органа власти на различитим нивоима. О својим запажањима Повереник извештава Народну скупштину и ширу јавност користећи различите облике комуникације (писани извештаји, саопштења, конференције за штампу, учешће на научним и стручним скуповима и семинарима и сл.). Посматрано у целини, деловање Повереника се испољава у два основна облика: (1) превентивном деловању и (2) мериторном одлучивању.

На основу запажања до којих долази у раду Повереник превентивно делује дајући иницијативе за доношење нових или измену постојећих прописа. Такође, овлашћен је да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката. У истом смислу, иницира унапређење права на приступ информацијама од јавног значаја. Посебан облик превентивног деловања испољава се кроз предлоге које Повереник даје државним органима за предузимање мера у циљу унапређења њиховог рада у оквиру законских овлашћења којима располажу. Превентивно деловање Повереника има и едукативни аспект кроз предузимање мера за обуку запослених у државним органима и њиховим упознавањем са обавезама у вези са приступом информацијама од јавног значаја.

Повереник, за разлику од других контролних институција (пре свих Заштитника грађана, чије одлуке нису правно обавезујуће) и мериторно поступа по жалбама против одлука (решења) државних органа којима су повређена права грађана поводом информација од јавног значаја и заштите података о личности. Контрола Повереника представља облик инстанционе контроле у поступку по жалби на одлуку државног органа и завршава се доношењем управног акта (решења), који је за државни орган коначан, обавезујући и извршан.

¹⁰²⁴ Закон предвиђа строге услове у погледу избора лица за вршење ове функције, и то правну стручну спрему и најмање десет година радног искуства. Вид. члан 30. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Појам информације, у овом смислу, обухвата податке и друге чињенице које се налазе у поседу органа јавне власти, односно јавних овлашћења. Сврха овог облика информисања јесте увид у рад и поступање субјеката који обављају јавна овлашћења, односно врше функцију власти или управљају другим јавним пословима.¹⁰²⁵

Право на приступ информацијама је уставно право, које је гарантовано Уставом Републике Србије и представља део ширег права на обавештеност.¹⁰²⁶ Наиме, уставно је право грађана да буду истинито, потпуно и благовремено обавештавани о питањима од јавног значаја и ово право доследно се реализује кроз средства јавног обавештавања. Поред ове „опште обавештености“, свако, појединачно, има право и на приступ подацима „...који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом“.¹⁰²⁷ Овом формулацијом је изражена слобода приступа информацијама која не би смела бити ускраћена, односно чије неостваривање представља основ за деловање Повереника и покретање механизма заштите који је законом предвиђен.

Иако је реч о веома значајном корпусу људских права и слобода, Повереник за информације од јавног значаја није уставна категорија и његове надлежности су предвиђене посебним законом. Првобитни законски текст којим су дефинисане надлежности Повереника мењан је и његове надлежности проширене и на слободан приступ подацима о личности.¹⁰²⁸ Ово је логична последица односа ове две области података које су уско повезане и у многим државама је контрола остваривања и заштита ових права обједињена у рукама једног органа.¹⁰²⁹ Дајући овлашћења Поверенику да поступа не само у области остваривања и заштите права на приступ информацијама већ и у заштити података о личности, снажније је профилисана његова функција као посебног контролног органа.

У основном одређењу, овај закон дефинишу право на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти и орган који треба да омогући остваривање овог права (Повереник за информације од јавног значаја). Дефинишући

1025 З. Јелић, „У сусрет законском регулисању слободног приступа информацијама“, *Економика*, бр. 3/02.

1026 Устав Републике Србије од 1990. није предвиђао право на слободан приступ информацијама.

1027 Члан 51 став 2 Устава РС.

1028 Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08).

1029 То је случај у Мађарској, Великој Британији, Словенији, Естонији. Д. Миленковић, *Приступ информацијама, заштита података о личности и тајност информација*, Комитет правника за људска права, Београд 2009, 70 и даље.

појам информације од јавног значаја, овај закон прецизира да је реч о информацији „... којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна“.¹⁰³⁰

За разумевање функције Повереника, неопходно је указати на неке елементе који се односе на садржину права на приступ информацијама од јавног значаја и на начин његовог остваривања. Право на приступ информацијама од јавног значаја обухвата три права: (1) право на обавештење о томе да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је таква информација доступна; (2) право да се информација учини доступном, односно да се омогући увид у документа, која садрже наведене информације и (3) право на копију документа који садржи ове информације.

Постојање оправданог интереса јавности да сазна информацију која се налази у поседу јавне власти претпоставља се, осим уколико орган власти не докаже супротно. У случају информација које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва, због њиховог значаја, оправдани интерес јавности увек постоји и супротно није могуће доказивати. У погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, забрањена је било каква дискриминација, а законским одредбама је посебно зајемчена једнакост јавних гласила у овом смислу.¹⁰³¹

Уколико органи јавне власти на било који начин повреде ово право, тражилац информације се може обратити Поверенику у циљу заштите свог права, односно поднети жалбу овој институцији уколико орган власти: (1) одбаци или одбије захтев тражиоца, и то у року од 15 дана од дана када му је достављено решење или други акт којим је његов захтев одбачен или одбијен; (2) у законом одређеном року не одговори на захтев тражиоца; (3) захтева уплату одговарајуће накнаде за издавање копије документа у коме се подаци налазе; (4) не стави на увид документ који садржи тражену информацију користећи сопствену опрему; (5) не стави на увид документ у којем се налази тражена информација на језику на којем је поднет захтев, а документ већ постоји на том језику; (6) на било који други начин отежава или онемогућава остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

1030 Члан 2 став 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04).

1031 Чл. 4–7. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Важно је истаћи да је законодавац изузео из надлежности Повереника акте које су донели највиши државни органи (Народна скупштина, председник Републике, Влада Републике Србије, Врховни суд Србије, Уставни суд и републички јавни тужилац) и он не може по било ком основу, без обзира на евентуална тражења, поступати поводом њих. Заинтересована лица могу покренути управни спор у циљу заштите свог права.¹⁰³²

Уколико утврди да је жалба недопуштена, неблагоприятна или изјављена од стране неовлашћеног лица, Повереник доноси одлуку којом одбацује жалбу. Међутим, ако нема наведених процесних сметњи, Повереник у току поступка утврђује чињенично стање и доноси мериторну одлуку. Уколико државни орган, након изјављене жалбе, а пре доношења одлуке по жалби, жалиоцу омогући приступ информацијама, односно уколико жалилац одустане од жалбе, Повереник закључком обуставља поступак. Законом је одређен и рок од 30 дана у којем Повереник треба да одлучи по жалби, односно донесе решење и тај рок почиње да тече од дана предаје жалбе.

Према првобитном законском тексту,¹⁰³³ требало је да Влада РС у случају непоступања органа по решењу Повереника обезбеди њихово извршење. Међутим, у пракси се догађало да се број неизвршених решења повећавао,¹⁰³⁴ што је утицало на ефикасност у поступању институције Повереника. Наиме, Повереник је тражио од владе да се примене мере за принудно извршење неновчаних обавеза утврђених законом.¹⁰³⁵ Међутим, влада се није одлучила за примену ових мера, али је поднела предлог за измену и допуну закона којим би се поступак административног извршења пренео у надлежност Повереника, што је Народна скупштина прихватила и закон је измењен.¹⁰³⁶ У складу са наведеним изменама, Повереник је добио овлашћење да спроводи административно извршење решења која доноси принудном мером, односно новчаном казном утврђеном у складу са законом¹⁰³⁷ и, што је важно, у поступку овог извршења није дозвољена жалба којом би се одложило извршење.

1032 Члан 22 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

1033 Члан 28 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04).

