

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Лука С. Глушац

РАЗВОЈ НАЦИОНАЛНИХ  
ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И  
ЊИХОВ ОДНОС СА УЈЕДИЊЕНИМ  
НАЦИЈАМА

докторска дисертација

Београд, 2018

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Luka S. Glušac

THE EVOLUTION OF NATIONAL HUMAN  
RIGHTS INSTITUTIONS AND THEIR  
RELATIONS WITH THE UNITED  
NATIONS

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

**Ментор:**

проф. др Дејан Миленковић, ванредни професор, Универзитет у Београду,  
Факултет политичких наука

**Чланови комисије за одбрану дисертације:**

Датум одбране дисертације: \_\_\_\_\_

## **РАЗВОЈ НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ЊИХОВ ОДНОС СА УЈЕДИЊЕНИМ НАЦИЈАМА**

**Сажетак:** Иако је реч о (независним) државним органима, националне институције за људска права су се током последњих двадесетак година позиционирале као важан актер у заштити и унапређењу људских права, не само на националном нивоу, већ и у регионалним и универзалном систему људских права. Упркос томе, али и растућој иностраној литератури, националне институције за људска права биле су предмет тек спорадичних истраживања у Србији и ширем региону. Овај рад се управо бави њиховим развојем од краја Другог светског рата до данас, с посебним акцентом на кључну тачку прекретницу – усвајање Париских принципа о националним институцијама за људска права резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација из 1993. године. У раду се паралелно прате упоредни развој ових институција у различитим регионима света и њихово етаблирање у систему УН, као и у регионалним системима за људска права. Главна хипотеза тестирана у раду је да су УН имале кључни утицај на упоредни развој, стандардизацију и јачање националних институција за људска права. Та теза пропитивана је анализом постојеће литературе, мноштва упоредних националних искустава широм света, свих релевантних аката УН од њиховог оснивања до данас, и посебно праксе свих механизма УН за људска права. У раду се пружа оригинална анализа односа механизма УН са националним институцијама за људска права и нуде предлози за унапређење постојећег нормативног оквира и праксе. Теоријски допринос истраживања је у провери корисности теорије оркестрације за проучавање односа ових актера, према којој су УН означене као оркестратор који ангажује националне институције за људска права као интермедијатора, ради остварења заједничког циља – унапређења стања људских права у циљном актеру (државама чланицама).

**Кључне речи:** национална институција за људска права, омбудсман, комисија за људска права, Уједињене нације, уговорна тела, Универзални периодични преглед, управљање људским правима, јавна управа, делегација, оркестрација

**Научна област:** политичке науке

**Ужа научна област:** јавна управа и управљање

**УДК број:** 351:342.7:342.72/.73(497.11)(043.3)

341.1223:342.7(043.3)

# **THE EVOLUTION OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS AND THEIR RELATIONS WITH THE UNITED NATIONS**

**Abstract:** Over the past twenty years, national human rights institutions (NHRIs) have positioned themselves as an important actor in the protection and promotion of human rights, not only at the national level, but also in the regional and universal human rights system, despite being (independent) state bodies. In spite of this and the growing foreign literature, NHRIs were the subject of only sporadic researches in Serbia and the wider region. This thesis, thus, deals with their evolution from the end of the Second World War to date, with a special emphasis on the key benchmark - the adoption of the Paris Principles by the United Nations General Assembly in 1993. Author presents a parallel development of these institutions in various regions of the world and their establishment in the UN system, as well as in the regional human rights systems. The main hypothesis tested is that the UN has had a key influence on the comparative development, standardization and strengthening of NHRIs. The main hypothesis is examined through the analysis of existing literature, variety of comparative national experiences across the world, all relevant UN documents from its establishment to date, and in particular through the practice of all UN human rights mechanisms. The dissertation provides an original analysis of the relationship of the UN mechanisms with NHRIs and offers recommendations for the improvement of the existing normative framework and practices. The theoretical contribution of the research is a verification of the usefulness of the Orchestration Theory for study of the relationship between these actors, where the UN serves as an Orchestrator who engages with NHRIs as Intermediaries to achieve a common goal - improvement of human rights record in the Target (UN Member States).

**Key words:** national human rights institution, ombudsman, human rights commission, United Nations, treaty bodies, Universal Periodic Review, human rights governance, public administration, delegation, orchestration

**Scientific field:** political science

**Scientific subfields:** public administration and governance

**UDS number:** 351:342.7:342.72/.73(497.11)(043.3)

341.1223:342.7(043.3)

# САДРЖАЈ

1. УВОД.....	1
1.1. Предмет и циљеви истраживања.....	1
1.2. Хипотетички и методолошки оквир истраживања .....	9
1.3. Структура рада.....	10
2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....	13
2.1. Теорија делегације.....	15
2.1.1. Врсте принципала и агената .....	20
2.1.2. Зашто државе делегирају? .....	22
2.1.3. Изазови контроле агента .....	24
2.1.4. Ограничења П-А приступа .....	30
2.2. Теорија оркестрације.....	31
2.2.1. Како долази до оркестрације .....	35
2.2.2. Врсте оркестрације .....	38
2.2.3. Општи модел оркестрације.....	41
2.2.4. Ограничења оркестрације .....	43
2.3. Предности оркестрације у контексту људских права .....	44
3. РАЗВОЈ КОНЦЕПТА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У УЈЕДИЊЕНИМ НАЦИЈАМА.....	48
3.1. Од првих помињања до Женевских смерница.....	48
3.2. Од Женевских смерница до Париских принципа.....	64
3.3. Париски принципи.....	72
4. РАЗВОЈ КОНЦЕПТА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ПРАКСИ РЕГИОНАЛНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА .....	81
4.1. Савет Европе .....	81
4.2. Организација за европску сарадњу и безбедност .....	89
4.3. Европска унија .....	93
4.4. Организација америчких држава .....	99
4.5. Афричка унија.....	102
5. УДРУЖИВАЊЕ И АКРЕДИТАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА .....	109

5.1. Акредитација.....	112
5.1.1. GANHRI: Организациона структура .....	115
5.1.2. Тренутни статус акредитације.....	116
5.2. Регионалне мреже.....	117
6. НАЦИОНАЛНЕ ПРАКСЕ РАЗВОЈА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА .....	120
6.1. Европа.....	127
6.1.1. Скандинавски модели .....	127
6.1.2. Иберијски модели.....	136
6.1.3. Европски комисијски модели.....	138
6.1.4. Постсоцијалистички и посткомунистички модели .....	142
6.2. Африка.....	147
6.2.1. Намибија.....	148
6.2.2. Гана .....	149
6.2.3. Јужноафричка Република .....	150
6.2.4. Нигерија.....	152
6.2.5. Камерун .....	153
6.2.6. Магреб .....	155
6.2.7. Чад и Танзанија.....	155
6.2.8. Египат .....	157
6.3. Америка .....	158
6.3.1. Канада .....	159
6.3.2. Латинска Америка .....	160
6.3.2.1. Гватемала.....	164
6.3.2.2. Мексико .....	166
6.3.2.3. Боливија.....	168
6.3.2.4. Перу .....	170
6.3.2.5. Чиле.....	174
6.3.2.6. Уругвај.....	176
6.3.2.7. Државе без (акредитоване) националне институције .....	178
6.4. Азија и Пацифик.....	180
6.4.1. Нови Зеланд и Аустралија .....	181

6.4.2. Филипини .....	183
6.4.3. Индија .....	186
6.4.4. Индонезија.....	189
6.4.5. Малезија .....	193
6.4.6. Јужна Кореја.....	197
6.4.7. Јордан.....	199
6.4.8. Монголија.....	201
6.4.9. Државе без (акредитоване)националне институције .....	202
<b>7.ОДНОС МЕХАНИЗАМА УН ЗА ЉУДСКА ПРАВА И НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА .....</b>	<b>205</b>
7.1. Канцеларија Високог комесара за људска права.....	206
7.2. Савет за људска права .....	211
7.2.1. Учешће националних институција у раду Савета .....	217
7.2.2. Универзални периодични преглед.....	222
7.2.2.1. Учешће националних институција у UPR-у .....	234
7.2.2.2. Националне институције као предмет UPR-а.....	237
7.2.3. Специјалне процедуре.....	247
7.2.3.1. Однос специјалних процедура и националних институција .....	251
7.2.4. Процедура Савета за подношење представки (жалби) .....	252
7.3. Уговорна тела.....	259
7.3.1. Интеракција уговорних тела и националних институција .....	270
7.4. Њујоршки форуми УН за људска права .....	293
7.5. Поређење положаја националних институција за људска права и невладиних организација у систему УН .....	297
<b>8. ПРИРОДА ОДНОСА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И УН.....</b>	<b>299</b>
<b>9. ЗАКЉУЧАК .....</b>	<b>308</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>325</b>
Прилог 1 - Париски принципи о националним институцијама за унапређење и заштиту људских права.....	358
Прилог 2 - Женевске смернице у вези са структуром и функционисањем националних институција .....	363
Прилог 3 - Листа институција акредитованих од стране Глобалне алијансе националних институција за људска права.....	372



## Списак табела

Табела 1 – Четири типа управљања .....	14
Табела 2 - Врсте принципала према њиховом броју (саставу) .....	20
Табела 3 - Поређење П-А и О-И теорија .....	38
Табела 4 - Постојеће националне институције за људска права (1989) .....	70
Табела 5 - Националне институције које су позване да учествују на Радионици..	76
Табела 6 - Списак националних институција са формалним статусом посматрача у Афричкој комисији, на дан 31. децембар 2016.....	105
Табела 7 - Међународне конференције националних институција за људска права .....	109
Табела 8 - Географска дистрибуција акредитованих институција .....	117
Табела 9 - Број акредитованих институција према типу и статусу, и њихов проценат у односу на укупан број .....	124
Табела 10 - Године настанка омбудсмана у Латинској Америци .....	160
Табела 11 - Првих 20 држава по броју добијених препорука у прва два UPR циклуса .....	230
Табела 12 - Првих 20 држава по броју упућених препорука у прва два UPR циклуса .....	230
Табела 13 - Примери прецизних и непрецизних препорука из прва два UPR циклуса .....	231
Табела 14 - Процент националних институција са А статусом које су послале свој извештај у првом циклусу UPR-а, по регионима .....	235
Табела 15 - Процент учешћа националних институција са А статусом које су послале свој извештај у другом циклусу UPR-а, по регионима .....	235
Табела 16 – Модел уноса података ради њихове визуелизације (1).....	238
Табела 17 - Модел уноса података ради њихове визуелизације (2) .....	238
Табела 18 - Четири врсте исхода оркестрације.....	302
Табела 19 - Број акредитованих националних институција, по статусима.....	372
Табела 20 - Институције са „А“ статусом .....	373
Табела 21 - Институције са „Б“ статусом.....	378
Табела 22 - Институције са „Ц“ статусом .....	380

## Списак графикана

Графикон 1 - Оснивање националних институција за људска права 1966-2004..	121
---	-----

Графикон 2 - Однос акредитованих институција у различитим статусима.....	372
--	-----

## **Списак графова**

Граф 1 - Све препоруке у вези са NHRI упућене у прва два UPR циклуса .....	240
Граф 2 - Све препоруке у вези са NHRI упућене у првом UPR циклусу са ознаком њихове прихваћености (зелене/црвене везе) .....	242
Граф 3 - Све препоруке у вези са NHRI упућене у другом UPR циклусу са ознаком њихове прихваћености (зелене/црвене везе) .....	243
Граф 4 - Државе које су најчешће упућивале препоруке у вези са NHRI у прва два UPR циклуса.....	244
Граф 5 - Државе које су најчешће добијале препоруке у вези са NHRI у прва два UPR циклуса.....	245
Граф 6 - Државе без акредитоване институције које су најчешће упућивале препоруке у вези са NHRI у прва два UPR циклуса.....	246

## **Списак схема**

Схема 1 - Приказ основних механизма УН за људска права.....	206
Схема 2 - Организациона схема ОНСНР .....	208
Схема 3 - Стандарни извештајни циклус уговорних тела .....	264

## **Списак антрфилеа**

Антрфиле 1 - Израел и Универзални периодични преглед .....	226
Антрфиле 2 - Опредељујући разлози Заштитника грађана против успостављања Дечјег омбудсмана.....	289

## **Списак најчешће коришћених скраћеница**

УН - Организација уједињених нација

ЕКОСОЦ - Економски и социјални савет Уједињених нација

ОЕБС - Организација за европску безбедност и сарадњу

ЕУ - Европска унија

*Аутор се определио да следеће скраћенице користи у енглеском оригиналу зато што су као такве препознатљивије и у литератури на српском језику:*

OHCHR (енг. Office of the High Commissioner on Human Rights) - Канцеларија Високог комесара Уједињених нација за људска права

UPR (енг. Universal Periodic Review) - Универзални периодични преглед Савета УН за људска права

NHRI (енг. National Human Rights Institution) - Национална институција за људска права

GANHRI (енг. Global Alliance of National Human Rights Institutions) - Глобална алијанса националних институција за људска права

ENNHRI (енг. European Network of National Human Rights Institutions) - Европска мрежа националних институција за људска права

CERD (енг. Committee on the Elimination of Racial Discrimination) - Комитет за елиминисање расне дискриминације

CCPR (енг. Human Rights Committee) - Комитет за људска права (надзире спровођење Међународног пакта о грађанским и политичким правима)

CESCR (енг. Committee on Economic, Social and Cultural Rights) - Комитет за економска, социјална и културна правима

CEDAW (енг. Committee on the Elimination of Discrimination against Women) - Комитет за елиминисање свих облика дискриминације жена

CAT (енг. Committee against Torture) - Комитет против тортуре

CRC (енг. Committee on the Rights of the Child) - Комитет за права детета

CMW (енг. Committee on Migrant Workers) - Комитет за раднике мигранте

CRPD (енг. Committee on the Rights of Persons with Disabilities) - Комитет за права особа са инвалидитетом

CED (енг. Committee on Enforced Disappearances) - Комитет за присилне нестанке

SPT (енг. Subcommittee on Prevention of Torture) - Поткомитет за превенцију тортуре

### **Општа напомена за интернет изворе**

Уколико није другачије истакнуто, свим интернет изворима у раду последњи пут је приступљено 31. марта 2018. године.

# 1. УВОД

## 1.1. Предмет и циљеви истраживања

Ово истраживање посвећено је механизмима за људска права. Прецизније, у раду се представља развој националних институција за заштиту и унапређење људских права, као кључног националног механизма, и њихов однос са Организацијом уједињених нација (УН), у својству глобалног управника (енг. *governor*) људских права, под чијим окриљем функционише више различитих механизма за људска права.

Другу половину 20. и почетак 21. века обележио је убрзани развој међународног универзалног и регионалног права људских права. Паралелно са овим трендом, развијала се идеја о потреби постојања националних институција за људска права, које би унутар држава биле надлежне за заштиту и унапређење људских права, али позициониране независно од три традиционалне гране власти, делујући као контролни и корективни орган.

Националне институције за људска права (енг. *national human rights institutions / NHRI*) су заједнички назив за независне државне институције на националном нивоу чији је мандат заштита и унапређење људских права. Оне заузимају специфично место у правно-политичком систему држава. Правилно разумевање места и улоге различитих државних органа у заштити и унапређењу људских права предуслов је за формирање оправданих очекивања у вези са дometом националних институција за људска права. Наиме, државе преко своје законодавне гране приступају међународним уговорима о људским правима, доносе устав и законе, преко извршне се старају да се прописане гаранције људских права и слобода у пракси поштују, а преко судске тумаче и примењују позитивне прописе (у области људских права). Националне институције су, у бити, корективне институције, које (упрошћено гледано) надгледају спровођење прописа о људским правима и заговарају усвајање нових којим би се оснажило уживање права. Без ваљаног функционисања три традиционалне гране власти, а посебно извршне која утврђује и спроводи политику у области људских права и примарни је актер заштите и унапређења људских права, цео систем заштите

људских права се урушава и не може га надоместити ни најефикаснија национална институција за људска права.

Националне институције за људска права су, по правилу, или уставног ранга и/или се оснивају посебним, органским, законима. Упоредна пракса познаје њихове различите организационе облике, од комисија за људска права, преко омбудсмана, до института и центара за људска права.

Иако су националне институције за људска права органи држава чланица, идеја о оваквом типу институција није преузета из праксе једне или више држава, као што је то на пример случај са институцијом класичног - административног омбудсмана, који је шведски изум. Напротив, у овом раду ће се доказивати да се ова пракса развијала под окриљем Уједињених нација од краја Другог светског рата, да би достигла врхунац усвајањем Париских принципа о националним институцијама за људска права 1993. године кроз Резолуцију 48/134 Генералне скупштине УН. Управо је развој националних институција за људска права и улога Уједињених нација у том процесу предмет овог истраживања.

Иако зато што су усвојени резолуцијом Генералне скупштине УН, Париски принципи нису правно обавезујући, у раду се тестира теза да имају велику политичку тежину и да су временом постали главна међународна референца која прописује основна начела и карактеристике ових институција. Усаглашеност са Париским принципима данас служи као главно мерило да ли се нека институција може сматрати националном институцијом за људских права. Овакав почетни став налази потпору у литератури, у којој се наводи да не постоји општеприхваћена дефиниција националних институција за људска права, добрим делом и због тога што су и теоретичари прихватили став да се националном институцијом имају сматрати оне институције које испуњавају Париске принципе.<sup>1</sup>

Усклађеност конкретне националне институције са Париским принципима оцењује међународно удружење – Глобална алијанса националних институција за унапређење и заштиту људских права (*Global Alliance of National Human Rights*

---

<sup>1</sup> Gauthier De Beco and Rachel Murray, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 35.

*Institutions*, даље GANHRI). Уједињене нације признају интерни акредитациони систем GANHRI-ја и не само то, Канцеларија Високог комесара УН за људска права (OHCHR) је стални посматрач у GANHRI-ју и служи као његов секретаријат (истовремено је и секретаријат Поткомитета за акредитацију). Иако је GANHRI формално основан као правно лице по швајцарском закону, његови састанци и активности се одржавају под патронатом OHCHR-а у Женеви.

У раду се детаљно испитује положај националних институција за људска права у систему УН, имајући у виду да механизми УН за људска права на различит начин уређују њихово учешће у свом раду, те другачије вреднују акредитацију. Утицај акредитације националних институција за људска права на државе из којих оне долазе такође је предмет посебне пажње у овом истраживању.

Истраживање обухвата читав низ институција широм света, како би се проникло у њихов упоредни развој. У приказу њиховог упоредног развоја националних институција посебан акценат стављен је на оне институције које су служиле као модел другим, у различитим регионима. Институције су, дакле, биране према критеријумима релевантности за шири процес пролиферације овог типа институција, посебних карактеристика подрегиона, односно неких националних посебности, због којих се истичу у ширем мозаику. Институцијама које одступају од владајућег модела у својим регионима такође је даз значајан простор.

У овом раду прихватају се одређења термина „заштита“, односно „унапређење“ људских права онако како су дата у Општим запажањима GANHRI-ја на Париске принципе. „Унапређење људских права“ укључује функције којима се тежи стварању инклузивног друштва у ком се људска права истински прихватају и поштују, као што су едукација, саветовање, заговарање, подизање свести, комуницирање људских права и слично. Под „заштитом људских права“ се подразумевају функције којима се спречавају кршења људских права, односно отклањају последице њиховог кршења, као што су надзор, истраживање и

извештавање о кршењима људских права, укључујући и поступање по индивидуалним притужбама.<sup>2</sup>

Националне институције, према слову Париских принципа морају да имају „најшири могући мандат да штити и унапређује људска права, заснован на универзалним међународним нормама и стандардима људских права“.<sup>3</sup> У том смислу, специјализоване институције за људска права (нпр. омбудсмани/повереници за заштиту равноправности и повереници за информације од јавног значаја и/или заштиту података о личности) и суб-националне (регионалне, локалне) институције не могу бити сматране националним институцијама за људска права у пуном смислу, јер немају широк мандат (у материјалном смислу), односно не делују на националном нивоу. Ове аргументе прати надлежно међународно тело за акредитацију националних институција за људска права (Поткомитет за акредитацију).

За националне институције за људска права које су у потпуности усклађене са Париским принципима карактеристично је да, по правилу, немају материјалних ограничења у смислу опсега људских права. У ауторитативном Коментару Париских принципа, де Беко и Мареј истичу да „мандати националних институција за људска права не би требало да буду ограничени на специфичне категорије рањивих група или тематска питања“<sup>4</sup>, док је Поткомитет за акредитацију става да националне институције треба да имају „мандат који карактерише прогресивна дефиниција људских права која укључује сва права предвиђена међународним, регионалним и домаћим инструментима“.<sup>5</sup> Другим речима, ниједно право које проистиче из „Устава, закона и других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права“<sup>6</sup> није изузето из њихове надлежности.

---

<sup>2</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation of the Paris Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions*, 2017, 9.

<sup>3</sup> Видети Париске принципе у Прилогу 1 овог рада.

<sup>4</sup> De Beco and Murray, *ibid*, 42.

<sup>5</sup> General Observations, *ibid*, 13.

<sup>6</sup> Ово је цитат чл. 2 ст. 2 Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07). Компаративно гледано, одредбе оснивачких аката националних институција за људска права, по правилу, садрже овакве сличне одредбе.

Како је већ указано, ово истраживање фокусирано је на механизме за људска права, а не људска права *per se*. Упркос томе, потребно је осврнути се укратко на опсег права која штите и унапређују националне институције, ради бољег разумевања домена њиховог деловања. Наиме, од националног контекста, тј. степена развоја државе и обима ратификованих међународних уговора и других фактора, зависи и обухват конкретних људских права сваке појединачне националне институције за људска права. Од националног контекста зависе и приоритети националних институција, па тако оне у Африци посебну пажњу посвећују, на пример, проблему учешћа деце у оружаним сукобима и гениталној мутилацији жена, што нису проблеми својствени другим регионима. У Јужној Америци, националне институције у фокус стављају економска и социјална права, у Аустралији и Новом Зеланду у последње време акценат је на праву на рад и правима на основу рада, док у Европи пак ситуација варира. Тако је, на пример, у Мађарској борба против ксенофобије приоритет, док је пак за Омбудсмана Шпаније то тренутно инклузивно образовање. Коначно, заједничко готово свим националним институцијама у свету је да, примера ради, постављају борбу против тортуре и заштиту права особа са инвалидитетом високо на листи приоритета. Кључно је да национални правни оквир начелно свим националним институцијама за људска права омогућава да се баве свим овим проблемима, у смислу материјалног опсега права које штите, али да су им приоритети и фокуси различити, у односу на домицилне прилике. Другим речима, заштита ниједног права, по правилу, није изузета из надлежности националне институције за људска права.

Иако су националне институције за људска права предмет све већег броја истраживања, објављених и у водећим међународним научним часописима из права, политичких наука и међународних односа, српска, али ни регионална, научна јавност није се на конкретнији начин бавила концептом националних институција за људска права, и поред чињенице да и државе региона имају националне институције за људска права. Примера ради, Заштитник грађана Републике Србије акредитован је у највишем статусу А од 2010. године, да би му тај статус био потврђен 2015. године (за период 2015-2020).



У домаћој монографској и периодичној литератури постоји завидан број радова о омбудсману, али не из угла његове улоге као националне институције за људска права. Недостају радови који се баве самим концептом националних институција за људска права, њиховим развојем, типовима и местом у систему Уједињених нација. Поред тога, веома је скроман број новијих компаративних радова који својим обухватом превазилазе европски простор. Стога се овим радом жели допринети садржајнијем увиду у упоредне праксе широм света.

У страној литератури постоји све више радова који указују како на теоријску, тако и на емпиријску релевантност овог истраживања. Постоји растућа литература о еволуцији националних институција за људска права, њиховом мандату, улози и типовима, те ширењу у различитим политичким и правним системима, као и појединим регионима. Иако је у последње време објављено и неколико обухватнијих зборника о овим институцијама<sup>7</sup>, радова већег обима појединачних аутора је мало. Постоји неколико одбрањених докторских теза о о националним институцијама за људска права (у најширем смислу), на водећим светским универзитетима.<sup>8</sup> Најупоредивија са овим истраживањем је докторска дисертација Ане Похјолаинен<sup>9</sup>, која се бави улогом УН у еволуцији националних институција за људска права, с тим да је њена студија дескриптивна по природи и користи други теоријски оквир (конструктивистички приступ Марте Финемор). Такође, њено истраживање је обављено између 2000. и 2003. године, те не обухвата најживљи период развоја и позиционирања националних институција за људска права у систему УН, до којег је дошло у последњих 15 година. Што се

---

<sup>7</sup> Jan Wouters and Katrien Meuwissen (eds), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013; Ryan Goodman and Tom Pegrām (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

<sup>8</sup> Corina Lacatus, *The Design of National Human Rights Institutions: Global Patterns of Institutional Diffusion and Strength* (PhD thesis), London School of Economics and Political Science, 2016; Thomas Pegrām, *The Global Diffusion of National Human Rights Institutions and their Political Impact in Latin America* (PhD thesis), Nuffield College - University of Oxford, 2010; Sanzhuan Guo, *Comparative Studies on the Effectiveness of National Human Rights Institutions* (PhD thesis), Law School - Peking University, 2009; Sung Soo Hong, *Regulatory Dilemmas in Human Rights Protection: An Analysis of a National Human Rights Institution as a Solution* (PhD thesis), London School of Economics and Political Science, 2008.

<sup>9</sup> Anna-Elina Pohjola, *Establishing National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations* (PhD thesis), European University Institute, 2004. Прерађено издање ове тезе касније је објављено као: Anna-Elina Pohjola, *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2006.

тиче монографија, истиче се посебно она Соње Карденас<sup>10</sup>, која пружа добар преглед географског ширења националних институција и мотивације држава да их оснивају. У сваком случају, упркос растућој литератури, сам концепт националних институција за људска права остаје приметно теоријски и емпиријски необрађен.

Иако постоји завидан број радова који се бави механизмима УН за људска права и ефектима ратификације УН конвенција о људским правима на домицилну праксу (уз приметно различите закључке), скромна је литература усмерена на улогу националних институција у ширим процесима, попут глобалног управљања људским правима (енг. *global human rights governance*), која је од посебног значаја за ово истраживање. Изузетак су радови Томаса Пеграма, са Универзитетског колеџа Лондон (UCL). У том смислу, важан циљ овог рада је обogaћивање фонда постојеће академске литературе.

На основу претходног, научни циљеви овог истраживања су дескрипција развоја националних институција за људска права, те објашњење природе односа Уједињених нација и националних институција за људска права.

Доказивање инструменталне улоге УН у развијању националних институција за људска права биће спроведено коришћењем теорије оркестрације, коју су развили Абот (Abbott) и остали<sup>11</sup>, а на националне институције применио Пеграм (Pegram).<sup>12</sup> Другим речима, ослањајући се на прикупљене податке, тестира се одрживост коришћења теорије оркестрације као концептуалног оквира за проучавање односа УН и националних институција за људска права, односно одговора се на питање да ли се улога националних институција за људска права може окарактерисати као интермедијарно актерство између УН и држава чланица.

---

<sup>10</sup> Sonya Cardenas, *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014.

<sup>11</sup> Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal and Bernhard Zangl, "Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration", *British Journal of Political Science*, 4/46, 2016, 719-729; Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Strengthening International Regulation through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2/42, 2009, 501-578.

<sup>12</sup> Tom Pegram, "Governing Relationships: The New Architecture in Global Human Rights Governance", *Millennium: Journal of International Studies*, 2/43, 2015, 618-639; Tom Pegram, "Global Human Rights Governance and Orchestration: National Human Rights Institutions as Intermediaries", *European Journal of International Relations*, 3/21, 2015, 595-620.

Још прецизније, циљ је утврдити да ли се УН могу сматрати оркестратором, који ангажује националне институције као интермедијатора да би остварили заједнички циљ - заштиту и унапређење људских права - у државама чланицама.

Пеграм је у својој примени теорије оркестрације на националне институције за људска права увео разликовање четири типа оркестрације: просту (када се циљеви оркестратора и интермедијатора поклапају), компетативну (циљеви се поклапају, али оркестратор и интермедијатор црпе средства из истог извора, па су у „сукобу“), каскадну (снажан утицај цивилног друштва удаљује интермедијатора од оркестратора, смањујући његов утицај) и обрнуту (циљни актер - држава инструментализује интермедијатора како би утицала на оркестратора).<sup>13</sup> Стога се истраживањем тестира одрживост ове поделе. Укупно гледано, овим истраживањем се жели допринети академској дискусији о глобалном управљању људским правима, односно о месту и улози националних институција за људска права у односу међународних организација и држава.

У дисертацији је, у мањој мери, присутно и научно предвиђање (предикција), превасходно као покушај да се предвиди даља еволуција односа УН и националних институција, на основу претходно утврђених тачака конвергенције и дивергенције.

Друштвени циљ овог рада јесте допринос бољем разумевању места и улоге ових специфичних актера у националној и међународној арени, што би требало да буде посебно корисно практичарима – државним органима, цивилном друштву и међународним организацијама. Представницима националних институција за људска права ово истраживање би могло да помогне да боље организују и искористе модалитете сарадње са механизмима УН за људска права, док би самим Уједињеним нацијама могло да укаже на добре праксе, али и слабе тачке њиховог односа са националним институцијама за људска права. Резултати истраживања би требало да осветле саму суштину природе односа УН и националних институција, те би у том случају могли да буду корисни у потенцијалном редефинисању њихове како стратешке, тако и оперативне сарадње на делатном нивоу.

---

<sup>13</sup> Tom Pegrām, “Governing Relationships: The New Architecture in Global Human Rights Governance“, *Millennium: Journal of International Studies*, 2/43, 2015, 621.

## 1.2. Хипотетички и методолошки оквир истраживања

Истраживање је вођено следећом општом хипотезом:

- На упоредни развој, стандардизацију и јачање националних институција за људска права кључан утицај имале су Уједињене нације.

Посебне хипотезе:

1. Разнородности у називима, надлежностима и организационим облицима националних институција за људска права у упоредној пракси резултат су различитих правно-политичких традиција националних држава.

2. Усвајање Париских принципа представља тачку прекретницу у развоју националних институција за људска права.

3. Однос УН и националних институција за људска права је међусобно зависан. Њихов однос може се посматрати у кључу оркестратор (Уједињене нације) - интермедијатор (NHRI), где им је заједнички циљ унапређење стања људских права у државама чланицама.

Избор метода и техника за истраживање одређен је предметом истраживања, аналитичким оквиром и постављеним циљевима и хипотезама, односно очекиваним резултатима. Комплексност проблема намеће примену комплексног истраживачког приступа, с фокусом на квалитативне истраживачке технике. Предмет истраживања је гранична област више научних правних и политиколошких дисциплина, па се методолошки поступци који се користе у овим научним дисциплинама (јавна управа и управљање, међународно јавно право, међународно право људских права, упоредно право, право међународних организација, међународни односи) могу применити и приликом истраживања односа УН и националних институција за људска права.

Компаративно истраживање развоја националних институција за људска права у различитим националним правним и политичким системима спроведено је применом упоредног метода. Истраживање, у том погледу, представља и компаративну студију о развоју овог типа институција. Историјски метод је сродан компаративној методи и његов задатак је да понуди слику о дијахронијском развоју националних институција за људска права.

Правни извори, уставни и законски текстови, међународна правна документа анализирани су догматичким методом (догматскоправним или егзегетичким) чији је циљ да утврди значење правних појава, односно правних норми. Циљ је да се пронађу везе, заједничка обележја националних институција за људска права у савременим правним и политичким системима. Нормативном методом утврђивала се усаглашеност правне конструкције националних институција за људска права у националним законодавствима са референтним моделом постављеним Париским приципима и другим међународним стандардима.

Грађа за ово истраживање прикупљана је студијским истраживањем. Преглед литературе пружио је увид у контекст, односно у теоријско и концептуално утемељење предмета истраживања. Кроз преглед литературе представљен је постојећи фонд научног знања о националним институцијама за људска права и улогом УН у њиховом развоју. У истраживању је коришћена и анализирана постојећа страна литература, пре свега на енглеском језику, и то научни чланци, монографије, истраживачке студије, стручне књиге и приручници. На основу досадашњег увида у литературу утврђено је да ова област није довољно тематизована у домаћој академској заједници.

Метод анализе садржаја примењиван је на правне и политичке акте, као и различите написе, излагања и изјаве релевантних актера. Имајући у виду значај праксе механизма за људска права Уједињених нација, њихове интернет базе података и дигиталне архиве коришћене су у склопу секундарне анализе података.

### **1.3. Структура рада**

Рад започиње теоријским ситуирањем истраживања. Поред се конкурентни теоријски концепти који се баве посредним управљањем – делегација и оркестрација - и објашњава се зашто је изабрана оркестрација као теоријски оквир истраживања.

Следећим поглављем представља се развој концепта националних институција за људска права од краја Другог светског рата до усвајања Париских принципа почетком деведесетих година 20. века. Поглавље нуди и анализу

кључних докумената Уједињених нација у том периоду, пре свега резолуције Генералне скупштине и Комисије за људска права.

Како би се показао значај регионалних организација за развој националних институција за људска права, али и тестирала теза да су оне преузеле концепт националних институција онако како је он осмишљен у Уједињеним нацијама, посебно поглавље посвећено је регионалним режимима за људска права, односно регионалним међународним организацијама. Приказан је њихов однос са националним институцијама за људска права, као и степен његове формализације, али и сарадње у пракси. Поглавље обрађује Европу, Америку и Африку, док је Азија изостављена, како на овом простору није још успостављен регионални систем за људска права.

У наредном поглављу прати се развој међусобне сарадње националних институција за људска права права кроз редовне конференције, али и важније, путем институционализовања њихових односа успостављањем регионалних мрежа и Глобалне алијансе (GANHRI-ја). Представља се и организациона структура Глобалне алијансе, с нагласком на процедуру акредитације националних институција за људска права у односу на степен усклађености са Париским принципима.

Следеће поглавље нуди садржајан упоредни приказ развоја националних институција за људска права након Другог светског рата, с издвајањем заједничких карактеристика (географских, историјских и политичко-правних), тамо где је то могуће. Представљена је еволуција готово тридесет националних институција за људска права са свих страна света. Посебна пажња посвећена је институцијама које су служиле као модел другим, али и онима које су особене из различитих разлога. У овом делу се указује и на значај Париских принципа у процесу креирања ових институција.

Наредно поглавље нуди детаљне личне карте свих механизма УН за људска права, укључујући њихову историју, надлежности, кључне карактеристике, положај унутар ширег система УН, те предности и мане. Посебан акценат стављен је на специфичности односа националних институција за људска права са сваким од ових механизма, како у формалном тако и у практичном

смислу. У том контексту, међусобне сличности и разлике су подвучене и дати предлози за унапређење стања.

На основу емпиријских налаза, осмо поглавље нуди оцену о природи односа националних институција и УН кроз теоријску призму. Процењује се да ли се оркестрација показала као одржив теоријски оквир за анализу односа ових актера.

Коначно, у закључку се сумирају главни налази и резултати, те дају предлози за даља истраживања.

## 2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Овим поглављем се врши теоријско ситуирање истраживања. Пореде се конкурентни теоријски концепти који се баве посредним управљањем и објашњава се зашто је изабрана оркестрација као теоријски оквир истраживања.

Последњих неколико деценија међународни режим људских права<sup>14</sup> доживљава велику експанзију, јачајући кроз сложену мрежу међународних уговора, институција и стандарда. Међународни систем људских права данас је незаобилазни елемент у разматрању међународних односа, док је тек од скора постао предмет веће пажње истраживача који се баве глобалним управљањем (енг. *global governance*). Расте број емпиријских истраживања која покушавају да проникну у место људских права у глобалним процесима.<sup>15</sup> Како то истичу Вајс (Weiss) и Вилкинсон (Wilkinson), проблемски оријентисана истраживања о међународним организацијама и глобалном управљању нуде одличну почетну тачку за евалуацију интеракција и ефеката све гушће мреже у области људских права.<sup>16</sup> У литератури се све чешће користи концепт „глобалне управљачке архитектуре“<sup>17</sup>, односно „глобалне архитектуре“, која се за потребе овог рада дефинише као „свеобухватни систем јавних и приватних институција релевантних и активних у датој области у светској политици“.<sup>18</sup> На трагу Пеграма (Pegram), у овом раду се усваја концепт „управљачке архитектуре“ као хеуристичког сочива

---

<sup>14</sup> Више о тзв. међународном режиму људских права, посебно у европском контексту, видети у: Andrew Moravcsik, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Post War Europe”, *International Organization*, 2/54, 2000, 217-52; Andrew Moravcsik, “Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe”, *European Journal of International Relations*, 1/2, 1995, 157-189.

<sup>15</sup> Видети више у: Par Engstrom, “The Effectiveness of International and Regional Human Rights Regimes”, Robert A. Denemark and Renée Marlin-Bennett (eds), *The International Studies Encyclopaedia*, Oxford, Blackwell Publishing, 2010.

<sup>16</sup> Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, “Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change”, *International Studies Quarterly*, 1/58, 2014, 207-15.

<sup>17</sup> Видети, на пример: Andrew Hurrell, “One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society”, *International Affairs*, 1/83, 2007, 27-146; James P. Muldoon Jr, *The Architecture of Global Governance: An Introduction to the Study of International Organizations*, Westview Press, Boulder, 2004; Andrew MacIntyre, *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*, Cornell University Press, Ithaca, 2002.

<sup>18</sup> Упоредити: Frank Biermann, Philipp Pattberg and Harro van Asselt, “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, 4/9, 2009, 15.



које омогућава узимање у обзир и рационалистичких захтева за структуром и њених потенцијалних ефеката на (инструментално) понашање актера, али и анализу односа између различитих актера у таквој архитектури и његових последица на појединачне актере.<sup>19</sup>

Постоје различити типови управљања.<sup>20</sup> За потребе овог рада, усвојиће се подела коју су предложили Абот (Abbott) и остали (табела 1).<sup>21</sup>

Табела 1 – Четири типа управљања<sup>22</sup>

	<b>директни</b>	<b>посредни</b>
<b>тврди</b>	хијерархија	делегација
<b>меки</b>	колаборација	оркестрација

Јасно је да су у пракси ови типови често измешани, услед чега некад творе и хибридне форме, те стога треба да буду посматрани као екстремне форме континуума. Другим речима, постоје степени „(не)посредности“ и „тврдоће“. Хијерархија је директан и тврд тип управљања. Колаборација дели директност (непосредност) са хијерархијом, али је базирана на меким подстицајима, док су делегација и оркестрација посредни модели управљања, који се разликују по нивоу тврдоће. Супротно од два типа директног управљања, делегација и оркестрација су знатно комплекснији.