1034 Д. Миленковић, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја, Београд 2010, 113 и даље.

1035 Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 30/10).

1036 Закон о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 36/10).

1037 Посебно су „ефикасне“ новчане казне које се крећу у распону од 5.000 до 50.000 динара. Чл. 46–48 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

У погледу права јавности да буде упозната са радом органа који поседују информације од јавног значаја, у савременом законодавству из ове области, па и у законодавству Републике Србије, пажња је посвећена лицима која, штитећи јавни интерес, обавештавају контролна тела и ширу јавност о различитим злоупотребама, неправилностима и корупцији у државним органима. Реч је о категорији лица за која је уобичајен назив „узбуњивач“ (whistle blower).¹⁰³⁸ Ова лица, запослена у државном органу, уколико омогуће приступ информацијама од јавног интереса којима се, у складу са законским одредбама не може ограничити приступ, односно којима је, радњама органа власти, већ омогућен приступ, не могу бити позвана на одговорност уколико такве информације указују на постојање корупције, прекорачење овлашћења, нерационално поступање са јавним средствима, односно на било коју незакониту радњу органа власти. Потребно је нагласити да запослени има право на заштиту само уколико се испуне законом предвиђени услови да је запослени имао разлога да верује у тачност информације коју је примио, да при томе није примио неку корист у вези са омогућавањем приступа наведеним информацијама, као и да је пре него што је омогућио приступ информацијама о томе обавестио надлежни државни орган који није предузео мере за отклањање неправилности. Уопште, када је реч о овој категорији лица, њихов положај у упоредном законодавству различито је регулисан. Постојећа решења у правном систему Републике Србије не обезбеђују њихову адекватну заштиту узимајући у обзир важност података који се на овај начин презентују јавности.¹⁰³⁹

Контролна функција Повереника, поред контроле информација о којима је било речи, односи се и на контролу и заштиту података о личности. Ово проширење надлежности Повереника уследило је након доношења закона у овој области.¹⁰⁴⁰ Законом је прецизирано да послове заштите ових података обавља Повереник као самосталан државни орган, који је независан у вршењу своје надлежности.¹⁰⁴¹

У нормативном смислу, постављено је више циљева који се желе постићи, како поменути закон, тако и пратећим актима, али основни циљ је свакако да се у вези са обрадом података о личности „... сваком физичком лицу обезбеди остваривање и заштита права на приватност и осталих права и слобода“.¹⁰⁴²

1038 Назив је изведен из праксе британских уличних полицајаца који су дувањем у пиштаљку скретали пажњу да су затекли лице које врши неко кривично или противзаконито дело.

1039 У јавности је познато више случајева где су добре намере узбуњивача резултирале крајње неповољним исходом по њих – остајали су без посла и трпели друге врсте прогона.

1040 Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09, 68/12, 107/12).

1041 Члан 1 став 3 Закона о заштити података о личности.

1042 Члан 2 Закона о заштити података о личности.

Такође, да би се успешно остварила људска права у овој области, Закон је дефинисао шта се сматра податком о личности и на који начин се ти подаци презентују, односно како се доприноси потпуном заокруживању области података о личности и њиховој заштити.¹⁰⁴³

Физичко лице, у односу на податке којима располаже државни орган, има четири основна права, и то: (1) право да захтева да га руководилац органа истинито и потпуно обавести о подацима којима располаже, а који се односе на тражиоца;¹⁰⁴⁴ (2) право да изврши увид у податке који се на њега односе (право да прегледа, чита, слуша податке и да прави забележбе); (3) право да захтева исправку, односно допуну, ажурирање и брисање података, као и прекид и привремену обуставу података; (4) право да захтева копију података који се односе на њега.¹⁰⁴⁵

Уколико буде ограничено или повређено неко од наведених права, лице се може обратити Поверенику подношењем жалбе против акта државног органа којим је ограничење или повреда учињена. Уколико Повереник у току поступка утврди да је дошло до повреда права подносиоца жалбе, доноси решење којим обавезује државни орган на одређено чињење којим се учињена повреда отклања. Решење Повереника по жалби је обавезујуће, коначно и извршно и Влада РС у случају потребе може да обезбеђује извршење решења и да одреди модалитет самог извршења.

У погледу података о личности, надлежност Повереника је широко постављена и обухвата неколико важних активности, тако да поред описане контролне функције, Повереник има и легислативна овлашћења у погледу доношења и измене прописа из ове области, могућност давања препорука у циљу унапређења заштите података, као и низ активности на међународном нивоу које подразумевају како сарадњу са органима надлежним за надзор над заштитом података у другим државама, тако и прикупљање информација и састављање листе држава и међународних организација које имају одговарајуће уређену заштиту података.¹⁰⁴⁶

1043 Члан 3 Закона о заштити података о личности.

1044 Лице, посебно, има право да га руководилац органа обавести о томе да ли обрађује податке о њему и коју радњу обраде врши, које податке о њему обрађује, од кога су прикупљени подаци о њему, у које сврхе обрађује податке о њему, по ком правном основу обрађује те податке, у којим се збиркама података налазе подаци о њему, ко су корисници података о њему, које податке о њему користе, у које сврхе те податке користе, по ком правном основу користи податке о њему, коме се преносе подаци, који подаци се преносе, у које сврхе се преносе, по ком правном основу се преносе, у ком се временском року подаци обрађују. Видети ближе, члан 19 Закона о заштити података о личности.

1045 Чл. 19–22 Закона о заштити података о личности.

1046 Члан 44 Закона о заштити података о личности.

Поред постојећих законских одредаба у правном систему Републике Србије, Повереник у свом раду примењује и међународне норме и стандарде садржане у одговарајућим међународним документима.¹⁰⁴⁷

10. Повереник за заштиту равноправности

Остваривање права на равноправност грађана јесте једно од посебно значајних права у свим савременим друштвима, па отуда и његово неизоставно регулисање у уставима и међународним документима.¹⁰⁴⁸ У том смислу, и устави Републике Србије (Устав од 1990. и Устав од 2006) нису изузетак, што је део уставне традиције наслеђене из претходних државних творевина чији је део била и Република Србија.¹⁰⁴⁹

Утврђујући забрану дискриминације, Устав промовише право на равноправност као једно од основних људских права, што се експлицитно изражава уставним одређењем да су, пред Уставом и законом, сви једнаки.¹⁰⁵⁰ Уставом се, такође, наглашава да поред поменуте једнакости сви грађани имају право на једнаку законску заштиту, чиме се елиминише овај вид дискриминације. Када је реч о уставном одређењу које се односи на забрану „сваке дискриминације“, и у било ком облику (непосредна или посредна), наводе се и основи по којима се дискриминација може остварити. Редослед основа за дискриминацију – раса, пол, национална припадност, друштвено порекло, рођење, вероисповест, политичко или друго уверење, имовно стање, култура, језик, старост, психички или физички инвалидитет – у извесном смислу је резултат историјског искуства које указује на најчешће разлоге који су доводили до друштвене дискриминације.¹⁰⁵¹

Уставом се посебно скреће пажња на „позитивну дискриминацију“, која се односи на мере које држава може увести ради постизања пуне равноправности „...лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима“.¹⁰⁵²

1047 Вид. <http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti.html>.

1048 Посматрано упоредноправно, сви савремени устави регулишу право на равноправност, односно забрану дискриминације, као и универзални међународни акти. Вид., нпр., члан 1 Универзалне декларације о људским правима.

1049 Право на равноправност свих грађана (једнакост у правима и дужностима) проглашено је Уставом из 1946, члан 21 Устава ФНРЈ („Службени лист ФНРЈ“, бр. 10/46), што је потврђено Уставом из 1963, члан 33 Устава СФРЈ („Службени лист СФРЈ“, бр. 14/63) и Уставом из 1974, члан 154 Устав СФРЈ („Службени лист СФРЈ“, бр. 9/74).