<sup>19</sup> Tom Pegram, “Governing Relationships: The New Architecture in Global Human Rights Governance“, *Millennium: Journal of International Studies*, 2/43, 2015, 620.

<sup>20</sup> Видети на пример: Adnan Naseemullah and Paul Staniland, “Indirect Rule and Varieties of Governance“, *Governance*, 1/29, 2016, 13-30; John Gerring, Daniel Ziblatt, Johan Van Gorp and Julián Arévalo, “An Institutional Theory of Direct and Indirect Rule“, *World Politics*, 3/63, 2011, 377–433; Francis Fukuyama, “What Is Governance?“, *Governance*, 3/26, 2013, 347–368; Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Springer, 2008.

<sup>21</sup> Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, “Orchestration: Global Governance through Intermediaries” (3-36) In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 9.

<sup>22</sup> *Ibid.*

## 2.1. Теорија делегације<sup>23</sup>

На делегирању овлашћења се заснива представничка демократија. Упрошћено представљено, грађани (односно народ) су, у демократским режимима, носиоци суверенитета, или оно што се језиком делегације назива изворни принципиали, док су државни органи - агенти, односно они којима је народ делегирао одређена овлашћења да их у њихово име спроводе. Грађани, по правилу Уставом, установљавају организацију власти, те је у том смислу делегација уткана у њега, и као таква обавезна. С друге стране, у међународном политичком и правном саобраћају, државе су принципиали, док су међународна тела агенти, уз кључну разлику да су државе слободне, а не обавезне, да остварују сарадњу са другим државама, на разне начине, па и кроз договарање делегирања неких овлашћења међународним ентитетима. Ипак, данашње државе уплетен су у разгранату мрежу међународне сарадње која захтева давање овлашћења међународним актерима. Сложена међузависност, да употребимо речник Киохејна (Keohane) и Наја (Nye)<sup>24</sup>, проузрокује неопходност сарадње држава. Један од теоријских приступа који настоји да објасни зашто државе делегирају овлашћења међународним телима је и Принципал-Агент (П-А) приступ, првобитно потекао из економије. Рос (Ross) је међу првима, у економији и уопште, описао однос „између две (или више) страна, где једна, означена као агент, делује за, у име, или као представник друге, означене као принципал“.<sup>25</sup> Касније је П-А приступ широко коришћен у проучавању америчке и упоредне политике, да би временом постао један од најприсутнијих тумачења политике Европске уније, али и других међународних и супранционалних организација.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Ово поглавље је у нешто измењеној форми претходно објављено у: Лука Глушац, „Делегација у међународним односима: принципал-агент приступ“, *Култура полиса*, 30, 2016, 259-272.

<sup>24</sup> Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown & Co, Boston, 1977.

<sup>25</sup> Stephen A. Ross, “The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem”, *American Economic Review*, 2/63, 1973, 134.

<sup>26</sup> За добар преглед развоја употребе П-А приступа у међународним односима видети: Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform”, *International Organization*, 2/57, 2003, 241-276; Imelda Mahera, Stijn Billiet

Прави „теоријски родитељ“ П-А приступу је теорија рационалног избора, такође изникла из економије. Делегација је чврсто усађена у теорији рационалног избора у унутрашњој и међународној политици, према којој инструментално рационални актери (гласачи односно законодавци на унутрашњем, односно државе на међународном нивоу) систематски делегирају овлашћења агентима, како би смањили трошкове трансакције у процесу усвајања и спровођења политика, и притом то раде на начин који агентима обезбеђује одређени дискрециони простор у спровођењу делегираних овлашћења.<sup>27</sup> Принципал и агент су, дакле, у уговорном односу, где принципал ангажује агента и делегира му одређене функције са очекивањем да ће агент произвести резултат који принципал захтева.

П-А приступ не захтева да актери буду у потпуности информисани нити мотивисани искључиво материјалним интересима. Овај модел једнако је конзистентан са теоријама које претпостављају рационалне и егоистичне актере и онима које претпостављају ограничено-рационалне алтруистичке актере. Оно што уједињује ове различите теорије под кишобран „принципал-агент теорије“ је фокус на супстантивне радње принципала изражене давањем условног овлашћења и дизајнирањем механизма за контролу могућег опортунистичког деловања агената.<sup>28</sup> Делегација овлашћења је пример функционалистичке теорије рационалног избора, јер објашњава институционалне изборе преко функција које би изабрана институција (агент) требало да обавља и ефеката на политичке исходе које би требало да произведе, подложних неизвесности инхерентне сваком институционалном дизајну.<sup>29</sup> Роберт Киохејн је у свом познатом делу „После хегемоније“ то истакао говорећи да коришћење теорије рационалног избора аутоматски наводи на функционалистички аргумент, који се своди на то да

---

and Dermot Hodson, „The Principal-Agent Approach to EU Studies: Apply Liberally but Handle with Care“, *Comparative European Politics*, 7, 2009, 409-413.

<sup>27</sup> Mark A. Pollack, „Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes“, *Bruges Political Research Papers*, 2/2007, 3. Овај рад представља добар осврт на критике П-А приступа и одговор на њих.

<sup>28</sup> Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, „Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory“ (3-38), In Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 7.

<sup>29</sup> Mark A. Pollack, „Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community“, *International Organization*, 1/51, 1997, 102.

очекивани профит води ка инвестицији.<sup>30</sup> Другим речима, претпоставка теорије рационалног избора је економска рационалност, где се одређени поступци предузимају само ако гранична корист превазилази граничне трошкове.<sup>31</sup> Речником делегације, очекивани резултати воде ка делегацији, јер државе смањују трошкове трансакције међународне сарадње, избегавајући заморно преговарање колективних одлука. У овом контексту, П-А приступ, углављен у теорију рационалног избора, покушава да објасни како до међународне делегације долази из промишљене или интенционалне тежње држава ка „личном“ интересу.

У литератури наилазимо на различите дефиниције тзв. међународне делегације. У једној од најцитиранијих, Бредли и Кели, под међународном делегацијом сматрају „давање овлашћење, од стране једне или више држава, међународном телу да доноси одлуке или преузима акције“.<sup>32</sup> У новијој студији (2015), Хуга и Маркс дефинишу делегацију као „условно давање овлашћења међународном телу од стране држава чланица“.<sup>33</sup> Хокинс и други у вероватно најјутитајнијем раду о међународној делегацији, наводе да је делегација „условно давање овлашћења агенту да делује у име принципала“<sup>34</sup>, где је давање овлашћења и суштински и временски ограничено и може да буде повучено, по вољи принципала. Из ове две дефиниције је јасно да су принципал и агент у хијерархијском уговорном односу, из којег, међутим, извире конфликт интереса и хијерархијска контрола у контексту асиметрије информисаности, где је агент у предности у односу на принципала.<sup>35</sup> Како то наводе Хокинс и Џакоби, „у сваком тренутку, постоји *trade-off* (жртвовање једног циља за остварење другог) између добити принципала и губитака проузрокованих опортунистичким деловањем

---

<sup>30</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984, 80.

<sup>31</sup> Видети више у: Душан Павловић, „Рационални избор –примена у политичкој науци“, *Српска политичка мисао*, посебно издање, 2015,9-33.

<sup>32</sup> Curtis A. Bradley and Judith G. Kelley, “The Concept of International Delegation”, *Law and Contemporary Problems*, 1/71, 2008, 3.

<sup>33</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, “Delegation and Pooling in International Organizations”, *Review of International Organizations*, 3/10, 2015, 308.

<sup>34</sup> Hawkins, Lake, Nielson and Tierney, *ibid*, 7.

<sup>35</sup> Terry M. Moe, “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, 4/28, 1984,757.

агента“.<sup>36</sup> У том смислу, структура делегације је осмишљена да управља таквим *trade-off*-ом и посебно да максимизује интересе принципала на начин компатибилан са мотивима агента.<sup>37</sup>

За разлику од готово свих других аутора, Бредли и Кели номинално не везују своју дефиницију делегације за П-А приступ, тј. по њима давање овлашћења не мора да буде условно. Иако они признају да је већина међународних делегација условна, истичу да ограничења у делегираним овлашћењима, односно услови по којима се овлашћење може одузети, веома варирају. Стога они, условљавање виде као сталност обавезе (енг. *permanence of commitment*), варијаблу која се односи на правне последице делегације.<sup>38</sup> Уколико се њихов приступ оголи и сведе на суштину, утисак је да је реч о П-А приступу који се само тако не зове, односно користи другу терминологију да објасни есенцијално исту логику размишљања и каузалне механизме. Дефиниција Бредлија и Кели је корисна зато што се односи на делегирање „међународном телу“ од стране држава, где је то „тело“ шире схваћено од међународне организације, те обухвата и разна бирократска тела, привремене комисије, савете држава, па чак и конференције држава.<sup>39</sup> Узимајући међународна тела као свој референт, они се позивају на став Абота (Abbott) и Снајдала (Snidal) да међународна тела не морају да имају „јасну и стабилну организациону структуру и помоћни административни апарат“.<sup>40</sup> Тела могу да имају ове атрибуте, али исто тако могу постојати само привремено, као што су комисије са специфичним једнократним мандатом или трибунали. Такође, међународна тела могу да буду уграђена у међународне организације.<sup>41</sup> У том смислу, ова дефиниција је довољно широка да обухвати различите изразе међународне делегације, што се не постиже дефиницијом коју нуде Епстин (Epstein) и О`Халоран (O'Halloran), по којима је делегација „давање неког степена власти међународној организацији да би се

---

<sup>36</sup> Darren Hawkins and Wade Jacoby, “Agent Permeability, Principal Delegation and the European Court of Human Rights”, *Review of International Organizations*, 3/2008, 2.

<sup>37</sup> Hawkins, Lake, Nielson and Tierney, *ibid*, 23-24.

<sup>38</sup> Bradley and Kelley, *ibid*, 6-7.

<sup>39</sup> *Ibid*, 6.

<sup>40</sup> Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act Through Formal International Organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, 1/42, 1998, 4.

<sup>41</sup> Bradley and Kelley, *ibid*, 6-7.

политика померила са статуса кво“.<sup>42</sup> Ипак, допринос одређења Епстина и О`Халоран је што пружа увид у разлоге због којих уопште долази до делегације, а то је постизање резултата, који се не могу или се много теже могу постићи другим путем (неким другим обликом сарадње између држава или реакцијом).

Принципали, агенти и делегација су аналитички концепти или, како Лејк каже, „аналогије осмишљене од стране теоретичара да помогну класификацију и објашњење стварних односа у свету“.<sup>43</sup> Њих дефинишу аналитичари, а не стварни актери. То је важно истаћи, посебно кад је реч о тзв. ланчаним делегацијама. Наиме, преношење овлашћења, по правилу, подразумева ланчану делегацију, јер врло ретко „изворни принципал“ (народ) делегира „коначном“ агенту (нпр. међународном телу).<sup>44</sup> Ланчана делегација укључује више карике, где се исто овлашћење делегира од једног до другог актера. У најједноставнијем случају, постоји ланац од две карике, који полази од изворног принципала који делегира агенту, који потом и сам постаје принципал делегирајући то исто овлашћење другом агенту. Јасно је да у пракси ланци делегације, посебно у међународним односима, могу бити доста дуги. Иако се, како наводи Лејк, интуитивно чини да су дужи ланци делегације склонији пуцању, због наизглед лакшег „отуђења“ агената, односно да су у дужим ланцима агенти мање одговорни својим принципалима, чини се сасвим оправдано рећи да успешност делегације не зависи од дужине ланца већ од тога да ли су услови потребни за успешну делегацију испуњени или не.<sup>45</sup> На први поглед, међународна делегација би по дефиницији требало да буде „дужа“ од унутрашње, јер је било која међународна инситуција много удаљенија од изворног принципала - грађана, него неки домаћи агент. Другим речима, свака међународна делегација би се морала сматрати ланчаном, ако узмемо да полази од изворног принципала. Ипак, са аналитичке стране, такав приступ се не чини корисним, јер подсетимо, карике у ланцу делегацији су оне које ми одредимо, с обзиром на то да је реч о теоријском конструкту. У том

---

<sup>42</sup> David Epstein and Sharyn O'Halloran, "Sovereignty and Delegation in International Organizations", *Law and Contemporary Problems*, 1/71, 2008, 81.

<sup>43</sup> David Lake, "Delegating Divisible Sovereignty: Sweeping a Conceptual Minefield", *Review of International Organizations*, 2/2007, 230.

<sup>44</sup> Један од ретких изузетака је Европски парламент.

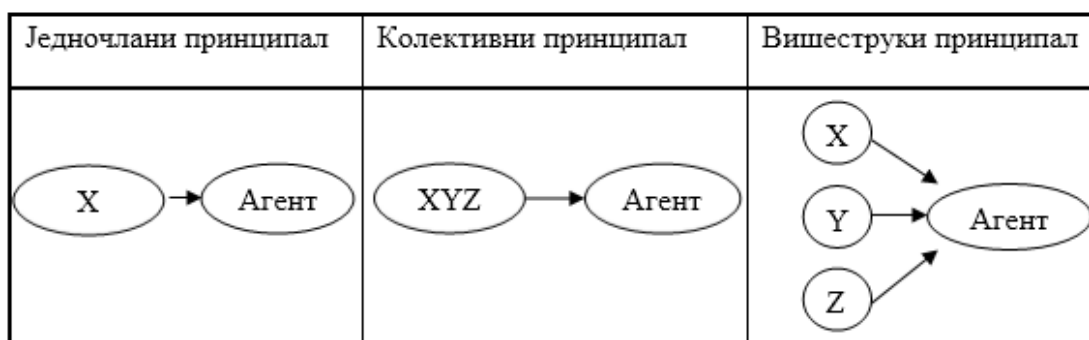
<sup>45</sup> Lake, *ibid*, 228-229.

смислу, како народ као изворни носилац суверенитета преноси своја овлашћења на своје политичке и институционалне репрезенте, тако би као принципала у међународној делегацији требало видети државу (оличену у носиоцу извршне власти, који има овлашћење да представља и заступа државу у иностранству). Стога, није свака међународна делегација ланчана, већ само она у којој првобитни међународни агент даље делегира дато овлашћење неком новом агенту. Ипак, перципирана дужина ланца може бити фактор у делегацији, како у одлучивању принципала да ли уопште да делегира, тако и у избору конкретног агента. У случају дуге ланчане делегације, принципалу је значајно које ће агенте први агент даље бирати и колики ће им део овлашћења делегирати.<sup>46</sup>

### 2.1.1. Врсте принципала и агената

Да би постојала делегација морају постојати принципал и агент у уговорном хијерархијском односу. То значи да билатерални или мултилатерални међудржавни уговори нису примери делегације, сем уколико не предвиђају делегирање овлашћења неком ентитету, који ће деловати за рачун стране уговорнице или више њих. Када до таквог делегирања дође, у односу на састав принципала, можемо говорити о једночланом, вишеструком или колективном принципалу (видети табелу 2).

Табела 2 - Врсте принципала према њиховом броју (саставу)



<sup>46</sup> Упоредити: Michael J. Tierney, *Delegation of Authority in International Relations: The Promise and Limits of Agency Theory*, Duke University Workshop, 2006,

<https://www.law.duke.edu/publiclaw/pdf/workshop06sp/tierney.pdf>.

Док је у унутрашњој политици делегација са једночланим принципалом<sup>47</sup> готово правило, где један државни орган делегира другом, у међународној политици најчешће смо сведоци делегације са колективним принципалом.<sup>48</sup>

Зарад јасноће, али и представљања различитих ставова у литератури, потребно је направити разлику између вишеструког и колективног принципала. Делегација са вишеструким принципалом постоји када један агент има уговоре са више „организационо различитих принципала“.<sup>49</sup> Суштина је да ти различити принципали независно један од другог уређују свој однос са агентом. Другим речима, реч је о различитим правним и фактичким пословима. Примера ради, и Европски савет и Европски парламент делегирају Комисији, независно један од другог. Интересантно је да се у литератури о делегацији понекад тотално превиђа постојање колективног принципала. Тако, на пример, у једном раду објављеном у веома утицајном часопису „*Annual Review of Political Science*“, аутори уопште не предвиђају постојање колективног принципала, већ само појединачног и вишеструког.<sup>50</sup> Колективни принципал се разликује од вишеструког, јер је реч о делегацији у којој постоји јединствени уговор између агента и принципала, којег чини више од једног члана. Ипак, у литератури се ове две врсте принципала понекад некритички мешају, изједначају или им се дају другачији називи.<sup>51</sup> У политици, делегације са колективним принципалом су најчешће. Најеклактантнији пример су избори, где је гласачко тело колективни принципал народним посланицима или било који међународни уговор којим се оснива нека међународна организација, где су стране уговорнице колективни принципал. Када је уговор између колективног принципала и агента склопљен, свакој његовој промени, да ли због обнављања или давања нових овлашћења, претходи

---

<sup>47</sup> На овом месту упутно је направити везу са литературом на енглеском језику. Овај тип принципала се по правилу назива „*single principal*“, иако је прецизније рећи „*single-unitary principal*“, што ми чинимо у преводу, користећи термин једночлани. Та разлика је важна јер је *stricto sensu* и колективни принципал један принципал састављен од више чланова.

<sup>48</sup> Термин колективни принципал презет је од Кивита и МекКубинс. Видети: D. Roderick Kiewiet and Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

<sup>49</sup> Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform”, *International Organization*, 2/57, 2003, 247.

<sup>50</sup> Jonathan Bendor, Amihai Glazer and Thomas Hammond, “Theories of Delegation”, *Annual Review of Political Science*, 4/2001, 235–269.

<sup>51</sup> Више о томе у: Tierney, *ibid*, fn 16.



переговарање заједничког става унутар чланица колективног принципала, па потом следи делегирање агенту. У свакој фази, реч је о јединственом уговору између агента и његовог колективног принципала.<sup>52</sup>

Поред поделе према врсти принципала, литература познаје и разликовање међународне делегације на унутрашњу (интерну) и спољашњу (екстерну), које је увела Корменос, где је прва дефинисана као делегација колективу састављеном од чланица уговорница, а друга као делегација трећој страни, која није чланица уговорница.<sup>53</sup>

Тематски посматрано, у међународним односима државе најчешће делегирају у економији, животној средини и људским правима, док то доста ређе чине у области безбедности.

### **2.1.2. Зашто државе делегирају?**

У међународној равни, питање „зашто делегирати?“ је централно, јер државе нису правно приморане да то чине, али се ипак веома често одлучују на тај корак, о чему сведочи постојање преко 5000 међународних (владиних) организација<sup>54</sup>, које не би постојале да није дошло до делегације. Државе, посебно оне моћне, могу унилатерално или облицима мултилатералне међудржавне сарадње који не укључује делегацију, да остваре макар део задатака који се иначе делегира међународним организацијама. Неолиберални институционалисти, пре свега Киохејн и Мартин<sup>55</sup>, објашњење међународног организовања налазе у тврдњи да сарадња може да служи државним интересима, чиме праве отклон од реалиста, који умногоме умањују значај међународних организација. Ипак, тезом да је сарадња у сврси државних интереса, ови аутори истовремено задржавају један од реалистичких теоријских стожера. Теоретичари рационалног избора, како се то да наслутити, објашњење делегације у међународним односима базирају на

---

<sup>52</sup> Tierny, *ibid.*

<sup>53</sup> Barbara Koremenos, “When, What, and Why do States Choose to Delegate?”, *Law and Contemporary Problems*, 1/71, 2008, 152.

<sup>54</sup> Број међународних владиних организација дат према: Union of International Associations (ed.), *Yearbook of International Organizations*, Leiden, Brill, 2014.

<sup>55</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984; Lisa L. Martin, “Interests, Power, and Multilateralism”, *International Organization*, 4/46, 1992, 765–792.

добити којом делегација резултује. Принципали делегирају да би имали добити која је резултат специјализације међународних организација (тела), укључујући експертизу, способности доношења одлука и кредибилитета који оне обезбеђују. Делегација притом ствара могућност усвајања бољих политика од оних које би принципали сами усвојили, али и ефикаснијег спровођења постојећих.<sup>56</sup>

Међународна делегација, дакле, представља активан избор између алтернативних струкура управљања, јер државе могу да бирају да ли ће неки проблем покушати да реше међувладином сарадњом или делегацијом овлашћења неком међународном ентитету. Литература препознаје више начина представљања мотива делегације, односно категоризација делегираних овлашћења. У кључном делу о међународној делегацији, Хокинс (Hawkins) и други идентификују пет кључних предности које мотивишу државе да делегирају међународним организацијама: управљање екстерналијама<sup>57</sup> политика, фасилитирање доношења колективних одлука, решавање спорова, повећање кредибилитета и стварање пристрасних политика (оних у корист принципала). Како предности делегације расту, пре ће до ње доћи.<sup>58</sup> Водећи шведски политиколог Јонас Талберг (Jonas Tallberg), на сличном трагу, предности, односно мотиве за делегацију групише у четири опште категорије: (1) омогућавање доношења кредибилних политика, јер агенти омогућавају политичарима да заједно себи вежу руке; (2) смањење асиметрије информисаности; (3) унапређивање ефикасности доношења одлука, јер агенти користе детаљно регулисана правила, чувајући политичарима време и труд, како би се посветили доношењу општијих политика; и (4) пребацивање кривице за непопуларне одлуке и неуспехе политика, јер агенти сnose последице, омогућавајући политичарима да избегну кажњавање на изборима.<sup>59</sup> Сваки конкретан случај делегације може бити мотивисан једним или вишеструким наведеним разлозима.

---

<sup>56</sup> Hawkins, Lake, Nielson and Tierney, *ibid*, 12-20.

<sup>57</sup> Појам екстерналија позајмљује се из економије. Екстерналија представља трошак или корист који сноси један субјект као резултат акције коју је предузео други субјект.

<sup>58</sup> Hawkins, Lake, Nielson and Tierney, *ibid*, 13.

<sup>59</sup> Jonas Tallberg, "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?", *West European Politics*, 1/25, 2002, 26. Упоредити: Mark Thatcher and Alec Stone Sweet, "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, 1/25, 2002, 1-22.

Ови мотиви за делегацију у практичној равни претачу се у конкретна овлашћења, односно функције. Полак (Pollack) мапира четири врсте функција које принципиали делегирају међународним агентима (супранационалним институцијама): (1) супранационални агенти могу да надзиру (не)усклађеност држава чланица са њиховим међународним уговорним обавезама; (2) супранационални агенти могу да реше проблем тзв. некомплетног уговарања; (3) супранационални агенти могу бити овлашћени да усвајају правила, која су или прекомплексна да би их принципиали разматрали у детаље или захтевају кредибилитет истински независног регулатора; и (4) принципиали могу бити подстакнути да агенту делегирају овлашћење формалног постављања агенде (енг. *agenda setting*).<sup>60</sup> Коначно, Бредли и Кели препознају осам типова делегираних овлашћења: легислативно (нпр. резолуције Савета безбедности УН или уредбе ЕУ), судско (нпр. пресуде Европског суда за људска права), регулаторно (нпр. Светска трговинска организација), надзор и извршење (нпр. Међународна агенција за атомску енергију или Конвенција о хемијском оружју), постављање агенде (нпр. Европска комисија), истраживање и саветовање (нпр. разни саветодавни комитети УН), спровођење политике (Светска здравствена организација или Светска банка) и ределегацију (нпр. кад Европска комисија ределегира овлашћења Међународном одбору за рачуноводствене стандарде).<sup>61</sup> Исти аутори напомињу да је међународним агентима често делегирано више од једног овлашћења, као и да се она, логично, мењају променом мандата агента. Евидентно из ових категоризација је да оне суштински садрже исте функције (овлашћења), које су само на различите начине груписане.

### ***2.1.3. Изазови контроле агента***

Талберг је, проучавајући делегацију супранационалним институцијама, приказао фазе делегације у каузалном ланцу из четири дела, где (1) претпостављене (жељене) последице делегације мотивишу државу да делегирају одређене функције супранационалним институцијама; (2) природа ових функција утиче на дизајн механизма контроле институција; (3) институционални дизајн

---

<sup>60</sup> Pollack, *ibid*, 1997, 103-4.

<sup>61</sup> Bradley and Kelley, *ibid*, 10-11.

обликује последице делегације омогућавајући или спречавајући покушаје институција да спроводе своје приватне агенде; и (4) последице претходних фаза делегације утичу на будућу делегацију, институционални дизајн и интеракцију, кроз позитивне и негативне кругове повратног деловања (енг. *feedback loops*).<sup>62</sup> Из овога можемо апстраховати два кључна избора принципала који претходе делегацији: која овлашћења делегирати и које институционалне механизме контроле предвидети.

Приликом планирања делегације, принципали морају да израчунају трошкове такве трансакције, проузороковане опортунистичким деловањем агента, тј. да предвиде механизме његове контроле.<sup>63</sup> Принципали могу да усвоје бројне административне и надзорне процедуре како би ограничили активности агента и могућност да се он „отуђи“. Административне процедуре се прописују *ex ante* и обухватају правне инструменте на располагању агенту и процедуре које он мора да поштује. Оне могу бити мање или више рестриктивне, подложне су ревизији као резултат нежељеног деловања агента, и долазе по цену флексибилности и свеобухватности његових активности.<sup>64</sup> Надзорне процедуре, пак, омогућују принципалу да *ex post* (1) надзире понашање агента, чиме ублажава инхерентну асиметричност дистрибуције информација у корист агента; и (2) утиче на понашање агента кроз примену позитивних и негативних санкција. Могуће санкције подразумевају буџетску контролу, контролу над постављењима (запослених) и моћ да се преиначи понашање агента усвајањем нових правила и ревизијом административних процедура прописаних мандатом агента.<sup>65</sup>

Генерално гледано, поступање агента може да се креће у три правца: (1) у складу са циљевима које му је поставио принципал; (2) супротно од циљева принципала; и (3) може кренути супротно од циљева принципала, али да потом буде враћено „на прави пут“ коришћењем механизма контроле.<sup>66</sup> У другом

---

<sup>62</sup> Tallberg, *ibid*, 24.

<sup>63</sup> П-А приступ не имплицира да принципали увек строго контролишу агенте, већ то раде у мери потребној да се они не отуђе.

<sup>64</sup> Pollack, *ibid*, 1997, 108-9.

<sup>65</sup> *Ibid*.

<sup>66</sup> Упоредити: Thatcher and Sweet, *ibid*.

случају сведоци смо нежељених последица, односно ефеката делегације.<sup>67</sup> Какве ће стварне последице бити по агента, зависи од конкретног политичког контекста и институционалног дизајна делегације.

Принципал делегира овлашћења агенту сматрајући да он има капацитет да обави неки посао и то на начин који принципалу одговара. Принципал уводи механизме контроле како би смањιο могућност јављања појаве коју П-А теоретичари називају „отуђивање“ (енг. *shirk*)<sup>68</sup>, тј. ситуацију у којој агент остварује своје личне циљеве на рачун принципала. Стога су надзор и санкције две главне компоненте институционалног дизајна, где надзор служи да смањιο могућност да се агент неопажено „отуђи“, а санкција да упозори на последице „отуђивања“.<sup>69</sup> Оно што разликује П-А однос од обичног уговорног односа је значајан ниво дискреционог права који принципал, по правилу, обезбеђује агенту у вршењу делегираних послова. Стога је за успешну делегацију суштински важан добар баланс између овлашћења, дискреције и контроле. Другим речима, облик и интензитет контроле у директној су вези са степеном дискреционих права потребних за успешно обављање послова. Дискреција је, дакле, услов да би се говорило о делегацији, или како то кажу Кортел и Питерсон, међународне и домаће бирократе морају да имају неки степен дискреције да би се могли сматрати агентима.<sup>70</sup>

Дискреција је дакле маневарски простор који агент има у обављању делегираних послова. Агенту се мора оставити простор да сам одлучи на који начин ће најефикаснији обављати делегиране послове. Правећи паралелу са правом ЕУ, можемо рећи да је делегација блиска (само по суштини) директивама ЕУ, којима се прописује циљ, али оставља државама чланицама слобода да изаберу начин на који ће до њега доћи. Како наводе Епстин и О`Халоран, степен дискреционе слободе се ретко кад у делегацији експлицитно одређује, већ се под

---

<sup>67</sup> Талберг разликује три врсте негативних ефеката делегације. Видети више: Tallberg, *ibid*, 35-36.

<sup>68</sup> Иако би директнији превод овог термина на српски језик био „забушавање“ и „извлачење“, одабрано је „отуђивање“, јер се чини ближим садржини и суштини термина.

<sup>69</sup> Упоредити: Jonas Tallberg, *ibid*, 28.

<sup>70</sup> Andrew P. Cortell and Susan Peterson (eds), *Altered States: International Relations, Domestic Politics, and Institutional Change*, Lexington Books, Lanham, 2002.

њим може сматрати простор између одржања статуса кво и остварења зацртаног политичког циља.<sup>71</sup>

Дискрецију неки аутори изједначавају са аутономијом, или пак неизменично користе оба термина да означе исту појаву. Оба термина су у употреби. Према Хокинсу и другима, дискреција омогућује агенту маневарски простор да оствари принципалов циљ, док аутономија представља дијапазон независне акције која је на располагању агенту, након што је принципал успоставио механизме контроле. Другим речима, дискреција је уткана у уговор, у институционални дизајн, док је аутономија неизбежна нуспојава несавршене контроле над агентом.<sup>72</sup> Полак, пак, користи термин дискреције онако како су га дефинисали Епстин и О`Халоран, али потом истиче да се он може изједначити са оним што Хокинс и други називају аутономијом.<sup>73</sup>

Треба истаћи да однос принципала и агента, по правилу, није статичан. већ је предмет сталног преговарања и ревизије. Главни покретач такве динамике је управо „отуђивање“, односно нежељене и непланиране негативне последице делегације. Оне могу бити корисне, јер када се успешно анализира зашто је до њих дошло, могу се узети у обзир приликом ревизије институционалног дизајна, и у перспективи постићи боља ефикасност делегације.

Кивит (Kiewiet) и МекКабинс (McCubbins) истичу да увек постоји неки конфликт између интереса оних који делегирају (принципали) и агената којима се делегира, тј. да се агенти понашају опортунистички, следећи своје интересе, који су подложни само оним ограничењима наметнутим њиховим односом са принципалом.<sup>74</sup> То „отуђивање“ је заједно са „исклизавањем“ (енг. *slippage*) честа нуспојава делегације. До „исклизавања“, у овом контексту, долази када структура делегације сама по себи омогућује нежељене подстицаје агенту да се

---

<sup>71</sup> David Epstein and Sharyn O'Halloran, *ibid*,81.

<sup>72</sup> Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, *ibid*,8.

<sup>73</sup> Видети: Mark A. Pollack, "Delegation and discretion in the European Union" (165-196), In Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 169.

<sup>74</sup> D. Roderick Kiewiet and Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, University of Chicago Press, Chicago, 1991, 5.

понаша у супротности са преференцијама принципала.<sup>75</sup> „Отуђивање“ и „исклизивање“ су две основне форме онога што се у литератури назива „самовоља агента“ (енг. *agency slack*), односно независна акција агента коју принципал не подржава (не жели). Уводећи поред отуђивања и исклизивање као варијаблу, Полак прави разлику између ова два појма. Према њему, отуђивање је ситуација у којој агент не улаже довољно напора да оствари принципалове циљеве, док приликом исклизивања агент усмерава политику даље од принципалових, а ближе својим личним преференцијама. Аутономија и самовоља се разликују у томе што је аутономија дијапазон независне акције доступан агенту и може се користити и у корист и против принципала, док је самовоља нежељено понашање испољено у пракси.<sup>76</sup> У највећем делу литературе, граница између аутономије, дискреције и самовоље често се губи, па се ови термини користе неизменично.

Још пре готово тридесет година, Пероу је приметио да теретичари „готово без изузетака претпостављају да су агенти, а не принципали, опортунисти, и то готово до тачке варања”.<sup>77</sup> И заиста, све до студије Собола из 2015. године, теоретичари су се искључиво бавили опортунистичким деловањем агента. Собољ је отворио ново интересантно поље за истраживање формулисањем концепт патолошке делегације, као „ситуацију супротну „исклизивању“, у којој структура саме делегације и особине П-А уговора обезбеђују „изопачене“ (енг. *perverse*) мотиве принципалима да се понашају на начин штетан акту делегације и тиме ометају рад агента”.<sup>78</sup>

Поред самовоље, један од потенцијалних исхода аутономије агента је и могућност агента да користи своју аутономију како би утицао на будуће одлуке свог принципала. Када су агенти свесни да поред њих не постоји још много могућих агената, или увиђају да поседују значајнију компаративну предност у односу на остале (нпр. техничку експертизу), они могу да лобирају своје принципале како би добили више овлашћења или ресурса, да испреговарају боље услове уговора, па чак и да користе своје ресурсе да утичу на преференције

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Hawkins, Lake, Nielson and Tierney, *ibid.*,8.

<sup>77</sup> Charles Perrow, “Economic Theories of Organization”, *Theory and Society*, 1-2/15, 1986, 14.

<sup>78</sup> Mor Sobol, “Principal-Agent Analysis and Pathological Delegation: The (Almost) Untold Story”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 3/29, 2016, 335-350.

принципала.<sup>79</sup> Тако су Хокинс и Џакоби (Jacoby), у својој студији о Европском суду за људска права, показали како овај суд утиче на политику људских права држава чланица Савета Европе.<sup>80</sup> Други аутори су такође показали како су различити агенти, окретањем једног против другог члана принципала, успели да издејствују боље услове за себе.<sup>81</sup> Слични случајеви постоје и у Европској унији и Међународном монетарном фонду, који су често проучавани управо коришћењем П-А модела.<sup>82</sup>

Агенти се могу преосамосталити не само својим активизмом, већ и користећи трзавице у односима чланова свог принципала. Тад исти разлози који су омогућили пресамосталност агента, спречавају принципала да га изменом уговора врати у, за њега, жељене оквире (нпр. чланови принципала не могу постићи потребну већину између себе да би изменили уговор). За самог принципала, колико год му је проблематично нежељено преосамостаљење агента, ипак му је значајније ако је до тога дошло деловањем неке треће стране чији интереси могу сасвим одударати од принципалових. Поред тога, трећој страни може одговорати давање већих овлашћења агенту, па може додатно лобирати за то и код самог принципала. Ипак, принципал, како је већ истакнуто, има на располагању широк дијапазон могућих контролних механизма. Као одговор на ове механизме, агенти могу употребити различите стратегије. Хокинс и Џакоби као најважније наводе интерпретацију (давање нових значења постојећим

---

<sup>79</sup> Hawkins, Lake, Nielson and Tierney, *ibid*, 31.

<sup>80</sup> Hawkins and Jacoby, *ibid*.

<sup>81</sup> Mona M. Lyne, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, "Delegation Who Delegates? Alternative Models of Principals in Development Aid" (41-63), In Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

<sup>82</sup> Видети, на пример: Mark A. Pollack, *ibid*, 1997, 108-9; Lisa L. Martin, "Distribution, Information, and Delegation to International Organizations: The Case of IMF Conditionality" (140-164), In Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006. За општији пример: McNollgast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2/3, 1987, 243-279 (McNollgast је акроним који су осмилили Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll и Barry R. Weingast спајајући делове својих имена/презимена, под којим су се потписивали када су објављивали заједничке радове, прим. аут).



правилима), ширење пропусности (трећим странама) и тампоновање (постављање препреке/тампона између принципала и агента).<sup>83</sup>

#### 2.1.4. Ограничења П-А приступа

Постоји широк консензус у литератури да је међународна делегација по својој структури и ефектима веома слична делегацији унутар државе, односно да је П-А теорија која се показала корисном у разумевању делегације у домаћој арени, једнако применљива у објашњењу делегације међународним организацијама.<sup>84</sup> Са више критичке стране, Нилсон и Тирни уочавају три недовољно изучавана проблема која компликују делегацију међународним организацијама и лимитирају досег конвенционалне П-А теорије. Прво, државе чланице морају да реше проблем колективних акција мултилатерално да би могле да мотивишу агенте, при чему такво мултилатерално доношење одлуке истиче проблеме сваког колективног принципала. Друго, међународне организације често добијају наредбе од различитих принципала, посебно у државама чланицама где законодавна и извршна власт делују независно једна од друге и имају одвојене уговоре са истим агентом, чиме долази до изражаја проблем вишеструког принципала. Треће, међународни агенти често делују на крају дуге ланчане делегације, чиме се компликује преношење захтева од изворних принципала до међународне организације.<sup>85</sup> Ови аутори решење проблема дужине ланца делегације налазе у прилагођавању институционалног дизајна, где би непосредни принципал (енг. *proximate principal*) у ланцу делегације требало да буде једини надлежан за контролу агента, чиме би се смањило притисак виших принципала у ланцу, па тако и изворног (грађана држава чланица).<sup>86</sup> За успешну делегацију је, дакле, потребно смањити претерани уплив виших принципала, али и интереса трећих страна, чиме се руши хијерархија делегације.

---

<sup>83</sup> Видети више у: Darren G. Hawkins and Wade Jacoby, "How Agents Matter" (199-228), In Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 202.

<sup>84</sup> Видети, на пример: David A. Lake and Mathew D. McCubbins, *ibid*, 341.

<sup>85</sup> Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform", *International Organization*, 2/57, 2003, 242.

<sup>86</sup> *Ibid*, 249-250.

Познато је да различити теоријски конструкти могу доћи до истог закључка, иако су њихови каузални механизми сасвим различити. Једна од критика П-А приступа је да занемарује неформална правила и интерну културу, како је називају Барнет (Barnett) и Финемор (Finnemore).<sup>87</sup> Примери Светске банке и ММФ-а јесу инструментални у том смислу. Наиме, нигде у „уговору“ између држава чланица и Светске банке, односно Међународног монетарног фонда, не пише да САД имају ексклузивно право номиновања председника Светске банке (иако имају највећи удео), односно да државе ЕУ „бирају“ директора ММФ-а, мада је то општепознато. За Тирнија је то *prima facie* доказ постојања јаким неформалних норми<sup>88</sup>, које измичу објашњењу понуђено теоријом делегације. Поред тога, великим делом ван домета ове теорије остаје и утицај који међународне организације, као агенти држава-принципала преко трећих страна емитују назад на државе.