1050 Члан 21 Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06).

1051 Члан 21 став 3 Устава Републике Србије.

1052 Члан 21 став 4 Устава Републике Србије.

Питање забране дискриминације јесте крупно политичко и правно питање, које има своју законску операционализацију у правном систему Републике Србије и изражено је доношењем посебног закона¹⁰⁵³ и увођењем институције Повереника за заштиту равноправности.¹⁰⁵⁴

Уставом је постављен општи оквир забране дискриминације, а у закону су дефинисани облици и случајеви дискриминације, односно поступци заштите од дискриминације. Имајући у виду значај и последице дискриминације, законом је дефинисано да свако има право на заштиту од свих облика дискриминације. Ово је посебно значајно јер се као субјекти дискриминације могу појавити и страни држављани који бораве у Републици Србији. На овај начин непосредно се остварују одредбе међународних уговора којима се регулишу права странаца на територији друге државе.¹⁰⁵⁵

Законским одредбама зајемчено је право свих грађана на једнак положај, односно правну заштиту и истовремено утврђена обавеза свих да поштују начело једнакости. Такође, закон забрањује дискриминацију, у свим облицима, независно од тога да ли се испољава као посредна¹⁰⁵⁶ или непосредна¹⁰⁵⁷ дискриминација, као повреда начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње или узнемиравање и понижавајуће поступање.

Истовремено, полазећи од значаја „добра“ које се штити (човек или више људи), као и броја лица према којима се одређени акти дискриминације врше, закон одређене радње дефинише као тешки облик дискриминације. У том смислу, закон наводи одређене облике који су предмет посебне пажња државних органа (тузилаштво, судови) и Повереника за заштиту равноправности.

Акти дискриминације се испољавају у различитим сферама и могу угрозити остваривање зајемчених људских права у области рада, остваривања верских слобода, образовања, коришћења здравствених услуга и у другим значајним сегментима друштвеног живота.

У циљу откривања наведених аката дискриминације и заштите људских права и слобода, оформљена је посебна институција, Повереник за заштиту равноправности, као независан и самосталан државни орган.

1053 Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/09).

1054 Члан 28 Закона о забрани дискриминације.

1055 Члан 3 став 2 Закона о забрани дискриминације.

1056 Члан 7 Закона о забрани дискриминације.

1057 Члан 6 Закона о забрани дискриминације.

Надлежност Повереника односи се, пре свега, на одлучивање по притужбама које се подносе у случају повреда права зајемчених овим законом. Закон познаје две категорије лица легитимисаних за подношење притужбе, и то: (1) лица која сматрају да су лично дискриминисана и (2) организације које се баве заштитом људских права уз сагласност лица у чије се име подноси притужба.

Законске претпоставке за поступање Повереника јесу да поводом заштите права чија се заштита тражи није вођен судски поступак, односно да такав поступак није у току. Такође, Повереник неће поступати по притужби уколико је, према наводима из притужбе и поднетим доказима, очигледно да нема повреде права, односно уколико је већ поступао у истој ствари, а нови докази нису понуђени. У току поступка, Повереник утврђује чињенично стање и у законом дефинисаном року обавезан је да донесе мишљење о томе да ли је у конкретном случају утврђена повреда права.

Важно је истаћи да је Повереник, за разлику од других контролних институција и тела, овлашћен да предлаже спровођење поступка медијације (мирења). Ово је посебан облик превентивног деловања јер се институционално покушава постићи решење насталог проблема, пре предузимања других радњи у поступку.¹⁰⁵⁸

Посматрајући у целини поступак који спроводи ова институција, уочава се поступност у њеном деловању. Наиме, уколико утврди да у конкретном случају постоји повреда права, односно да је извршена дискриминација, Повереник свој став изражава мишљењем субјекту у чијем је раду констатована дискриминација, са препоруком о начину отклањања утврђене повреда права. Уколико субјект не отклони повреду права, односно не поступи у складу са упућеном препоруком, Повереник је овлашћен да изрекне меру опомене, доношењем посебног решење против којег није дозвољена жалба. Као крајње средство које Повереник може користити у овом поступку, уколико све предузете радње и мере нису дале резултате, јесте могућност обраћања јавности и обавештавање о чињеницама које се односе на учињени акт дискриминације.

Значај функције заштите права од дискриминације путем ове институције изражава се и кроз могућност подношења тужбе суду у циљу иницирања судског поступка, у оквиру којег би, евентуално, била донета одговарајућа судска одлука којом се елиминишу последице учињеног акта дискриминације.¹⁰⁵⁹

1058 Поступак мирeња се спроводи у складу са одредбама Закона о медијацији („Службени гласник РС“, бр.18/05).

1059 У овом поступку се примењују одредбе Закона о парничном поступку, као и чл. 41 и 46 Закона о забрани дискриминације.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Институционална заштита људских права и слобода интегрално је изложена у раду као целини. Поједини аспекти овог система заштите и његови елементи, међутим, обрађени су посебно у појединим главама и у тим оквирима извођени су одговарајући закључци. Због оваквог третирања теме рада, а да би се избегла понављања, на овом месту, биће изложени они закључци који нису раније изнети.

Заштита људских права остварује се у друштву на различите начине и, посматрано историјски, мењали су се инструменти и облици ове заштите. Генеза система заштите људских права показује да се систем развијао, што је, коначно, резултирало савременим облицима ове врсте заштите.

Заједнички именоване свих историјски познатих облика заштите људских права и слобода јесте да су они увек остваривани у друштвеном простору и на релацији држава–грађанин. Посматрано на ширем друштвеном плану и у појединим државама, постојање људских права и слобода увек је представљало резултат борбе за њихово успостављање. Практично, историја цивилизације се своди на борбу за стицање и проширење људских права и слобода и, сагласно томе, њихову заштиту.

Идеје о људским правима и слободама имају филозофску основу, која је концентрисана око два темељна појма филозофије људских права: индивидуалности људског бића и самосталности његове личности. Систем заштите људских права и слобода треба да омогући остварење ових основних претпоставки у правцу човековог потпунијег „очовечења“ и остварења у друштву као мноштву различитих индивидуалности.

Успостављање људских права и слобода и повећање њиховог броја у новим друштвеним областима значи директно сужавање „простора“ за апсолутизацију власти, која својом агресивношћу увек има тенденцију ка доминацији над човеком.

Иако се трагови идеја о људским правима срећу у најстаријим цивилизацијама (Вавилон, Египат, античка Грчка, Рим) и оновременим правним документима, модерна мисао о људским правима као универзалним цивилизацијским вредностима настаје упоредо са развојем просветитељства и универзалности. Прецизније, мисаони систем либерализма, ослоњен на теорију права, изнедрио је људска права и слободе стварајући људима као појединцима могућност њиховог коришћења, а држави обавезу да се уздржава од угрожавања и повреда.

Међународна заштита људских права и слобода обележила је XX век, у којем је потврђено да интернационализација ове заштите представља његову будућност. Јер, суштински, заштита људских права садржи елементе који су надржавног карактера. Практично, заштита људских права у националним оквирима представља операционализацију међународног система заштите, што произлази из везе која постоји између заштите у оквиру међународних организација (од регионалних до универзалних) и националних механизма за заштиту људских права.

Специјалним процедурама у оквиру међународних организација (УН, Савет Европе, ЕУ, ОЕБС и сл.) и инструментима који се користе у оквиру ових организација, успоставља се нормативно дисциплинован ток у процесу остваривања ове заштите. Недвосмислено се показује да се савремени систем заштите људских права креће у правцу универзализације и успостављања модела чији садржај у националним оквирима зависи од демократске традиције и праксе, односно правне регулативе држава о којима је реч. Иако се у оквиру међународног права уочавају процеси фрагментације, где су људска права и њихова заштита пример посебног правног режима унутар система права, међународни аспект је, посматрано интегрално, општи оквир за њихово остваривање.