## 2.2. Теорија оркестрације

Управо теорија оркестрације може да послужи као користан оквир за објашњење утицаја који међународне организације емитују на државе преко трећих страна, али и утицаја који те треће стране остварују на државу посредством заједничког деловања са међународним организацијама. Ову теорију, познату и као Оркестратор-Интермедијатор теорија (О-И), развили су Абот и други у књизи „*International Organizations as Orchestrators*“<sup>89</sup>, управо да би објаснили тај посебан облик више-актерског посредног управљања, где један актер (оркестратор) ангажује посредника (интермедијатора) да утиче на деловање циљног актера (енг. *target*).

Многе државе се ослањају на професионална удружења у областима животне средине, здравља и безбедности на раду, ангажују приватне уговораче за различите јавне услуге и спроводе значајан део својих спољнополитичких активности кроз међународне организације. Међународне организације се пак

---

<sup>87</sup> Michael N. Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organization”, *International Organization*, 4/53, 1999, 699-732.

<sup>88</sup> Michael J. Tierny, *ibid.*

<sup>89</sup> Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

онда окрећу невладиним организацијама и другим актерима да спроводе развојне пројекте или да надзиру спровођење међународних стандарда у државама. Коначно, многе глобално прихваћене сертификације и формулисање међународних стандарда обављају невладине организације или професионална удружења.

Док државе превасходно користе делегацију према међународним владиним организацијама (даље и: МВО), оне се потом често упуштају у оркестрацију када ангажују интермедијарне актере на добровољној бази, пружајући им идеациону и материјалну подршку, како би се суочили са државама, као циљним актерима (енг. *target actors*) у остварењу својих циљева управљања. У том смислу, управљање је често ланчано, те интермедијатор у једном О-И-Т<sup>90</sup> односу може да ангажује своје под-интермедијаторе, чиме и сам постаје оркестратор. Исто тако, у међународној политици, државе, по правилу, делегирају овлашћења МВО као својим агентима, али потом МВО постају оркестратори ангажујући интермедијаторе.<sup>91</sup>

Заједничко делегацији и оркестрацији је да описују посредне (индиректне) моделе управљања у којима један актер ангажује једну или више трећих страна како би управљао неким другим актером или процесом. Ове две теорије се начелно слажу око тога зашто се ангажују треће стране, али нуде веома различит одговор на питање - како.<sup>92</sup> Према делегацији, односно Принципал-Агент приступу (П-А), као њеном главном изразу, принципали делегирају овлашћења уколико агенти могу да их спроводе ефикасније и ефективније од самих принципала.<sup>93</sup> О-И теорија претпоставља да оркестратори делују преко интермедијатора из суштински истих разлога. Према обе теорије, главне

---

<sup>90</sup> Иако енглески израз *target*, односно *target actor* преводимо као циљни актер, скраћеницу О-И-Т остављамо у оригиналу, јер је као таква препознатљива у литератури, прим.аут.

<sup>91</sup> Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, "Orchestration: Global Governance through Intermediaries" (3-36) In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 10.

<sup>92</sup> Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal and Bernhard Zangl, "Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration", *British Journal of Political Science*, 4/46, 2016, 720.

<sup>93</sup> Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, "Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory" ( 3-38), In Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 13.

предности посредног управљања су функционалне природе.<sup>94</sup> Другим речима, управници (енг. *governors*) ангажују треће стране да би спроводиле исте функције.

За разлику од П-А оквира који наглашавају директну команду и контролу агента, где државе делегирају јасно дефинисани мандат и овлашћења међународним владиним организацијама, „оркестрација се примењује када одређени актер (оркестратор) бира и подржава треће стране (интермедијарног актера) да се суочи са циљним актером (државом) у остварењу заједничких циљева управљања“.<sup>95</sup>

Оркестратори немају чврсту контролу над активностима интермедијатора, већ морају да мобилишу и фасилитирају његову добровољну сарадњу ради заједничких циљева. Стога је оркестрација тзв. меки облик управљања. Оркестратор није управник у хијерархијском смислу, већ он користи идеационе и/или материјалне подстицаје да успостави, интегрише и одржава више-актерски систем меког и посредног управљања, усмереног ка остварењу циљева које ни оркестратор ни интермедијатор не би могли самостално да остваре.<sup>96</sup> Кључна одлика оркестрације је што оркестратор мобилизује треће стране да делују као интермедијатор између њега и циљног актера, уместо да искључиво ступа у директан однос са циљним актером. Стога је реч о посредном моделу управљања. Оркестрација је дакле посредна (јер МВО делују преко интермедијатора) и мека (јер МВО немају контролу над интермедијаторима).<sup>97</sup> Оркестрација увек укључује интермедијатора и не треба да се меша са другим облицима меког управљања, који не траже укључивање интермедијатора. Другим речима, „ако нема интермедијатора, нема оркестрације“.<sup>98</sup> Ове особине разликују оркестрацију од других типова управљања.

Интермедијатори су кључни за оркестрацију, јер поседују управљачке способности које МВО немају, као што су локалне информације, техничка експертиза, извршилачки капацитет, материјални ресурси, легитимитет и

---

<sup>94</sup> Abbott, Genschel, Snidal and Zangl, 2016, *ibid*, 720.

<sup>95</sup> Pegram, “Governing Relationships“, *ibid*, 620.

<sup>96</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid*, 4.

<sup>97</sup> *Ibid*, 3.

<sup>98</sup> *Ibid*, 12.

непосредан приступ циљним актерима. Интермедијатори добровољно сарађују у међународној оркестрацији, зато што деле основне циљеве МВО и вреднују њихову материјалну и идеациону подршку.<sup>99</sup> МВО као оркестратори могу да користе широк дијапазон потенцијалних интермедијатора. Организације цивилног друштва су најчешћи интермедијатори. Трансвладице мреже су атрактивни интермедијатори, јер могу да управљају државама или да заобиђу више политичке ешалоне националних влада. Европска унија је тако креирала Тело европских регулатора за електронске комуникације (BEREC) као интермедијатора у форми трансвладице мреже националних регулаторних агенција које припремају нормативне инструменте којима се разрађују прописи ЕУ и конзистентно примењују у појединачним државама чланицама као циљним актерима.<sup>100</sup> Привредне организације су често циљни актери оркестрације, али некад служе и као интермедијатори. Међународне организације могу да служе као интермедијатори другим МВО. Примера ради, најважнији интермедијатор Светске здравствене организације је одувек био УНИЦЕФ.<sup>101</sup> Транснационална партнерства, јавно-приватна и приватно-приватна такође могу да делују као интермедијатори.<sup>102</sup> Светска здравствена организација користи и ову форму оркестрације. Она је помагала деловање јавно-приватних партнерстава, као што су „Roll Back Malaria“ и „Stop TB“, финансираних од стране Гејтс (Gates) фондације. Ова партнерства су као интермедијатори помагале Светској здравственој организацији да унапреди здравствене услуге на терену и смањи смртност од датих болести у циљним државама.<sup>103</sup> У свим овим примерима, МВО нису директно деловале ка циљним актерима (кроз хијерархију или колаборацију), већ посредством интермедијатора. МВО нису дакле имале снажна средства контроле

---

<sup>99</sup>*Ibid*, 6.

<sup>100</sup> Michael Blauburger and Berthold Rittberger, “Orchestrating Policy Implementation: EU Governance Through Regulatory Networks” (39-64), In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

<sup>101</sup> Видети више: Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid*, 12-13.

<sup>102</sup> Видети више у: Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit“, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2/42, 501-578; Wolfgang Reinicke, *Global Public Policy - Governing Without Government?*, Washington, Brookings Institution Press, 1998.

<sup>103</sup> Tine Hanrieder, “WHO Orchestrates? Coping with Competitors in Global Health” (191-213), In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

над њима (што је карактеристика делегације), већ су их привлачиле кроз добровољно учешће.<sup>104</sup>

### **2.2.1. Како долази до оркестрације**

Како оркестратор не може да контролише интермедијаторову сарадњу, оркестрација почиње потрагом „сродне треће стране“<sup>105</sup>, која се идентификује са циљевима оркестратора у довољној мери да би добровољно служила као интермедијатор. МВО оркестрирају првенствено обезбеђивањем материјалне и идеационе подршке интермедијаторима. Подршка јача интермедијатора, истовремено обезбеђујући скромни утицај на његово деловање. Материјална подршка јача интермедијаторове операционалне капацитете, док идеациона подршка - као што су смернице, формално одобрење и политичко подржавање - повећава његову ефикасност и легитимитет *vis-à-vis* циљне агенте.

Условљавајући своју подршку одређеним условима, МВО могу да приближе (или задрже) циљеве интермедијатора на истој таласној дужини са својима. Тако МВО истовремено оснажује интермедијатора и повећава своје способности да их „усмерава“.<sup>106</sup> Условљавајући своју подршку и заузимајући идеационо лидерство над интермедијаторовим приоритетима, оркестратор може да га наводи према циљевима који су компатибилни са његовим.<sup>107</sup>

Оркестрација, тако, истовремено ојачава интермедијаторе и обезбеђује оркестратору меки утицај над њима. Међутим, постоје ограничења у утицају оркестратора. Уколико оркестратор не буде успешан у привлачењу трећих страна, или ако се интермедијатори удаље од заједничких циљева, оркестратор не може на силу да изазове промену његовог понашања. За разлику од строго хијерархијске П-А теорије, О-И више наглашава хоризонталан однос међусобне зависности оркестратора и интермедијатора.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid*, 6.

<sup>105</sup> James S. Coleman, “Authority Systems”, *Public Opinion Quarterly*, 2/44, 1980, 161.

<sup>106</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid*, 13-14.

<sup>107</sup> *Ibid*, 4.

<sup>108</sup> *Ibid*.

Иако су оркестрација и делегација концептуално различите, у пракси се често преплићу. Делегација се претвара у оркестрацију када је принципалима тешко да кредибилно прете да ће повући делегирано овлашћење агенту. Пословне фирме се, на пример, често суздржавају да повлаче менице или угужују, како би задржале пословне partnere. У државама где централне банке уживају независност, владе морају да се ослоне на убеђивање, пре него на командовање, како би утицале на монетарну политику. Исто тако, оркестрација прелази у делегацију када оркестратори добијају јачу контролу над интермедијаторима. Примера ради, како Штрик (Streeck) и Кенворти (Kenworthy) примећују, када некорпоративне интересне групе дугују влади део свог ауторитета, она има јача средства за њихову контролу, него што би њихов формално-правни статус приватног ентитета сугерисао.<sup>109</sup> У пракси, тако, однос делегације и оркестрација пре наликује континууму, него оштром разликовању.<sup>110</sup>

У пракси, управници често комбинују делегацију и оркестрацију. На пример, они могу да ангажују агента формалним актом делегације, али да се потом ослањају на мека средства својствена оркестрацији да би их подржавали и усмеравали њихово деловање. Позиција независних централних банака и уставних судова показује комбинацију чврсте *ex ante* контроле и меког *ex post* навођења.<sup>111</sup> Супротно томе, британско посредно колонијално управљање Сијера Леонеом започето је подршком локалних традиционалних носилаца власти за британске циљеве, али је окончано сузбијањем оних који су одбијали да подрже те циљеве. У овом случају, Британци су користили мека *ex ante* подстицања и чврсту *ex post* контролу.<sup>112</sup>

Посредно управљање представља чисту корист онда када управник може да ангажује треће стране које су истовремено савршено способне да обављају

---

<sup>109</sup> Wolfgang Streeck and Lane Kenworthy, “Theories and Practices of Neocorporatism“ (441-460), In Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks and Mildred Schwartz (eds), *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

<sup>110</sup> Abbott, Genschel, Snidal and Zangl, 2016, *ibid*, 4.

<sup>111</sup> Karen Alter, “Agents or Trustees? International Courts in their Political Context”, *European Journal of International Relations*, 1/14, 2008, 33–63; Giandomenico Majone, “Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance”, *European Union Politics*, 2/2001, 103–122.

<sup>112</sup> Abbott, Genschel, Snidal and Zangl, 2016, *ibid*, 4.

поверене функције и у потпуности деле његове циљеве. Форест Гамп је пример савршеног агента, зато што увек ради тачно оно што му је речено, са комплетном преданошћу. Када га водник пита која је његова једина сврха у војсци, он одговара: „Да радим шта ми год Ви кажете, господине водниче!“ На то водник одговара: „Ти си проклети геније, Гампе! Ово је најбољи одговор који сам икад чуо“. Форест Гамп нема своју агенду или личне преференције, нема стратегију која прети да се удаљи од замисли принципала. Како примећују Хокинс и остали, Гамп је необичан<sup>113</sup>, а може се додати и редак пример агента.

Међутим, у стварном свету, треће стране често поседују не тако савршене способности да обаве жељени посао и/или имају циљеве који се разликују од принципалових. И док се П-А и И-О теорије слажу око нежељених трошкова, оне се разликују у томе како прилазе решењу тог проблема.<sup>114</sup> П-А теорија се фокусира на разликовање у циљевима (енг. *goal divergence*), односно на „самовољу агента“ (енг. *agency slack*). Претпоставка је да принципиали бирају агенте у складу са својим циљевима, не узимајући много у обзир циљеве агената. Они то могу, јер имају на располагању чврста средства контроле агента. Ипак, потпуна чврста контрола није могућа, а притом је и скупа, те увек постоји макар неки ниво самовоље агента. Једини начин да се агент у потпуности онемогући да делује самовољно је да се повуче његово овлашћење, чиме делегација престаје да постоји.<sup>115</sup> С друге стране, О-И теорија се фокусира на дефицит способности (енг. *capability deficits*) као примарног ограничења оркестрације (видети табелу 3). Претпоставка, у овом случају, је да оркестратор мора да изабере интермедијатора на основу његових циљева, пристајући на компромис у односу на његове способности. Како нема чврсту контролу, оркестратор се ослања на интермедијаторе који су интринзички мотивисани да раде у сагласју са оркестратором. То помера главницу проблема у ранију фазу, са надзора деловања агента на одабир интермедијатора са сличним циљевима. Но, компатибилна мотивација, односно циљеви, не повлачи са собом увек и адекватне способности.

---

<sup>113</sup> Darren G. Hawkins and Wade Jacoby, “How Agents Matter” (199-228), In Darren Hawkins et Al., *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 201.

<sup>114</sup> Abbott, Genschel, Snidal and Zangl, 2016, *ibid*, 5.

<sup>115</sup> *Ibid*.



Често оркестратор мора да ради са интермедијатором који делом или чак у потпуности није у могућности да обавља потребне задатке. Оркестратор тада покушава да унапреди учинак интермедијатор кроз разне облике подршке, али ове мере понекад на крају не дају резултат.<sup>116</sup>

Поред тога, како истичу Абот и остали, чак и када оркестратор подржава унапређење капацитета интермедијатора, то унапређење капацитета може да му се врати као бумеранг ако нехотице подрије спремност интермедијатора да буде оркестриран.<sup>117</sup>

Табела 3 - Поређење П-А и О-И теорија<sup>118</sup>

	<b>принципал - агент</b>	<b>оркестратор - интермедијатор</b>
<b>тип посредног управљања</b>	делегација: условно давање овлашћења	оркестрација: добровољна „регрутација“
<b>управник (енг. <i>governor</i>)</b>	принципал: чврста контрола	оркестратор: меки подстицаји (навођења)
<b>трећа страна</b>	агент: спољна компензација	интермедијатор: унутрашња мотивација
<b>главно ограничење</b>	самовоља агента: агент има капацитета, али не жели да дела	мањак капацитета интермедијатора: интермедијатор жели да дела, али нема капацитета

### 2.2.2. Врсте оркестрације

У односу на идентитет циљног актера, Абот и остали, разликују два општа типа међународне оркестрације: управљање државама (енг. *managing states*) и заобилажење држава (енг. *bypassing states*).<sup>119</sup>

„МВО управљају државама ангажујући интермедијаторе да обликују преференције, веровања и понашање држава на начин који ће повећати сагласност и усклађеност држава са циљевима, политикама и правилима МВО“. <sup>120</sup> На пример, Балубергер и Ритбергер су показали како Европска комисија редовно ангажује мреже националних регулатора да припреме нацрте прописа, лобирају политичке доносиоце одлука и обезбеде конзистентно спровођење прописа од

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>119</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid.*, 6-7.

<sup>120</sup> *Ibid.*, 11.

стране држава чланица ЕУ.<sup>121</sup> Такође, Канцеларија Високог комесара УН за људска права (ОНСНР) обезбеђује финансирање, информације и тренинг невладиним организацијама како би оне могле да помогну појединцима у поступку подношења притужби о повреди њихових људских права пред телима УН.<sup>122</sup> На исти начин помажу и националне институције за људска права. Ови примери показују како оркестрација представља важан обрт у односу МВО и држава: уместо да служе само као агенти које контролишу државе принципали, МВО као оркестратори могу - преко интермедијатора - да усмеравају понашање држава као циљних актера.<sup>123</sup>

МВО заобилазе државе ангажујући интермедијаторе да утичу на поступање приватних актера или да обезбеђују јавна добра приватним циљним актерима без интервенције државе. Примера ради, УНЕП (Програм УН за животну средину) добио је (меку и посредну) регулаторну контролу над приватним актерима промовишући и подржавајући Принципе за одговорно улагање (енг. *Principles for Responsible Investment - PRI*). Ове принципе је прихватио велики број институционалних инвеститора, омогућавајући УНЕП-у да их наводи ка инвестицијама које узимају у обзир социјалне и еколошке последице.<sup>124</sup> Слично, Светска здравствена организација успела је да допре и до најтврдоглавијих држава и наведе их да се суоче са горућим здравственим изазовима, као што је ХИВ/АИДС, тако што је пружала финансијску и логистичку

---

<sup>121</sup> Више о томе у: Michael Blauburger and Berthold Rittberger, "Orchestrating Policy Implementation: EU Governance Through Regulatory Networks" (39-64), In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

<sup>122</sup> Jonas Tallberg, "Orchestrating Enforcement: International Organizations Mobilizing Compliance Constituencies" (166-188), In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; Pegrum, *ibid*.

<sup>123</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid*, 11.

<sup>124</sup> Cornis van der Lugt and Klaus Dingwerth, "Governing where Focality is Low: UNEP and the Principles for Responsible Investment" (237-261), In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

подршку организацијама цивилног друштва преко свог Глобалног програма за АИДС.<sup>125</sup>

Зато што је оркестрација посредна и мека, она омогућава да деловање МВО у „унутрашњим водама“ држава делује неупадљиво: МВО као оркестратори не дирају у ауторитет државе у њеним унутрашњим оквирима, већ остављају такве интервенције домаћим интермедијаторима. Интермедијатори такође обезбеђују домаћу базу подршке за активности МВО, смањујући могућност да их заобиђене државе блокирају.<sup>126</sup>

Да би биле сигурне, државе (посебно велике) врше моћан утицај на МВО, ограничавајући све њихове управљачке активности, укључујући оркестрацију. Међутим, оркестрација не мора да укључује супротност интереса између МВО и држава чланица. Када се државе и МВО договоре око циљева, али им појединачно или заједно мањка ресурса (капацитета) да их остваре, државе могу да охобрабре оркестрацију. Техничке трговинске баријере су добар пример. Постоји широк консензус између држава чланица Светске трговинске организације (СТО) да национални прописи могу да представљају важне баријере трговини. СТО се представљајући своју Збирку стандарда соучила са овим проблемом, промовишући препознавање међународних стандарда као заједничку основу за националне прописе. Како би се унапредила ефикасност тих стандарда, државе су одлучиле током тзв. „Уругвајске рунде“ да „препоруче“ Секретаријату СТО да ангажује Међународну организацију за стандардизацију (ИСО) као интермедијатора да успостави глобалну мрежу. Овај пример показује да оркестрација не мора нужно да буде резервно решење: како ни Секретаријат СТО нити државе чланице нису биле у могућности да управљају таквом мрежом, оркестрација је била најефикаснија опција и државе су биле спремне да је подрже.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Tine Hanrieder, “WHO Orchestrates? Coping with Competitors in Global Health” (191-213), In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

<sup>126</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid*, 11-12.

<sup>127</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid*, 12.

### 2.2.3. Општи модел оркестрације

О-И-Т модел се базира на четири претпоставке, засноване, пре свега, на теорији рационалног избора, али и на конструктивистичким премисама, које проистичу из идеационе подршке оркестратора интермедијатору. По тим конструктивистичким премисама овај модел се јасно разликује од П-А модела.

Реч је о четири претпоставке: претпоставци оркестрације; претпоставци остварења циља; претпоставци комплементарности способности (капацитета); и претпоставци подударности циљева.<sup>128</sup>

*Претпоставка оркестрације.* Оркестратор увиђа да му је потребан посредник у утицају на циљног актера да би остварио зацртане циљеве. Оркестратор тражи интермедијатора којег би усмеравао кроз материјалну, али важније, и идеациону подршку, што принципал у делегацији не ради.

*Претпоставка остварења циља.* Оркестратор и интермедијатор се одлучују за оркестрацију као средство за остварење својих циљева. Модел је „агностичан“ у смислу извора и садржаја тих циљева: они могу бити материјални или идеациони; егоистични или алтруистични; могу да рефлектују утилитарстичку логику последица или социјално конструисану логику прикладности; могу бити споља наметнути или интринсички покренути. Овде је кључна претпоставка да циљеви актера управљају њиховим понашањем. Актеров избор средстава за остварење његових циљева може да буде вођен искуством, експертским знањем или интуицијом. Поред тога, интерне организационе карактеристике, као што је бирократска култура, такође утичу на избор средстава.

*Претпоставка комплементарности способности (капацитета).* Оркестратор ангажује интермедијатора јер му недостају капацитети за чврсто, директно управљање: оркестратор може да има недовољну регулаторну компетенцију, оперативни капацитет или легитимизујући ауторитет, како би унилатерално остварио своје циљеве. Он зато ангажује интермедијатора да надомести своје мањкаве капацитете. Заузврат, оркестратор користи своје (ограничене) капацитете да привуче интермедијатора, али и да подржи његове

---

<sup>128</sup> Видети више: Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2015, *ibid*, 17-19.

циљеве и активности. Оркестратор и интермедијатор су међусобно зависни - један без другог не могу да остваре своје циљеве. Подела одговорности између оркестратора и интермедијатора, као и добити којима резултира обавеза, чине језгро О-И-Т модела.<sup>129</sup> Претпоставка о међусобној зависности својствена је и П-А моделу. Међутим, Абот и други наводе да П-А подразумева асиметричну зависност, у смислу да је агент зависнији од принципала.<sup>130</sup> Наиме, иако капацитет и агента омогућују принципалу да до својих циљева дође на ефикаснији и ефективнији начин, принципиали могу и поред тога имати капацитета да и унилатерално остваре своје циљеве. Управо је то главни адут принципала који чини уверљивом његову претњу раскидом уговора, којом он држи агента под контролом. Оркестратор пак, по правилу, нема капацитет да унилатерално оствари своје циљеве или му је то далеко теже да учини, те је природа његовог односа са интермедијатором другачија, одн. много симетричнија него у П-А моделу.<sup>131</sup>

*Претпоставка подударности циљева* (енг. *correlated goals assumption*). Интермедијаторова добровољна сарадња заснована је на подударности циљева, у смислу да су његови основни циљеви подударни или у најмању руку компатибилни са циљевима оркестратора. Ова претпоставка, односно услов, чини „цемент меког О-И односа“.<sup>132</sup> Усклађени циљеви могу да буду резултат материјалних подстицаја, али могу проистацати и из заједничких идеационих структура, у смислу норми, вредности и принципа. Ове структуре могу бити социјално конструисане кроз процесе, као што је дифузија норми, али и под утицајем носилаца норми или епистемичких заједница. Ова претпоставка најудаљенија је од П-А модела. Принципал бира искључиво на бази комплементарности способности (капацитета), зато што има тешка средства контроле агента на располагању уколико се он „отуђи“ или почне да „проклизава“, док оркестратор мора да пронађе интермедијатора чији су циљеви

---

<sup>129</sup> Видети више: *Ibid.*

<sup>130</sup> Видети више: *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*

већ *ex ante* подударни или да обликује његове циљеве *ex post* преко материјалних и идеационих подстицаја.<sup>133</sup>

#### 2.2.4. Ограничења оркестрације

Кључно ограничење оркестрације је њена зависност од интермедијатора. Зависност је прво изражена кроз неопходност добровољног пристанка интермедијатора да уопште учествује у оркестрацији, али и кроз касније могуће промене интермедијаторових преференција. Интермедијатор може да напусти оркестрацију или да ограничи своје напоре на симболичне гестове. Добровољност као суштинска карактеристика оркестрације прави јој проблем и из угла легитимности. То посебно потенцирају аутори, попут Роберта Дала (Dahl), који легитимност гледају примарно кроз изборну одговорност, где сви државни актери морају, директно или посредно, да буду одговорни својим гласачима како би били легитимни.<sup>134</sup> Делегација је компатибилна са Даловим погледом јер осигурава да су агенти које спроводе делегирана овлашћења на крају ланца посредног управљања контролисани од стране принципала, што осигурава њихову одговорност, па тиме и легитимност. С друге стране, оркестрација раскида ланац изборне одговорности, јер оркестратор нема чврста средства контроле над интермедијатором. Интермедијатори користе своја овлашћења тако да нису контролисани од стране спољних актера. Ово потенцијално омогућава оркестраторима да користе оркестрацију да теже циљевима ван њиховог мандата. Ипак, како истиче исти аутор, изборна одговорност коју обезбеђује делегација је често фиктивна, посебно када су ланци делегације дуги.<sup>135</sup> То је мотивисало Абота и остале да закључе да је „права разлика у одговорности између оркестрације и делегације мања него што концептуална разлика сугерише“.<sup>136</sup> Други теоретичари<sup>137</sup> истичу да су главни извори легитимитета заправо институционална и политичка ограничења државних актера, у смислу да ниједан

---

<sup>133</sup> Видети више: *Ibid.*

<sup>134</sup> Robert A. Dahl, “Can International Organizations be Democratic? A Skeptic’s View” (19-36), In Ian Shapiro and Casiano Hacker-Córdon (eds), *Democracy’s Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

<sup>135</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>136</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2016, *ibid.*, 9.

<sup>137</sup> На пример: Robert O. Keohane, Stephen Macedo, and Andrew Moravcsik, “Democracy-Enhancing Multilateralism”, *International Organization*, 1/63, 2009, 1–31.

актер не сме бити у позицији да користи своја овлашћења без ограничења. Како оркестрација ствара мреже узајамне зависности (између оркестратора и интермедијатора) тиме смањује шансе за унилатералну и екстремну акцију.<sup>138</sup> Због тога је ништа мање легитимна од других облика управљања. Коначно, у неким новијим радовима, истиче се да коришћење овлашћења треба да буде предмет отворене и аргументоване дебате, из које извире легитимност.<sup>139</sup> И овај поглед иде у прилог оркестрацији, јер симетрија и суштинска добровољност односа оркестрације подржавају овакву дебату.<sup>140</sup>

### 2.3. Предности оркестрације у контексту људских права

Теоријски циљ овог истраживања је да утврди којом се теоријом најбоље може објаснити однос Уједињених нација и националних институција за људска права. У том смислу се жели допринети и академској дискусији о глобалном управљању људским правима (енг. *global human rights governance*), односно о месту и улози националних институција за људска права у „глобалној архитектури“, коју традиционално преовлађујуће чине међународне организације и државе.

Литература је увелико препознала да је П-А модел мање користан када се примењује на област људских права<sup>141</sup>, јер постоји реална опасност од тзв. моралног ризика (енг. *moral hazard*) принципала (држава) који свесно или несвесно онемогућава агента (међународне организације) да спроводи своје статутарне циљеве<sup>142</sup> (на пример, надзор људских права у тим истим државама). Стога су међународне организације и склоне оркестрацији, и то тако што често заобилазе државе привлачећи и подржавајући друге актере у заједничкој мисији. Управо је то почетна теоријска поставка овог рада. У раду се, дакле, тестира

---

<sup>138</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2016, *ibid*, 10.

<sup>139</sup> Gráinne De Búrca, Robert O. Keohane and Charles Sabel, “Global Experimentalist Governance”, *British Journal of Political Science*, 3/44, 2014, 477–486.

<sup>140</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2016, *ibid*, 10.

<sup>141</sup> Видети: Tom Pegrum, “Global Human Rights Governance and Orchestration: National Human Rights Institutions as Intermediaries”, *European Journal of International Relations*, 3/21, 2015, 595-620; Philip Alston, “Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable?”, *Harvard International Law Journal*, 2/52, 2011, 561-649.

<sup>142</sup> Gary Miller, “The Political Evolution of Principal–Agent Models”, *Annual Review of Political Science*, 1/8, 2005, 203-225.

хипотеза да се улога националних институција за људска права може окарактерисати као интермедијарно актерство између УН и држава чланица, где се УН могу сматрати оркестратором, који ангажује националне институције као интермедијатора да би остварили заједнички циљ - заштиту и унапређење људских права - у државама чланицама (као циљним актерима).

Пратећи теоријску поставку оркестрације, кроз рад се проверава да ли су испуњена три нужна услова за наступање оркестрације: (1) да оркестратор (овде: УН) жели да утиче на понашање циљног актера (државе) преко интермедијатора (националне институције за људска права); (2) да оркестратор нема контролу над интермедијатором; који пак (3) нема расположиве механизме да сам примора усклађеност циљног актера (у овом случају усклађеност са међународним стандардима у области људских права у држави чланици).

Међународне организације делују у комплексном окружењу обележеном врло различитим институционалним и другим аранжманима у комуникацији са осталим актерима у међународном правно-политичком саобраћају. С једне стране, за њих је резервисан агентурни статус у односу на државе које их оснивају, док с друге покушавају да остварују статутарне циљеве у ситуацији у којима им мањка ресурса и капацитета за то. Стога најчешће и ангажују треће стране како би остварили те циљеве. Од природе њиховог односа са тим трећим странама зависи да ли ће бити примењен концепт делегације или оркестрације. Тај избор примарно зависи од три фактора: идентитета и интереса оркестратора, доступности трећих страна и функција управљања (енг. *governance functions*) које треба да се пренесу.<sup>143</sup>

У контексту односа УН, националних институција за људска права, односно држава чланица, сва три фактора нагињу оркестрацији, због тога се и основна теоријска хипотеза заснива на овом типу посредног управљања. Како је већ наговештено, оркестрација се овде појављује како наставак ланца делегације. Оркестратор је Организација уједињених нација, оличена највише у Канцеларији Високог комесара за људска права (OHCHR), којој су њене државе чланице делегирале, између осталог, задатак унапређивања људских права и основних

---

<sup>143</sup> Abbott, Genschel, Snidal, and Zangl, 2016, *ibid*, 7.



слобода. Како делују са ограниченим ресурсима, УН активно преошћују свој дефицит капацитета користећи интермедијаторе ради остваривања постављених циљева у области људских права. У литератури је већ опште место да оне активно користе организације цивилног друштва, као врло доступне и заинтересоване треће стране, како би поспешиле остваривање људских права у државама чланицама. У овом раду је акценат на томе како УН привлаче националне институције за људска права. Наиме, ОНСНР је, као главни експонент Уједињених нација, добар кандидат за оркестрацију, јер истовремено има висок степен усклађености циљева са државама и приметан дефицит капацитета. Управо је дефицит капацитета главни покретач оркестрације коју иницирају међународне организације. Чини се да ОНСНР заправо истовремено користи оба основна вида оркестрације, јер и управља и заобилази државе, и то директно и посредно. ОНСНР ступа у директне односе са циљним актером (државама) у различитим мултилатералним форумима како би утицао на њихове преференције и понашање кроз неформалне канале и различите технике лобирања. Истовремено, ОНСНР посредно утиче на њихово понашање преко националних институција за људска права и других актера (на пример, невладиних организација).<sup>144</sup>

Иако начелно има исте циљеве као државе, ОНСНР често улази у сукобе са њима због кршења људских права, док с друге стране оне умеју да опструирају његов рад, на пример кроз ометање избора самог Високог комесара (што су рецимо САД више пута радиле), али и кроз притиске на његову независност. Постојећа истраживања су показала и да ОНСНР често кубури са ресурсима, посебно у поређењу са другим УН ентитетима.<sup>145</sup> Ангажовањем националних институција као интермедијатора, ОНСНР шири свој домет, посредно јача свој кредибилитет, капацитет, и коначно ауторитет, јер лакше остварује своје задатке. Исте бенефите од успешне оркестрације желе да остваре националне институције као интермедијатори.

ОНСНР има дугу историју оркестрирања, посебно у случајевима када користи међународне невладине организације као интермедијаторе, у првом реду

---

<sup>144</sup> Видети више у: Pegram, "Global Human Rights Governance and Orchestration", *ibid*, 598.

<sup>145</sup> Видети више у: Kevin Boyle, "Marking another Birthday: Ten Years of the United Nations High Commissioner for Human Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 3/22, 2004, 301-311.

*Amnesty International* и *Human Rights Watch*.<sup>146</sup> Ипак, случај оркестрације са националним институцијама за људска права је другачији, јер је ОНСНР имао директну улогу у њиховом креирању, моделовању и јачању, што је теза која се проверава у овом раду.

---

<sup>146</sup> За добар преглед сарадње Amnesty-ја са УН видети: Kerstin Martens, "An Appraisal of Amnesty International's Work at the United Nations: Established Areas of Activities and Shifting Priorities since the 1990s", *Human Rights Quarterly*, 4/26, 2004, 1050-1070.

### **3. РАЗВОЈ КОНЦЕПТА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У УЈЕДИЊЕНИМ НАЦИЈАМА**

*Концепт националних институција за људска права какав данас познајемо настао је под окриљем Уједињених нација. У овом поглављу се прати развој овог концепта од краја Другог светског рата до усвајања Париских принципа почетком деведесетих година 20. века. Поглавље нуди и анализу кључних докумената УН у овом периоду.*

#### **3.1. Од првих помињања до Женевских смерница**

Иако су деведесете године 20. века донеле популаризацију и значајну пролиферацију националних институција за људска права, почетне идеје о њиховом оснивању можемо везивати за прве године након Другог светског рата. Похјолаинен наводи да први забележени предлог о оснивању прото-националне институције потиче из 1946. године, када се Нуклеарна комисија о људским правима, припремно тело са девет чланова, састала да планира рад будуће Комисије УН за људска права.<sup>147</sup> Нуклеарна комисија је тада разматрала могућност оснивања локалних информационих група или комитета за људска права који би периодично пружали информације о стању људских права у државама чланицама. Наслањајући се на препоруку ове комисије, Економски и социјални савет УН (ЕКОСОЦ) усвојио је резолуцију, у којој је између осталог позвао државе чланице да „[...] размотре пожељност оснивања информационих група или локалних комитета за људска права, у оквиру својих држава, у циљу сарадње на даљем унапређењу рада Комисије за људска права”.<sup>148</sup> ЕКОСОЦ је овде следио већ успостављене моделе Међународне организације рада (МОП) и УНЕСКО-а, који су предвиђали оснивање националних тела, са сврхом да подржавају рад тих међународних организација у државама чланицама. Јасно је да првенствена сврха ових тела није била у заштити права на националном нивоу, а

---

<sup>147</sup> Anna-Elina Pohjola, *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2006, 30.

<sup>148</sup> ECOSOC Resolution 2/9 of 21 June 1946 on Commission on Human Rights, посебно пети део “Informationgroups”.

посебно не на независан начин, већ пре подршка раду тек основаним међународним организацијама/телима.

Генерални секретар УН је у периоду 1946-1948. послао три писма државама чланицама, тражећи информације о активностима које су преузеле поводом резолуције ЕКОСОЦ-а. До краја 1948. године, огласило се 27 држава чланица, од чега је следећих 11 известило да је формирало локалне информационе центре или комитете за људска права: Бразил, Канада, Доминиканска Република, Француска, Хаити, Холандија, Норвешка, Пољска, Сијам, Турска и Сједињене Америчке Државе. Девет држава је изразило намеру да оснује овакве центре/комитете: Гватемала, Хондурас, Либериа, Мексико, Нови Зеланд, Никарагва, Панама, Филипини и Венецуела.<sup>149</sup> Оно што је евидентно из одговора држава је да нису пружиле ближе информације о њиховом раду, те да су врло широко схватиле њихову сврху и улогу. Штавише, владе Аустралије, Новог Зеланда и Уједињеног Краљевства су истакле да им је потребно појашњење функција ових тела како би уопште размотриле могућност њиховог оснивања.<sup>150</sup>

Поменутих 11 држава које су известиле да су основале одговарајућа тела, на различит начин су приступиле спровођењу резолуције. Примера ради, Турска је прва држава која је известила да је октобра 1946. године основала „Групу Турска - Уједињене нације за оснивање и подршку људских права и основних слобода (енг. *United Nations Turkish Group for the Establishment and Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms*), те да ће она деловати као саговорник испред Владе Турске.<sup>151</sup> Доминиканска Република је пак истакла да циљеви постојећег Института за економско и друштвено унапређење и заштиту људских права коинцидирају са главним циљевима резолуције.<sup>152</sup> Хаити и Норвешка су известиле да су основале информационе групе, али без ближих информација. САД и Канада су навеле да у овим државама делује више стотина невладиних организација које се баве људским правима, те да у том смислу оне

---

<sup>149</sup> Видети више у: UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, "Local Human Rights Committees or Information Groups", Memorandum submitted by the Secretary-General, E/CN.4/519, 27 February 1951, para. 3.

<sup>150</sup> Видети више у: *Ibid.*

<sup>151</sup> *Ibid.*, para. 4.

<sup>152</sup> *Ibid.*, para. 4.