Паралелно са универзализацијом заштите људских права и слобода, или као њен посебан израз, уследило је успостављање Европског омбудсмана. Појава институције Европског омбудсмана у правном систему Европске уније представља симболички и фактички нову фазу у развоју омбудсманске заштите која баштини значајну институционалну традицију на националном нивоу. Дефинисање институције Европског омбудсмана означава даљу изградњу правног система Европске уније који је још увек непотпун у многим областима, тако да се доводи у питање његова системска конзистентност. Истовремено, на тај начин се афирмише и свест о европском држављанству и успоставља посебан механизам заштите права грађана Европске уније у односу на њене институције. Овај однос је оптерећен слабостима обухваћеним дифузним појмом лоше управе. Институција Европског омбудсмана је *par excellence* орган који у пракси штити европски грађански идентитет у распону од административних неправилности и пропуста у раду европске администрације до непотребног одуговлачења управних поступака и ускраћивања информација.

Интернационализацијом заштите људских права генерално се успостављају принципи на којима се заснивају модели ове заштите, пре свих Париски принци-

пи (усвојени у оквиру УН), којима је регулисано оснивање и функционисање националних институција за заштиту људских права (NHRI), где значајно место има институција омбудсмана. Наведени и други принципи представљају минимум услова које државе морају обезбедити да би националне институције за заштиту људских права испуниле међународне стандарде у области заштите људских права и слобода, од којих се најзначајнији односе на независност и самосталност њиховог рада. У том смислу, националне институције за заштиту људских права представљају ефикасан механизам заштите права и слобода на националном нивоу, као и контролни механизам имплементације међународних аката који регулишу заштиту људских права у поједине правне системе.

Остваривање и заштита људских права на територији бивше Југославије и Србије, која је била у њеном саставу, манифестовали су се у различитим облицима који су нормативно били уподобљени сличним решењима у упоредном законодавству, али су имали и специфичности условљене карактеристикама самоуправног политичког система. Међутим, рељефно се уочавала дискрепанца између нормативног и фактичког стања у овој области. Пре свега, пажња је била посвећена заштити права у појединим деловима система (удружени рад) и појединим категоријама становништва (радници пре свих), а у осталим сферама присутна је униформност без индивидуализације људских права схваћених у савременом смислу. Добрим делом, тадашњи систем државних органа, односно њихов рад, контролисан је класичним, државним инструментима контроле (од планских и контролних комисија у административном периоду, до самоуправних органа и радничких савета, те класичних контролних органа, тужилаштва и судова). Појава институције друштвеног правобраниоца самоуправљања била је наговештај подруштвљења контролног механизма заштите.

Период транзиције, који обухвата распад бивше Југославије и настанак нових држава из њеног састава (у оквиру којег и Србија стиче своју самосталност), обележен је редефинисањем институционалне заштите људских права и слобода. Овоме је претходило уставно и законско прецизирање корпуса људских права и слобода које су одговарале међународним агендама у овој области. Успостављање друштвених институција за заштиту људских права и слобода у функцији је ограничења апсолутизације власти и напуштања партијске државе, односно афирмације правне државе и владавине права. Кључни елемент у изградњи овог система заштите је однос јавна власт – грађанин и заштита грађанина као појединца од „прекомерне“ власти.

Институција омбудсмана је најзначајнији демократски, вансудски орган контроле који контролише рад државних органа јавне управе. Овлашћења ове институције су еволуирала од основне функције спречавања неправилности и незаконитости у раду јавне управе према грађанима (класична функција) до заштите људских права и слобода у најопштијем смислу и у свим сферама друштва – универзализација заштите на националном нивоу. Промене у друштву и политичком систему које су се догодиле у Србији последњих двадесетак година, примарно, имају карактер реформских процеса у оквиру којих посебан значај и место имају институције које штите права и слободу људи од злоупотребе власти или, прецизније, штите грађанина од лошег управљања, неправилног и незаконитог рада органа јавне управе.

Концепцијски, институција омбудсмана (Заштитника грађана) има значајне реформске капацитете у смислу доприноса демократизацији односа у друштву. Полазећи од законских одређења, институција Заштитника грађана се у низу елемената разликује од других независних контролних институција. Заштитник грађана је независна и самостална контролна институција, *sui generis*, која је оспособљена да снагом ауторитета утиче на промене стања у сфери јавне управе, али и стања свести грађана поводом поимања јавне управе. Дакле, реформама, јавна управа се мења и од експонента власти све више постаје сервис грађана, у оквиру којег они остварују поједина права. Контрола рада државних органа директно је у функцији демократизације политичког система и укупних друштвених односа у Републици Србији.

Постојећа законска решења су, када је реч о надлежности и поступању институције омбудсмана, флексибилна и омогућавају њено деловање у различитим сферама друштва и на различитим нивоима организације власти, са основним циљем унапређења заштите људских права и слобода.

Демократски карактер институције Заштитника грађана огледа се у процедурама кроз које ова институција остварује своје активности. Поступање Заштитника грађана лишено је претераног формализма, што доприноси његовој отворености и доступности свим грађанима, а у коначном и његовој ефикасности. Међутим, ова институција не одлучује мериторно и њено поступање у случајевима повреда људских права нема обавезујући карактер и то умањује ефикасност њеног рада. У том смислу, законска решења *de lege ferenda*, треба да омогуће и обезбеде већи степен обавезности примене аката које омбудсман упућује конкретним државним органима и другим субјектима за отклањање неправилности у њиховом раду.

Ауторитет институције омбудсмана заснива се на благом притиску (soft pressure), који се остварује јавном презентацијом његовог рада кроз парламентарне извештаје, препоруке, мишљења и сл., које упућује појединим органима. Медијска презентација активности Заштитника грађана ефикасно је оруђе у његовом раду у сфери заштите људских права. Међутим, постојећу улогу институције Заштитника грађана у овој области треба учинити ефикаснијом будућим законским нормирањем, којим би ова институција добила шири и непосреднији овлашћења. Прецизније, институцији омбудсмана у будућности треба омогућити законске инструменте који ће ову институцију још више профилисати као централно место у систему заштите људских права.

Полазећи од друштвеног карактера и демократског садржаја рада институције Заштитника грађана, њено деловање треба више приближити грађанима. Због тога, у организацији институције треба ојачати деловање на локалном и регионалном нивоу, пре свега, повећањем броја омбудсманских институција на нивоу локалне самоуправе, али и укупног броја извршилаца у овим институцијама непосредно ангажованих за поједине области заштите људских права и слобода.

Угрожавање људских права и слобода у свим савременим друштвима показује тенденцију пораста. У том смислу, улога Заштитника грађана (омбудсмана), који је институција планетарног карактера, указује на потребу специјализације у оквиру саме институције, са циљем потпунијег бављења заштитом појединих категорија људских права и лица чија су права угрожена. Из ових разлога могућа је или, прецизније, неопходна је другачија организација институције Заштитника грађана како би његово деловање поводом заштите права одређених категорија лица било ефикасније.

Сарадња Заштитника грађана са другим институцијама чија је делатност примарно усмерена на заштиту људских права и слобода (Повереник за информација од јавног значаја и Повереник за заштиту равноправности) значајна је за остваривање целине система заштите људских права у Републици Србији. Посебна погодност је изражена чињеницом да неки од њих (Повереник за информације од јавног значаја) имају мериторна овлашћења у свом поступању.