испуњавају замисли резолуције.<sup>153</sup> Најпознатија организација настала ради спровођења ове резолуције је француска Консултативна комисија за кодификацију међународног права, основана 1947. године. Како наводи Жан Кан, циљ Комисије био је да саветује Владу Француске у вези са њеним учешћем и односом према систему УН.<sup>154</sup> Комисија је, између осталог, учествовала у изради првог нацрта Универзалне декларације о људским правима. Из ове Комисије се изродила данашња Национална консултативна комисија за људска права.<sup>155</sup>

Због немогућности да се дође до консензуса међу државама чланицама, ЕКОСОЦ није био у прилици да прецизира надлежности оваквих институција, услед чега овај први покушај оснивања националних тела за људска права није уродио плодом.

Напори УН у анимирању држава чланица да подрже идеју о институцијама за људска права на националном нивоу показали су се као неуспешни и током педесетих година 20. века и поред више иницијатива у различитим форумима УН. Тако је Поткомитет за превенцију дискриминације и заштиту мањина позвао ЕКОСОЦ да „охрабри оснивање националних и локалних комитета за људска права у државама чланицама, састављених од висококвалификованих особа, укључујући припаднике мањина, уколико их има, да истражују у којој мери постоји дискриминација на основу расе, националности, религије или језика у законодавству или пракси држава чланица, као и да предлажу својим владама правне, образовне и друге одговарајуће акције у циљу елиминације и превенције дискриминације“.<sup>156</sup> Овај позив Поткомитета прошао је доста незапажено и није изазвао конкретнију реакцију држава чланица УН.

Крајем педесетих година, Генерални секретар је покушао да актуелизује ово питање, кроз своју ноту о, како их је назвао, националним саветодавним комитетима за људска права. У ноти која се наслањала на резолуцију ЕКОСОЦ-а

---

<sup>153</sup> *Ibid*, para. 4.

<sup>154</sup> Paper by Mr. Jean Kahn, Merida, November 1997, наведено према: Anna-Elina Pohjolainen, *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2006, 6.

<sup>155</sup> Видети више у поглављу о националним праксама.

<sup>156</sup> UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights“, Note by the Secretary-General, E/CN.4/791, 23 November 1959, 2.

из 1946. и препоруку Поткомитета за превенцију дискриминације и заштиту мањина, Генерални секретар је истакао да би овакви „комитети, адекватно институционализовани и састављени од проминентних појединаца, могли да буду од велике помоћи владама, саветујући их о стандардима људских права и помажући у решавању националних и локалних проблема у области људских права“.<sup>157</sup> Расправљајући о организацији и структури националних саветодавних комитета за људска права, Генерални секретар је навео да би се они вероватно разликовали од државе до државе, те да би било тешко установити једнак образац применљив у свим државама.<sup>158</sup> У сваком случају, овакви комитети морали би бити сачињени од особа изванредних способности и репутације. Генерални секретар наводи и да би функције варирале од државе до државе, али да сматра да би национални комитети, између осталог, требало да:

1. да проучавају актуелне проблеме људских права на националном и локалном нивоу и да дају препоруке влади у вези с њима;
2. да саветују Владу о било ком правном или административном питању у вези са људским правима;
3. да одржавају годишње или периодичне конференције или семинаре о људским правима;
4. да спроводе годишња или периодична истраживања о поштовању људских права у државама чланицама; и
5. да помажу Влади у припреми периодичних извештаја о људским правима за Уједињене нације и у припреми студија о појединим правима или групама права.<sup>159</sup>

Овом нотом Генерални секретар је предложио Комисији за људска права ЕКОСОЦ-а да усвоји резолуцију у којој ће позвати државе чланице да оснују националне комитете за људска права, које ће обављати ових пет функција. Одговарајући на овај предлог, Економски и социјални савет је на својој седници

---

<sup>157</sup> UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights”, Note by the Secretary-General, E/CN.4/791, 23 November 1959, 2.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*

1960. године усвојио резолуцију под називом „Национални саветодавни комитети за људска права“, која је садржала три оперативне клаузуле:

1. ЕКОСОЦ сматра да истраживања и мишљење оваквих тела о питањима људских права могу да буду од велике вредности владама у унапређењу поштовања људских права;
2. ЕКОСОЦ позива државе чланице УН и њене специјализоване агенције да подрже, на начин који сматрају пригодним, формирање оваквих тела, која, између осталог, могу да буду у форми локалних комитета за људска права или националних саветодавних комитета за људска права; као и да охрабре њихов рад тамо где већ постоје;
3. ЕКОСОЦ позива државе чланице УН и њене специјализоване агенције да доставе Генералном секретару све релевантне информације, у циљу размене искустава у вези са функционисањем оваквих тела, укључујући природу и опсег њиховог контакта са Владом, како би он припремио одговарајући извештај.<sup>160</sup>

Као што се може приметити, коначни текст резолуције не садржи функције ових тела, супротно предлогу Генералног секретара. Текст резолуције омогућује да се под националним комитетима за људска права може подвести готово било која, формална или неформална, државна или недржавна, организација која се бави људским правима. Чињеница да је од Генералног секретара затражено да изради извештај након комуникације са државама чланицама осликава њихову потребу да, на основу компаративног прегледа, јасније формулишу свој став о оваквом типу институција.

Ради израде поменутог извештаја, Генерални секретар је септембра 1960. године послао ноту свим државама чланицама тражећи информације о активностима предузетим у складу са резолуцијом ЕКОСОЦ-а. Примио је одговор укупно 20 држава и у свом извештају сумирао њихове одговоре.<sup>161</sup> Одговориле су Аргентина, Аустрија, Канада, Камбоџа, Кина, Чехословачка, Данска,

---

<sup>160</sup> UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Resolution “National Advisory Committees on Human Rights“, E/RES/772(XXX), 25 July 1960.

<sup>161</sup> UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights“, Report by the Secretary-General, E/CN.4/828, 10 January 1962.

Доминиканска Република, Финска, Индија, Ирак, Италија, Јужна Кореја, Либан, Пакистан, Шведска, СССР, Уједињени Арапски Емирати, Уједињено Краљевство и САД. Као што је био случај са изјашњењима држава по основу резолуције ЕКОСОЦ-а из 1946. године, одговори држава чланица указују на шароликост тумачења резолуције, што је и сам њен текст омогућио.<sup>162</sup> Тако је Аргентина одговорила да сматра да Експертски комитет за људска права, који делује независно у оквиру Националне комисије за УНЕСКО, испуњава захтеве резолуције. Експертски комитет чине представници државних органа и невладиних организација. Аустрија је одговорила да Аустријска лига за људска права, невладина организација основана још 1926. године у Бечу задовољава критеријуме из резолуције. Канада и САД су, као што је био случај са резолуцијом из 1946. године, навели да подржавају плуралистичку сцену људских права у својим државама, те истакли да више стотина кредибилних невладиних организација делује унутар њихових граница. САД су истакле да су 1957. године основале Конгресну комисију за грађанска права, као саветодавно тело на националном нивоу, с мандатом да истражује случајеве навода о кршењу грађанских права. На сличном трагу је био одговори Уједињеног Краљевства. СССР је одговорио да су људска права гарантована Уставом, те да „повреда права грађана конституише кривично дело“.<sup>163</sup> Истакнуто је и да Комунистичка партија и синдикати играју велику улогу у заштити права грађана. Доминиканска Република је само саопштила да већ неколико година има одговарајући комитет, али није пружила никакве ближе информације о њему. Индија је, пак, навела да би оснивање таквог комитета било само дуплирање већ постојећих институција, предвиђених Уставом. Коначно, Кина, Камбоџа и Финска су саопштиле да нису још основале тела предвиђена резолуцијом.

Слаб одзив држава у достављању информација о спровођењу резолуција о претечама националних институција за људска права, али и генерална невољност да конкретније развијају овај концепт, може се објаснити тиме што је развој међународног права људских права у том тренутку био још у рудиментарној фази.

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights”, Report by the Secretary-General, E/CN.4/828, 10 January 1962, 20.



Поред тога, значајан број водећих држава УН и даље је имао своје колоније и крајње упитан приступ према људским правима у домаћим оквирима.<sup>164</sup> У том смислу, државе чланице су још биле у фази када су сматрале да су људска права њихово унутрашње питање. Други део шездесетих година донео је значајне промене у поимању природе људских права, односно односа међународног и унутрашњег права људских права.

Три посебно важна међународна уговора о људским правима донета су у другој половини шездесетих – Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације (1965), Међународни пакт о политичким и грађанским правима (1966) и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966). Овим уговорима успостављени су механизми периодичног извештавања држава о спровођењу уговора, као и уговорна тела надлежна за надзор њиховог спровођења. Тиме је направљен јасан отклон од става да су људска права ексклузивно унутрашње питање државе. Уговорна тела добила су надлежност да надзиру поштовање људских права у државама чланицама.

За предмет овог истраживања посебно је интересантно да су током преговарања текста ових уговора, неке државе чланице, посебно чланице Покрета несврстаних, заговарале оснивање националних комитета за људска права који ће пратити спровођење уговора на националном нивоу. То је нарочито био случај током преговора око усвајања Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације.

Четири чланице Покрета несврстаних – Гана, Мауританија, Филипини и Саудијска Арабија су пред сам крај усаглашавања текста Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације предложиле амандмане, којим би у Конвенцију био додат члан о оснивању националних комитета за људска права, који би био независан од владе, и примао и разматрао представке појединаца и група о повредама права гарантованих Конвенцијом.<sup>165</sup> Према овим амандманима, уколико овај национални комитет не би био у могућности да

---

<sup>164</sup> Anna-Elina Pohjolainen, *ibid*, 33.

<sup>165</sup> Видети више у : A/C.3/L.1297,23 November 1965 и A/C.3/L.1291/Add.1, 24 November 1965.

отклони пропуст у сарадњи са државом, могао би да га проследи међународном уговорном телу (предвиђено Конвенцијом).<sup>166</sup> Ови амандмани нису прихваћени, мада су неки њихови трагови опстали. Наиме, усвојен текст Конвенције предвиђа својим чланом 14. да свака држава чланица може изјавити у сваком тренутку да признаје надлежност Комитета да прима и разматра саопштења лица или група лица под јурисдикцијом те државе којима се указује на повреде било ког права поменутог у овој конвенцији. Државе које прихвате надлежност Комитета да разматра индивидуалне представке, могу да „образују или одреде орган, у оквиру свог националног правног поретка, који је надлежан да прима и разматра представке лица или група лица под јурисдикцијом ове државе, који се жале да су жртве повреде било ког права поменутог у овој конвенцији, а који су исцрпи остала расположива локална правна средства“.<sup>167</sup>

Слични покушаји увођења националних механизма у међународне уговоре виђени су и у случају Међународног пакта о политичким и грађанским правима. Опет је Саудијска Арабија била посебно заинтересована за то. Интересантан и детаљан био је и предлог делегације Јамајке. Она је предложила засебан члан Пакта, чијим би одредбама државе уговорнице биле обавезане да оснују или одреде, у складу са својим Уставом, Националну комисију за људска права или другу одговарајућу институцију, која би обављала следеће функције, предвиђене истим чланом: (1) да проучава законодавство, судске и административне одлуке у вези са правима гарантованим Пактом; и припрема и подноси шефу државе и одговарајућим телима Владе годишњи извештај о напретку у остваривању права предвиђених Пактом; и (2) да саветује Владу о било ком питању у вези са заштитом права гарантованих Пактом.<sup>168</sup> Копија поменутог годишњег извештаја била би прослеђена Комитету за људска права, основаним Пактом као надлежно надзорно тело за праћење његовог спровођења

---

<sup>166</sup> A/C.3/L.1291/Add.1, 24 November 1965.

<sup>167</sup> Чл. 14. тачка 2. Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације. Више о систему за подношење представки по овој Конвенцији видети у: Theo Van Boven, “The Petition System under the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination – A Sobering Balance-sheet”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, 271-287.

<sup>168</sup> UN General Assembly, Report of the Third Committee (A/6546) on Draft International Covenants on Human Rights, 1496th plenary meeting, 16 December 1966, para. 7.

Пакта. Комитет би према овој идеји имао право да Влади државе чланице упуту поверљиве коментаре општег карактера у вези са извештајем.<sup>169</sup> Према јамајчанском предлогу, сваки члан Националне комисије за људска права требало би да буде особа препозната по својој компетенцији и искуству у области људских права.<sup>170</sup> Члановима Комисије било би гарантовано независно обављање те функције.<sup>171</sup>

Делегација Јамајке је изјавила да је њен предлог био мотивисан уверењем да главни терет одговорности за очување, заштиту и ефикасно гарантовање људских права треба да сnose грађани сваке државе, јер само они могу да обезбеде да њихове владе остварују у пракси високе идеале уписане у уставе, законе и међународне уговоре.<sup>172</sup> Иако су овакав прогресиван и далекосежан члан ко-спонзорисале још неке државе чланице (Нигерија и Пакистан), већина га је сматрала превише радикалним, јер би тражио и уставне промене. Притом им је додатно сметало што овај члан није био предмет експертске анализе, нити су органи УН имали прилику да га подробно процене.<sup>173</sup> Поред тога, претпоставка је да су многе државе одбиле овакав предлог, јер би њиме биле обавезане међународним уговором да оснују националну институцију за људска права, на шта, практично, ни до дан данас нису пристале.

Упркос томе што овај предлог није прихваћен, генерално посматрано, шездесетих година бележи се растуће интересовање држава за оснивањем неке врсте националних тела за људска права, с тим што су њихов формат и функција били предмет различитих поимања.

Шездесетих година чак и САД, које су првих послератних година изричито одбијале такав предлог, почињу да мењају свој дискурс.<sup>174</sup> САД су биле и један од најснажнијих противника оснивања институције Високог комесара УН за људска

---

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Ibid.*, para. 8.

<sup>173</sup> *Ibid.*, para. 10.

<sup>174</sup> Ипак, САД до данас нису основале националну институцију за људска права, која би задовољила међународне стандарде у смислу мандата и независности. Видети више у поглављу овог рада о националним праксама.

права и жестоко су опонирале ставовима УН о проблемима у уживању грађанских права у својој држави. Ипак, прво су врло садржајно одговарале на упите Генералног секретара о националним саветодавним комитетима за људска права, да би потом током дискусија у Комисији за људска права истакле да подржавају идеју о важности ових институција, посебно у афричким и азијским државама.<sup>175</sup>

За било коју државу која се налази или се боји да ће се наћи под међународним „људскоправашким“ притиском, националне институције су могле да понуде zgodnu алтернативу и бег од значајније међународне институционализације.<sup>176</sup> У иначе контроверзној књизи „Последња утопија: људска права у историји“, Семјуел Мојн (Моун), тачно указује да крајем шездесетих и током седамдесетих година 20. века долази до велике друштвене мобилизације, али и јасне политичке опредељености у корист развијања универзалних људских права.<sup>177</sup> Поред развоја међународног права људских права (превасходно кроз уговоре), стварање националних еквивалената међународним телима долази као природан процес. Комисија УН за људска права била је оптерећена огромним бројем тема и предмета, те се пребацивање дела посла на национални ниво чинило као могуће дугорочно решење.

Други део седамдесетих година донео је значајније оживљавање дебате о националним институцијама за људска права. Поводом 30 година од доношења Универзалне декларације о људским правима, 1977. године Генерална скупштина УН је донела одлуку о одржавању посебног семинара на тему националних и локалних институција за људска права у Женеви 1978. године.<sup>178</sup> На основу ове резолуције Генералне скупштине, Комисија за људска права одлучује да се семинар одржи у септембру 1978. године, те да између осталог треба да резултира предлагањем „неких могућих смерница о структури и функционисању националних институција“.<sup>179</sup> Истом резолуцијом, Комисија је позвала државе чланице да успоставе националне институције „у оквиру својих националних

---

<sup>175</sup> Sonya Cardenas, “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions”, *Global Governance*, 9/2003, 29.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, Belknap, 2010.

<sup>178</sup> UN General Assembly, Resolution 32/123 of 16 December 1977.

<sup>179</sup> UN Commission on Human Rights, Resolution 23 (XXXIV) of 8 March 1978.

законодавстава и политика, и у складу са доступним средствима<sup>180</sup>, да би потом одлучила да организује међународни семинар са циљем да се „предложе могуће смернице о структури и функционисању националних институција“<sup>181</sup>.

Тако је у Женеви 1978. године организован до тада највећи скуп о националним институцијама са представницима 25 држава<sup>182</sup>, међународних и невладиних организација, под називом „Семинар о националним и локалним институцијама за унапређење и заштиту људских права“. Програм Семинара био је подељен у пет целина:

I. Уставне и корективне институције: (1) законодавне, извршне и административне институције; (2) судске и квазисудске институције; (3) независни медијатори: омбудсмани и други слични функционери или институције; (4) политичке институције (политичке странке или коалиције); (5) институције у области развоја; и (6) правни и друштвени програми помоћи.

II. Институције за промоцију људских права: (1) образовне институције; (2) комитети за људска права или друге сличне институције; (3) невладине организације; (4) институције за ширење информација о људским правима.

III. Односи између националних и локалних институција и Уједињених нација или регионалних тела за људска права.

IV. Пожељне мере на нивоу Уједињених нација или националном и локалном нивоу у светлу претходне дискусије.

V. Смернице о структури и функционисању националних институција.<sup>183</sup>

За потребе Семинара израђена су 24 припремна документа: три академске студије<sup>184</sup>, један прегледни документ Секретаријата УН о постојећим одлукама и

---

<sup>180</sup> UN Commission on Human Rights, Resolution 23 (XXXIV) of 8 March 1978, para. 1.

<sup>181</sup> *Ibid*, para. 3.

<sup>182</sup> Авганистан, Аустралија, Аустрија, Барбадос, Бенин, ДР Немачка, Еквадор, Грчка, Индија, Јапан, Јордан, Куба, Мађарска, Монголија, Норвешка, Обала Слоноваче, Панама, Португал, СР Немачка, Турска, Уједињено Краљевство, Украјина, САД, Совјетски Савез и Француска.

<sup>183</sup> Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ST/HR/SER.A/2 (1978).

<sup>184</sup> На захтев Секретаријата УН, студије су припремили проф. Џ.П. Хамфри (Универзитет Мекгил, Канада), проф. С.П. Шарма (Курукшетра универзитет, Индија) и проф. В.Кудријавцев (Институт за државу и право Академије наука, СССР).

дискусијама УН о питању националних институција за људска права и 20 радних докумената учесника семинара, превасходно о националним искуствима.

Програм Семинара илустровао је сву конфузност тадашње архитектуре институција са мандатом у заштити и/или унапређењу људских права, али и недостатак јасне визије о томе шта се жели постићи, односно чему се стреми.

То се види већ из садржаја прве тачке дневног реда и несрећне класификације институција. Дискутујући о „уставним и корективним институцијама“, учесници семинара су се сагласили да уставне гаранције људских права нису довољне да би се она у пракси и остваривала, већ да се оне морају додатно оснажити законодавством и успостављањем одговарајућих институција, које треба да осигурају ефикасно уживање и заштиту људских права.<sup>185</sup> Током дискусије истакнуто је и да у многим државама гаранције људских права уткане у уставе нису праћене адекватним прописима ниже правне снаге, односно да су закони и подзаконски акти често били у супротности са уставом, док истовремено нису успостављена тела надлежна за контролу сагласности општих прописа са уставом. Последица тога је да уставне гаранције постају мртво слово на папиру. Стога су учесници предложили да се као једна од препорука Семинара истакне потреба креирања одговарајућих институција за проверу сагласности прописа са уставом.<sup>186</sup> Када је реч о судским и квазисудским институцијама, учесници Семинара су сасвим исправно приметили да је судство најважнији гарант људских права, те да га ниједан други механизам не може заменити. У том смислу, постојање, у пракси остварене и делотворне поделе власти је од суштинског значаја за пуно уживање људских права, посебно због тога што свака грана власти може кршити уставне гаранције људских права.<sup>187</sup> У делу програма посвећеном независним медијаторима, фокус је био на институцији омбудсмана, за коју је истакнуто да је прихваћена у великом броју држава, уз потребне модификације својствене домицилним контекстима, јер је доказана њена практична вредност. Учесници су предложили да се концепт омбудсмана усвоји у што већем броју

---

<sup>185</sup> Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ST/HR/SER.A/2 (1978), para. 32.

<sup>186</sup> *Ibid*, para. 39.

<sup>187</sup> *Ibid*, para. 52.

држава.<sup>188</sup> Током дискусије подвучена је велика компаративна шароликост у надлежностима медијатора, посебно у Африци где је ова институција заживела, али с великим разликама, како у нормативном, тако и у практичном смислу.<sup>189</sup> Недостатак јасне визије о функцијама институција за људска права приметан је по томе што су у програм Семинара укључене и различите организације коју пружају бесплатну правну помоћ. Очекивано, овај део програма је био најсиромашнији, јер су се присутни лако сагласили да је „постојање компетентних и храбрих организација које пружају бесплатну правну помоћ важан фактор у заштити људских права“.<sup>190</sup> Закључујући дискусију, учесници Семинара подвукли су да институције за људска права (независни медијатори, омбудсмани, парламентарни повереници за људска права, прокуратори, комисије за грађанска права, посебне комисије за истраге или слична тела) треба да се успоставе као додатни гарант људских права<sup>191</sup>, те да, између осталог, треба да буду надлежни да врше периодичне надзоре владиних тела и других административних органа, како би унапредили њихове процедуре, као и да могу да примају и разматрају притужбе грађана. Њихов мандат би требало да буде што шири.<sup>192</sup> Посебно је промовисан концепт омбудсмана, с нагласком да би овај орган требало да буде независан као што су судије.<sup>193</sup>

У делу програма посвећеном институцијама за промоцију људских права, напоменуто је да ове институције играју важну улогу у охрабривању шире политичке партиципације, те да делују као канал кроз који грађани могу да се информишу о својим правима. Оне поспешују мобилизацију опште јавности да учествује у промишљању о људским правима.<sup>194</sup> Нотирано је да активности ових институција варирају од локалног контекста, али да би *in general* њихов састав требало да ослика разноврсност друштвених група. Додато је да би оне могле бити веома вредне у помагању држави у едукацији о људским правима,

---

<sup>188</sup> *Ibid*, para. 66.

<sup>189</sup> *Ibid*, para. 66-69.

<sup>190</sup> *Ibid*, para. 88.

<sup>191</sup> *Ibid*, para. 99(32).

<sup>192</sup> *Ibid*, para. 99(33).

<sup>193</sup> *Ibid*, para. 99(33).

<sup>194</sup> *Ibid*, para. 100.

обезбеђивању литературе и спровођењу различитих стручних истраживања.<sup>195</sup> Комитети за људска права (и друге сличне институције за промоцију људских права) такође могу да анализирају постојеће законодавство и нацрте прописа. Учесници Семинара истакли су да би ове институције могле и да имају мандат да истражују повреде људских права, као и да делују као „миритељи“. У сваком случају, оне су очигледан и вредан партнер како националним владама, тако и Уједињеним нацијама и другим невладиним организацијама.<sup>196</sup> С тим у вези, саветовање државе како да на најбољи начин извештава међународна тела за људска права, у складу са уговорним обавезама, такође би требало да им буде једна од активности.<sup>197</sup>

Дискутујући о односу националних/локалних институција и Уједињених нација или регионалних тела за људска права, учесници Семинара евоцирали су резолуцију ЕКОСОЦ-а из 1946. године, подсетивши да су напори УН на заштити и унапређењу људских права осуђени на пропаст без успостављања ефикасне комуникације између националног и међународног нивоа.<sup>198</sup> Како се права уживају на националном нивоу, неопходно је основати националне институције које ће гарантовати уживање међународно признатих права.<sup>199</sup>

На Семинару је подвучено да националне институције за људска права не би требало да се преклапају у надлежностима са законодавним или правосудним органима, нити да делују као какав „супер-административни контролни и надзорни орган“, већ пре да буду везивни орган за људска права, који би омогућио комуникацију на различитим нивоима: (1) национално, између организација које се баве заштитом и унапређењем људских права; (2) комуникацију између појединаца и различитих организација за људска права, у циљу саветовања појединаца о њиховим правима и механизмима њихове заштите; (3) комуникацију са регионалним органима за људска права и Уједињеним нацијама.<sup>200</sup> Оваква тела за људска права би требало да имају мандат да упућују

---

<sup>195</sup> *Ibid*, para. 139.

<sup>196</sup> *Ibid*, para. 140.

<sup>197</sup> *Ibid*, para. 139.

<sup>198</sup> *Ibid*, para. 148.

<sup>199</sup> *Ibid*, para. 151.

<sup>200</sup> *Ibid*, para. 153.



препоруке и предлоге у вези са било којим питањем остваривања људских права.<sup>201</sup> Имајући у виду сложеност и важност послова ових тела, њихова независност морала би бити гарантована законом.<sup>202</sup> Током дискусије, учесници Семинара предлагали су различите могуће функције националних институција за људска права, нпр: помоћ властима у припреми периодичних извештаја о спровођењу међународних уговора у области људских права; ширење информација од значаја за људска права; деловање као национални катализатор за питања људских права; израђивање студија и пројеката о људским правима; унапређење координације између различитих државних и недржавних тела која се баве људским правима; иницирање, учествовање и вођење активности у вези са најразличитијим питањима људских права и посебно угрожених група.<sup>203</sup> Интересантно је да су учесници Семинара предложили да чланови националних институција за људска права буду именовани као државни представници у различитим међународним телима за људска права, јер би то обезбедило лакшу и ефикаснију сарадњу између Уједињених нација и националних институција за људска права.<sup>204</sup>

У последњем делу програма Семинара, разговарало се о пожељним акцијама и мерама на нивоу Уједињених нација или националном и локалном нивоу у светлу претходне дискусије. Кључни закључак био је да смернице које би требало да се усвоје на крају Семинара треба да садрже детаљне информације о могућим функцијама националних институција за људска права, али не и о њиховој структури, јер би то требало да остане у надлежности држава, у смислу да оне процене који организациони облик би оваква институција требало да има, узевши у обзир економске, друштвене, политичке и друге факторе.<sup>205</sup> Коначно, учесници Семинара су подвукли да би националне институције за људска права требало да уживају подршку и помоћ УН. Оне би требало да им пружају савете,

---

<sup>201</sup> *Ibid*, para. 155.

<sup>202</sup> *Ibid*, para. 157.

<sup>203</sup> *Ibid*, para. 158.

<sup>204</sup> *Ibid*, para. 166.

<sup>205</sup> *Ibid*, para. 182.

координишу њихове напоре, обезбеђују им потребне информације, односно делују према њима у консултативном капацитету.<sup>206</sup>

На крају Семинара, усвојене су садржајне „Смернице за функционисање националних институција“<sup>207</sup>, којима је „прописано“ оснивање сталних, самосталних, непристрасних и законских тела. Иако је приметно да учесници семинару нису превише дискутовали о осетљивим питањима, као што су надлежности и структура, Смернице садрже одредбе о неким могућим функцијама националних институција, као што су: пружање информација о људским правима Влади и јавности; едукација јавности; анализе и извештаји о националном правном оквиру за људска права; саветовање Владе о било ком питању људских права; периодично извештавање о стању људских права у земљи; и слично. Тихо је провучен и предлог да би националне институције могле бити овлашћене да примају и разматрају индивидуалне притужбе грађана. Коначно, прве назнаке важности плуралности у раду националних институција су такође дате.

Комисија за људска права и Генерална скупштина подржале су Смернице. Генерална скупштина је у својој резолуцији поздравила резултате Семинара и позвала државе чланице да преузму потребне кораке за успостављање националних институција за унапређење и заштиту људских права, узимајући у обзир Смернице, нагласила значај интегритета и независности ових националних институција, у складу са националним законодавством, те истакла конструктивну улогу коју невладине организације могу да имају у раду националних институција и, коначно, затражила од Генералног секретара да је редовно извештава о националним институцијама.<sup>208</sup>

Преамбула Женевских смерница се позива на већ споменути Резолуцију 23 (XXXIV) Комисије УН за људска права, у којој је истакнуто да државе чланице треба да размотре оснивање националних институција за људска права узимајући у обзир „своје национално законодавство, политику и доступна средства“,

---

<sup>206</sup> *Ibid*, para. 183.

<sup>207</sup> Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ST/HR/SER.A/2 (1978). Превод Смерница дат је у Прилогу 2.

<sup>208</sup> UN General Assembly, Resolution 34/49 on National institutions for the promotion and protection of human rights, 76th plenary meeting, 23 November 1979.

односно своје „правне, правосудне, извршне и друге системе“. Тиме су препознате специфичности сваке државе чланице, што је до данас стална одлика свих докумената УН о националним институцијама за људска права.

Иако су Смернице неспорно представљале значајан корак напред, приметно је да су се, и поред интенције да се фокусирају на кључне националне органе који се баве искључиво људским правима, препоруке којима је резултирао Семинар односиле на „постојеће националне институције, које чине сва владина и јавна тела која се баве унапређењем и заштитом људских права“.<sup>209</sup> Тиме је донекле изгубљена оштрина и прецизност концепта и остављен преширок дискрециони простор држава у тумачењу препорука. Доказ за то је и комуникација између четрнаест држава чланица и Генералног секретара након Семинара<sup>210</sup>, у којој су државе истакле да перципирају Смернице као добру полазну основу, али и да је потребно додатно разматрање даљих корака. Државе Западне Европе су посебно истакле да већ имају одређене институционалне аранжмане за заштиту људских права, те су напоменуле да тумаче Смернице на начин да оне не „траже“ успостављање нових механизма.<sup>211</sup> Поред тога, приметна је и рогобатност језика у већини докумената УН који су се тicali националних институција за људска права током седамдесетих година. Женевске смернице по томе никако не одскачу (видети Прилог 2).

### **3.2. Од Женевских смерница до Париских принципа**

На таласу Семинара и побуђене пажње за националним институцијама, током осамдесетих година 20. века настављена је дискусија о њима. Генерални секретар је током осамдесетих поднео пет извештаја о националним институцијама<sup>212</sup>, спроводећи Резолуцију Генералне скупштине 34/49. Основ тих

---

<sup>209</sup> Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ST/HR/SER.A/2 (1978), para. 185.

<sup>210</sup> Аустрија, Барбадос (Add. 4), Грчка (Add. 6), Јапан, Кувајт, Норвешка, Панама, Сејшели, Сирија, Суринам (Add. 3), Тајланд, Уједињено Краљевство (Add. 2), Француска (Add. 1) и Шпанија (Add. 5). Видети документе: E/CN.4/1321 (1979) и Add. 1-6, доступне на: <http://dag.un.org/discover?scope=%2F&query=E/CN.4/1321&submit>

<sup>211</sup> E/CN.4/1321 (1979) and Add. 1-2.

<sup>212</sup> Извештаји: A/36/440 (1981); A/38/416 (1983); A/39/556 (1984); E/CN.4/1987/37; E/CN.4/1989/47 и Add. 1.

извештаја су одговори држава достављени Генералном секретару. Први извештај Генерални секретар поднео је 1981. године<sup>213</sup> на бази 30 пристиглих одговора држава чланица.<sup>214</sup> Како смо видели, Женевске смернице дале су велики дискрециони простор у одабиру организационог облика, али и функција националних институција. То је омогућило државама да различите организације подведу под националне институције за људска права, о чему сведочи и Извештај Генералног секретара УН, у којем је истакнуто да:

У светлу пристигле документације (држава чланица), Генерални секретар узима да је концепт „институција“ шири од органа власти, агенција и процедура успостављених законом. Извештај обухвата широк спектар организација и активности, које су се развијале на мање или више самосталан начин. Између осталих, масовни медији, цркве, стручна и радничка удружења, покрети за права жена и многе друге волонтерске организације обхуваћени су извештајем, јер се чини да имају значајан утицај на заштиту и унапређење људских права.<sup>215</sup>

Заиста, структура Извештаја указује на шароликост информација које су доставиле државе чланице, али и на концептуалну и терминолошку нејасноћу шта се подразумева под „заштитом“, а шта под „унапређењем“ људских права. Извештај је тако подељен у два дела, где је први посвећен институцијама за заштиту, а други онима за унапређење људских права. У прве су сврстани: (1) судски органи; (2) несудски органи са независним статусом (омбудсмани, прокуратори и јавна правобранилаштва у државама Латинске Америке); (3) законодавни органи; (4) административне институције (полиција и институције које су одговорне извршној власти); (5) организације за бесплатну правну помоћ; (6) специјализоване организације за заштиту деце, односно мањина; и (7) невладине организације које се баве заштитом људских права. Друга група је још разноврснија и покрива све, од владе, преко образовних институција,

---

<sup>213</sup> А/36/440 (1981).

<sup>214</sup> Одговоре су доставиле: Аустрија, Боцвана, Бразил, Белорусија, Данска, Доминиканска Република, Египат, Фиџи, Финска, ДР Немачка, СР Немачка, Грчка, Јапан, Мексико, Нови Зеланд, Никарагва, Норвешка, Пакистан, Катар, Руанда, Сенегал, Шпанија, Тајланд, Тонга, Украјина, Совјетски Савез, Уједињено Краљевство и Венецуела. Према: А/36/440 (1981), пара. 6.

<sup>215</sup> А/36/440 (1981), пара. 11.

организација за здравствено и социјално осигурање, до невладиних организација и разних неформалних група. У том смислу, Извештај није био посебно вредан са становишта уочавања довољног броја заједничких именилаца, нити од значајније компаративне вредности, а понајмање за апстраховање јасних општеприхваћених функција националних институција за људска права.

За други извештај Генералног секретара, из 1983. године, већи број држава чланица је доставило материјале.<sup>216</sup> Међутим, суптстантивно, он није донео апсолутно ништа ново. Извештај је имао исту структуру, информације у њему садржане имале су скромну употребну вредност, а све главне концептуалне дилеме су остале, укључујући оне шта се подразумева под „националним институцијама“, „заштитом“ и „унапређењем“.<sup>217</sup>

Извештај Генералног секретара из 1984. године<sup>218</sup>, садржао је само допуњене информације појединих држава чланица<sup>219</sup>, које нису помогле да се унапреди концепт националних институција за људска права. Ипак, ове информације јесу индикатор „живота“ Женевских смерница и чињенице да државе континуирано извештавају о развоју „људскоправашке“ сцене на националном нивоу.

Извештај из 1986. године био је најамбициознији до тада. У извештају је наведено да би, у складу са захтевом Генералне скупштине, у перспективи он требало да се користи као „приручник за националне институције“<sup>220</sup>, те да представља организовани извор информација које државе чланице могу да користе у процесу оснивања или унапређивања институција за људска права. Истовремено, извештај је понудио моделе различитих националних институција за заштиту и унапређење људских права.<sup>221</sup> Похвално је што је овим извештајем

---

<sup>216</sup> Одговоре су доставиле: Аргентина, Аустралија, Барбадос, Белорусија, Канада, Кипар, Данска, Еквадор, Египат, Француска, СР Немачка, Гватемала, Индија, Ирак, Израел, Јапан, Јордан, Мексико, Нови Зеланд, Нигерија, Пакистан, Филипини, Португал, Катар, Руанда, Шпанија, Шведска, Тајланд, Тринидад и Тобаго, Совјетски Савез, Горња Волта, Венецуела, Југославија и Зимбабве. Према: А/38/416 (1983), пара. 3.

<sup>217</sup> А/38/416 (1983), пара. 6-7.

<sup>218</sup> А/39/556 (1984).

<sup>219</sup> Аустрија, Костарика, Купар, Данска, Ел Салвадор, СР Немачка, Мадагаскар, Шпанија, Суринам и Уједињено Краљевство. Према: А/39/556 (1984), пара. 4.

<sup>220</sup> Е/CN.4/1987/37, пара. 3.

<sup>221</sup> Е/CN.4/1987/37, пара. 3.

сужено тумачење појма „институција“, па је оно сад подразумевало само „органа, тела и агенције чија је једна од примарних функција заштита и унапређење људских права“.<sup>222</sup> Додатно, отклоњена је оштра подела између институција за заштиту и оних за унапређење људских права, која је дотад постојала, уз нагласак „да се таква подела чини вештачком, кад се узме у обзир да већина институција заиста има дуалну сврху (заштитну и унапређујућу)“<sup>223</sup>.

Досадашња подела без критеријума, која је укључивала све организације, формалне и неформалне, које су имале било какав предзнак људских права, замењена је смисленијом класификацијом на: (1) законодавне органе и органе надлежне за оцену уставности закона; (2) правосудне органе; (3) административне органе (комисије за људска права, тела за заштиту појединих група и тела за једнако запошљавање); (4) омбудсмане; и (5) невладине организације. Остаје нејасно зашто су и даље укључени законодавни и правосудни органи, када је већ у више наврата на нивоу УН истакнуто да националне институције за људска права нису замена за три традиционалне гране власти, већ њихова допуна.

За предмет овог истраживања посебно је релевантан део Извештаја посвећен комисијама за људска права и омбудсманима, јер су то данас два најзаступљенија организациона облика националних институција за људска права. Тела за заштиту појединих група и тела за једнако запошљавање имају ограничене мандате у смислу права које штите и/или унапређују. На основу пристиглих одговора држава чланица, Генерални секретар наводи да се „комисије за људска права превасходно баве заштитом грађана од дискриминације, као и заштитом грађанских и других људских права“.<sup>224</sup> Комисије су јавна тела на националном нивоу, по правилу колегијалног типа, које најчешће бира извршна власт, али имају статутарну независност, па углавном за свој рад одговарају законодавној грани власти.<sup>225</sup> Аспект посебно важан за кредибилитет комисија је поступак избора њених чланова. Стога Генерални секретар истиче да је кључно да поступак

---

<sup>222</sup> E/CN.4/1987/37, para. 4.

<sup>223</sup> E/CN.4/1987/37, para. 5.

<sup>224</sup> E/CN.4/1987/37, para. 59.

<sup>225</sup> E/CN.4/1987/37, para. 59.