Значајан простор за унапређење поступања институције Заштитника грађана у будућности постоји и на унутрашњем и на међународном плану. Када је реч о будућем деловању Заштитника грађана, у оквиру правног система Републике Србије, неопходно је да се унапреди сарадња, пре свега са цивилним сектором (невладине организације), предузимањем самосталних, али и заједничких акција како би био пре-

мрежен читав „друштвени простор“ у функцији ефикасније заштите људских права и слобода. Такође, Заштитник грађана има могућност да својим јавним наступима (округли столови, трибине, предавања) приближи институцију грађанима, а путем средстава јавног информисања промовише садржаје омбудсманске функције и њен значај у остваривању заштите људских права и слобода.

Значајна димензија рада институције Заштитника грађана јесте његово превентивно поступање у складу са међународним документима из области заштите људских права. Заштитник грађана, као национална институција за заштиту људских права (NHRI) и национални превентивни механизам (статус му је потврђен од стране релевантних међународних тела ОУН), има одговарајућа овлашћења и обавезе. Те обавезе се односе на заштиту и унапређење стања људских права, свих лица, а посебно лица лишених слободе. У складу са овако утврђеним надлежностима, институција Заштитника грађана треба још интензивније да контролише активности државе, односно њених органа у области остваривања људских права и о томе обавештава надлежне међународне инстанце.

Анализа рада институције Заштитника грађана (2009–2014) показује неравномерност у остваривању његових законских функција. Укупан број законских иницијатива, мишљења на предлоге закона, учешће у расправама у оквиру парламентарних органа и тела, није пратио динамичну законодавну активност парламента, што показује да има простора за унапређење рада у овом домену. Јер, непосредно учешће Заштитника грађана у фази припреме и усвајања закона доприноси њиховом квалитету и омогућава потпуније дефинисање различитих права која су садржана у тим документима, а затим и њихово остваривање, односно заштиту у случајевима неостваривања.

Полазећи од друштвеног карактера институције, неопходно је, у будућем деловању, развијати део функција који се односи на посредничко поступање у решавању различитих спорова на релацији грађанин–држава којима су угрожена или онемогућена поједина права и слободе. На тај начин би се потпуно избегле штетне последице по друштво и грађане које из оваквих спорова настају или могу да настану. Јер, поступци медијације су све више присутни у различитим областима у којима настају друштвени конфликти и представљају општи тренд у међународним релацијама.

С обзиром на регионалне иницијативе (подручје бивше Југославије, југоисточна Европа), Заштитник грађана неминовно мора унапређивати међународноправни аспект

свог деловања, посебно у најближем, европском окружењу. Ово се посебно односи на заштиту људских права и слобода зајемчених документима међународних институција (Савет Европе, ЕУ итд.) и дела Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) којим су дефинисане обавезе Србије као кандидата за чланство у ЕУ.

Кад је реч о остваривању заштите људских права у оквиру институције омбудсмана (Заштитника грађана), њена улога све више постаје присутна изван државних оквира и препознаје се као институција надржавног и супранационалног карактера.

ЛИТЕРАТУРА

СТУДИЈЕ, МОНОГРАФИЈЕ, УЏБЕНИЦИ, ЕНЦИКЛОПЕДИЈЕ:

Alfredsson G., Grimheden J., Ramcharan, B., De Zayas A., *International Human Rights Monitoring Mechanism*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London 2001.

Alexy, R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, 2004

Аврамовић, С., *Општа правна историја – Стари и Средњи век*, Београд, 2000.

Аристотел, *Никомахова етика*, књига V(III), Култура, Београд, 1970.

Аристотел, *Политика* (књиге IV и V), БИГЗ, Београд, 1971.

Baehr, P., *Human Rights-Universality in Practice*, Chippenham, Wiltshire, Antony Rowe Ltd, 1999.

Балтић, А., *Основи радног права Југославије*, Београд, 1970.

Bauman, R., *Human rights in ancient Rome*, Routledge, London and New York, 2000.

Bayefsky, F., *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, 2000.

Bergeron, G., *La fonctionnement de L Etat*, Paris, 1965.

Bernhardt, A., Jolowicz, J. A., *International Enforcement of Human Rights*, Springer-Verlag, Berlin, 1987.

Благоев, Б., *Међународна организација рада и њен допринос међународном праву*, Београд, 1969.

Bond, M., *The Council of Europe and Human Rights – An introduction to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2010.

Brown, G., MacLean, D., *Human Rights and U.S. Foreign Policy: principles and applications*, Lexington Books, 1979.

Brysk, A., *Globalization and Human Rights*, University of California Press, Berkley 2002.

Бургентал, Т., *Међународна људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.

- Бургентал, Т., *Људска права у сажетом облику*, Магистрат, Сарајево, 1998.
- Buergenthal, T., *The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights*, Human Rights Quarterly, Vol. 19, No. 4, 1997.
- Butler, F., *Human Rights Protection*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2001.
- Вујаклија, М., *Лексикон страни речи и израза*, Просвета, Београд, 1996/97.
- Водинелић, В., „Лична права – поједина лична права“, *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада*, том I, НИУ Службени лист, Београд, 1978.
- Гајин, С., *Људска права – правно системски оквир*, Београд, 2011.
- Gellhorn, W., *Ombudsman and other-citizens Protection in Nine Countries*, Harvard University, 1995.
- Gorman, R. F., Mihalkanin, E. S., *Historical Dictionary of Human Rights and Humanitarian Organization*, The Scarecrow Press Inc, Lanham, Maryland, 2007.
- Gregory, R., Giddins F., *New Challenges for a Successful Institutions, The Ombudsman and the new managerialism*, Adelaida, 1997.
- Gregory, R., and Giddings, P., *The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme*, Amsterdam, 1999.
- Дамјановић, М., *Демократија – епизодна мистерија*, Службени гласник, Београд, 2011.
- Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013.
- Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Third edition, Macmillan and Co., London, New York, 1889.
- Диги, Л., *Преображају јавног права*, Геца Кон, Београд, 1929.
- Димитријевић, В., Поповић, Д., Папић, Т., Петровић, В., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006.
- Димитријевић, В., Рачић, О., Ђерић, В., Папић, Т., Петровић, В., Обрадовић, С., *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007.
- Димитријевић, В. и др., *Заштита индивидуалних људских права пред уговорним телима УН*, 2003.

- Димитријевић, В., Рачић, О., *Међународне организације*, Службени гласник, Правни факултет Унион, 2011.
- Дјурант, В., *Историја цивилизације – доба вере*, Народна књига, Београд, 2004.
- Дјурант, В., *Историја цивилизације – Живот Грчке*, Народна књига Алфа, 1996.
- Дјурант, В., *Историја цивилизације – Источне цивилизације*, Народна књига, Алфа, Београд, 1995.
- Donnelly, J., *International Human Rights*, Boulder, Westview Press, 2006.
- Дузинас, К., *Људска права и империја (политичка филозофија космополитизма)*, Службени гласник, 2009.
- Дузинас, К., „Парадокси људских права“ (ауторизовано предавање одржано 21. јануара 2010, у Коларчевој задужбини у Београду)
- Drewri, G., *Омбудсман у Уједињеном Краљевству*, Нови Сад, 1989.
- Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1985.
- Ђулиман, Е., *Увод у људска права*, Хелсиншки комитет за људска права БиХ, Сарајево, 2003.
- Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада*, том III, Савремена администрација, Београд, 1978.
- Енгелс, Ф., *Порекло породице, приватне својине и државе*, Просвета, Београд, 1979.
- Ishay, M. L., *The History of Human Rights*, 2004.
- Јончић, В., *Међународно хуманитарно право*, Београд, 2010.
- Јовановић, С., *О држави*, БИГЗ, Београд, 1990.
- Јовановић, В., Кошутић, Б., *Самоуправно право у правном систему СФРЈ*, Привредна штампа, Београд, 1981.
- Јовичић, М., *Омбудсман, чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969.
- Кант, *Метафизика морала*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад, 1993.
- Kjaerum, M., *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, Danish Centre for Human Rights, 2003.