селекције буде фер, као и да се омогући да се „глас заједнице“ чује.<sup>226</sup> У већини држава, комисије могу да разматрају притужбе грађана који сматрају да су им права повређена, мада има примера где комисије могу да примају притужбе, али не могу да их разматрају. То је био случај са америчком конгресном Комисијом за грађанска права.<sup>227</sup> Када и разматрају притужбе, комисије имају различите процедуре и могуће исходе, нотира Генерални секретар. По правилу, комисије не могу да издају правно обавезујуће одлуке, већ им је пре циљ да кроз процес посредовања/медијације доведу до отклањања пропуста. Када посредовање не уроди плодом, комисије могу да упуте препоруку, а ако се по њој не поступи, могу да обавесте друге надлежне органе, по правилу, јавно тужилаштво или суд.<sup>228</sup> У највећем броју држава, комисије се баве проучавањем релевантног законодавства и едукацијом грађана о људским правима.<sup>229</sup>

У наставку Извештаја наводи се да се чини да је јака веза између закона, комисије и судова најважнији услов за делотворну комисију за људска права. Исправно се наводи да је комисији за људска права неопходан широк и јасно правно регулисан мандат (као део Устава или закона), како би успоставила своју надлежност, и како би се обезбедила њена статутарна независност од извршне и законодавне власти.<sup>230</sup> Међутим, да би комисија за људска права била делотворна, истиче се да јој треба обезбедити могућност обраћања судовима или тужилаштву, ради спровођења својих резултата и препорука. Додаје се да би „без ове важне везе (између закона, комисије и суда), комисија за људска права била у највећој мери јалова (немоћна), те да би је право да поступа по притужбама без права да принуди (енг. *enforce*) извршење својих препорука, учинило немоћном, што може у коначници обесхрабрити грађане да јој се обраћају“.<sup>231</sup> Коначно, у Извештају се подвлачи да је „сврха и улога комисије за људска права веома упитна, уколико грађанин мора да иницира други поступак, да ли пред судом или неким другим органом, након што се обрати комисији, посебно зато што би многи појединци

---

<sup>226</sup> E/CN.4/1987/37, para. 71.

<sup>227</sup> E/CN.4/1987/37, para. 64.

<sup>228</sup> Видети: E/CN.4/1987/37, para. 62.

<sup>229</sup> E/CN.4/1987/37, para. 66-67.

<sup>230</sup> E/CN.4/1987/37, para. 69

<sup>231</sup> *Ibid.*

који су били жртве дискриминације или повреде својих права били невољни да иницирају други поступак након што је први произвео неизвршну (енг. *unenforceable*) одлуку и никакво реално олакшање“.<sup>232</sup> Мада је утисак да се оваквим ставом заправо желело подстаћи јачање надлежности комисија, истовремено је показано неразумевање сврхе оваквог типа институција и суштинске разлике између суда, с једне, односно националних институција као корективних механизма, с друге стране. Нису одлуке комисија ни тада ни сад биле неизвршне, већ им је само недостајала правна обавезност, управо због тога што је таква карактеристика иманентна судским одлукама. Суштина је да се органи управе науче да поступају по препорукама и другим актима комисија за људска права, како би се тиме избегло вођење каснијих сложених судских поступака, који би дошли до истог закључка. Интересантно је да ова критика необавезности одлука комисија у Извештају није поновљена у случају омбудсмана, иако је то једна од његових кључних одлика. Наиме, након расправе о комисијама за људска права, Извештај садржи и осврт на институцију омбудсмана. Наводи се да је омбудсмана тешко класификовати као законодавни, судски или извршни орган. У питању је заиста *sui generis* институција, са вишеслојним карактером.<sup>233</sup> Омбудсман је независни медијатор, у неким случајевима и колегијални орган, чија је примарна функција да штити права појединаца који верују да су жртве неправедног поступања јавне администрације. По правилу га бира парламент. Он често делује у надзорној функцији парламента, поступајући по притужбама грађана због поступања државних званичника или органа. Иако изворно скандинавски изум, омбудсмани и канцеларије медијатора или других колегијалних тела (укључујући и комисије), али са надлежностима омбудсмана, основане су у многим државама.<sup>234</sup> Како примећује Генерални секретар, омбудсмани у свим државама примењују сличне процедуре рада које исходују препорукама. Уколико органи управе не изврши препоруку, у већини

---

<sup>232</sup> E/CN.4/1987/37, para. 69. Идентичан пасус налази се и у следећем Извештају Генералног секретара из 1989. године. Видети: E/CN.4/1989/47.

<sup>233</sup> E/CN.4/1987/37, para. 99.

<sup>234</sup> У Извештају се наводе следеће државе: Аустралија, Аустрија, Барбадос, Канада, Француска, Гана, Гајана, Индија, Јамајка, Јапан, Маурицијус, Нови Зеланд, Португал, Шпанија, Тринидад и Тобаго, Уједињено Краљевство, као и неки делови САД, као и више афричких држава (Нигерија, Судан, Танзанија и Замбија). E/CN.4/1987/37, para. 99.



држава омбудсман тада упућује своју препоруку парламенту.<sup>235</sup> Парламенту готово сви омбудсмани подносе и годишње извештаје.<sup>236</sup> Генерални секретар је нотирао и неке честе разлике у упоредној пракси, у смислу да ли омбудсман може да покрене поступак по сопственој иницијативи или не, да ли пре обраћања омбудсману грађани морају да исцрпе сва претходна правна средства, да ли грађани могу да се обрате омбудсману директно или преко парламента, који органи су изузети из његове контролне надлежности, и слично.<sup>237</sup> Генерални секретар закључује да је „омбудсман потенцијално ефикасан орган за људска права, који се може прилагодити различитим политичким и друштвеним системима. Велики број држава га је успешно инкорпорирао у своје административне системе.“<sup>238</sup>

Последњи извештај Генералног секретара о националним институцијама за људска права поднет током осамдесетих година био је готово идентичан претходном. Из истраживачког угла, највреднији је по томе што је по први пут садржао списак постојећих националних институција за људска права (табела 4).<sup>239</sup> Списак је начињен на основу прилога држава чланица УН.

Табела 4 - Постојеће националне институције за људска права (1989)<sup>240</sup>

врсте и подврсте институција	број
законодавни органи и органи надлежни за оцену уставности закона	39
законодавни органи	38
органи надлежни за оцену уставности закона	1
правосудни органи	130
судови опште надлежности	61
уставни судови	16
посебни судови и трибунали	44
управни судови и трибунали	9
омбудсмани	69
сервиси за правну помоћ	16
административни органи	214
комисије за људска права и друга слична тела	49
тела за заштиту појединачних група (мањине,	83

<sup>235</sup> E/CN.4/1987/37, para. 100.

<sup>236</sup> E/CN.4/1987/37, para. 101.

<sup>237</sup> E/CN.4/1987/37, para. 102-110.

<sup>238</sup> E/CN.4/1987/37, para. 111.

<sup>239</sup> E/CN.4/1989/47, Annex I.

<sup>240</sup> E/CN.4/1989/47, Annex I.

мигранти, деца, жене)	
тела за једнако запошљавање	16
институције за ширење информација о људским правима	19
образовне институције	16
системи здравствене заштите	19
схеме за социјалну заштиту	12
невладине организације	45
<b>укупно</b>	<b>513</b>

Као што се из табеле види, укупан број од 513 институција сасвим је заваравалући, јер обухвата све институције које имају било какав предзнак људских права. Када се од тог броја одузму законодавни и правосудни органи, те образовне институције и механизми за здравствену заштиту, који се тешко могу сврстати у пунокрвне институције за заштиту и унапређење људских права, остаје далеко мањи број.

У сваком случају, заједничко свим извештајима из осамдесетих година је да нису успели значајније да утичу на прихватање ужег концепта националних институција за људска права од стране држава. Разлоге томе треба тражити у непрецизним дефиницијама ових институција, због чега су државе и тела са најразличитијим надлежностима, често тек врло бочно у вези са људским правима, називали „националним институцијама за људска права“.

Током осамдесетих, резолуције УН о националним институцијама постале су учесталије, и по правилу бивале прихватане без гласања. Током ове деценије Генерална скупштина је усвојила шест резолуција о националним институцијама за заштиту и унапређење људских права<sup>241</sup>, док је Економски и социјални савет усвојио три.<sup>242</sup> Квантитет ових резолуција није донео и запаженији напредак у њиховој садржини. Оперативне одредбе свих шест резолуција готово су идентичне, што додуше није редак случај са тематским периодичним резолуцијама Генералне скупштине. Резолуцијама се позивају државе чланице да оснују, односно јачају, националне институције за људска права, те се наглашава значај њиховог интегритета и независности, предлаже државама чланицама да размењују искуства у оснивању и раду националних институција и тражи од

<sup>241</sup> 36/134 of 14 December 1981; 38/123 of 16 December 1983; 39/144 of 14 December 1984; 40/123 of 13 December 1985; 41/129 of 4 December 1986; 42/116 of 7 December 1987.

<sup>242</sup> 1987/40 of 10 March 1987; 1988/72 of 10 March 1988; 1989/52 of 7 March 1989.

Генералног секретара да настави да извештава Генералну скупштину о њиховом развоју. Резолуцијом из 1986. године је затражено да Генерални секретар поднесе консолидовани извештај, који би у перспективи могао да се публикује као Приручник УН о националним институцијама за људска права<sup>243</sup>, што је Генерални секретар и учинио, како смо већ навели раније у тексту. Резолуција 42/116 из 1987. године интересантна је по томе што је тад први пут Генерална скупштина охрабрила развијање фондова за помоћ националних институција и позвала државе чланице да размотре могућност тражења помоћи од Уједињених нација у оснивању националних институција за људска права.<sup>244</sup> Економски и социјални савет усвојио је резолуције 1987, 1988. и 1989. године. У смислу садржине, оне у потпуности коинцидирају са резолуцијама Генералне скупштине донетим тих година, тако да су у истраживачком смислу скромне вредности.

Иако резолуције УН доношене након Женевских смерница нису допринеле изоштравању концепта националних институција за људска права, растући број држава чланица који је извештавао о развоју, облицима и функцијама националних институција показује да је идеја о постојању оваквог типа институције постајала све укорењенија. Истовремено, садржај резолуција, али и информација које су достављале државе чланице, указивао је на то да је потребан снажнији међународни оквир како би се обезбедила њихова одрживост, али и нашли темељни заједнички имениоци, у смислу њихових функција, који би их јасно радвојили од других актера у заштити и унапређењу људских права на националном нивоу.

### 3.3. Париски принципи

Настављајући своје активности на заговарању концепта националних институција, Комисија УН за људска права је својом резолуцијом из 1990. године, затражила од Генералног секретара да организује радионицу о националним институцијама за људска права. Очекивања од париске радионице била су скромнија од женевске, јер је уместо смерница за функционисање националних институција, идеја била да се „анализира, између осталог, њихова сарадња са

---

<sup>243</sup> 41/129 of 4 December 1986, para. 8.

<sup>244</sup> 42/116 of 7 December 1987, para. 10.

међународним институцијама, као што су Уједињене нације и њена тела, са циљем да се унапреди ефикасност, на националном и међународном нивоу“.<sup>245</sup>

Тако је у октобру 1991. године у Паризу организована тродневна „Међународна радионица о националним институцијама за унапређење и заштиту људских права“. У односу на женевски семинар из 1978. године, скупу у Паризу присуствовало је мање представника влада<sup>246</sup>, а више, типски различитих, националних институција, представника међународних и невладиних организација из различитих региона света, све укупно око 50 учесника из неких 35 држава.

По сведочењу учесника, очекивања нису била велика, јер су многе присутне институције биле сасвим нове, без значајнијег искуства у пракси. Штавише, већина учесника се по први пут видела на радионици, посебно они из различитих региона света. Због непостојања институционалне сарадње, мањка компаративних студија, али и тек рудиментарне електронске комуникације, многи учесници просто нису знали за постојање других. Како истиче Дејвид Мејсон (Mason), асистент тадашњег комесара за људска права Аустралије, Брајана Бурдекина (Burdekin): „То је било друго време... Нисмо имали Гугл (Google), буквално нисмо знали да Омбудсман Шпаније (шпа. *Defensor del Pueblo*) уопште постоји“.<sup>247</sup>

Програм радионице формално је био организован у три панела. Први панел је био о односу националних институција и државе, други о односу националних институција и других актера, а последњи о надлежностима и овлашћењима националних институција. То је важно напоменути, јер коначан садржај завршног документа са радионице не осликава њену програмску структуру.

Извештај са радионице<sup>248</sup> сведочи да је у пракси било мало суштинске дискусије, већ да је највећи део времена утрошен на појединачне презентације надлежности и рада присутних националних институција. На више од 50 страна,

---

<sup>245</sup> E/CN.4/RES/1990/73 of 7 March 1990, para. 3.

<sup>246</sup> Само представници дипломатских мисија акредитовани у Француској су били присутни.

<sup>247</sup> Интервју са Дејвидом Мејсоном (David Mason). Наведено према: Katerina Linos and Thomas Pegrum, “The Language of Compromise in International Agreements“, *International Organization*, 3/70, 2016, 599.

<sup>248</sup> E/CN.4/1992/43.

колико има Извештај, мало је места која сведоче о путу којим се дошло до текста Париских принципа. Различитост институционалних аранжмана, надлежности, овлашћења, степена друштвеног и политичког развоја није указивао на то да ће учесници моћи да се договоре око темељних заједничких именилаца. Како су се касније неки учесници присећали, „сви су били изненађени што је састанак резултирао Париским принципима“.<sup>249</sup>

Према сведочењу учесника радионице које су интервјуисали Линос и Пеграм<sup>250</sup>, текст Принципа написали су, иза затворених врата, на маргинама радионице, чланови радне групе коју су чинили представници, у то време, најактивнијих националних институција - из Аустралије, Француске, Мексика и Филипина. Представници ових националних институција деловали су и као известиоци током радионице. Посебно запажену улогу на радионици имали су домаћин, француска Национална консултативна комисија за људска права и аустралијска Комисија за људска права.

Оно што је посебно интересантно је да су Принципи, чији је нацрт израдила радна група усвојени последњег дана радионице једногласно, без дискусије.<sup>251</sup> Како наводи Меувисен (Meuwissen), учесници радионице су тај завршни документ назвали „Принципи у вези са статусом комисија и њиховом саветодавном улогом“<sup>252</sup>, да би их Комисија УН за људска права касније преименовала у „Принципе у вези са статусом националних институција“<sup>253</sup>, под којим именом их је прихватила и Генерална скупштина УН<sup>254</sup>. Данас је овај документ познат као „Париски принципи о националним институцијама за људска права“.

Сам садржај Париских принципа осликава састав радне групе која га је писала, у смислу да је сасвим јасно да су га писали представници националних

---

<sup>249</sup> Katerina Linos and Thomas Pegram, *ibid*, 598.

<sup>250</sup> *Ibid*.

<sup>251</sup> *Ibid*, 599.

<sup>252</sup> Katrien Meuwissen, *The Paris Principles and National Human Rights Institutions: Lost in Translation?*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 163, 2015, 5.

<sup>253</sup> Commission on Human Rights Resolution 1992/54 of 3 March 1992.

<sup>254</sup> General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993.

институција тзв. комисијског типа, а не омбудсмана.<sup>255</sup> У извештају са радионице се каже да је дискусија била посвећена „превасходно искуствима националних комисија“<sup>256</sup>, али је препознат и „посебан значај и ефикасност омбудсмана и медијатора за заштиту људских права и основних слобода“<sup>257</sup>. Још важније, у самим Париским принципима, стоји да „у склопу свог рада, националне институције треба да одржавају консултације са другим телима..., задуженим за унапређење и заштиту људских права (посебно *омбудсменима*, медијаторима и сличним институцијама)<sup>258</sup>, из чега се види да омбудсмани у тренутку писања Париских принципа нису били виђени као могући модел националних институција. Додатан доказ тога лежи у чињеници да је на Радионицу позвано 24 националне институције за људска права, како су их назвали организатори (табела 5), а да су поред њих, како се наводи у Извештају, позвани и омбудсмани из следећих држава: Колумбија, Данска, Финска, Француска, Гватемала, Исланд, Ирска, Јапан, Намибија, Румунија, Шпанија, Шведска и Тајланд.<sup>259</sup> Таквом оштром разликовању омбудсмана и комисија за људска права на почетку рада Радионице допринели су и неки представници омбудсмана. Наиме, представници класичних (административних) омбудсмана скандинавског типа су својим изјавама навели учеснике да сматрају да омбудсмани генерално нису погодна тела за разматрање проблема људских права. У том тренутку није била довољно позната велика разлика између скандинавских омбудсмана и латиноамеричких и других омбудсмана са јаким мандатом за заштиту људских права, што се дало видети и из поменуте изјаве представника аустралијске Комисије за људска права.

---

<sup>255</sup> Због тога су често критиковани. Видети, на пример: Linda C. Reif, “The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System” (52-73), In Ryan Goodman and Thomas Pegram (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2012, 54.

<sup>256</sup> UN Doc. E/CN.4/1992/43, para. 254.

<sup>257</sup> UN Doc. E/CN.4/1992/43, para. 254.

<sup>258</sup> Париски принципи (General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993), „Методе рада“ (ф), курзив додао аутор.

<sup>259</sup> E/CN.4/1992/43, para. 7.

Табела 5 - Националне институције које су позване да учествују на Радионици<sup>260</sup>

р.бр.	држава	институција
1.	Аустралија	Комисија за људска права и једнаке могућности
2.	Бенин	Комисија за људска права
3.	Бразил	Савет за заштиту људских права
4.	Канада	Комисија за људска права
5.	Чиле	Комисија за људска права
6.	Француска	Национална консултативна комисија за људска права
7.	Италија	Комисија за људска права
8.	Мексико	Национална комисија за људска права
9.	Мароко	Саветодавни савет за људска права
10.	Холандија	Саветодавна комисија за људска права и спољну политику
11.	Нови Зеланд	Комисија за људска права
12.	Норвешка	Саветодавна комисија за људска права
13.	Перу	Национални савет за људска права
14.	Филипини	Комисија за људска права
15.	Сенегал	Комисија за људска права
16.	Того	Национална комисија за људска права
17.	Тунис	Високи комитет за људска права и основне слободе
18.	Турска	Комисија за људска права
19.	Уганда	Комисија за истраживање повреда људских права
20.	СССР	Политичка комисија за међународну сарадњу и хуманитарне и проблеме људских права
21.	УК	Комисија за расну једнакост
22.	САД	Комисија за грађанска права
23.	Венецуела	Јавни правобранилац
24.	Југославија	Комитет за заштиту слобода и људских права

И заиста, на крају се и по тексту Париских принципа види тадашњи јаз између комисија и омбудсмана. По два елемента Париских принципа највише је видљиво да су писани са комисијским типом националних институција у мислима. Први је да је квази-судска надлежност, која је главна одлука омбудсмана, предвиђена као додатни, тиме и необавезан, принцип. Ипак, каснија тумачења, како тела УН (превасходно уговорних тела), али и Поткомитета за акредитацију националних институција, иду ка томе да је квазисудска надлежност, оличена у примању и разматрању притужби и упућивању препорука, веома пожељна.<sup>261</sup> Штавише, Комитет УН за права детета сматра да „националне

<sup>260</sup> E/CN.4/1992/43, para. 5-6.

<sup>261</sup> Поткомитет није могао да иде толико далеко од слова Париских принципа да протумачи квазисудску надлежност као обавезну.

институције за људска права морају да имају овлашћење да разматрају индивидуалне притужбе и представке и да спроводе истраге“.<sup>262</sup> У академским круговима, постоје веома различита стајалишта о ефикасности разматрања индивидуалних притужби. Карвер (Carver) тако сматра да постоје веома јаки разлози да се каже да је поступање по притужбама заправо један од најнеефикаснијих начина за решавање проблема људских права.<sup>263</sup> Насупрот њему, према де Беку и Мареј, без права да разматрају индивидуалне притужбе, националним институцијама за људска права недостају „прави зуби“.<sup>264</sup>

Други елемент Париских принципа који фаворизује комисијски тип националних институција је плуралитет, који се чак коси са самом природом омбудсмана, као *ad personam* институције. Принципи предвиђају да састав институције треба да буде такав да обезбеди плуралистичку заступљеност друштвених снага, наводећи ту невладине организације, синдикате, стручне организације (удружења правника, лекара, новинара, научника), универзитете и препознате стручњаке, парламент и представнике владе (ови последњи само у саветодавном капацитету), али и „трендове у филозофској и верској мисли“.<sup>265</sup> Овакав састав јесте веома близак комисијама за људска права, као колективним телима, али је истовремено некомпатибилан са организацијом институције омбудсмана. Као што је случај са квазисудском надлежношћу, Поткомитет за акредитацију националних институција шире тумачи ову одредбу, па је при ставу да се плуралитет може остварити и кроз састав запослених у националним институцијама (експлицитно наводећи управо случај омбудсмана овде), али и кроз тесну сарадњу са невладиним организацијама, стручним удружењима и признатим стручњацима, укључујући и кроз њихово чланство у саветодавним телима омбудсмана.<sup>266</sup>

---

<sup>262</sup> UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comments No.2, CRC/GC/2002/2*, para 13.

<sup>263</sup> Richard Carver, “National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe” (181-209), In Ryan Goodman and Thomas Pegram (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2012, 202.

<sup>264</sup> Gauthier De Beco and Rachel Murray, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 102.

<sup>265</sup> Видети: Принцип „Састав и гаранције независности и плуралитета“ 1.б.

<sup>266</sup> Видети: *Sub-Committee on Accreditation of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), General Observations of the Paris*



Париски принципи садрже четири целине: (1) надлежност и одговорности; (2) састав и гаранције независности и плурализма; (3) методе рада; и (4) додатни принципи у вези са квазисудском надлежношћу.<sup>267</sup> Свака од ових целина разрађена је са по неколико ставова.<sup>268</sup> Читањем Париских принципа може се извући шест основних критеријума које нека институција мора да задовољи да би могла да претендује на статус националне институције за људска права. То су: (1) најшири могући мандат да штити и унапређује људска права, заснован на универзалним међународним нормама и стандардима људских права; (2) аутономија од владе; (3) независност гарантована законом или уставом; (4) плурализам; (5) адекватни ресурси; и (6) адекватне истражне надлежности.<sup>269</sup>

Принципи садрже и детаљне смернице о саставу националних институција, гаранцијама независности и методама деловања. Независност као неопходан критеријум је кључна разлика између Женевских смерница и Париских принципа. Париски принципи независност постављају као *conditio sine qua non* за националне институције за људска права. Независност се, притом, „не гарантује као привилегија и комодитет, већ зато што је неопходна за остваривање сврхе институције“.<sup>270</sup>

Упркос неким нејасним, па и контрадикторним, формулацијама, Париски принципи представљали су најважнији корак ка институционализацији националних независних органа задужених за заштиту и унапређење људских права и њиховом разликовању од других актера са мандатом у области људских

---

*Principles*, 1.7 „Plurality“, <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20GENERAL%20OBSERVATIONS%20ENGLISH.pdf>, 11/12/2015.

<sup>267</sup> У изворном тексту, стоји „*Additional principles concerning the status of commissions with quasi-judisdictional competence*“, па је тако преузето и у резолуцији Генералне скупштине (48/134). Овде се види да су Принципи писани у журби и без лектуре и коректуре, јер термин „*quasi-judisdictional*“ у правном саобраћају не значи ништа, те је у свим новијим навођењима замењен смисленијим и коришћенијим термином „*quasi-judicial*“. До ове грешке је могуће дошло и услед превода са француског језика.

<sup>268</sup> Видети текст Париских принципа на српском језику у Прилогу 1.

<sup>269</sup> Два најауторитативнија коментара Париских принципа су: GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA), *General Observations of the Paris Principles*, и Gauthier De Beco and Rachel Murray, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

<sup>270</sup> Саша Јанковић и Лука Глушац, „Заштитник грађана (Омбудсман) Републике Србије – појашњења неких честих непознаница“, *Iustitia*, 3/2015, 52.

права. Најјачи ветар у леђа таквом позиционирању Париских принципа дале су Уједињене нације. Две године након њиховог усвајања, стављени су на агенду Светске конференције о људским правима у Бечу 1993. године. У Бечу је 171 присутна држава консензусом потврдила „важну и конструктивну улогу“<sup>271</sup> које имају националне институције за људска права и охрабрила „оснивање и јачање националних институција, имајући у виду Париске принципе“<sup>272</sup>, с нагласком да се државама оставља да изаберу најповољнији оквир (организациони тип, прим.аут.), имајући у виду национални контекст. Готово идентичне формулације преузела је и Генерална скупштина УН када је исте године усвојила резолуцију 48/134 и директно промовисала Париске принципе кроз анекс те резолуције. Иако зато што су усвојени резолуцијом Генералне скупштине УН, Париски принципи нису правно обавезујући<sup>273</sup>, они имају велику политичку тежину.

Као што је случај се већином резолуција Генералне скупштине, и ова је усвојена без гласања. Како примећују неки аутори, питање је да ли би резолуција прошла да је било гласања, као и да ли су све делегације биле свесне шта подржавају.<sup>274</sup>

У сваком случају, управо се 1993. година може сматрати одлучујућом у позиционирању националних институција на глобалном плану. Деведесете године донеле су и посебно видљив раст броја националних институција широм света, до мере да су неки посматрачи оценили да су националне институције „статусни симбол деведесетих“.<sup>275</sup> Карденас наводи да су Уједињене нације успеле да промовишу националне институције као „демократске институције, знак привржености међународним нормама и амблем чланства у заједници либералних држава“.<sup>276</sup> Након Резолуције 48/134, сви документи УН, али временом и

---

<sup>271</sup> Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993, para. 36, alinea 1.

<sup>272</sup> *Ibid*, para. 36, alinea 2.

<sup>273</sup> Мада резолуције Генералне скупштине према ставу Међународног суда правде понекад могу имати и нормативну вредност. Према: International Court of Justice (ICJ), *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 1996, 254-255.

<sup>274</sup> Linos and Pegram, *ibid*, 599.

<sup>275</sup> South Asia Human Rights Documentation Center (SAHRDC), *National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region*, Report of the Alternate NGO Consultation on the Second Asia-Pacific Regional Workshop on National Human Rights Institutions, SAHRDC, Delhi, 1998, 2.

<sup>276</sup> Sonya Cardenas, “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions”, *Global Governance*, 1/9, 2003, 35.

регионалних механизма, који су се тицали националних институција за људска права, експлицитно су се позивали на Париске принципе, додатно их јачајући, уздижући их на ниво кључног међународног стандарда, па и „међународног „устава националних институција“, како их неки аутори називају.<sup>277</sup>

---

<sup>277</sup> Саша Јанковић, „Начело опортунитета у раду Заштитника грађана“, *Правни записи*, 2/2012, 294.

## **4. РАЗВОЈ КОНЦЕПТА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ПРАКСИ РЕГИОНАЛНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА**

*У поглављу се представља однос регионалних међународних организација, односно регионалних режима за људска права према националним институцијама за људска права, као и степен формализованости њиховог односа, али и сарадње у пракси. Поглавље обрађује Европу, Америку и Африку, док је Азија изостављена, како на овом простору није успостављен регионални систем за људска права.*

### **4.1. Савет Европе**

Како примећује Миленковић, „средином седамдесетих и почетком осамдесетих година 20. века, Савет Европе, под утицајем ширења националних институција за заштиту људских права, а пре свега под утицајем ширења институције омбудсмана, узео је активно учешће у њиховој промоцији и даљем унапређењу“.<sup>278</sup> У периоду 1975-1985. године, Савет Европе је усвојио више резолуција и препорука непосредно или посредно у вези са омбудсанима: Препорука Р 757 Парламентарне скупштине о закључцима са састанка Комитета за правне послове Парламентарне скупштине са омбудсанима и парламентарним представницима земаља чланица Савета Европе(1975), Резолуција (77)31 Комитета министара о заштити појединца у вези са актима органа управе (1977), Препорука (80)2 Комитета министара у вези са коришћењем дискреционих овлашћења органа управе (1980), Препорука Р (85)13 Комитета министара државама чланицама о институцији омбудсмана (1985) и Резолуција (85)8 о међусобној сарадњи националних омбудсмана и сарадњи са Саветом Европе (1985).

Препорука Р 757 Парламентарне скупштине из 1975. године садржала је само једну оперативну одредбу. Њом се „препоручује Комитету министара да позове владе оних држава чланица које то још нису учиниле, да размотре могућност именовања, на националном, регионалном и/или локалном нивоу,

---

<sup>278</sup> Дејан Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, Чигоја и ФПН, Београд, 2013, 213.

особа које би обављале функције сличне постојећим омбудсманима или парламентарним повереницима“.<sup>279</sup> Овој препоруци претходила је Парламентарна конференција о људским правима, коју је 1975. године организовао Савет Европе, у циљу јачања механизма за људска права у Европи и улоге омбудсмана. Конференција је резултирала резолуцијом којом су национални парламенти позвани да подробно размотре оснивање органа овлашћеног да прима и разматра индивидуалне притужбе, са правом приступа потребним информацијама, који би функционисао на трагу омбудсмана скандинавског типа. Ову идеју подржале су међународна заједница, невладине организације и академска заједница, чиме је такође утицано да омбудсмани добију значајније надлежности у погледу људских права.

Резолуција (77)31 Комитета министара из 1977. године и Препорука (80)2 Комитета министара из 1980. године односиле су се тек бочно на омбудсмана, у контексту поступања органа управе. Препорука Р (85)13 Комитета министара државама чланицама о институцији омбудсмана (1985) и Резолуција (85)8 о међусобној сарадњи националних омбудсмана и сарадњи са Саветом Европе (1985) биле су конкретније. Тако у Препоруци Р(85)13, Комитет министара Савет Европе предлаже владама држава чланица да уваже могућност оснивања омбудсмана на националном, регионалном или локалном нивоу или за посебне области јавне управе, као и да дају шира овлашћења омбудсману, посебно из области његових општих надлежности, пре свега у вези са спровођењем непристрасних истрага и при давању мишљења у случају кршења људских права.<sup>280</sup> Комитет министара је својом Резолуцијом (85)8 одлучио да установи, у оквиру Савета Европе, редовне конференције са омбудсманима држава чланица; наложио Генералном секретару да позове представнике свих тела Савета Европе да учествују на тим конференцијама; и позвао Генералног секретара да осигура да омбудсмани држава чланица буду благовремено обавештени о свим важним

---

<sup>279</sup> Препорука Р 757 Парламентарне скупштине о закључцима са састанка Комитета за правне послове Парламентарне скупштине са омбудсманима и парламентарним представницима земаља чланица Савета Европе (1975), тачка 10.

<sup>280</sup> Превод на српски језик ове Препоруке доступан је у: Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002, 346-347.

информацијама у вези са радом Савета Европе на заштити и унапређењу људских права.

Савет Европе је, генерално гледано, највећи промотер институције омбудсмана међу међународним организацијама. Као што се могло видети из овог прегледа, све поменуте резолуције и препоруке односиле су се на омбудсмана, док у том периоду Савет Европе још није почео да усваја и промовише концепт националних институција за људска права.

У периоду 1985-1997. године, Савет Европе није усвајао документе од посебног значаја за омбудсмана и/или националне институције за људска права. Од 1997. године, Савет Европе се поново активира, али овог пута с промењеним фокусом. Наиме, Комитет министара је донео Препоруку (97)14 државама чланицама о оснивању независних институција за унапређење и заштиту људских права (1997) и усвојио Резолуцију (97)11 о међусобној сарадњи националних институција за људска права и сарадњи са Саветом Европе и друге.

Препорука (97)14 Комитета министара о оснивању независних институција за заштиту људских права најпре предлаже владама држава чланица да размотре могућност оснивања делотворних националних институција за људска права, а посебно комисије за заштиту људских права, омбудсмана, или друге сличне институције. Такође, ова Препорука захтева и да државе чланице установе одговарајућу процедуру, на основу искустава већ постојећих националних комисија и омбудсмана, као и да поспеше сарадњу путем размене информација између националних институција за заштиту људских права, као и између њих и Савета Европе. Савет Европе се овом Препоруком директно позвао на Резолуцију 48/134 Генералне скупштине УН из 1993. године којом су усвојени Париски принципи и Бечку декларацију усвојену на Светској конференцији о људским правима одржаној исте године. Овом препоруком Савет Европе је по први пут експлицитно прихватио концепт националних институција за људска права, међу које је уврстио и омбудсмана. Резолуција (97)11 је на сличном трагу, јер је дословно идентична Резолуцији (85)8 из 1985. године само што је уместо термина „омбудсман“ коришћен „национална институција за људска права“. Комитет министара је тако одлучио да се у оквиру Савета Европе установе редовне

конференције са националним институцијама за људска права држава чланица; наложио Генералном секретару да позове представнике свих тела Савета Европе да учествују на тим конференцијама; и позвао Генералног секретара да осигура да националне институције за људска права држава чланица буду благовремено обавештене о свим важним информацијама у вези са радом Савета Европе на заштити и унапређењу људских права.

Током две хиљадитих, Савет Европе је наставио да истовремено подржава и омбудсмане, као свог традиционалног „љубимца“, али и националне институције за људска права. Тако је 2003. године Парламентарна скупштина донела Препоруку 1615 под називом „Институција омбудсмана“, која је данас остала најсадржајнији акт неког од политичких тела ове организације у вези са омбудсманом. Овом препоруком, Скупштина је „потврдила значаја институције омбудсмана у оквиру националних система за заштиту људских права и унапређења владавине права“.<sup>281</sup> Парламентарна скупштина је пописала 14 карактеристика које омбудсман мора да има да би био ефикасан. Оне укључују широк опсег, од конституционализације омбудсмана, гарантоване независности, преко имунитета, оптимума ресурса за рад, преко приступачности грађанима и подношења годишњег извештаја парламенту. Скупштина је препоручила државама чланицама да, уколико нису, оснују омбудсмана, са горе наведеним карактеристикама, као и да му дају мандат којим ће бити јасно да су људска права од суштинског значаја за концепт добре управе.<sup>282</sup> Поред политичких тела Савета Европе и кључно стручно тело – Европска комисија за демократију кроз право, познатија као Венецијанска комисија – била је активна у оснаживању институције омбудсмана. Комисија је 2011. године објавила Збирку докумената о институцији омбудсмана<sup>283</sup>, која садржи изводе из мишљења, извештаја и студија, које је Комисија током година давала у вези са омбудсманима. У том смислу, Збирка представља преглед доктрине Венецијанске комисије по питању институције омбудсмана. Комисија се у својим мишљењима на нацрте закона о омбудсманима,

---

<sup>281</sup> Тачка 1.

<sup>282</sup> Тачка 10.

<sup>283</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation on the Ombudsman Institution*, CDL(2011)79, 22 September 2011- Документ се периодично ажурира. Последња верзија је CDL-PI(2016)001 од 5. фебруара 2016.

позива на Париске принципе као важећи стандард.<sup>284</sup> Тако, на пример, у мишљењу на Нацрт закона о Омбудсману за људска права БиХ, Венецијанска комисија нотира да „до дан данас, Париски принципи представљају најшире прихваћене смернице за основне елементе било које националне институције за људска права“.<sup>285</sup>

Последња резолуција Савета Европе о омбудсменима је она из 2013 (1959), под називом „Јачање институције омбудсмана у Европи“.<sup>286</sup> Њом је Парламентарна скупштина нотирала да не постоји стандардизовани модел омбудсмана у Европи и свету, те да узимајући у обзир различите правне системе и традиције, не би било прикладно залагати се један модел омбудсмана који одговара свима.<sup>287</sup> Скупштина је позвала државе чланице да се уздрже од оснивања више институција омбудсманског типа, ако то није апсолутно неопходно за заштиту људских права и основних слобода, јер би велики број таквих тела могло да збуни грађане у схватању врсте помоћи која им је доступна.<sup>288</sup> Скупштина је подстакла државе чланице које још нису успоставиле општег националног омбудсмана да одмах успоставе такво тело са широким мандатом<sup>289</sup>, као и да обезбеде да такве институције испуњавају критеријуме који проистичу из Препоруке 1615 (2003), релевантних препорука Комитет министара и Венецијанске комисије.<sup>290</sup> Коначно, како је ова Резолуција усвојена током економске кризе, Скупштина је позвала државе чланице да уложе максималан напор да избегну буџетска смањења која би довела до губитка независности институција омбудсмана или чак њихово гашење.<sup>291</sup>

---

<sup>284</sup> Видети нпр: Venice Commission, *Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of the Republic of Moldova*, adopted at 103rd Plenary Meeting, 19-20 June 2015, CDL-AD(2015)017, para.48-49.

<sup>285</sup> Venice Commission, *Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of Bosnia and Herzegovina*, adopted at 104<sup>th</sup> Plenary Meeting, 23-24 October 2015, CDL-AD(2015)034, para.16.

<sup>286</sup> Парламентарна Скупштина Савета Европе, Резолуција 1959, „Јачање институције омбудсмана у Европи“, 2013.

<sup>287</sup> Тачка 2.

<sup>288</sup> Тачка 4.3.

<sup>289</sup> Тачка 5.

<sup>290</sup> Тачка 4.1.

<sup>291</sup> Тачка 6.



У периоду између 2010. и 2015. године, Савет Европе донео је три документа која се у целини или неком делу односе на националне институције за људска права. Парламентарна скупштина је 2014. године донела Резолуцију 1998 „Побољшање сарадње националних институција за људска права и парламената у вези са равноправношћу и питањима недискриминације“, у којој је, између осталог, истакла да кључну улогу коју парламенти и националне институције за људска права имају у заштити и унапређење људских права на националном нивоу.<sup>292</sup> Скупштина је подсетила на Париске принципе као на „оснивачке елементе независности националних институција за људска права“<sup>293</sup> и позвала државе чланице да установе, где то већ није случај, независну националну институцију за људска права, која у потпуности испуњава Париске принципе.<sup>294</sup>

Две велике конференције на високом нивоу Савета Европе одржане су 2012. (Брајтон) и 2015. године (Брисел). На крају обе конференције донете су декларације, које су се тичале архитектуре за заштиту људских права на националним и наднационалном нивоу и потребним мерама за повећање њихове ефикасности. Фокус Конференције у Брајтону био је на Европском суду за људска права. Учесници су се сагласили да је, у контексту спровођења Европске конвенције за људска права на националном нивоу, важно оснивање независне националне институције за људска права.<sup>295</sup> Бриселском декларацијом такође су позване државе чланице да оснују независну националну институцију за људска права.<sup>296</sup>

Треба напоменути да се у свом свакодневном раду Савета Европе, неvezано за језик његових резолуција и препорука, одомаћио и термин „националне структуре за људска права“. Тако се на званичној интернет страници Комесара за људска права Савета Европе, може наћи одељак о овим структурама, где пише да су „националне структуре за људска права (омбудсмани и националне

---

<sup>292</sup>Тачка 1.

<sup>293</sup>Тачка 2.