- Клаузевиц, Е., *О рату*, Војно дело, Београд, 1951.
- Крећа, М., *Међународно јавно право*, Београд, 2012.
- Крећа, М., *Ius cogens у међународном јавном праву*, Правни факултет, Београд, 1977.
- Кулић, Д., *Парламентарни омбудсман – Заштитник права грађана*, Београд, 1998.
- Куртовић, Ш., „Мagna Carta и њена уставноправна анализа“, *Студије и чланци из опште повијести права и државе 2*, Загреб, 2002.
- Лок, Џ., *Две расправе о влади*, Београд, Младост, 1978.
- Лукић, Р. *Систем филозофије права*, Београд, 1992.
- Лукић, Р., *Уставност и законитост*, Савремена штампа, Београд, 1966.
- Марковић, Р., *Уставно правно и политичке институције*, 2008.
- Матуловић, М., *Људска права*, Ријека 1992.
- Merton, T., *Human Rights in International Law – Legal and Policy Issues*, Clarendon Press, Oxford, 1989.
- Миленковић, Д., *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја, Београд, 2010.
- Милков, Д., *Управно право II, Управна делатност*, Нови Сад, 1997.
- Милков, Д., *Управно право III, Контрола управе*, Нови Сад, 1998.
- Милков, Д., „Предговор Закону о заштитнику грађана“, Службени гласник, Београд, 2005.
- Милосављевић, Б., *Омбудсман заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001.
- Мишчевић, Т., „Омбудсман Европске уније и заштита права индивидуалних субјеката“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 3/98, Београд, 1998.
- Монтескје, Ш., *Дух закона (De l'Esprit des Lois)*, Завод за уџбенике, 2011.
- Мрђеновић, Д., *Темељи модерне демократије (Избор повеља и декларација о људским правима)*, Завод за уџбенике, Београд, 2011.

- Николић, Д., Ђорђевић А., *Законски текстови старог и средњег века*, Правни факултет, Ниш, 2011.
- Nowak, M., *Introduction to the International Human Rights Regime*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2003.
- O'Byrne, D., *Human Rights – an Introduction*, Longman, 2003.
- Острогорски, Г., *Историја Византије*, Просвета, Београд, 1969.
- Острогорски Г., *Историја Византије*“, Народна књига Алфа, 1998.
- Packard, W., *The Naked Society*, New York, 1963.
- Паскал, Б., *Мисли*, Ethos, Београд, 2006.
- Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И., *Међународна људска права*, Београд, 2014.
- Перазих, Г., *Међународно ратно право*, ВИНЦ, Београд, 1986.
- Perry, J., *The Idea of Human Rights: Four Inquiries*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Пери, М., *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000.
- Печујлић, М., *Савремена социологија*, НИУ Службени лист, Београд, 1991.
- Пламенац, Џ., *Човек и друштво*, Службени гласник, 2009.
- Платон, *Закони*, БИГЗ, Београд, 1971.
- Поповић, Д., *Европско право људских права*, Београд, 2012.
- Поуп, Џ., *Антикорупцијски приручник – супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета*, Transparency International, Београд, 2004.
- Power, S., Allison G., *Realizing Human Rights: Moving from Inspiration to Impact*, St. Martin's Press, New York, 2000.
- Првуловић, В., *Право на слободу (Људска права и слободе у социјализму)*, Привредни преглед, Београд, 1984.
- Пржих, И., *Заштита мањина*, Београд, 1933.
- Радиновић, Д., *Омбудсман и извршна власт*, Службени гласник, Београд, 2001.
- Радбрух, Г., *Филозофија права*, Правни факултет, Београд, 1998.

- Рамадани, С., *Исламско право – извор и развој*, Исламска мисао, Сарајево, 1984.
- Рашић-Михајловић, К., *Темељи модерне демократије*, Београд, 2013.
- Reif, L. C., *The Ombudsman concept*, International Ombudsman Institute, Edmonton, 1995.
- Reif, L. C., *The International Ombudsman Anthology*, Selected Writings from the International Ombudsman Institute, the Hague: Kluwer Law International, 1999.
- Reif, L. C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Ролс, Ц., *Теорија правде*, ЦИД и ЈП Службени лист, Београд, 1998.
- Rowat, D. C., *The Ombudsman, Citizen Defender*, Preface to second edition, London, 1968.
- Saner, G., *Ombudsman*, London–New York, 1964.
- Shelton, D., *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, New York, 2005.
- Stacey, F., *The British Ombudsman*, Oxford, Clarendon Press, 1971.
- Stearns, P., *Human Rights in World History*, Routledge, London and New York, 2012.
- Steiner, H. J., Alston P., *International Human Rights in Context*, 2000.
- Стојановић, Д., *Основна права човека*, Институт за правна и политичка истраживања, Ниш, 1989.
- Стојчевић, Д., *Римско приватно право*, Савремена администрација, Београд, 1974.
- Томушат, К., *Људска права између идеализма и реализма*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006.
- Томић, З., *Управно право*, Правни факултет, 1998.
- Фасо, Г., *Историја филозофије права*, Београд–Подгорица, 2007.
- Фире, Франсоа, Озуф, М., *Критички речник Француске револуције*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад, 1996.
- Fleck, D., ed., *The Handbook of international Humanitarian Law*, Oxford University Press, New York, 2008.
- Foner, P. S., *The Complete Writings of Thomas Paine*, The Citadel Press, New York, 1945.

- Фром, Е., *Бекство од слободе*, Нолит, Београд, 1978.
- Hallaq, W. B., *An Introduction to Islamic Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Хегел, Г., *Феноменологија духа*, БИГЗ, Београд, 1974.
- Хобс, Т., *Левијатан*, Култура, Београд, 1961.
- Хобс, Т., *Човек и грађанин*, Хедоне, Београд, 2006.
- Holt, J. C., *Magna Carta*, Cambridge University Press, 1965.
- Hossain, K., Besselink, L., Selassie, H., Volker, E., *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices, National Experience throughout the World*, Kluwer Law International, The Hague, London Boston, 2000.
- Hume, D., *An Enquiry concerning Human Understanding*, Oxford University Press, New York, 2007.
- Caiden, G. E., *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys*, Greenwood Press, Westport, 1983.
- Campbell, T., Goldsworthy, J., Stone, A., *Protecting Human Rights: Instruments and Institutions*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Cassiere, E., Kristeller O. P., Randall, J. H., *The Renaissance Philosophy of Man*, The University of Chicago Press, Chicago, 1950.
- Цицерон, *De Officiis* (О дужностима), Друштво Србске Словесности, Београд, 1854.
- Claude, R. P., Weston, B. H., *Human rights in the World Community, Issues and Actions*, University of Pennsylvania, 1989.
- Constant, B., *Principles of Politics Applicable to All Government*, Liberty Fund, Indianapolis, 2003.
- Чавошки, К., *Право као умеће слободе*, Службени гласник, Београд, 2005.