<sup>294</sup>Тачка 5.2.

<sup>295</sup> European Court of Human Rights, *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights - Brighton Declaration*, 2012, para. 9/c/ii.

<sup>296</sup> Council of Europe, *High-level Conference on the "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility"* - *Brussels Declaration*, 2015, para. B/1/g.

институције за људска права) кључни актери у заштити и унапређењу људских права и владавине права“, те да је Комесар постепено развио ефикасну сарадњу са њима.<sup>297</sup> Додаје се и да Комесар поштује њихову независност, те да с њима размењује информације. Комесар напомиње да под партнерима у овом смислу сматра „националне, локалне и тематске институције које испуњавају Париске принципе и придржавају се вредности Савета Европе“.<sup>298</sup>

У вези са Европским судом за људска права, мање је познато да националне институције за људска права могу да имају значајну улогу у раду Суда и то како пре него што представка стигне до Суда, тако и током њеног разматрања у Суду, али и након одлуке, у процесу њеног спровођења.<sup>299</sup> Пре него што представка стигне до Суда, националне институције могу да учествују у бољем информисању грађана о његовим надлежностима и, посебно, условима за прихватљивост представке, као и да помогну у упознавању јавности са кључним пресудама и одлукама Суда, које могу бити релевантне за грађане предметне државе. Ове активности би нарочито требало да спроводе националне институције из држава са традиционално великим бројем представки пред Судом (Украјина, Турска, Русија, Мађарска, Румунија, Италија). И Србија је доскора била међу водећим држава по броју случајева пред Судом, али су је у међувремену претекле кавкаске државе (Грузија, Јерменија, Азербејџан). Током трајања поступка, националне институције за људска права мога да интервенишу као трећа лица. Генерално, Конвенција познаје три начина да до тога дође: (1) Висока страна уговорница чији је држављанин подносилац представке може поднети писана запажања и узети учешће у расправи у предметима пред већем или Великим већем; (2) Председник Суда може у интересу исправног поступања позвати Високу страну уговорницу која није страна у поступку или свако заинтересовано лице које није подносилац представке да поднесу писана запажања или узму учешће у расправи; и (3) Комесар за људска права Савета Европе може поднети

---

<sup>297</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Co-operation with National Human Rights Structures*, <http://www.coe.int/tt/web/commissioner/co-operation-with-national-human-rights-structures>.

<sup>298</sup> *Ibid.*

<sup>299</sup> Видети више у: Antoine Buyse, “The Court’s Ears and Arms: National Human Rights Institutions and the European Court of Human Rights?” (173-186), In Katrien Meuwissen and Jan Wouters (eds), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013.

писани поднесак и узети учешће у расправи у предметима пред већем или Великим већем.<sup>300</sup> Националне институције могу да учествују у раду Суда или користећи позив Председника Суда или преко Комесара за људска права, с тим да му у првом случају треба експлицитна дозвола Председника Суда. Националне институције су у пракси користиле обе опције. Прва је то учинила Стална саветодавна комисија за људска права Северне Ирске, претеча данашње Комисије за људска права, 1993. године у случају Бренинген (Brannigan) и Мекбрајд (McBride)<sup>301</sup>, да би то поновила 2011. године у четири случаја лишавања живота осумњичених за тероризам након напада 11. септембра.<sup>302</sup> Десет година касније, британској Комисији за људска права и равноправност је дозвољено да интервенише у случају Бах (Bah) против Уједињеног Краљевства<sup>303</sup>, који се односио на азиларне процедуре. Коначно, интересантан је и случај из 2012. године када је Европска група националних институција за људска права, претеча Европске мреже националних институција за људска права (ENNHRI), интервенисала преко Комесара за људска права, у случају Д.Д. против Литваније, који се тичао лишења лица пословне способности због шизофреније.<sup>304</sup> Иако је тешко закључити колики је стварни домет ових интервенција био на коначне одлуке Суда, свакако да могућност интервенисања као треће стране представља важан могући колосек утицаја националних институција на рад Суда. Потребно је да националне институције раде на уједначавању своје праксе и заједничком наступу кад је то могуће, нарочито када се ради о стратешким случајевима који могу имати далекосежне последице по већи број грађана.

Улога националних институција не исцрпљује се интервенисањем током поступка. Напротив, она долази до изражаја у спровођењу одлука Суда, што је често мукотрпан процес. Наиме, Комитет министара Савета Европе надгледа

---

<sup>300</sup> Чл. 36. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

<sup>301</sup> European Court of Human Rights, *Brannigan and McBride vs. the United Kingdom*, 25 May 1993, Appl. Nos. 14553/89 and 14554/89.

<sup>302</sup> European Court of Human Rights, *Hugh Jordan vs. the United Kingdom*, 4 May 2001, App. No. 24746/94; European Court of Human Rights, *Kelly and others vs. the United Kingdom*, 4 May 2001, App. No. 30054/96; European Court of Human Rights, *McKerr vs. the United Kingdom*, 4 May 2001, App. No. 28883/95; European Court of Human Rights, *Shanagan vs. the United Kingdom*, 4 May 2001, App. No. 37715/97.

<sup>303</sup> European Court of Human Rights, *Bah vs. the United Kingdom*, 27 September 2011, App. No. 56328/07.

<sup>304</sup> European Court of Human Rights, *D.D. vs. Lithuania*, 14 February 2012, App. No. 13469/06.

извршење пресуда Суда.<sup>305</sup> У складу са Пословником Комитета, националне институције за људска права могу да му упуте информацију о извршењу пресуда.<sup>306</sup> Тако је, примера ради, Заштитник грађана Србије, као акредитована национална институција за људска права, упознао Комитет са проблемима у извршењу пресуде која се тичала истраживања случајева „несталих беба“.<sup>307</sup> Комитет је на више својих седница разматрао (не)извршење те пресуде, односно оклевање државе да успостави механизам којим би темељено истражила све наводе о „несталим бебама“ у претеклих неколико деценија.<sup>308</sup> Суд се у самој пресуди позвао и на Извештај Заштитника грађана о овом проблему.<sup>309</sup>

Сумарно, Савет Европе одиграо је кључну улогу у промовисању институције омбудсмана, усвојивши током година већи број аката којим је снажно подржавао оснивање и јачање омбудсмана у Европи. Ипак, иако је најприврженији промотер институције омбудсмана, Савет Европе је временом прихватио Париске принципе као кључан међународни стандард у овој области, те је и своју терминологију, али и одлуке прилагодио њима. Савет је ипак увек чувао посебно место омбудсманима, препознајући да они могу, али не морају нужно бити и националне институције за људска права по УН стандардима.

## 4.2. Организација за европску сарадњу и безбедност

Највећа регионална организација на свету – Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), кроз једне од своје три основне линије рада - тзв. људску димензију, такође је дала допринос ширењу и оснаживању националних институција за људска права. Још док је деловала као Конференција за европску безбедност и сарадњу (КЕБС), на Конференцији о људској димензији у Копенхагену, 1990. године, државе учеснице су позване да „оснују и јачају

---

<sup>305</sup> Чл. 46. ст. 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

<sup>306</sup> Rule 9.2 of the Rules of the Committee of Ministers.

<sup>307</sup> European Court of Human Rights, *Jovanović vs. Serbia*, 26 March 2013, App. No. 21794/08.

<sup>308</sup> Видети више у: Заштитник грађана, *Годишњи извештај за 2016. годину*, 68; и Заштитник грађана, *Годишњи извештај за 2015. годину*, 6.

<sup>309</sup> Заштитник грађана, *Извештај о случајевима тзв. „несталих беба“ са препорукама*, 2010, [http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr\\_YU/izvestaji/posebnii-izvestaji/992-2010-08-03-12-03-30](http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/posebnii-izvestaji/992-2010-08-03-12-03-30).

независне националне институције у области људских права и владавине права“.<sup>310</sup>

Поред тога што су одлуке ОЕБС-а само политички, не и правно обавезујуће, чињеница да се доносе консензусом допринела је томе да ова организација поред поменуте одлуке из Копенхагена, до данас донесе само још једну која се тиче националних институција за људска права.<sup>311</sup> У питању је Одлука Министарског савета ОЕБС-а из 2007. године, којом је он, између осталог, охрабрио оснивање националних институција или специјализованих тела држава учесница које то још нису учиниле.<sup>312</sup>

ОЕБС је вероватно најпрепознатљивији по својим операцијама на терену, односно по својим мисијама у транзиционим државама. Својим присуством на терену у државама у транзицији, ОЕБС је био у могућности да служи као дугорочни партнер владама и цивилном друштву, пружајући одрживу подршку и експертизу у оснивању националних институција за људска права. Свака од мисија ОЕБС-а на терену је у некој мери учествовала у оснивању националних институција у држави домаћину. Примера ради, мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини и на Косову су биле директно укључене у успостављање националних институција за људска права. У БиХ је ОЕБС-у Дејтонским споразумом дат мандат да именује Омбудсмана за људска права<sup>313</sup>, све док институција омбудсмана није централизована и сва овлашћења пренета на БиХ, док је на Косову ОЕБС успоставио Институцију Омбудсмана и финансирао њен рад у прво време. У Србији је ОЕБС одиграо значајну улогу приликом успостављања институције омбудсмана, и све до данас остао њен стратешки партнер. Уз ограничени буџет институције, без помоћи ОЕБС-а многе активности би тешко биле спроведене. Како истиче Адлер (Adler), данас постоји национална

---

<sup>310</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 29 June 1990, section 27, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

<sup>311</sup> Према: OSCE, *Human Dimension Commitments*, Vol. 1 - Thematic Compilation, 3rd Edition, OSCE/ODIHR, 2011.

<sup>312</sup> OSCE Ministerial Council, *Decision No. 10/07 on Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding*, Madrid, 2007, para. 10.

<sup>313</sup> The Dayton Peace Agreement, Annex 6, Art. 4.

институција за људска права у свакој држави у којој је ОЕБС имао мисију, изузев Белорусије.<sup>314</sup>

Кључно тело ОЕБС-а за националне институције за људска права је свакако Канцеларија за демократске институције и људска права (енг. Office for Democratic Institutions and Human Rights; ODIHR), основана 1991. У структури ОЕБС-а, ODIHR служи као чвориште информација о националним институцијама за људска права. Од 2009. године, главни његов фокус у овој области је подршка националним институцијама које су одређене за националне мониторинг механизме, тј. националне механизме за превенцију тортуре (НПМ), у складу са Опционом протоколом уз Конвенцију УН против тортуре.<sup>315</sup>

ODIHR на захтев држава учесница даје своја мишљења на нацрте прописа. Тако је ODIHR, у скорије време, дао мишљења на Нацрта закона о изменама Закона о Поверенику за људска права Пољске<sup>316</sup> и Нацрт закона о независној националној институцији за људска права Исланда<sup>317</sup>. ODIHR се у оба мишљења експлицитно позивао на Париске принципе као важећи стандард у овој области.

Током свог председавања ОЕБС-ом, 2011. године, Литванија је поставила националне институције за људска права као један од три главна приоритета унутар људске димензије.<sup>318</sup> Тако је у оквиру литванског председавања одржан тематски састанак људске димензије посвећене националним институцијама за људска права. Пун назив догађаја указује на инклузивност ОЕБС-овог приступа националним институцијама. Наиме догађај је назван „Националне институције за људска права (омбудсмани, комисије, институти и други)“. Састанак је

---

<sup>314</sup> Liane Adler, “National Human Rights Institutions in the OSCE Area: Taking Stock of an Innovative Concept” (379-391), In Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2011*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2012, 384.

<sup>315</sup> *Ibid*, 384-385.

<sup>316</sup> ODIHR, *Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland*, NHRI-POL/282/2016 [AIC], 16 February 2016.

<sup>317</sup> ODIHR, *Final Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Independent National Human Rights Institution of Iceland*, NHRI-ISL/301/2017 [AIC], 6 February 2017.

<sup>318</sup> Ово је посебно интересно због тога што Литванија нема акредитовану националну институцију за људска права. О разлозима за овакав избор Литваније као председавајућег видети: Opening Remarks by Ambassador Renatas Norkus, Chairperson of the OSCE Permanent Council, In: OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, *National Human Rights Institutions (Ombuds institutions, commissions, institutes and other)*, 14-15 April 2011, Vienna, PC.SHDM.GAL/5/11, 18.

резултирао бројним препорукама државама учесницима, националним институцијама за људска права и телима ОЕБС-а.<sup>319</sup> Иако као што је то и иначе случај са препорукама насталим на оваквим састанцима, оне нису обавезујуће, немају званичан статус, нити рефлектују званичан став ОЕБС-а<sup>320</sup>, ипак су вредан показатељ ставова држава учесница и њихових националних институција за људска права, али и цивилног друштва и академске заједнице.

За наше истраживање најрелевантније су препоруке државама учесницима да оснују, уколико већ нису, националне институције за људска права у складу са Париским принципима, те да у сврху јачања ових институција развију и усвоје нове документе ОЕБС-а у вези са њима. То се до данас није догодило. Учесници састанка су препоручили ОЕБС-у да настави да подржава националне институције у сарадњи са другим међународним организацијама, као и да обезбеди националним институцијама техничку и стручну подршку својим мисијама на терену.<sup>321</sup>

Иако националне институције за људска права нису биле међу формалним приоритетима током њеног председавања ОЕБС-ом 2015. године, Србија је годишњи семинар људске димензије посветила овим институцијама. На састанку у Варшави, окупило се 119 учесника, међу њима 79 представника из 41 државе учеснице ОЕБС-а, три учесника Медитеранских партнера за сарадњу (Алжир, Израел и Мароко) и више представника међународних организација. Главни говор на семинару (*keynote speech*) одржао је заштитник грађана Републике Србије Саша Јанковић. Фокус дискусије током семинара био је на потреби да националне институције за људска права уживају формалну и функционалну независност од извршне власти, као и да испуњавају у потпуности Париске принципе.<sup>322</sup> Друга важна нит дискусије односила се на то да владе држава учесница треба да

---

<sup>319</sup> OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, *National Human Rights Institutions (Ombudsinstitutions, commissions, institutes and other)*, 14-15 April 2011, Vienna, PC.SHDM.GAL/5/11.

<sup>320</sup> *Ibid*, 3.

<sup>321</sup> OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, *National Human Rights Institutions (Ombudsinstitutions, commissions, institutes and other)*, 14-15 April 2011, Vienna, PC.SHDM.GAL/5/11.

<sup>322</sup> OSCE Human Dimension Seminar, *The Role of National Human Rights Institutions (NHRIs) in Promoting and Protecting Human Rights in the OSCE Area*, Warsaw, 1-3 June 2015, 3.

адекватно подржавају националне институције за људска права у извршавању њихових мандата.<sup>323</sup>

Као што је то случај и са састанком у Бечу 2011. године, усвојене препоруке нису обавезујуће, али су веома индикативне у смислу става репрезентативних учесника.<sup>324</sup> Две кључне препоруке са семинара биле су поновљен позив државама учесницима ОЕБС-а да успоставе и јачају националне институције за људска права, с нагласком да постојеће институције, уколико га већ нису достигле, треба да теже добијању А статуса, у складу са Париским принципима.<sup>325</sup> Учесници семинара су препоручили ОЕБС-у/ОДИНР-у да јачају улогу националних институција у раду људске димензије ОЕБС-а, укључујући и кроз њихово укључивање у припремној фази.<sup>326</sup>

Овај преглед указује на то да је ОЕБС прихватио Париске принципе као кључан међународни стандард према којем државе и националне институције треба да се равнају, те је и свој рад ставио у службу ширења концепта националних институција за људска права.

### 4.3. Европска унија<sup>327</sup>

Историјски гледано, гаранције заштите људских права нису биле предмет оснивачких уговора Европске економске заједнице, јер се сматрало да су људска права под надлежношћу држава. Уговором о оснивању Европске уније из Мастрихта 1992. године људска права идентификована су као заједничка вредност, да би она касније била јачана сваком допуном уговора. Ступањем на снагу Лисабонског уговора, односно Уговора о Европској унији (УЕУ) и Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), заштита основних права у ЕУ у значајној мери је консолидована.

---

<sup>323</sup> *Ibid*, 4.

<sup>324</sup> *Ibid*.

<sup>325</sup> *Ibid*, 6.

<sup>326</sup> *Ibid*, 7.

<sup>327</sup> Мањи делови овог поглавља претходно су објављени у: Лука Глушац, „Европска унија пред Саветом Уједињених нација за људска права“, *Европско законодавство*, 56-57/2016, 410-428; и Лука Глушац, „Место и улога Заштитника грађана (Омбудсмана) у процесу приступања Републике Србије Европској унији“, *Годишњак Факултет политичких наука*, 17/2017, 53-72.



Тако члан 2. УЕУ као основне вредности ЕУ истиче „људско достојанство, слободу, демократију, једнакост, владавину права и поштовање људских права, укључујући права припадника мањина”. Европска унија се у свом спољњем деловању мора придржавати основних начела, предвиђених чланом 21. УЕУ, која обухватају демократију, владавину права, универзалност и недељивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, једнакост и солидарност, те поштовање начела Повеље Уједињених нација и међународног права.

Повеља ЕУ о основним правима први пут у историји ове организације, гарантује низ грађанских, политичких, економских и социјалних права у једном јединственом документу. Гарантована права су базирана на Европској конвенцији о људским правима, Европској социјалној повељи и другим међународним инструментима, те у том смислу, Повеља значајније не проширује корпус већ признатих и гарантованих права. Изузетак је право на добру управу (чл. 41.), које *explicite* нису садржали други регионални и међународни правни инструменти. Са становишта омбудсмана, управо је концепт добре управе посебно релевантан.

Ради заштите права на добру управу на нивоу Европске уније, установљен је Европски омбудсман.<sup>328</sup> Реч је о наднационалној институцији која штити права грађана Европске уније у односу на институције Уније (осим на Суд правде ЕУ када обавља правосудну функцију), а не националне органе држава чланица. Европски омбудсман је замишљен као тзв. административни омбудсман или омбудсман добре управе, и нема особине какве наднационалне институције за људска права. Његов рад је свакако веома значајан за промовисање и унапређење концепта добре управе, чија пракса јесте и водила националним омбудсменима.

За националне институције за људска права посебно је релевантан рад Агенције ЕУ за основна права (FRA). Агенцију је основала Европска унија 2007. године, са задатком пружања независних чињенично заснованих савета у области основних права. Агенција за основна права једна је од специјализованих агенција Европске уније које се финансирају из њеног буџета, основаних ради пружања

---

<sup>328</sup> За више информација о Европском омбудсману, видети досад најкомплетнију студију на српском језику: Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013.

стручних савета институцијама ЕУ и државама чланицама по свим питањима. Агенција запошљава 90 службеника укључујући правне експерте, политикологе, социологе, статистичаре као и стручњаке за комуникацију и умрежавање. Њиховим радом руководи Управни одбор Агенције. Управни одбор је задужен за утврђивање приоритета у раду, одобравање буџета и праћење рада Агенције. Чланове Управног одбора чине независни стручњаци, по један из сваке државе чланице, два представника Европске комисије и један независан стручњак кога именује Савет Европе.<sup>329</sup>

Полазна основа Агенције за давање мишљења је Повеља о основним правима, јер је циљ рада Агенције давање доприноса обезбеђивању потпуног поштовања основних права широм Европске уније. Своје задатке Агенција обавља кроз прикупљање и анализирање информација и података; пружање помоћи и давање стручног мишљења; и информисање и подизање свести о правима.<sup>330</sup>

Агенција за основна права ЕУ одржава посебно блиске везе са: Европском комисијом, Европским парламентом и Саветом Европске уније; другим међународним организацијама као што су Савет Европе, Уједињене нације и Организација за европску безбедност и сарадњу; и владама, организацијама цивилног друштва, академским институцијама, телима за промовисање равноправности и националним институцијама за људска права.

Агенција је израдила два важна истраживања о националним институцијама за људска права, где су за оба Париски принципи узети као главна референца. Прво је 2010. године објављено истраживање о националним институцијама за људска права у државама чланицама ЕУ<sup>331</sup>, које је показало да оне не уживају довољну политичку подршку у свим државама чланицама, те да је само 16 од тадашњих 27 држава имало националне институције које су аплицирале за акредитацију при Глобалној алијанси за националне институције за

---

<sup>329</sup> Видети више на: <http://europa.rs/images/publikacije/39-FRA.pdf>.

<sup>330</sup> Задаци Агенције наведени су у законском акту о оснивању Агенције за основна права ЕУ: Уредба Савета бр. 168/2007.

<sup>331</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU*, 2010, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/816-NHRI\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf).

људска права (GANHRI), док је свега њих 10 акредитовано највишим А статусом, који је потврда усклађености са Париским принципима. Агенција је нарочито критиковала постојање неколико институција унутар једне државе чланице са различитим мандатима за заштиту и унапређење људских права, које нису адекватно координисане. На трагу овог истраживања, Агенција је 2012. године објавила „Приручник за оснивање и акредитацију националних институција за људска права у Европској унији“<sup>332</sup>, у којем су представљени развој концепта националних институција за људска права, њихово место у међународној архитектури људских права, приказани практични примери из праксе постојећих институција и указано на процедуру и услове за акредитацију ових институција. Као анекс Приручника, објављен је преглед постојећих националних институција и оних које би у перспективи то могле постати. У односу на 2010. годину, и 2012. године било је 10 националних институција из држава чланица ЕУ са А статусом и седам са Б статусом. Напори Агенције, али и држава чланица на промоцији националних институција за људска права уродили су плодом, јер је крајем 2016. године број акредитованих институција са највишим статусом порастао на 15.

Поменуто 2012. година могла би се узети као прекретница за људска права у ЕУ, у смислу да је Унија тада покушала да дотад своју фрагментирану политику у области људских права учини кохерентнијом и заокруженијом. ЕУ је те године усвојила свој први Стратешки оквир и акциони план о људским правима и демократији<sup>333</sup>, покушавајући да побољша ефикасност и доследност своје политике људских права. Европски савет је овим документом одредио начела, циљеве и приоритете за побољшање делотворности и доследности политике ЕУ за период од десет година. Савет је предвидео интегрисање људских права у све политике ЕУ. Европска унија је 2015. године усвојила нови Акциони план за период 2015-2019. под називом „Чувајући људска права у срцу ЕУ агенде“.<sup>334</sup>

---

<sup>332</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, 2012, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_nhri-handbook\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf).

<sup>333</sup> Видети више на: Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) - Keeping human rights at the heart of the EU agenda, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/131181.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/131181.pdf).

<sup>334</sup> Акциони план доступан на: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint\\_communication\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf).

Акциони план је посебно релевантан за националне институције за људска права, јер је њиме као први набројани приоритет постављена „подршка капацитетима националних институција за људска права“.<sup>335</sup> Унија је планирала да овај циљ оствари кроз три кључне активности: (1) препознавање и подржавање кључне улоге националних институција за људска права као независних институција и потврђивање одређености ЕУ да подржи и сарађује посебно са оним институцијама које испуњавају Париске принципе; као и да сарађује са њима у процесима дијалога о људским правима и реформама у трећим државама; (2) јачање, у контексту Глобалне алијансе националних институција за људска права, капацитета институција са А статусом, као и подржавање надградње институција са Б статусом у А статус; и (3) фасилитирање сарадње националних институција за људска права држава чланица ЕУ са онима у партнерским државама.<sup>336</sup>

Као што се може видети, Акциони план предвиђа јачање и подржавање националних институција за људска права како у државама чланицама ЕУ, тако и у трећим државама, тј. у оним са којима Унија има посебно развијене односе, на пример, државама кандидатима за чланство.

Генерално гледано, људска права су одувек била важан сегмент односа Европске уније са трећим државама. Подсетимо да је Унија узимајући их као једну од својих основних вредности, уткала гаранције поштовања људска права у највећи део својих уговора са трећим странама. Наиме, клаузуле о људским правима су од 1995. године обавезан елемент свих уговора са трећим странама о трговини или сарадњи уопште. До данас је Унија склопила преко 120 таквих уговора. Клаузула представља основу за сарадњу у унапређењу људских права у трећим државама, као и правни инструмент за мере у случају кршења људских права<sup>337</sup>, које варирају од привременог блокирања средстава, преко суспензије

---

Више о новом Акционом плану видети у: Јелица Горданић, „Акциони план ЕУ у области људских права и демократије за период 2015-2019“, *Европско законодавство*, 54/ 2015.

<sup>335</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 - 2019*, 10897/15, Brussels, 20 July 2015, 6.

<sup>336</sup> *Ibid.*

<sup>337</sup> European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament and the Council - Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action – Towards a More Effective Approach*, Com(2011) 886, Brussels, 2011.

уговора, до различитих форми санкција. Условљавање у области људских права у процесу придруживања се може посматрати и као *ex ante* и *ex post*. Гледано из угла целокупног процеса оно је *ex ante*, јер јепоштовање усл ов за само чланство. Ипак, када се процес придруживања посматра фазно, оно може бити виђено и као *ex post*, јер на пример, Споразуми о стабилизацији и придруживању (ССП) осмишљени за све државе Западног Балкана, али и ранији уговори са Румунијом и Бугарском (када је први пут уведена), садрже одредбу према којој је поштовање људских права битан елемент Споразума.<sup>338</sup> Дајући овој одредби статус „битног елемента“ уговора, Европска унија је себи омогућила да обустави примену уговора, у складу са Бечком конвенцијом о уговорном праву.<sup>339</sup> И ССП са Србијом садржи такву суспензивну клаузулу<sup>340</sup>, па ћемо на њеном примеру показати однос ЕУ према националним институцијама за људска права у државама које претендују на чланство у овој организацији.

Ступањем на снагу ССП, правило је да се оснују заједничка тела за његово спровођење. Савет за стабилизацију и придруживање, задужен је за праћење спровођења Споразума на највишем политичком нивоу. Састав чине представници Европске комисије и Савета Европске уније са стране ЕУ и министри у Влади. Основно задужење Савета је да решава отворена питања настала у току спровођења Споразума. Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање је форум за размену мишљења између посланика Народне скупштине Републике Србије и Европског парламента. Коначно, Одбор за стабилизацију и придруживање, помаже у раду Савета за стабилизацију и придруживање. Одбор је састављен од представника Европске комисије, с једне стране, и представника Србије, с друге стране, на нивоу експерата. Одбор представља кључно тело заспровођење Споразума и даље прецизирање његових одредби. Одбор се састаје једном годишње.

---

<sup>338</sup> Видети на пример чл. 2. ССП са Македонијом и чл. 2. ССП са Хрватском.

<sup>339</sup> Иначе, Уговором из Лисабона, Европска унија добила је правни субјективитет, чиме је стекла право да склапа међународне уговоре. Први уговор из категорије основних конвенција за људска права, којем је ЕУ приступила је Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом.

<sup>340</sup> Видети чл. 2. и чл. 133. ССП са Србијом.

Европска унија активно заговара и захтева учешће националних институција за људска права у процесу спровођења ССП, али и самом процесу приступних преговора о чланству, тамо где су они започели. Тако је, на пример, Европска унија била један од заговорника увођења и јачања независних контролних органа у Србији, увиђајући њихов значај за владавину права. Прихватање постојања ових органа и важније, њихове контролне улоге, није ишло глатко и без отпора остатка државне администрације, посебно извршне власти. Стога су независни контролни органи, а посебно Заштитник грађана као акредитована национална институција за људска права у највишем А статусу, често и предмет извештаја ЕУ, посебно годишњих извештаја о напретку Србији и резолуција Европског парламента, у којима се тражи да им се осигура независност, ојача нормативни оквир за рад, обезбеде потребни капацитети, омогући несметан рад, али и обезбеди систематично праћење њихових препорука (за Владу), односно успостави бољи и проактивнији однос Народне скупштине са њима.<sup>341</sup> Једна од препорука садржаних у Извештају о скринингу за Поглавље 23 управо се односи на јачање капацитета омбудсмана. Преговарачке позиције и Србије и ЕУ такође садрже недвосмислене ставове о опредељености да се јачају његови капацитети. У том смислу, Заштитник грађана је и субјекат и објекат преговора о приступању Србије Европској унији.

#### **4.4. Организација америчких држава**

Амерички систем за људска права је најстарији регионални механизам, јер датира од Америчке декларације о правима и дужностима човека из 1948. године и Повеље Организације америчких држава, из исте године. Систем је оснажен усвајањем Америчке конвенције о људским правима 1969. године и каснијим протоколима уз њу. Институционално посматрано, Амерички, односно Интер-амерички регионални систем чине Интер-америчка комисија за људска права и Интер-амерички суд за људска права.<sup>342</sup>

---

<sup>341</sup> Видети посебно годишње извештаје Европске комисије о напретку Србије за 2014, 2015. и 2016. годину, као и Резолуцију Европског парламента о напретку Србије из 2014. и 2015. године.

<sup>342</sup> Током деведесетих година 20. века развијен је и механизам специјалних процедура (известилаца), у складу и са развијајућом праксом у УН.

Интер-америчка комисија за људска права основана је 1959. године, са седиштем у Вашингтону (САД) и чини је седам независних експерата, који делују у свом индивидуалном капацитету. Комисија има две главне линије рада: поступање по представкама (индивидуалним и оним између држава) и разматрање извештаја.

Суд је установљен 1979. године као самостална правосудна институција, на основу Америчке конвенције, са седиштем у Сан Хозеу (Костарика). Суд чини седам судија и секретаријат.

Интер-амерички систем за људска права, за разлику од УН, није развио формализован однос са националним институцијама за људска права. Ипак, како су још 1997. године приметили Мендез и Агилар, националне институције могу да имају важну улогу у креирању културе поштовања људских права коју промовишу Интер-америчка комисија и Суд, али и да упозоре на некритичке процене о стању људских права које могу давати државни органи.<sup>343</sup> Исте године, Организација америчких држава (даље и: ОАД) је декларацијом позвала државе чланице да оснују националне институције за људска права.<sup>344</sup> Неколико година касније (2003), Генерална скупштина Организације америчких држава је позвала на јачање националних система за заштиту и унапређење људских права и развој сарадње између ове организације и Мреже националних институција за људска права у Америци.<sup>345</sup> Коначно, најближе формализовању односа пришло се 2008. године, када је Организација америчких држава декларацијом показала интерес да поспеши интеракцију националних институција са својим „органима, агенцијама и ентитетима“.<sup>346</sup>

Важно је истаћи и да су представници Интер-америчког суда за људска права и Интер-америчке комисије за људска права били присутни и на радионици

---

<sup>343</sup> Juan Mendez and Irene Aguilar, *La Relacion entre el Ombudsman y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Memoria Congreso Anual de la Ffederacion Iberoamericana del Ombudsman, FIO, Toledo, 1997, 268, [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/II-Congreso\\_4\\_cuartasesion.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/II-Congreso_4_cuartasesion.pdf).

<sup>344</sup> OAS General Assembly: Support for International Exchanges Among Defensorías, OAS AG/RES 1505, XXVII-0/97 (5 June 1997).

<sup>345</sup> OAS GA, Strengthening of HRs Systems Pursuant to the Plan of Action of the Third Summit of the Americas, OAS AG/RES 1925, XXXIII-O/03 (June 2003).

<sup>346</sup> Strengthening the role of NHRIs for the Promotion and Protection of Human Rights in the Organization of American States, AG/RES. 2421, XXXVIII-O/08 (3 June 2008).

у Паризу 1991. године, која је резултовала Париским принципима о националним институцијама.<sup>347</sup>

Упркос непостојању формално уређених односа, националне институције за људска права и Организација америчких држава развијали су сарадњу у пракси. Тако су појединачне националне институције гледале ка ОАД тражећи подршку за свој рад и независност. Тако је, примера ради, 1994. године први колумбијски Омбудсман отпутовао у Вашингтон да извести ОАД о стању људских права у својој држави.<sup>348</sup> С друге стране, ОАД је у свом раду, додуше на *ad hoc* бази, контактирала и сарађивала са националним институцијама као кредибилним саговорницима на локалном нивоу. Тако је, на пример, сарађивала са националним институцијама у надзору спровођења избора. Посебно се у том смислу наводи пример мониторинга избора у Перуу.<sup>349</sup>

Интер-америчка комисија за људска права је кроз више својих одлука признала статус „лица“ националним институцијама за људска права, како наводи Реиф, те им је у том смислу омогућено да се појаве као легитимни подносиоци представки Комисији.<sup>350</sup> Националне институције тако могу да подносе представке у име појединаца или група појединаца. Такође, Комисија је често позивала представнике националних институција ка експерте у својим предметима, али и у статусу пријатеља суда (*amicus curiae*).

Како смо већ навели, Интер-амерички суд за људска права није својим формалним правилима уредио однос са националним институцијама. Пословник Интер-америчког суда за људска права наводи да извештаје о спровођењу одлука Суда могу поднети само државе и жртве, односно њени представници. У том смислу, националне институције могу поднети информације Суду само на његов позив. Суд је, ипак, различитим аранжманима омогућио запаженију улогу

---

<sup>347</sup> E/CN.4/1992/43, para. 10.

<sup>348</sup> *Boletín de Prensa*, 'El Defensor del Pueblo habla mañana ante Comisión de Derechos Humanos de la OEA', 19 September 1994. Према: Thomas Pegram, "Compliance Agents: National Human Rights Institutions and the Inter-American Human Rights System", Paper prepared for the Latin American Studies Association Annual Conference, Chicago, 24 May 2014, 5.

<sup>349</sup> Видети више у: Thomas Pegram, "Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996–2001", *Journal of Latin American Studies*, 1/40, 2008, 51-82.

<sup>350</sup> Linda Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.



националних институција у свом раду. Тако је 2010. године потписао Међу-институционалне споразуме са националним институцијама за људска права Перуа и Еквадора.<sup>351</sup> Поред тога, као у случају Комисије, више националних институција је на позив Суда подносило информације у својству пријатеља суда (Перу, Ел Салвадор и Панама). Такође, Суд је користио посебне извештаје националних институција за људска права у својим поступцима.<sup>352</sup>

## 4.5. Афричка унија

Афрички систем људских права је најмлађи од три судска или квази-судска регионална система људских права и успостављен је под окриљем Афричке уније. Као и његова два старија „брата“ - европског и америчког - састоји се од два ентитета: Суда и Комисије.

За ово истраживање релевантнији је рад Афричке комисије за људска права, основане Афричком повељом. Комисија је званично успостављена 2. новембра 1987. године у Адис Абеби (Етиопија), док јој је данас седиште у Бањулу (Гамбија). Комисија има три главне функције: (1) заштиту људских и грађанских права; (2) унапређење људских и грађанских права; и (3) тумачење Афричке повеље о људским и грађанским правима из 1981. године.

Афричка повеља о људским и грађанским правима обавезује државе уговорнице да „омогуће успостављање и јачање одговарајућих националних институција којима је поверена заштита и унапређење права и слобода гарантованих Повељом“.<sup>353</sup> У том смислу су националне институције интегрални део Афричког система људских права.

Афричке државе имале су значајну улогу на Светској конференцији о људским правима у Бечу 1993. године на којој су прихваћени закључци Радионице у Паризу, тј. Париски принципи о националним институцијама за људска права.

---

<sup>351</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Annual Report*, 2010, 21.

<sup>352</sup> Суд је на пример користио извештај националне институције за људска права Хондураса у случају *Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*, 2003.

<sup>353</sup> Art. 26. of the of the African Charter on Human and Peoples' Rights.

На Првој конференцији националних институција за људска права у Африци, одржаној у Јаундеу (Камерун), у фебруару 1996. године, донета је Јаунде декларација, којом су државе чланице Афричке уније позване да оснују, односно јачају ове институције. Истовремено је изражена нада да ће оне добити адекватан статус у раду Афричке комисије. На Другој конференцији у Дурбану (Јужноафричка Република), јула 1998. године, поновљена је потреба се формализује њихов статус у Комисији. Коначно, Афричка комисија је на свом 24. редовном заседању, октобра 1998. године у Бањулу донела Резолуцију 31 о давању статуса посматрача националним институцијама за људска права у Африци.<sup>354</sup>

Комисија је одлучила да додели статус посебног посматрача свакој националној институцији у Африци, која је основана и која у пракси примењује међународне стандарде, у првом реду Париске принципе. Прецизније, Резолуција је поставила четири формална услова за добијање статуса посматрача: (1) да је национална институција основана законом, уставом или указом (декретом); (2) да национална институција делује у држави уговорници Афричке уније; (3) да национална институција испуњава Париске принципе; и (4) да национална институција формално аплицира за статус посматрача. Резолуцијом се даље наводи да статус посматрача омогућава националним институцијама да: (1) буду позиване на седнице Афричке комисије; (2) да учествују на јавним седницама Комисије и њених тела; и (3) да учествују, без права гласа, у дискусијама о питањима од њиховог интереса и да подносе предлоге о којима се може гласати на захтев било које чланице Комисије. Резолуцијом је још наведено да националне институције треба да помогну Комисији у унапређењу и заштити људских права на националном нивоу, али и да су, што је посебно интересантно, дужне да јој подносе извештаје сваке две године о својим активностима у заштити и унапређењу права гарантованих Повељом у државама уговорницама из којих долазе. Ипак, као и у случају невладиних организација, остаје нејасно шта се дешава уколико не поднесу извештај. У том смислу ово је „мртва норма“.

---

<sup>354</sup> Комплетан текст Резолуције доступан на: <http://www.achpr.org/sessions/24th/resolutions/31/>.

Извештаји о активностима Афричке уније, иако поприлично неконзистентни, осликавају како се овакав статус националних институција манифестовао у пракси. Како наводи Мареј, њима се додељује време за обраћање после држава, а пре невладиних организација, а по правилу добијају реч под тачком програма „сарадња и однос Комисије и националних институција за људска права и невладиних организација“, током јавних седница Афричке комисије.<sup>355</sup> Националним институцијама је дозвољено да се обрете Комисији поводом било ког питања које сматрају релевантним.<sup>356</sup>

Када се погледају квантитативни подаци, током заседања Афричке уније одржаних у првој половини 21. века, највећи број присутних представника националних институција био је на 39. редовном заседању – укупно 19<sup>357</sup>, док је у другој деценији тај број умео да иде и до 43, што се догодило на 56. заседању у мају 2015. године.<sup>358</sup> Ипак, просек је доста мањи, јер је на већини заседања тај број ретко прелазео 20.<sup>359</sup> Примера ради, већ на следећој (57.) седници, било је присутно свега 18 представника националних институција.<sup>360</sup> Извор података о присутности националних институција за људска права на заседањима Афричке уније су извештаји саме Уније. Они, нажалост, не говоре о броју присутних националних институција, већ о броју њихових представника, те је могуће да једна институција пошаље већи број представника и тиме замаскира укупан број присутних појединачних институција.

Закључно са 2016. годином, укупно 23 националне институције за људска права добило су статус посматрача у складу са Резолуцијом 31 из 1998. године (табела 6). У табели су зеленом бојом обележене националне институције које су акредитоване А статусом у Глобалној алијанси, што значи да у потпуности испуњавају Париске принципе; жутом су означене оне које носе Б статус, тј. оне које делимично испуњавају ове принципе; док су црвеном бојом истакнуте

---

<sup>355</sup> Rachel Murray, *The Role of National Human Rights Institutions at the International and Regional Levels: The Experience of Africa*, Hart Publishing, Oxford, 2007, 49.

<sup>356</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *24th Activity Report*, EX.CL/466(XIII).

<sup>357</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *20th Activity Report*, EX.CL/279(IX).

<sup>358</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *38th Activity Report*.

<sup>359</sup> Упоредити: Activity Reports of the African Commission on Human and Peoples' Rights: <http://www.achpr.org/files/activity-reports/>.

<sup>360</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *39th Activity Report*.

националне институције које или имају Ц статус, што значи да уопште не испуњавају Париске принципе или нису ни аплицирале за статус националне институције у УН систему.

Табела 6 - Списак националних институција саформалним статусом посматрача у Афричкој комисији, на дан 31. децембар 2016<sup>361</sup>

р.бр.	национална институција	држава	добити статус посматрача
1.	Национална комисија за људска права	Судан	58. редовно заседање, 4-20. април 2016.
2.	Национална комисија за људска права	Сахарска Арапска Демократска Република	58. редовно заседање, 4-20. април 2016.
3.	Независна национална комисија за људска права	Бурунди	53. редовно заседање, 9-22. април 2013.
4.	Национална комисија за људска права	Мауританија	47. редовно заседање, 12-26. мај 2010.
5.	Национална комисија за људска права	Мали	42. редовно заседање, 15-28. новембар 2007.
6.	Национална комисија за људска права и слободе <sup>362</sup>	Камерун	42. редовно заседање, 15-28. новембар 2007
7.	Комисија за људска права	Етиопија	40. редовно заседање, 15-29. новембар 2006.
8.	Комисија за људска права	Уганда	40. редовно заседање, 15-29. новембар 2006.
9.	Национална комисија за људска права	Кенија	36. редовно заседање, 23. новембар-7. децембар 2004.
10.	Национална опсерваторија за људска права	ДР Конго	36. редовно заседање, 23. новембар-7. децембар 2004.

<sup>361</sup> Према табели на вебсајту Афричке комисије (<http://www.achpr.org/network/nhri/>), допуњеној подацима из Извештаја о активности АУ, које је анализирао аутор.

<sup>362</sup> Национална комисија за људска права и слободе Камеруна је првобитно акредитована на 31. редовном заседању АО, 2-16. маја 2002. године. Остаје нејасно зашто су поново аплицирали за статус посматрача. Комисија је аплицирала за „реакредитацију“ током 41. редовног заседања, али је одлучивање померено за 42. заседање. Видети више: 22nd Activity Report, AU Doc EX.CL/364(XI), para. 16, [http://www.achpr.org/files/activity-reports/22/achpr41\\_actrep22\\_20062007\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/activity-reports/22/achpr41_actrep22_20062007_eng.pdf).

р.бр.	национална институција	држава	добити статус посматрача
11.	Стална комисија за људска права	Замбија	35. редовно заседање, 21. мај – 4. јун 2004.
12.	Национална опсерваторија за људска права	Буркина Фасо	35. редовно заседање, 21. мај – 4. јун 2004.
13.	Комисија за људска права и добру управу	Танзанија	35. редовно заседање, 21. мај – 4. јун 2004.
14.	Национална комисија за људска права	Нигерија	32. редовно заседање, 17-23. октобар 2002.
15.	Комисија за људска права	Јужна Африка	32. редовно заседање, 17-23. октобар 2002.
16.	Национални консултативни савет за унапређење и заштиту људских права <sup>363</sup>	Алжир	32. редовно заседање, 17-23. октобар 2002.
17.	Национална комисија за људска права	Того	31. редовно заседање, 2-16. мај 2002.
18.	Национална комисија за људска права	Маурицијус	31. редовно заседање, 2-16. мај 2002.
19.	Национална комисија за људска права	Чад	29. редовно заседање, 23. април – 7. мај 2001.
20.	Комитет за људска права	Сенегал	28. редовно заседање, 23. октобар – 6. новембар 2000.
21.	Национална комисија за људска права и основне слободе	Нигер	28. редовно заседање, 23. октобар – 6. новембар 2000.
22.	Национална комисија за демократију и људска права	Сијера Леоне	28. редовно заседање, 23. октобар – 6. новембар 2000.
23.	Национална комисија за људска права	Руанда	27. редовно заседање, 27. април – 11. мај 2000.

Као што се може видети само 13 од 23 институције које имају статус посматрача у Афричкој унији испуњавају Париске принципе, што би према Резолуцији АУ из 1998. године требало да буде основни услов за овај повлашћени положај. Оваква растегљивост тумачења критеријума није похвална, јер омогућава институцијама са упитним надлежностима и праксом да се сврстају у

<sup>363</sup> Национални консултативни савет за унапређење и заштиту људских права заменио је Националну комисију за људска права акредитовану на 27. редовном заседању Афричке уније, 2000. године.

ред кредибилних институција, што је одлика оних које испуњавају Париске принципе.

Интересантно је и да постоји пет националних институција које имају највиши А статус у Глобалној алијанси, али да нису аплицирале за статус посматрача у Афричкој унији. Реч је о Националном савету за људска права Египта, Комисији за људска права Малавија, Комисији за људска права Гане, Омбудсману Намибије и Националном савету за људска права Марока. Треба истаћи да је случај Марока специфичан, јер је ова држава у периоду од 1984. до почетка 2017. године била једина афричка држава која није била чланица Афричке уније, због статуса Западне Сахаре (Сахарске Арапске Демократске Републике). Још је интересантније да је у предвечерје поновног пријема Марока у Афричку унију, Национална комисија за људска права Сахарске Арапске Демократске Републике добила статус посматрача у овој организацији (на 58. редовном заседању, одржаном 4-20. априла 2016).

Независно од ове неконзистентности у смислу критеријума за чланство, Афричка унија јесте начинила важне кораке ка формализацији учешћа националних институција у њеном раду. Ипак, да би овај однос прерастао у суштинско партнерство у заштити и унапређењу људских права на континенту, неопходно је да Афричка унија предузме конкретније организационе и суштинске мере. Тренутно, у Комисији не постоји особа за контакт, која би била чвориште за информације ка и од националних институција. Такође, чини се упутним да се у Секретаријату Комисије оснује посебна унутрашња организациона јединица која би се на конкретнији начин бавила националним институцијама, нешто налик Одсеку за националне институције, регионалне механизме и цивилно друштво у Канцеларији Високог комесара УН за људска права.<sup>364</sup> Како примећује Динокопила у једној од ретких студија о односу националних институција и Афричке уније, комесари Афричке комисије досад нису предузимали конкретније активности на развијању оперативније сарадње са националним институцијама,

---

<sup>364</sup> Упоредити: Bonolo R. Dinokopila, "Beyond paper-based affiliate status: National human rights institutions and the African Commission on Human and Peoples' Rights", *African Human Rights Law Journal*, 10/2010, 26-52.

већ се она махом исцрпљује учествовањем на заједничким радионицама, форумима и сличним једнократним догађајима.<sup>365</sup>

---

<sup>365</sup> *Ibid*, 42.

## 5. УДРУЖИВАЊЕ И АКРЕДИТАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

*У овом поглављу се прати развој међусобне сарадње националних институција за људска права права кроз редовне конференције, али и важније, путем институционализовања њихових односа успостављањем регионалних мрежа и Глобалне алијансе. Представља се и организациона структура Глобалне алијансе, с нагласком на процедуру акредитације националних институција за људска права, у односу на сетепен усклађености са Париским принципима. Даје се актуелни преглед статуса акредитације.*

Након међународне радионице из 1991, која је изродила Париске принципе, успостављене су редовне двогодишње радионице (конференције) о националним институцијама (табела 7).

Табела 7 - Међународне конференције националних институција за људска права

р.бр.	место	година	главни резултат / тема
1.	Париз	1991	Усвајање Париских принципа
2.	Тунис	1993	Оснивање рудиментарног Координационог комитета
3.	Манила	1995	Прихватање Париских принципа као кључног стандарда
4.	Мексико	1997	Јачање става о Париским принципима као кључном стандарду
5.	Рабат	2000	Усвајање Пословника Међународног координационог комитета националних институција за заштиту и унапређење људских права
6.	Копенхаген / Лунд	2002	Тема: Борба против дискриминације
7.	Сеул	2004	Усвојена Декларација о људским правима током конфликта и у борби против тероризма
8.	Санта Круз	2006	Улога националних институција у миграцијама
9.	Најроби	2008	Улога националних институција у достизању правде
10.	Единбург	2010	Усвојена Декларација о људским правима и бизнису
11.	Аман	2012	Усвојена Декларација о правима жена и девојчица
12.	Мерида	2015	Усвојена Декларација о улози националних институција у достизању Агенде одрживог развоја 2030

Друга конференција била је у Тунису, 1993. године, када је група националних институција, која је географски покривала различите регионе света,



изабрана да делује као Координациони комитет.<sup>366</sup> У Извештају са радионице, који је поднет Комисији УН за људска права стајало је да сваки регион или подрегион унутар Координационог комитета има један и једнак глас, те да може бирати представника у Комитету, с условом да је тај представник национална институција основана у складу са Париским принципима.<sup>367</sup> И у овој раној фази деловања Координационог комитета било је јасно да ће Париски принципи бити коришћени као главни услов за оцену да ли се нека институција може сматрати националном институцијом за људска права.

На потоњим конференцијама, у Манили (1995) и Мексику (1997) јачан је став да чланство у Координационом комитету треба да се базира на нормативним стандардима које оличавају Париски принципи.

На петој конференцији, одржаној у Рабату, 2000. године, усвојен је Пословник Међународног координационог комитета националних институција за заштиту и унапређење људских права (енг. *International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, скр. ICC). Под овим именом је ово удружење било познато до 2016. године, када је преименовано у Глобалну алијансу националних институција за заштиту и унапређење људских права (енг. *Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, скр. GANHRI). ICC је установљен као репрезентативно тело са циљем да сарађује и помаже у оснивању и јачању институција у складу са Париским принципима, са нагласком да само оне институције које су у складу са овим принципима могу бити чланови ICC.<sup>368</sup> Чланство је засновано на добровољној бази. Током 2000. године, преко председавајућег ICC, примане су пријаве за чланство, након чега су 42 институције добиле иницијалну акредитацију или акредитацију са резервом.<sup>369</sup>

---

<sup>366</sup> Координациони комитет чиниле су институције из Аустралије, Камеруна, Канаде, Француске, Мексика, Новог Зеланда, Филипина и Туниса. Према: Commission on Human Rights, *Report of the 2nd International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Tunis, 13–17 December 1993, 23 December 1993*, E/CN.4/1994/45.

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> *Rules of Procedure for the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 2000, Preamble.

<sup>369</sup> United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on National institutions for the promotion and protection of human rights, 2001, A/56/255.

Следећа конференција, организована у Копенхагену и Лунду, донела је измене Пословника, који је сад експлицитно помињао Поткомитет за акредитацију, као тело надлежно за послове у вези са акредитацијом. На Конференцији у Сеулу 2004. године донета је и Декларација<sup>370</sup> о улози националних институција током сукоба и борбе против тероризма, која се састоји од пет целина: (1) сукоби и супротстављање тероризму: економска, социјална и културна права; (2) сукоби и супротстављање тероризму: грађанска и политичка права и владавина права; (3) улога националних институција током сукоба; (4) миграције у контексту сукоба и тероризма; и (5) права жена у контексту сукоба. На Осмој међународној конференцији, одржаној у Санта Крузу, у октобру 2006. године, дискутовало се о правима миграната. Следећа (девета) конференција одржана је у Најробију (2008) с тематским фокусом на достизање правде. На крају Конференције усвојена је Декларација<sup>371</sup> о улози националних институција у достизању правде. Исте године ИСС је регистрован у Швајцарској као организација цивилног друштва, односно непрофитно удружење.<sup>372</sup>

Десета конференција одржана у Единбургу у Шкотској 2010. године, резултовала је Единбуршком декларацијом о људским правима и бизнису.<sup>373</sup> Аман у Јордану био је домаћин 11. конференције, на крају које је усвојена Декларација и Програм рада о улози националних институција у заштити права жена и деце. Коначно, последња Међународна конференција националних институција за људска права одржана је у Мериди (Мексико), 2015. године, и за главну тему је имала новоусвојену Агенду одрживог развоја 2030. Као што је то

---

<sup>370</sup> Текст Декларације доступан је на:  
<http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/PreviousConf/Documents/Soeul%20Declaration%20EN.pdf>.

<sup>371</sup> Текст Декларације доступан је на:  
<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NairobiDeclarationEn.pdf>.

<sup>372</sup> Видети више у: Twentieth Session of the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions, Geneva, 14 and 17 April 2008.

<sup>373</sup> Текст Декларације доступан је на:  
[http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/NHRI/Edinburgh\\_Declaration\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/NHRI/Edinburgh_Declaration_en.pdf).

био случај и са већином претходних конференција, и на крају ове је донета тематска декларација.<sup>374</sup>

Паралелно са међународним конференцијама националних институција развијала су се два важна процеса: институционализација поступка акредитације ових институција и развој њихових регионалних мрежа. Као што ће се видети у наставку, реч је о међусобно повезаним и зависним процесима.

## 5.1. Акредитација

Од самог зачетка идеје о акредитацији, националне институције, али и друге заинтересоване стране, заговарале су *peer review* процедуру. То је природан избор, јер како су националне институције независне на домаћем терену, требало би да такав статус задрже и на међународном. Како је реч о поређењу начелно једнаких било је важно развити процедуру акредитације засновану на што објективнијим и мерљивијим критеријумима.

Након иницијалног процеса добровољне акредитације извршене 2000. године, убрзо је постало јасно да је потребно тај процес ближе нормативно уредити, како би био транспарентан, предвидљив, јасан и оправдан. Стога је ИСС 2006. године оформио Радну групу за акредитацију. ИСС је то сматрао потребним из три разлога. Прво, уочена је потреба за јаснијом и ригорознијом процедуром акредитације. Друго, растућа препознатљивост националних институција у међународној заједници захтевала је да се обезбеди објективност акредитације, која би, у могућој мери, гарантовала легитимност акредитованих институција. Треће, било је потребно уредити процедуру периодичне реакредитације, која дотад није била предвиђена.<sup>375</sup>

Увођење ригорозније процедуре акредитације се испрва чинило дискриминаторно, јер је деловало да би постојала два „клуба“ - оних који су већ акредитовани, по лакшој процедури, и институција које тек треба да аплицирају,

---

<sup>374</sup> Текст Декларације доступан је на: <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20FINAL.pdf>.

<sup>375</sup> ‘Discussion Paper on the Proposed Review of the General Observations Developed by the ICCSub-Committee on Accreditation’, Annex IV ICC Sub-Committee on Accreditation Report, March 2010, 47 (General Observations Discussion Paper).

које би требало да испуне пооштрене критеријуме. Овај проблем је решен увођењем периодичне реакредитације, која је омогућила да и већ акредитоване институције после пет година прођу поновни тест усклађености са Париским принципима.

Главна питања које се од самог зачетка идеје о акредитацији постављало је да ли ИСС, односно његов надлежни Поткомитет за акредитацију, утврђују само усклађеност нормативног оквира за рад националне институције са Париским принципима или и њихову праксу. Невладине организације, посебно *Human Rights Watch*, сасвим исправно су приговарале да формални мандат не гарантује ништа, односно да националне институције треба да буду оцењиване у односу на своје резултате у унапређењу стања људских права у држави и ефикасности у поступању по притужбама и покретању сопствених истрага.<sup>376</sup> С друге стране, председавајући Поткомитета за акредитацију је 2007. године изјавио да „мандат Поткомитета није да процењује резултате (енг. *performance*) националних институција, већ њихову усклађеност са Париским принципима“.<sup>377</sup> Упркос оваквом ставу председавајућег, ИСС је већ у марту 2008. године закључио да процес акредитације може да укључи више од саме техничке усклађености, како би се видело да ли активности националне институције у пракси демонстрирају усклађеност са неким или свим Париским принципима, у мери у којој се то може учинити на одговарајући, разуман, конзистентан и фер начин.<sup>378</sup> И заиста, убрзо је прихваћено да се акредитација не може радити само на основу прописа, већ институција која аплицира за чланство мора да докаже да у пракси и користи своје надлежности. Ова промена нагласка са речи на дела била је од суштинског значаја за повећање кредибилитета акредитације, као и јачање слике о ИСС као елитном, али истовремено и инклузивном друштву. Таква слика била је кључна за промовисање националних институција као поузданог и кредибилног интерлокутора у међународној заједници и ИСС-ја као њиховог глобалног представника.

---

<sup>376</sup> Human Rights Watch, *Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, 2001, <https://www.hrw.org/reports/2001/africa/overview/factors.html>.

<sup>377</sup> Nineteenth Session of the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 21–23 March 2007, 1.

<sup>378</sup> ICC Working Group on Accreditation, Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions, March 2008, 22.

Како би се оваква унапређена процедура спровела у пракси, у склопу акредитације институције попуњавају опширан упитник који је саставио Поткомитет, у којем се поред навођења нормативног оквира за рад траже и „конкретни примери како национална институција испуњава своју функцију у пракси“.<sup>379</sup> Упитник садржи девет делова: (1) оснивачки акт; (2) независност; (3) састав, поступак избора и дужина мандата; (4) организациона инфраструктура; (5) методи рада; (6) надлежности и овлашћења; (7) квазисудска надлежност; (8) однос са другим заинтересованим странама (цивилно друштво и међународне организације); и (9) посебни мандат (НПМ). Поред прегледања одговора на упитник, у процесу акредитације, Поткомитет обавља разговоре са релевантним заинтересованим странама (делови система УН, невладине организације, и сл) и садржајан интервју са институцијом која аплицира. Оваква троделна процедура омогућава да Поткомитет има на располагању све потребне информације за доношење одлуке.

Поткомитет руководи поступком акредитације<sup>380</sup>, док је он нормативно регулисан Пословником ИСС, Пословником Поткомитета и Општим запажањима на Париске принципе које је усвојио Поткомитет 2008. године и ажурирао 2013. и 2017. године.

Општа запажања представљају најауторитативније тумачење Париских принципа и усвојени су како би се појасниле постојеће недоумице у тексту изворних Принципа, али и како би се сам процес акредитације учинио предвидљивим, транспарентним и објективним. Општа запажања имају тројаку функцију, како примећује Броди (Brodie): да буду водиља националним институцијама приликом акредитације; да служе државама да унапреде

---

<sup>379</sup> <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICC/Accreditation/Pages/nextsession.aspx>.

<sup>380</sup> Више о поступку и значају акредитације видети у: Gauthier De Beco, “Compliance with the Paris Principles and the ICC Sub-Committee on Accreditation“ (247-262), In Jan Wouters and Katrien Meuwissen (eds), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Antwerp, 2013.

законодавни оквир за рад својих националних институција; и, коначно, да их Поткомитет користи приликом саме акредитације.<sup>381</sup>

Како примећују Бирнс (Byrnes) и други, одлука да национална институција не испуњава Париске принципе, и последична претња да та институција неће добити или задржати статус А може да је подстакне да лобира у домаћем окружењу онда када се разлози за неусклађеност са Париским принципима могу отклонити активностима државе.<sup>382</sup> Негативна одлука о акредитацији може привући и подршку других актера „код куће“, преваходно организација цивилног друштва. Намера ИСС-ја била је да Општим запажањима потпомогне националне институције у њиховим домицилним друштвима, у смислу да препоруче Поткомитета о чланству представљају прилику за дату националну институцију да лобира код власти своје државе да учини оно што је потребно да установи и подржава институцију која испуњава Париске принципе.<sup>383</sup>

### **5.1.1. GANHRI: Организациона структура**

Све институције акредитоване у А статусу су чланице са правом гласа, односно имају право да бирају и да буду биране у управљачка и друга тела GANHRI -ја. GANHRI има два главна органа: Генералну скупштину и Биро.

Генерална скупштина је врховни орган GANHRI-ја.<sup>384</sup> Она контролише све активности организације, као и Бироа, одређује буџет и контролише његово извршење, те одређује висину годишње чланарине.<sup>385</sup>

Биро је кључни оперативни орган, који чини 16 појединаца, укључујући председника и секретара.<sup>386</sup> По четири члана номинује свака од четири

---

<sup>381</sup> Meg Brodie, “Progressing Norm Socialisation: Why Membership Matters - The Impact of the Accreditation Process of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights“, *Nordic Journal of International Law*, 80/2011, 161.

<sup>382</sup> Andrew Byrnes, Andrea Durbach and Catherine Renshaw, “Joining the Club: the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, the Paris Principles, and the Advancement of Human Rights Protection in the Region“, *Australian Journal of Human Rights*, 1/14, 2008, 87.

<sup>383</sup> ICC Working Group on Accreditation, *Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions*, March 2008, 9.

<sup>384</sup> GANHRI, *Statute*, Article 32, [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/GANHRI\\_Statute\\_07.03.2017\\_EN.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/GANHRI_Statute_07.03.2017_EN.pdf).

<sup>385</sup> GANHRI, *Statute*, Article 33.

<sup>386</sup> GANHRI, *Statute*, Article 43.

регионалне мреже.<sup>387</sup> Председавајући Бироа се бирају по принципу ротације на три године.<sup>388</sup>

Поткомитет за акредитацију је тело надлежно за оцену испуњености Париских принципа као основног мерила за чланство у GANHRI-ју. Поткомитет чини по једна институција са А статусом из сваког од четири региона. Рад Поткомитета је ближе уређен посебним Пословником.<sup>389</sup>

### 5.1.2. Тренутни статус акредитације

У односу на степен испуњености Париских принципа, институција може да добије један од два могућа статуса: А - ако у потпуности испуњава Принципе, и Б - ако не испуњава стандарде у потпуности. Изворно је, по Пословнику Поткомитета за акредитацију Међународног координационог комитета националних институција за људска права из 2004. године, постајала класификација А, А(Р), Б и Ц, али је 2008. године укинут статус „А под резервом“, да би 2015. годину био укинут и статус Ц, како би се елиминисали статуси који су носили нејасноћу у смислу испуњености потребних критеријума.

Како се ово истраживање односи на период закључно са крајем 2016. године, у том тренутку је било акредитовано укупно 117 националних институција, и то 74 институције са А статусом, 33 са Б статусом и 10 са Ц статусом.<sup>390</sup> Географски, највише националних институција има у Европи, укупно 39 (33,34%), следе Африка са 30 (25,64%) и Азијско-пацифички регион са 28

---

<sup>387</sup> Регионалне мреже су институционализоване кроз: Стални секретаријат Мреже афричких националних институција за људска права (енг. *Permanent Secretariat of the Network of African NHRIs* - NANHRI), Мрежу националних институција за људска права Америка (енг. *Network of the NHRIs of the Americas*), Стални секретаријат Азијско-пацифичког форума (енг. *Permanent Secretariat of the Asia Pacific Forum* - APF) и Стални секретаријат Европске мреже националних институција за људска права (енг. *Permanent Secretariat of the European Network of National Human Rights Institutions* - ENNHRI).

<sup>388</sup> GANHRI, *Statute*, Article 45.

<sup>389</sup> GANHRI, *Rules of Procedure for the GANHRI Sub-Committee on Accreditation*, [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Status/GANHRI\\_SCA\\_RulesOfProcedure\\_EN\\_06.03.2017.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Status/GANHRI_SCA_RulesOfProcedure_EN_06.03.2017.pdf).

<sup>390</sup> Стално ажурирана листа акредитованих институција доступна је на вебсајту GANHRI-ја, *Chart of the Status of National Institutions*, <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>. За ово истраживање коришћена је листа са подацима закључно са 24. јануаром 2017. године. Листа је доступна у прилогу 3.

(23,93%), док их је у Америци (Северној и Јужној) најмање - 20 (17,09%) (табела 8).<sup>391</sup>

Табела 8 - Географска дистрибуција акредитованих институција

регион	А	Б	Ц	укупно	процент
Азија и Пацифик	15	11	2	28	23,93%
Африка	19	9	2	30	25,64%
Америка	15	2	3	20	17,09%
Европа	25	11	3	39	33,34%
<b>укупно</b>	<b>74</b>	<b>33</b>	<b>10</b>	<b>117</b>	<b>100%</b>

## 5.2. Регионалне мреже

Каријатиде Глобалне алијансе су њене регионалне мреже, јер оне заправо и конституишу GANHRI, како смо већ истакли. Поред националних институција са А статусом и GANHRI-ја, и регионалне мреже имају повлашћени статус у систему УН, у смислу да имају статус посматрача.

Постоје четири регионалне мреже:

1. Мрежа афричких националних институција за људска права (The Network of African National Human Rights Institutions – NANHRI);
2. Мрежа америчких националних институција за унапређење и заштиту људских права Америке (The Network of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in the Americas);
3. Азијско-пацифички форум националних институција за људска права (The Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions – APF); и
4. Европска мрежа националних институција за унапређење и заштиту људских права (The European Network of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights – ENNHRI).

Иако је GANHRI главни саговорник Уједињених нација, Генерална скупштина је резолуцијом 63/172 позвала на оснаживање регионалних мрежа и јачање сарадње између њих и УН.

---

<sup>391</sup> Према подацима из званичне листе GANHRI, закључно са 24. јануаром 2017. године. Податке обрадио и анализирао аутор. Листа доступна у прилогу 3.



Афричка мрежа је изворно постојала као Координациони комитет афричких националних институција, установљен 1996. године на првој конференцији националних институција из Африке, када је усвојена Јаунде декларација. На шестој конференцији афричких националних институција, одржаној у Кигалију 2006. године, Комитет прераста у Афричку мрежу. Мрежа је формално-правно установљена 2007. године са седиштем у Најробију, као непрофитно удружење, и ужива финансијску подршку ОНСНР-а.

Националне институције за људска права из Африке могу да имају статус посматрача у Афричкој унији, тачније Афричкој комисији за људска права, уколико аплицирају за такав статус, у складу са Резолуцијом 31 из 1998. године.<sup>392</sup>

Мрежа америчких националних институција за унапређење и заштиту људских права Америке основана је 2000. године, уз подршку ОНСНР-а. Као што је случај и са другим регионалним мрежама, основни циљ јој је подршка националним институцијама са континента у испуњавању Париских принципа, као и развијање међуинституционалне сарадње. Ово је засад регионална мрежа са најскромнијим резултатима, најмањим бројем чланова и без успостављеног сталног Секретаријата, мада има индиција да ће до тога доћи у скорије време.

АФФ, односно Азијско-пацифички форум националних институција за људска права основан је 1996. године, иницијативом пет националних институција. Данас има 24 члана и може се рећи да је најактивнија регионална мрежа. Важан разлог за то је чињеница да Азија нема свој регионални систем за људска права, те су националне институције окренуте себи, и својим партнерима у другим државама. АФФ, у сарадњи са УН, академским институцијама и организацијама цивилног друштва нуди својим члановима различите програме подршке, кроз тренинге, семинаре, саветовања и слично. Како њено чланство чине националне институције из држава различитих правно-политичких традиција (од Авганистана до Аустралије), АФФ је уложио пуно труда у уједначавање праксе. Једна од кључних активности АФФ је помоћ националним институцијама да достигну А статус. Наиме, од поменута 24 члана, 14 је

---

<sup>392</sup> Видети више у делу овог рада посвећеном пракси Афричке уније.

пуноправно, што значи да имају А статус у GANHRI-ју, док је 10 придружених чланова (са Б статусом).<sup>393</sup>

Европска мрежа националних институција за унапређење и заштиту људских права<sup>394</sup> је неформално постојала од почетка деведесетих година 20. века, да би се 2013. године „институционализовала“, оснивањем Сталног секретаријата са седиштем у Бриселу. ENNHRI поштује акредитацију коју спроводи GANHRI, те у том смислу само институције са А статусом у GANHRI-ју могу да буду пуноправни чланови (са правом гласа) у ENNHRI-ју. ENNHRI има 40 чланова. Главно тело Мреже је Генерална скупштина, коју чине сви чланови, док је управљачко тело Европски координациони комитет, који чини шест чланица, на челу са председавајућим. ENNHRI сваке године одржава годишњу скупштину, на различитим локацијама.

Главна мисија ENNHRI-ја, дефинисана њеним Стратешким планом<sup>395</sup> је подршка и јачање европских националних институција за људска права да ефикасно штите и унапређују људска права, у складу са Париским принципима.

ENNHRI има више развијених линија рада. Тренутно постоји шест радних група, које осликавају тематске приоритете Мреже: (1) правна радна група; (2) радна група за права особа са инвалидитетом; (3) радна група за азил и миграције; (4) радна група за бизнис и људска права; (5) комуникациона група; и (6) група за подршку акредитацији.

ENNHRI одржава посебно блиске односе са регионалним и универзалним (УН) механизмима за људска права. Нарочито добра сарадња успостављена је са Саветом Европе, Агенцијом за основна права Европске уније и Организацијом за демократске институције и људска права ОЕБС (ODIHR).

---

<sup>393</sup> Више о активностима АПФ, видети у, нпр: The Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions, *Annual Report 2015-2016*, [http://www.asiapacificforum.net/media/resource\\_file/APF\\_Annual\\_Report\\_2015-16.pdf](http://www.asiapacificforum.net/media/resource_file/APF_Annual_Report_2015-16.pdf).

<sup>394</sup> За више информација о, за српски и регионални контекст најинтересантнијој, Европској мрежи видети њен вебсајт <http://www.ennhri.org/> и академске радове, на пример: Bruce Adamson, “NHRI and their European Counterparts: Scope for Strengthened Cooperation and Performance towards European Human Rights Institutions“ (127-156), In Jan Wouters and Katrien Meuwissen (eds), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Antwerp, 2013.

<sup>395</sup> Стратешки план доступан на: [http://ennhri.all2all.org/IMG/pdf/ennhri\\_strategic-plan\\_web.pdf](http://ennhri.all2all.org/IMG/pdf/ennhri_strategic-plan_web.pdf).

## 6. НАЦИОНАЛНЕ ПРАКСЕ РАЗВОЈА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА<sup>396</sup>

*Поглавље нуди упоредни приказ развоја националних институција за људска права након Другог светског рата, с издвајањем заједничких карактеристика (географских, историјских и политичко-правних), тамо где је то могуће. Посебна пажња посвећена је институцијама које су служиле као модел другим. Указује се на значај Париских принципа у процесу креирања ових институција.*

Како смо показали у поглављу о развоју концепта националних институција за људска права у контексту УН и регионалних организација, пре друге половине 20. века се не може говорити о постојању независних институција које су се на националном нивоу бавиле људским правима. И само право људских права пре Другог светског рата није било ни близу кодификована међународна категорија, већ у најбољем случају национална уставна материја.

Када се говори о претечама националних институција, најчешће се помиње шведски концепт омбудсмана, али и различите врсте истражних комисија, својствених британском политичком систему или консултативних комисија, карактеристичним за Француску. Разне комисије са рудиментарним предзнаком људских права које су се појављивале широм држава Комонвелта, такође су виђени као претходници. Такође, комисије за истину, односно помирење, које су постојале широм Африке и Азије, послужиле су као инспирација и темељ каснијим модернијим формама националних институцијама за људска права.

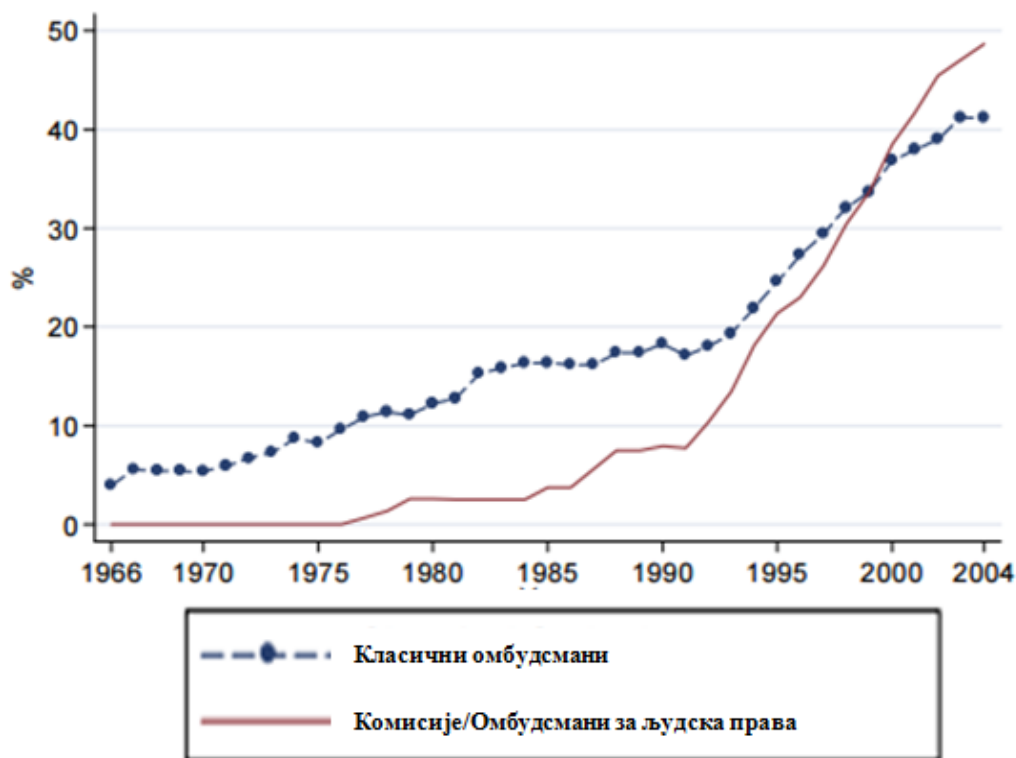
Нека истраживања као годину рађања концепта националних институција за људска права узимају 1809. годину када је конституционализован омбудсман у Шведској. Тако је према истраживању Куа (Коо) и Рамиреза (Ramirez), од те 1809. до 2004. године, основано 178 националних институција за људска права у 133 државе, од чега 83 класичних омбудсмана, 70 комисија за људска права и 25

---

<sup>396</sup> Мањи делови овог поглавља претходно су објављени у: Лука Глушац, „Развој националних институција за људска права“ (265-301), у Ђорђе Стојановић и Младен Лишанин (прир.), *Србија и институционални модели јавних политика: проблеми и перспективе*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.

омбудсмана за људска права.<sup>397</sup> Према том истраживању, до 2004. године преко 70% држава света је основало неки облик националне институције за људска права.<sup>398</sup> Ипак, ови аутори када графички илуструју ширење концепта националних институција циљано као нулту тачку узимају 1966. годину, када су усвојена два велика међународна пакта о људским правима, а не 1809. годину, свесни да шведски концепт омбудсмана практично до средине 20. века није преузет у изворној форми ни у једној другој држави, осим у Финској 1919. године. Тек након Другог светског рата долази до експанзије института омбудсмана, и то не толико на трагу шведског, већ данског модела омбудсмана, који настаје 1954. године.

Графикон 1 - Оснивање националних институција за људска права 1966-2004.<sup>399</sup>



Као што се види из графикана 1, деведесетих година 20. века долази до посебно значајног повећања броја националних институција. Како Кјерум

<sup>397</sup> Jeong-Woo Koo and Francisco O. Ramirez, "National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966–2004," *Social Forces*, 87/2009, 1326. Већи број институција него држава последица је тога што су неке државе оснивале и омбудсмане и комисије.

<sup>398</sup> Koo and Ramirez, *ibid*, 1326.

<sup>399</sup> *Ibid*, 1327.

(Kjaerum) наводи, од 1990. године бележи се повећање броја националних институција од 15 пута, где се у просеку годишње оснива пет нових институција сваке године.<sup>400</sup> Вотипка (Wotipka) и Цуцуи (Tsutsui) овакав драматичан раст у том периоду објашњавају раширеношћу и интензификацијом глобалних норми и стандарда о људским правима<sup>401</sup>, што пре свега треба читати кроз усвајање Париских принципа. Исти аутори препознају три типа националних институција: класичне омбудсмане, омбудсмане за људска права и комисије за људска права.<sup>402</sup> У новијем истраживању, али са истим временским хватом (до 2004. године), Кол и Рамирез преузимају ову трихотомну поделу националних институција према типу.<sup>403</sup>

Број од 178 националних институција и ову трихотомну поделу треба узети врло условно. Што се тиче броја институција, он је последица дефиниције националних институција коју су усвојили у свом истраживању Ку и Рамирез, сматрајући да су то „државно-спонзорисани органи чије су функције посебно дефинисане у оквирима унапређења и заштите људских права“<sup>404</sup>, што је преширока формулација, која не прати Париске принципе и друге међународне стандарде. Последица тога је да једна држава има више националних институција, што заправо није (честа) пракса. Проблем са овом трихотомном поделом је двојак.

Она прво у потпуности занемарује друге могуће типове (облике) националних институција за људска права – институте, савете и центре за људска права. Иако најређи, не сме се занемарити да су се неке државе, као на пример Данска, Немачка и Холандија, определиле управо за овај тип институције за људска права, које притом задовољавају све обавезне критеријуме предвиђене Париским принципима.

---

<sup>400</sup> Morten Kjaerum, *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2003, 5.

<sup>401</sup> Christine Min Wotipka and Kiyoteru Tsutsui. “Global Human Rights and State Sovereignty: Nation-States' Ratifications of International Human Rights Treaties, 1966-1999”, *Sociological Forum*, 4/23, 2008, 724-754.

<sup>402</sup> Koo and Ramirez, *ibid*, 1324.