ЧЛАНЦИ:

- Аврамовић, С., „Наговештај елемената правне државе у атинској демократији“, *Правни живот*, бр. 12/1997
- Баста, Л., „Правна држава, људска права и владавина права“, *Гледишта*, 1989.
- Ведриш, М., „Самоуправљање и право“, *Социјализам*, бр. 3/70
- Водинелић, В., „Право на људско достојанство“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, бр. 5–6
- Вукадиновић, Г., „О људском достојанству као правној вредности“, *Правни живот*, бр. 12/2013.
- Вучић, М., „Европско правосудно раскршће – однос између Европског суда правде и Европског суда за људска права у светлу Лисабонског уговора“, *Европско законодавство*, бр. 37–38
- Гершковић, Л., „Право рада друштвеним средствима“, *Привредно право*, бр. 9/77
- Давинић, М., „Значај институције омбудсмана за правни систем“, *Правни живот*, бр. 10/2007.
- Давинић, М., „Појам лоше управе“, *Правни живот*, бр. 10/2008
- Давинић, М., „Појам добре управе“, *Правни живот*, бр. 10/2010
- Давинић, М., „О значају институције омбудсмана за правни систем“, *Правни живот*, бр. 10/2007
- Денковић, Д., „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, *Зборник Правног факултета*, Нови Сад, 1990.
- Денковић, Д., „Медијатор – француски омбудсман“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1–4/1983
- Donnelly, J., „Људска права као природна права“, *Правни живот*, бр. 12/96
- Ђајић, С., „Људска права и хуманитарно право“, *Правни живот*, бр. 13/07
- Eide, A., Rosas, A., Meron T., „Combating Lawlessness in Gray Zone Conflicts Through Minimum Humanitarian Standards“, *American Journal of International Law*, br. 1/1995
- Етински, Р., „Однос устава, међународног и комунитарног права у области људских права“, *Правни живот*, бр. 13/2007

- Јелић, З., „У сусрет законском регулисању слободног приступа информацијама“, *Економика*, бр. 3/02
- Јеличић, Б., „Достојанство – вредносна категорија међународног права и савремених међународних односа“, *Правни живот*, бр. 12/2013
- Јончић, В., „Значај Берлинске резолуције о примени међународног хуманитарног права у оружаним сукобима у којима учествују недржавни ентитети“, *Правни живот*, бр. 12/13
- Јончић, В., „Промене у међународним односима и у политици примене силе“, *Правни живот*, бр. 12/14
- Јончић, В., „Војна потреба и међународно ратно право“, *Војно дело*, бр. 6/06
- Јовановић, А., Крстић, И., „Људска права у XXI веку: између кризе и новог почетка“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 4/2009
- Julesc, M., „The Individual and the Environment: The New Hungarian Civil Code“, *The Open Journal*, 3, 1–5, 2010.
- Кавран, Д., „Трибунали и јавни испитни поступак у англосаксонском праву“, *Зборник Актуелна питања југословенског процесног законодавства*, Саветовање правника, Будва, 1996.
- Кавран, Д., „Правна држава и реформа јавне управе“, *Правни живот*, бр. 9/1996
- Кривокапић, Б., „Заштита мањина између два светска рата“, *Међународни проблеми*, бр. 1–2/2005
- Крстић, И., „Европски комитет за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака“, *Правни живот*, бр. 12/2004
- Ласаж, М., „Институција Медијатора Републике Француске“, *Зборник радова*, Правни факултет, Нови Сад, 1990.
- Лилић, С., „Људска права, омбудсман и Устав Србије“, *Архив*, бр. 1/1993
- Лилић, С., „Data protection ombudsman – заштитник права грађана и компјутеризоване управне евиденције“, *Међународни научни скуп*, Омбудсман – заштитник права грађана, Правни факултет, Нови Сад, 1989.
- Лилић, С., „Зашто је нови Устав оставио Србију без омбудсмана“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2–3/1991
- Lubell, N., „Challenges in Applying Human Rights Law to Armed Conflicts“, *International Review of Red Cross*, No. 860, 2005.

- Magnette, P., „Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Vol.10, 2003.
- Миленковић, Д., „Пристап информацијама, заштита података о личности и тајност информација“, Комитет правника за људска права, Београд, 2009.
- Миленковић, Д. и др. „Капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији“, ФПН, *Годишњак*, бр. 7/12
- Миленковић, Д., „Актуелни проблеми остваривања институционалне заштите људских права: Повереник за информације од јавног значаја“, *Часопис за право и економију европских интеграције*, бр. 12/10
- Милков, Д., „Омбудсман Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–3/2002, Правни факултет Универзитета у Новом Саду
- Милков, Д., „О институцији омбудсмана, Усклађивање права СР Југославије са правом Европске уније“, Правни факултет, Ниш, 1999.
- Милков, Д., „Омбудсман на бившем простору СФРЈ“, *Зборник радова, Реконструкција система Југославије на основама слободе, демократије, тржишта и социјалне правде*, Правни факултет, Нови Сад, 1998.
- Милков, Д., „Аустријски модел омбудсмана“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4/1991.
- Миловановић, Д., „Уређење односа грађана и управе у вршењу јавних служби“, *Правни живот*, бр. 11–12/1994
- Мишчевић, Т., „Омбудсман Европске уније и заштита права индивидуалних субјеката“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 3/1998
- Moure Pino, A., „The European ombudsman in the framework of the European Union“, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 38, No 3, 2011.
- Пајванчић, М., „Омбудсман у уставном систему Србије, од идеје до реализације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–2/2003
- Павловска-Данева, А., „Институција омбудсмана у Македонији“, Београд, *Правни живот*, бр. 9/2002.
- Пејић, И., „Конституционализација људских права: право човека на достојанство“, *Заштита људских и мањинских права у европском простору*, Тематски зборник радова, књига прва, Ниш, 2011.

- Пицкл, В., „Институција омбудсмана у Аустрији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1990.
- Поуп, Ц., „Антикорупцијски приручник – супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета“, *Transparency International*, Београд, 2004.
- Рабреновић, А., „Ка новој европској управи“, *Правни живот*, бр. 9–10/1998
- Радиновић, Д., „Омбудсман у Европској унији“, *Правни живот*, бр. 7–8/2000
- Радојевић, М., „Омбудсман, положај, улога и значај“, *Политичка ревија*, бр. 1/02.
- Радојевић, М., „Нови Устав Србије и омбудсман“, *Политичка ревија*, 2006.
- Ракић-Водинелић, В., „Људска права треће генерације – преглед основних правних проблема“, *Зборник Правног факултета Загреб*, бр. 5–6/80
- Reif, L., „Transplantation and Adaptation: The Evolution of Human Rights Ombudsman“, *Boston College Third World Journal*, 2011.
- Szabo, M., „Changes in the Institutional Context of the Ombudsman System in the Republic of Hungary in 2012“, *Beijing Law Review*, 2012.
- Tai, B., „Models of Ombudsman and Human Rights Protection“, *International Journal of Politics and Good Governance*, Vol. 1, No. 1.3, 2010.
- Томић, З., „Појам јавне установе у нашем праву“, *Правни живот*, бр. 11–12/94
- Томић, З., „Право на правни лек против државно-управне самовоље“, *Правни живот*, бр. 9/95
- Ђорић-Ерић, В., „Три стуба заштите основних права у поретку Европске уније“, *Правни живот*, бр. 12/2011
- French D., Kircham R., „Complaint and Grievance Mechanisms in International Law: One Piece of the Accountability Jigsaw“, *New Zealand Yearbook of International Law*, Vol. 7, 2009.
- Hart, H. L. A., „Are There Any Natural Rights“, *The Philosophical Review*, Vol. 64, No. 2, 1955.
- Claude, R. P., Weston, B. H., „Human Rights in the World Community, Issues and Actions“, *University of Pennsylvania Press*, 1989

МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ, УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ТЕКСТОВИ, ДРУГИ АКТИ

Велика повеља о слободама (Magna carta libertatum)

Годишњи извештај Заштитника грађана 2014, Заштитник грађана, Београд 2015.

Европска конвенције о људским правима и основним слободама

Европска социјална повеља Савета Европе

Европски кодекс о добром понашању запослених у управи

Закон о друштвеном правобраниоцу самоуправљања („Службени лист СФРЈ“, бр. 36/74)

Закон о друштвеном правобраниоцу самоуправљања СР Србије (Службени гласник СРС“, бр. 42/75, 24/82, 46/87 и 17/88)

Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13)

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/02)

Закон о медијацији („Службени гласник РС“, бр. 18/05)

Закон о народном правобраниоцу („Службени весник РМ“, бр. 60/03)

Закон о Омбудсману за људска права за БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 32/00)

Закон о основама система државне управе („Службени лист СФРЈ“, бр. 23/78)

Закон о привременим мерама за друштвену заштиту самоуправних права и друштвене својине („Службени гласник СРС“, бр. 49/89)

Закон о пучком правобранитељу („Народне новине Републике Хрватске“, бр. 76/12)

Закон о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02)

Закон о радничким повереницима („Службени лист ФНРЈ“, бр. 54/45)

Закон о ратификацији Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 9/91)

Закон о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака („Службени гласник РС –Међународни уговори“, бр. 7/11)

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)

Закон о утврђивању надлежност АП Војводине („Службени гласник РС“, бр. 6/02)

Zakon o varuhu človekovih pravic („Uradni list RS“, št. 71/93)

Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС, бр. 22/09)

Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07)

Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08)

Закон о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе („Службени лист ЦГ“, бр. 42/11)

Конвенција о забрани тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака УН

Кривични законик Србије

Лисабонски уговор о Европској унији

Међународни пакт о грађанским и политичким правима ОУН

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима ОУН

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе

Одлука УНМИК бр. 38/00

Оквирна конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе

Основни закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива („Службени лист ФНРЈ“, бр. 43/50).

Опциони протокол уз Конвенцију о забрани тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака УН

Опште упутство за оснивање контролних књига и органа народне инспекције, („Службени лист ФНРЈ“, бр. 82/48)

Повеља о основним правима ЕУ

Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском омбудсману („Службени гласник АП Војводине“, бр. 23/02)

Пословник Народне скупштине („Службени гласник РС“, бр. 52/10)

Повеља УН

Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама државне заједнице Србија и Црна Гора

Универзална декларација о људским правима УН

Устав Републике Црне Горе („Службени лист ЦГ“, бр. 1/07)

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06)

Устав ФНРЈ („Службени лист ФНРЈ“, бр. 10/46)

Уставни закон („Службени лист ФНРЈ“, бр. 3/53)

Устав СФРЈ („Службени лист ФНРЈ“, бр. 14/63)

Устав СФРЈ од 1974. („Службени лист СФРЈ“, бр. 9/74)

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 1/90)

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06)

Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СРЈ“, бр. 1/03)

Устав Републике Хрватске из 1990. („Народне новине“, бр. 56/90)

Устав Републике Македоније („Службени весник на РМ“, бр. 52/91)

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ:

www.curia.europa.eu

http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_ing.pdf

www.coe.int/commissioner

www.european-council.europa.eu

www.europol.europa.eu

www.eurojust.europa.eu

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>

www.echr.coe.int

http://echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf

www.icj-cij.org

www.euro-ombudsman.eu

www.nhri.net

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/strategy/aar.faces/en/54627/html-bookmark>

http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003342457ser.pdf

<http://www.ombudsman.mk/upload/documents/Zakon%20na%20NP-ang.PDF>

www.un.org

<http://www.ombudsman.hr/index.php/hr/propisi2ws/finish/6-propisi/50-zakon-o-puckom-pravobranitelju-nn-br-76-12>

<https://www.rpo.gov.pl/en/content/ombudsman-act>

<http://www.varuh-rs.si/legal-framework/legal-documents-of-ombudsman/?L=6>

<http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti.html>

<http://www.constitutionfacts.com/us-declaration-of-independence/read-the-declaration/>

www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/NT_major-war-criminals.html V и\

www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/Nurenborg/Nurenborg.htm

www.ombudsman.rs/attachments/2181_Beogradski_principi.pdf

Биографија:

Кандидаткиња мр Софија Вукићевић је рођена 7.децембра 1982. године у Београду, где је завршила основну школу и XII београдску гимназију са одличним успехом. На Правни факултет Универзитета у Београду се уписала 2001. године и дипломирала 2005. године са просечном оценом 9,43. У току студија све четири године награђивана наградом Правног факултета за успех у студирању. Магистарску тезу под насловом „Хармонизација прописа компанијског права у Европској унији са посебни освртом на јавна предузећа“ -ментор проф. др Радован Вукадиновић одбранила је 2012. године на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу.

Након дипломирања радила је као приправник у Четвртом општинском суду у Београду. После обављеног приправничког стажа положила је правосудни испит 2010.године. Од 2010. до 2011. године је била сарадник у настави на Факултету за државну управу и администрацију Универзитета Мегатренд, а од 2011. године је запослена на Универзитету Сингидунум, као асистент за ужу научну област Право.

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета у Београду од 23.септембра 2013. године одобрена јој је израда докторске дисертације под насловом Институционална заштита људских права (са посебним освртом на институцију омбудсмана).

У свом досадашњем раду, кандидаткиња је објавила више стручних радова од којих се један број односи на теме из Међународног јавног права и Права Европске уније, и то:

- Вукићевић С., Однос националних институција за заштиту људских права и парламента- Београдски принципи, Правни зборник, 2014, стр. 209-220.
- Вукићевић С.Ј., Вукићевић С., Значај Париских принципа за формирање националних институција за заштиту људских права и слобода, Правни живот, 12/2014, стр. 505-517.
- Драгић, И., Вукићевић, С., „Улога конзуларних представника у кривичноправној заштити грађана“, Међународни научни скуп „Дани Арчибалда Рајса“, Тематски зборник радова међународног значаја, 2015, стр. 337-344.

- Вукићевић С.Ј., Вукићевић С., “Однос државе према јавним предузећима у ЕУ (морална димензија равноправности са другим привредним субјектима”’, Правни живот 12/2012
- Вукићевић С., “Хармонизација прописа српског права у области јавног сектора са правом ЕУ”’, Научни скуп са међународним учешћем Правне норме у времену и простору, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2012.
- Вукићевић С.Ј., Вукићевић С., “Франшизинг и одговорност у међународном пословању у ЕУ”’, Копаоничка школа природног права, 2011
- Вукићевић С.Ј., Вукићевић С., “Хармонизација прописа о јавним набавкама са међународним стандардима”’, Правни живот 10/2010
- Вукићевић С.Ј., Вукићевић С., “Приватизација и партнерство јавног и приватног сектора у остваривању јавних интереса”’ Правни живот 5-6/2010
- Вукићевић С.Ј., Вукићевић С., “Формуларни уговори у унутрашњем и међународном праву”’, Копаоничка школа природног права 2008
- Вукићевић С.Ј., Вукићевић С., “Јавност рада привредних субјеката и пословна тајна”’, Правни живот 12/2007

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Софија С. Вукићевић

број индекса _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА

(СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИНСТИТУЦИЈУ ОМБУДСМАНА)

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

у Београду, 30.12.2015.

Софија С. Вукићевић

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Софија С. Вукићевић

Број индекса _____

Студијски програм _____

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА (СА ПОСЕБНИМ
Наслов рада ОСВРТОМ НА ИНСТИТУЦИЈУ ОМБУДСМАНА)

Ментор Проф. др Миленко Крећа

Потписани/а Софија С. Вукићевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

у Београду, 30.12.2015.

Потпис докторанда

Софија С. Вукићевић

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА (СА ПОСЕБНИМ
ОСВРТОМ НА ИНСТИТУЦИЈУ ОМБУДСМАНА)

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 30.12.2015.

Потпис докторанда

Софија С. Вукчевић