<sup>403</sup> Wade M. Cole and Francisco O. Ramirez, “Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004”, *American Sociological Review*, 4/78, 2013, 702–725.

<sup>404</sup> Koo and Ramirez, *ibid*, 1324.

Друго, проблематично је сврставање класичних омбудсмана у националне институције за људска права. Наиме, најчешћа подела омбудсмана је она на тзв. генерације ових институција.<sup>405</sup> Према овој подели, прву генерацију омбудсмана чине тзв. класични или административни омбудсмани, који се баве законитошћу и правилношћу рада у ужем смислу. Примери за ову генерацију су шведски и фински омбудсмани. Друга генерација омбудсмана појавила се са крајем Другог светског рата, како се најчешће наводи, оснивањем Омбудсмана Данске 1954. године. Управо је тзв. дански модел најчешће преузиман<sup>406</sup>, јер је увео флексибилност рада и мање формалне процедуре, омогућивши му ефикаснији рад и стављање јачег акцента на јачање владавине права и борбу против тзв. лоше управе. Коначно, трећа генерација омбудсмана везује се за промену режима и демократску транзицију у земљама јужне Америке и јужне, средње и источне Европе, која је започела оснивањем омбудсмана у Шпанији и Португалу крајем седамдесетих година, а достигла врхунац током деведесетих падом комунистичких режима у средњој и источној Европи. Ова генерација назива се и генерацијом омбудсмана за људска права, јер је њима експлицитно додат и мандат да штите и унапређују људска права, што је видљиво и из њихових назива (заштитници грађана, народни браниоци, народни адвокати, браниоци грађана, и слично). Омбудсмани који у свом мандату имају и контролу правилности и законитости рада и заштиту и унапређења људских права називају се и хибридни омбудсманима. Коначно, последњих година се спомиње и идеја о увођењу, односно постојању и четврте генерације омбудсмана, којима је у мандат додата и борба против корупције (нпр. Руанда) и/или заштита узбуњивача (Мађарска). Ипак, ова шаролика и невелика група институција није довољно утемељена да би се могла сматрати засебном „генерацијом“.

---

<sup>405</sup> Литература нуди и друге поделе. Упореди: Roy Gregory, “The Ombudsman Observed“, In Linda C. Reif, (ed), *International Ombudsman Yearbook*, Vol. 1, Kluwer Law International, 1997, 78; Linda C. Reif (ed), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Brill, Leiden, 2004, 2; Katja Heede, *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*, Kluwer Law International, 2000, 99; Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed), *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Springer, Wien, 2008, 61. У домаћој литератури видети на пример поделу коју нуди Марко Давинић, у: *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013, 47-76. Овде смо упутили, пре свега, на поделе националних општих омбудсмана.

<sup>406</sup> То се односи и на Србију. Према: Драган Милков, „Заштитник грађана Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/42, 2008, 197-215.

Класични омбудсмани, односно административни омбудсмани или омбудсмани прве генерације не могу се сматрати националним институцијама јер им је мандат у контроли рада јавне управе и немају експлицитан мандат да штите и унапређују људска права<sup>407</sup>, што је први и најважнији услов за статус националне институције за људска права.<sup>408</sup> Слично, специјализоване институције за људска права (нпр. омбудсмани/повереници за заштиту равноправности) и суб-националне (регионалне, локалне) институције се не могу сматрати националним институцијама за људска права у пуном смислу, јер немају широк мандат (у смислу покривања свих људских права), односно не делују на националном нивоу. Ове аргументе прати надлежно међународно тело за акредитацију националних институција за људска права - Поткомитет за акредитацију GANHRI-ја.

Када се погледа списак од 117 акредитованих институција, уочава се да заправо постоје три основна типа националних институција за људска права: омбудсмани (за људска права и хибридни), комисије и остали.

Табела 9 - Број акредитованих институција према типу и статусу, и њихов проценат у односу на укупан број

тип/статус	А	Б	Ц	укупно	%
<b>Омбудсман</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>42</b>	<b>35,90</b>
Азија и Пацифик	2	2	/	4	
Африка	1	/	/	1	
Америка	12	1	3	16	
Европа	14	7	/	21	
<b>Комисија</b>	<b>38</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>63</b>	<b>53,85</b>
Азија и Пацифик	12	9	2	23	
Африка	16	8	2	26	
Америка	2	1	/	3	
Европа	8	1	2	11	
<b>Остали</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>10,25</b>
Азија и Пацифик	1	/	/	1	
Африка	2	1	/	3	

<sup>407</sup> Јасно је да се сви типови омбудсмана, па и класични, баве посредно људским правима, јер како примећује Џејкоби „непоштовање темељних права блиско је повезано са случајевима лоше управе“. Према: Daniel Jacoby, “The Future of the Ombudsman“ (15-50), In Linda C. Reif (ed), *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International, 1999, 33. Видети још о томе у: Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013, 72-73 (фн. 181).

<sup>408</sup> Видети Париске принципе у Прилогу 1.

Америка	1	/	/	1	
Европа	3	3	1	7	
<b>укупно</b>	<b>74</b>	<b>33</b>	<b>10</b>	<b>117</b>	<b>100</b>

Као што се из табеле 9 види, комисије и омбудсмани чине готово 90% свих националних институција, и то како кад се узму у обзир све акредитоване институције, тако и само оне са највишим А статусом.<sup>409</sup> Уколико се посматрају само институције акредитоване у највишем А статусу, оне чине 63,25% од укупног броја акредитованих институција у свим статусима. Од те 74 институције, 38 су комисије за људска права (51,35%), 29 омбудсмани (39,19%), а осталих типова националних институција (института, центара и савета) има укупно седам, што чини 9,46% посто свих акредитованих институција.<sup>410</sup> Другим речима, само 12 институција је акредитовано у А статусу, а да нису ни омбудсмани ни комисије. Укупно пет националних институција су институти, од чега четири имају статус А (Данска, Немачка, Холандија и Чиле), а један статус Ц (Румунија). Пет националних институција су центри, један у статусу А (Јордан) и четири у статусу Б (Молдавија, Норвешка<sup>411</sup>, Словачка и Либија). Коначно, две националне институције су у форми савета, обе у статусу А (Египат и Мароко).

Као што је у овом раду већ истакнуто, иако сами Париски принципи фаворизују комисије за људска права, ширим тумачењем оличеним у Општим запажањима, омогућено је да омбудсмани за људска права такође могу бити националне институције, па тако они данас чине више од трећине свих акредитованих институција. „Важеће“ тумачење Париских принципа<sup>412</sup> умногоме је смањило некадашњу разлику између комисија за људска права и омбудсмана.<sup>413</sup> Уопштено говорећи, основна разлика и даље је омбудсманска квазисудска надлежност коју комисије често немају. Управо због тога, комисије најчешће

<sup>409</sup> Према подацима из званичне листе GANHRI-ја (Прилог 3 овог рада), које је обрадио и анализирао аутор.

<sup>410</sup> Према подацима из званичне листе GANHRI-ја, које је обрадио и анализирао аутор. Листа доступна на: <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>, 22/11/2017.

<sup>411</sup> Норвешка национална институција за људска права је у марту 2017. године акредитована у А статусу, али како смо у овом раду временски оквир акредитације закључили са крајем 2016. године, статистички се води као да Норвешка и даље има институцију у Б статусу.

<sup>412</sup> Мисли се на Општа запажања на Париске принципе које је усвојио Поткомитет за акредитацију.

<sup>413</sup> Видети више о тој разлици у: Миленковић, *Јавна управа, ibid*, 210-211.



примењују тзв. „системски“ приступ људским правима, како се он понекад назива у литератури.<sup>414</sup> Корпоративна предност омбудсмана је што, уколико имају довољно капацитета, могу да користе комбинацију два приступа: квазисудског и системског. Због своје основне функције контроле рада органа јавне власти, омбудсмани се не баве радом приватних организација и појединаца, што комисије врло често чине. Комисије, такође, по правилу, имају више капацитета да спроводе едукативне и промотивне активности од омбудсмана.<sup>415</sup> Што се тиче института, центара и савета, они су сличнији комисијама, јер по правилу немају квазисудску надлежност. Заједничко им је да су углавном изворно настајали као академски истраживачки центри, те су им касније допуњавани мандати, како би могли да аплицирају за чланство у GANHRI-ју. По правилу служе и као ресурсни центри, са добрим истраживачким капацитетима и повезаношћу са широм академском заједницом. Ова трећа група институција би се могла готово подвести под комисијски модел.

Општа запажања о Париским принципима указују да GANHRI пледира ка једној консолидованој и свеобухватној националној институцији за људска права у једној држави, уместо неколико паралелних тела за људска права са специфичним мандатом за људска права.<sup>416</sup> Статут GANHRI-ја додатно јача тај став, јер предвиђа да „само једна национална институција по држави чланици УН може бити пуноправни члан, са правом гласа“.<sup>417</sup> Право гласа имају институције са статусом А, док оне са статусом Б и Ц могу само да присуствују седницама GANHRI-ја, без активног и пасивног изборног права. Сем у посебним

---

<sup>414</sup> Видети, на пример, Richard Carver, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*, International Council of Human Rights, Versoix, 2000.

<sup>415</sup> Упореди: Биљана Ковачевић-Вучо, „Институција Омбудсмана у међународном и европском праву“ (27-41), у Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Биљана Ковачевић – Вучо, *Институција омбудсмана у међународном и европском праву*, Комитет правника за људска права, Београд 2002; OHCHR, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Professional Training Series, No. 4, United Nations, Centre for Human Rights, New York and Geneva, 1995, 7-8.

<sup>416</sup> Видети више: SCA General Observation 6.6.

<sup>417</sup> ICC Statute, Art. 39,  
<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Documents/ICC%20Statute%20as%20amended%20at%20ICC%202025.pdf>, 22/12/2015.

ситуацијама, само једна институција по држави може бити акредитована.<sup>418</sup> У тим ретким случајевима, а у складу са правилима GANHRI-ја, више институција из једне државе мора наступати јединствено пред органима GANHRI-ја (имају један глас).

Као што се из табеле 9 види, омбудсмана је највише у Америци (Северној и Јужној) и Европи, што је очекивано имајући у виду да је Европа родно место института омбудсмана, а Јужна Америка континент где се овај институт најбрже примио и ширио. Комисије су, пак, већинске у Азијско-пацифичком региону и Африци, што се може правдати колонијалним наслеђем (посебно утицајем Велике Британије и Француске) и утицајем англосаксонског права. Како се упоредно развијао концепт националних институција на регионалном нивоу, како у историјском, тако и институционалном смислу, показујемо у наставку, с посебним освртом на утицај усвајања Париских принципа на праксу држава.

## **6.1. Европа**

Институција омбудсмана је настала у Европи. Поред тога, овај континент је домаћин и готово свим националним институцијама за људска права које делују у форми института (Данска, Холандија, Немачка), али је и због Уједињеног Краљевства и Француске извршио снажан утицај на пролиферацију тзв. комисијског модела широм света. Развој националних институција у Европи представљен је кроз следеће моделе институција, груписане због међусобне сличности: (1) скандинавски модел(и); (2) ибериски модел; (3) комисијски модел; и (4) посткомунистички и постсоцијалистички модел.

### ***6.1.1. Скандинавски модели***

Скандинавске државе су традиционално перципиране као шампиони људских права, односно државе са изузетно високим стандардом остваривања права. Истовремено, људска права су темељно интегрисана у њихову спољну политику. Како и сам концепт омбудсмана долази из ових крајева, интересантно је посматрати како су се ове државе прилагођавале глобалном тренду оснивања

---

<sup>418</sup> Једини случај акредитације више институција у статусу А је Уједињено Краљевство. У случају Бугарске и Швајцарске постоје по две институције, али са нижим статусима (Б, односно Ц).

нових, односно прилогођавања постојећих институција, у циљу њихове усклађености са међународним стандардима, у првом реду Париским принципима. Иако све скандинавске државе баштине дугу традицију институције омбудсмана, на различите су начине приступиле успостављању националних институција за људска права. Ипак, заједничко им је да у тим подухватима нису желеле да међају традиционалне надлежности омбудсмана, већ су оснивале нове институције да одговоре на захтеве међународних стандарда.

Међу европским државама, Данска је двоструки пионир у етаблирању институција за владавину права. С једне стране, њен концепт омбудсмана је педесетих година послужио као модел осталим државама, док је она и прва успоставила националну институцију за људска права у облику института. Данска је 1987. године основала Центар за људска права, касније трансформисан у Дански институт за људска права, који данас представља можда и најпрепознатљивију националну институцију за људска права у свету, зато што је од оснивања снажно инкорпорирана у спољнополитичко деловање државе кроз промоцију људских права у мање развијеним државама. Како примећује Мертус, снажно утемељење људских права у спољној политици Данске је истовремено утицало на оснивање Центра (касније Института), али га је и заштитило од повремених иницијатива да се затвори.<sup>419</sup> Дански институт данас сарађује са владама и националним институцијама у великом броју држава, укључујући Киргистан, Египат, Јордан, Мароко, Тунис, Бенин, Буркину Фасо, Мали, Замбију, Мјанмар, Кину и Непал.<sup>420</sup>

Оснивање националне институције у Данској је представљало најексплицитнији одговор на активности у оквиру УН током осамдесетих година 20. века. У време када је институција основана нису још били усвојени Париски принципи, а постојећи стандарди, пре свега Женевске смернице, биле су довољно широке и инклузивне да нису искључивале нити један организациони облик. Интересантно је да је након усвајања Париских принципа и отпочињања процеса акредитације, Дански институт испрва био акредитован у Б статусу (1999.

---

<sup>419</sup> Julie Mertus, *Human Rights Matters: Local Politics and National Human Rights Institutions*, Stanford University Press, Stanford, 2009.

<sup>420</sup> Видети више на: <https://www.humanrights.dk/where-we-work>.

године), иако су његови представници активно учествовали у писању Принципа. То је умногоме утицало да почетком двехиљадитих дође до јачања његових надлежности, како би му омогућили пуну усклађеност са међународним стандардима. Током 2002. године, законом су темељније уређене његове надлежности, да би потом сукцесивно јачане, тако што је прво постао и главно антидискриминаторно тело за питања расизма (2003), потом и за родну равноправност (2011), као и национални механизам за мониторинг спровођења Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.

Случај Финске је специфичан, јер се као национална институција за људска права води Центар за људска права, мада је реч о трипартитном конзорцијуму који чине Центар за људска права, Омбудсман Финске и Делегација за људска права.<sup>421</sup> У том смислу, Финска је најбољи пример коришћења става учвршћеног још од Бечке декларације о људским правима (1993) да су државе слободне да одаберу модел (тип) институције која им највише одговара.<sup>422</sup> То је и једна од најмлађих националних институција у Европи са А статусом, акредитована 2014. године.

Оснивању Центра за људска права претходила је готово вишедеценијска дискусија о томе да ли је и каква национална институција потребна Финској. Подсетимо, Финска је после Шведске друга држава која је увела институцију парламентарног националног омбудсмана, још 1919. године. У међувремену је основано и неколико специјализованих омбудсмана (за равноправност; децу; мањине), али је тек након ратификације Европске конвенције о људским правима (1990), односно чланства Финске у Европску унију (1995) дошло до уставних промена, које су донеле и новине у погледу на људска права у држави. Могућност да се грађани Финске обраћају Европском суду за људска права мотивисала је и додатно јачање националних механизма за људска права. Како се у литератури наводи, бројне међународне обавезе у области људских права служиле су као

---

<sup>421</sup> Видети више о томе на: *Finnish National Human Rights Institution*, <http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/in-english/human-rights-actors-in-finland/national-human-rights-institutio/>.

<sup>422</sup> Видети нпр. последњу Резолуцију Генералне скупштине УН, А/С.3/70/L.49/Rev.1 (2015), пара. 7.

главна инспирација за реформу институције омбудсмана.<sup>423</sup> Упркос отпорима у администрацији, међународни притисак је утицао да се почетком двехиљадитих појави више предлога за оснивање националне институције за људска права која ће испуњавати Париске принципе. Тако је 2002. године академска заједница предложила да се усвоји такозвани мрежни приступ националној институцији за људска права, која би заправо координисала неколико већ постојећи „људскоправашких тела“. Потом је 2006. године Финска лига за људска права предложила оснивање засебне институције, сматрајући да су у тренутним околностима постојеће институције исувише фрагментисане.<sup>424</sup> Коначно, бивши Европски омбудсман и посланик у финском Парламенту, Јакоб Содерман је 2008. године поднео формални предлог да се оснује национална институција.<sup>425</sup> Исте године је најаву могућности успостављања националне институције добијена и током првог циклуса Универзалног периодичног прегледа (UPR) у Савету УН за људска права, када су на питање о креирању такве институције представници Финске одговорили да се то „управо разматра, те да су прелиминарне реакције на такву иницијативу позитивне“.<sup>426</sup> Ипак, до другог циклуса UPR-а, кроз који је Финска прошла 2012. године, Центар за људска права није био још основан, мада је било евидентно да ће се то догодити. Финска је у оквиру другог циклуса прихватила препоруку Индије да оснује институцију у складу са Париским принципима.<sup>427</sup> Коначно, као резултат ових притисака, крајем 2012. године успостављен је Центар за људска права у оквиру Парламентарног омбудсмана, који је „оперативно самосталан и независан, али административно повезан са Омбудсманом“<sup>428</sup>. Саставни део Центра је Делегација за људска права, која

---

<sup>423</sup> Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, and Martin Scheinin, “Rights- Based Constitutionalism in Finland and the Development of Pluralist Constitutional Review”, *International Journal of Constitutional Law*, 2/9, 2011, 505– 31.

<sup>424</sup> Sonia Cardenas, *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014, 282.

<sup>425</sup> Tuomas Ojanen, *Thematic Legal Study on National Human Rights Institutions and Human Rights Organisations Finland*, Helsinki, Institute for Human Rights of Abo Akademi University, September 2008.

<sup>426</sup> Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Finland, A/HRC/8/24, 23 May 2008, para 15.

<sup>427</sup> Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Finland, A/HRC/21/8, 5 July 2012, Recommendation 89.11.

<sup>428</sup> Ombudsman presents Annual Report for 2010 to the Speaker of the Eduskunta, <http://oikeusasiamies.fi/Resource.php/pubman/templates/5.htx?id=856&template=print>.

представља активисте за људска права, и делује као кооперативно тело које помаже размену информација између различитих актера, односно грађана. Чланове Делегације поставља Омбудсман на период од четири године, након инклузивног и транспарентног изборног процеса.<sup>429</sup> Оснивање Центра за људска права је наишло на значајну подршку и Омбудсмана, који је тај тренутак назвао историјским. Омбудсман Јаскалаинен истакао је да је могућност добијања А статуса кључна за деловање у међународним оквирима, те да ће нова институција ујединити дотадашње раштркане капацитете.<sup>430</sup> Финска, дакле, може служити као добар пример за уједињавање домаћих и међународних притисака да се створи национална институција за људска права, чак и у држави која има стогодишњу традицију омбудсмана и изузетно повољне оцене о стању људских права у држави.

Норвешка је 2015. године основала нову Националну институцију за људска права, као одговор на то што је Норвешки центар за људска права 2012. године реакредитован у Б статусу, изгубивши А статус стечен 2006. године. Случај Норвешке је стога занимљив, јер указује на то како је држава активно тражила начин да се повинује Париским принципима, али да истовремено значајно не мења своју институционалну инфраструктуру, која се показала успешном, о чему сведочи чињеница да је Норвешка глобално посматрана као бастион људских права. Пример Норвешке је карактеристичан по томе што је њена национална институција израсла из академске истраживачке институције – Института за људска права, који је деловао у оквиру Универзитета у Ослу. Институт је настао 1987. године актом Парламента као независни истраживачки центар који финансира Норвешки истраживачки савет, да би 1995. године постао део Универзитета у Ослу. Краљевским декретом, 2001. године, Институт је реорганизован, с експлицитним циљем да делује као национална институција за заштиту и унапређење људских права у складу са Париским принципима.<sup>431</sup> Оснивање националне институције било је део норвешког Акционог плана за

---

<sup>429</sup> Видети више на: <http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/in-english/who-we-are/human-rights-delegation/>.

<sup>430</sup> Ombudsman presents Annual Report for 2010 to the Speaker of the Eduskunta, <http://oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/5.htx?id=856&template=print>.

<sup>431</sup> Назив декрета био је „The foundation of and mandate for a National institution for the protection and promotion of human rights at the Norwegian institute of human rights“.

период 1999-2004. Центар није имао право да поступа по индивидуалним притужбама, јер је овај мандат већ имао Омбудсман, који у Норвешкој постоји још од 1962. године.

Институт је 2003. године преименован у Центар за људска права, а две године касније су му придодате и нове функције, пре свега мониторинг људских права. Центар је 2003. и 2006. године успешно прошао кроз акредитациону процедуру и награђен статусом А. Ипак, током првог циклуса UPR-а 2009. године, сам Центар је поднео свој независни (стејкхолдер) извештај у којем је навео да сматра да је време за да се преиспита тренутни институционални аранжман<sup>432</sup>, а у светлу предстојеће реакредитације 2011. године. Као резултат овог преиспитивања, дошло се до закључка да је потребно изместити институцију са Универзитета. То није урађено пре реакредитације, којом је Центар добио Б статус, јер су приликом реакредитације коришћени строжи стандарди, које је у међувремену увео Покотмитет за акредитацију. Одлуком о акредитацији Центру је остављено годину дана да усклади свој нормативни оквир и праксу са Париским принципима. Заједничком одлуком Владе и Центра, одлучено је да Центар настави да обавља функцију националне институције до његове реорганизације.<sup>433</sup>

Током другог циклуса UPR-а, 2014. године, Норвешкој су чак 23 државе упутиле препоруке да успостави националну институцију која ће бити у потпуности усклађена са Париским принципима. И заиста, може се рећи да је оснивање Националне институције за људска права 2015. године пре одговор на ове међународне притиске, но суштинска унутрашња потреба. Наиме, Законом о Националној институцији за људска права Норвешке<sup>434</sup> основана је засебна независна институција, на чијем је челу петочлани управни одбор који бира Парламент, док саму Институцију оперативно води директор, којег такође бира

---

<sup>432</sup> Видети:

[http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/NO/NCHR\\_NOR\\_UPR\\_S06\\_2009\\_Norwegian\\_CentreForHumanRights.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/NO/NCHR_NOR_UPR_S06_2009_Norwegian_CentreForHumanRights.pdf), para 9.

<sup>433</sup> Norwegian Centre for Human Rights, *Compliance with the Paris Principles of the Norwegian Centre for Human Rights, NHCR's Summary of and Comments to the Report Submitted by the National Institutions Review Team in March 2011*, Oslo, 7 June 2011, 1.

<sup>434</sup> Закон доступан на:

<http://www.nhri.no/getfile.php/131169/nim/Om%20NIM/NIM%20grunnlagsdokumenter/NIM%20Lovtekst%20%28engelsk%29%20%281%29.pdf>.

Парламент. Институцији су дате све кључне надлежности предвиђене Париским принципима, с тим да институција нема квазисудску надлежност, односно не поступа по индивидуалним притужбама, што је остављено Омбудсману у надлежност.

Како примећује Бриск, исти међународни мотиви који су водили успостављању слабе националне институције 2001. године, довели су и до њеног јачања деценију касније, како би Норвешка могла да одржи репутацију глобалног доброг Самарићанина.<sup>435</sup> У супротном би Норвешка била у опасности да изгуби међународни кредибилитет, што је и сама Влада признала још 1999. године, рекавши да су

Норвешки међународни напори увек су виђени у светлу начина на који њене власти штите људска права својих грађана. Уколико не успемо да то остваримо код куће, норвешко опредељење да промовише људска права широм света изгубиће кредибилитет.<sup>436</sup>

Овај цитат на прави начин осликава мотиве Норвешке да успостави националну институцију за људска права у потпуности усклађену са Париским принципима.

Споменули смо већ да административни омбудсмани, без експлицитне надлежности да штите и унапређују људска права не могу да буду акредитовани у А статусу. То је случај и са првим омбудсманом на свету – Парламентарним омбудсманом Шведске. Ова институција никада није ни покушала да се акредитује.

Током осамдесетих и деведестих година 20. века у Шведској је дошло до пролиферације специјализованих омбудсмана, па су тако настајале институције за равноправност, етничку дискриминацију, децу, особе са инвалидитетом и сексуалну оријентацију. За разлику од Парламентарног омбудсмана, ове све институције нису биле независне у пуном смислу те речи, јер су биле под контролом Владе, која им је одређивала буџет и постављала њихове челнике. Због

---

<sup>435</sup> Alison Brysk, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

<sup>436</sup> Government of Norway, *Some Aspects of the Norwegian Plan of Action for Human Rights*, White Paper No. 21 (1999– 2000), 3-4.



таквог институционалног аранжмана постављало се питање колики је заиста њихов реални домет. Неки посматрачи су истицали и да таква шароликост институција са парцијалним мандатом у заштити људских права ствара конфузни систем са магловитим границама у надлежностима и без праве независности.<sup>437</sup> Као одговор на растуће критике, 1. јануара 2009. године створена је нова институција Омбудсмана, којим су спојене четири специјализоване институције (омбудсмани за равноправност, етничку дискриминацију, особе са инвалидитетом и сексуалну оријентацију). Како су шведске власти истакле, ово сједињавање више различитих институција било је мотивисано чињеницом да је законодавство, а тиме и појединачне институције, било својеврстан пачворк, креиран током година.<sup>438</sup> Стога је нова институција, названа Омбудсман за равноправност, основана са идејом да буде главни механизам за заштиту од свих облика дискриминације. Ипак и ова нова институција није независна, јер је и даље под контролом Владе. Треба напоменути и да ове промене нису ни на који начин утицале на Парламентарног омбудсмана и Омбудсмана за децу, које су остале суштински независне.

И поред овакве институционалне инфраструктуре, Шведска је била рани заговорник концепта националних институција за људска права. Шведска је била представљена и на радионици у Паризу 1991. године која је изродила Париске принципе<sup>439</sup>, али и на каснијим конференцијама у Тунису (1993) и Манили (1995). Коначно, шведски Омбудсман за расну дискриминацију био је координатор Шесте конференције националних институција одржане 2002. године, док су учешће узели и омбудсмани за равноправност, односно особе са инвалидитетом.<sup>440</sup>

---

<sup>437</sup> Thomas Bull, "The Original Ombudsman: Blueprint in Need of Revision or a Concept with More to Offer", *European Public Law*, 3/6, 2000, 334- 342.

<sup>438</sup> The Views of the Swedish Government', The Swedish Government's Human Rights Website, [www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=85&module\\_instance=2&action=pod\\_show](http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=85&module_instance=2&action=pod_show).

<sup>439</sup> Commission on Human Rights, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 23 January 1992, E/CN.4/1992/43/ADD.1.

<sup>440</sup> International Coordinating Committee for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report of the Sixth International Conference for National Human Rights Institutions*, Copenhagen and Lund 10–13 April 2002, 197.

Као што је то био случај и са Норвешком, у раној фази акредитације, Шведска је имала институцију акредитовану у А статусу. Омбудсман за расну дискриминацију је 1999. године акредитован у А статусу „у име шведских омбудсмана са надлежностима у области људских права“.<sup>441</sup> Ова институција је била акредитована до 2006. године када је требало да прође кроз реакредитацију. У том тренутку, услови за акредитацију су већ били пооштрени, па је узимајући то у обзир, Шведска одлучила да затражи одлагање акредитације, које је и одобрено од стране Поткомитета за акредитацију, и то више пута, а последњи новембра пут 2008. године. Тада је Поткомитет истакао да је то последње одлагање, те да је одобрено као „вид подршке текућим напорима да се сједине постојеће институције у области људских права у Шведској“.<sup>442</sup> Комитет је истом приликом напоменуо и да апликација мора бити предата за наредну седницу, иначе ће Шведска остати без акредитоване институције.<sup>443</sup> Управо се то и десило. Нова институција није поднела апликацију на време, постојећа акредитација је истекла, те је Шведска остала без акредитоване националне институције за људска права. Нови шведски Омбудсман за равноправност је тек 2011. године поднео документацију и акредитован је у Б статусу, због тога што није независан од Владе и нема свеобухватан мандат у заштити људских права.

Како наводи Броди, Шведска је била свесна да је процедура акредитације унапређена и пооштрена, али ипак није могла, или није хтела, да начини озбиљније напоре да одговори на њих стварајући институцију која може да испуни све Париске принципе. Она је пак бирала да непостојање акредитоване институције види као привремен застој, а не јасан неуспех да испуни међународни стандард.<sup>444</sup>

---

<sup>441</sup> Statement of Compliance with the Paris Principles of the Swedish Ombudsman Against Ethnic Discrimination, November 2008 (Swedish Statement of Compliance), [www.nhri.net/2009/Sweden%20Summary%20-%20FINAL.pdf](http://www.nhri.net/2009/Sweden%20Summary%20-%20FINAL.pdf).

<sup>442</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 21–23 April 2008, para. 3.10.

<sup>443</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 21–23 April 2008, para. 3.10.

<sup>444</sup> Више о томе у: Meg Brodie, *Progressing Norm Socialisation: Why Membership Matters: The Impact of the Accreditation Process of the International Coordinating Committee of National Institutions*

Последњих година, схватајући да је међународна репутација важан део шведског имиџа<sup>445</sup>, односно да расте разлика између приоритизације људских права у спољној политици Шведске и „унутрашњих напора“<sup>446</sup>, Шведска је интензивирала дијалог о потреби успостављања институције која би могла да одговори свим париским захтевима. Дobar индикатор за то је и чињеница да је Шведска током другог циклуса UPR-а примила чак 21 препоруку која се тиче оснивања институције која бу била у потпуности у складу са Париским принципима. Још индикативније, Шведска их је све прихватила. Као резултат тога, различите организације које се баве људским правима у Шведској оформиле су мрежу с циљем да установе каква национална институција за људска права је потребна Шведској.<sup>447</sup> Ови напори сведоче да ни Шведска као родоначелница омбудсмана није остала имуна на концепт националне институције за људска права инаугурисан Париским принципима, те да су растући притисци, како споља, тако и изнутра, утицали на то да интензивира рад на стварању институције која ће моћи да буде акредитована у највишем А статусу.

### **6.1.2. Иберијски модели**

Шпанија и Португал су прве државе које су у мандат омбудсмана експлицитно предвиделе и заштиту људских права, чиме су инаугурисале концепт хибридног омбудсмана. У обе државе је то дошло 1970-их као резултат процеса демократизације, након периода ауторитарних режима и доношења новог устава. Прво се то догодило у Португалу, где је Омбудсман (пор. *Provedor de Justiça*) основан 1975. године, да би био инкорпориран у нови Устав 1976. године.<sup>448</sup>

---

for the Promotion and Protection of Human Rights, *Nordic Journal of International Law*, 80/2011, 143-192.

<sup>445</sup> Goran Melander, “Incorporation and Implementation of Human Rights in Sweden” (295-306), In Martin Scheinin (ed), *International Human Rights Norms in the Nordic and Baltic Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1996, 295.

<sup>446</sup> Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, *A Swedish National Human Rights Institution: Exploring Models and Options*, Roundtable Report, Lund, 2 June 2016, [www.rwi.lu.se/app/uploads/2017/02/Roundtable-on-A-Swedish-National-Human-Rights-Institution.pdf](http://www.rwi.lu.se/app/uploads/2017/02/Roundtable-on-A-Swedish-National-Human-Rights-Institution.pdf).

<sup>447</sup> *Ibid.*

<sup>448</sup> Више о поругалском омбудсману видети у: Дејан Миленковић, „Упоредни преглед институције Омбудсмана“ (42-148), у Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002, 84-86; Branca Amaral, “Portugal”, In Gerald Caiden (ed), *The International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, 1983.

Омбудсман Португалије је тако постао прва независна институција којој је поред мандата да се бори против лоше управе, придодата и заштита и унапређење права грађана, чиме је препозната његова улога у ширем процесу демократизације и јачања владавине права у постауторитарном контексту. Омбудсман Португалије је због свог јаког мандата акредитован у А статусу још 1999. године и никад га није губио. У постколонијалном периоду је начелно служио као модел за националне институције у лусофонској Африци, али са веома скромним успехом, о чему ће више бити речи касније у тексту.

У суседној Шпанији, Омбудсман (шпа. *Defensor del Pueblo*) је успостављен новим Уставом 1978. године, мада је институција заживела тек 1982. године.<sup>449</sup> Реч је такође о хибридном омбудсману, умногоме сличном португалском моделу<sup>450</sup>, с тим да је касније у Шпанији настала врло разграната мрежа покрајинских и локалних омбудсмана, где је посебно етаблиран Омбудсман Каталоније.<sup>451</sup> Слично португалском, и шпански модел омбудсмана је послужио као инспирација многим, пре свега у Латинској Америци. Заправо, квантитативно посматрано, шпански модел је вероватно најчешћи у свету. Шпански омбудсман такође испуњава све захтеве Париских принципа, те је од 2000. године у континуитету акредитован у А статусу.

Имајући у виду да су у обе државе омбудсмани креирани у оквиру великих уставних реформи у процесу демократизације, може се рећи да су имали двојаку улогу: да штите и унапређују права у младој и фрагилној демократији, али и да буду важан актер у њеној одбрани и онемогућавању повратка у ауторитарно друштво. Управо су због тога били и више него погодан модел државама које су стварале националне институције за људска права у каснијем периоду, али у сличном контексту.

---

<sup>449</sup> Defensor del Pueblo, *The Book of the Ombudsman*, 196– 219, [https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/The\\_book\\_DP\\_Ingles.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/The_book_DP_Ingles.pdf).

<sup>450</sup> Видети више у: Omar G. Encarnación, *Spanish Politics: Democracy after Dictatorship*, Polity, Cambridge, 2008; Richard Gunther, José Ramón Monter, and Joan Botella, *Democracy in Modern Spain*, Yale University Press, New Haven, 2004; Laura Desfor Edles, *Symbol and Ritual in the New Spain: The Transition to Democracy after Franco*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

<sup>451</sup> Видети: Laura Díaz Bueso, "Spain's Parliamentary Ombudsman Scheme" (323-338), In Roy Gregory and Philip Giddings (eds), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Countries*, IOS Press, Amsterdam, 2000; Juan Vintó Castells, "The Ombudsman and the Parliamentary Committees on Human Rights in Spain" (393-422), In Kamal Hossain (ed), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

### 6.1.3. Европски комисијски модели

Уједињено Краљевство је, заједно са Француском, заслужно за то што на европском континенту постоји комисија као организациони облик националне институције за људска права. Штавише, ова држава је једина која има чак три акредитоване националне институције у А статусу: Комисију за људска права и равноправност Велике Британије (енг. *Equality and Human Rights Commission*), Комисију за људска права Северне Ирске (енг. *Human Rights Commission*) и Шкотску комисију за људска права (енг. *Scottish Human Rights Commission*). У складу са процедурама GANHRI-ја, оне у његовим органима имају само један (заједнички) глас.

Комисија за људска права и равноправност Велике Британије надлежна је за унапређење и заштиту људских права на тлу Енглеске и Велса, док је за борбу против дискриминације надлежна и у Шкотској. Ова институција формално је успостављена 2006. године<sup>452</sup>, да би отпочела с радом почетком 2007. Комисија је настала спајањем три различита тела: Комисије за расну једнакост, Комисије за једнаке прилике и Комисије за права особа са инвалидитетом. Комесаре поставља министар, с тим да закон предвиђа да их не сме бити мање од 10 и више од 15, да им мандат не сме бити краћи од две нити дужи од пет година, те да се може обнављати. Комисија има широке надлежности у унапређењу и заштити права, укључујући и кроз вођење истрага, мониторинга, мирења, истраживања, утуживања суду, пружању правне помоћи, итд. Комисија подноси годишњи извештај Парламенту, али преко Министра, који пак нема право да извештај на било који начин мења.

Комисија за људска права Северне Ирске настала је Споразумом из Белфаста (познат и као Споразум на Велики петак) из 1998. године и представља најстарију акредитовану националну институцију за људска права у Уједињеном краљевству. Њен основни задатак је да утврђује „адекватност и ефикасност законодавства, односно праксе у заштити људских права“.<sup>453</sup> Комисија има право да спроводи истраге, саветује све државне органе, укључујући и Владу и

---

<sup>452</sup> Equality Act 2006.

<sup>453</sup> Northern Ireland Act 1998, 69 (1).

Парламент, врши надзор над применом међународних конвенција у Северној Ирској, те обавља функцију унапређења кроз едукацију, истраживања, тренинге и слично.

Шкотска комисија за људска права настала је 2006. године као независни јавни орган, који за свој рад одговара Парламенту Шкотске. Њен рад регулисан је посебним законом.<sup>454</sup> Комисију чини пет комесара, од чега је један председавајући и њега поставља монарх на предлог Парламента, док остале поставља сам Парламент. Мандат је пет година, са могућношћу реизбора. Комисија подноси Парламенту годишњи извештај. Шкотска комисија од све три националне институције у Уједињеном Краљевству има најчвршће гаранције независности, с обзиром на то да за свој рад одговара Парламенту, а не извршној власти. Функције Комисије укључују спровођење истрага о кршењу права, мониторинг, едукацију и учествовање у судским процесима (уколико су информације које жели да изнесе од јавног интереса, односно у вези са њеним надлежностима). У склопу спровођења истрага о томе да ли су органи јавне власти учинили пропуст на штету права грађана, Комисија има право да посети било које место детенције, разговара са било којим лицем, односно прибави све документе релевантне за утврђивање одлучних чињеница. На крају сваке појединачне истраге, Комисија упућује образложени извештај Парламенту.<sup>455</sup>

Споменули смо већ да је једна од најстаријих националних институција за људска права на свету Национална консултативна комисија за људска права Француске, коју неки аутори називају и првом икада.<sup>456</sup> Она баштини традицију Консултативне комисије за кодификацију међународног права основане 1947. године, као непосредан одговор на резолуцију Економског и социјалног савета УН из 1946. године, којом су државе чланице позване да „[...] размотре пожељност оснивања информационих група или локалних комитета за људска права, у оквиру својих држава, у циљу сарадње на даљем унапређењу рада Комисије за људска права”. Комисија је, између осталог, учествовала у изради

---

<sup>454</sup> Scottish Commission for Human Rights Act 2006.

<sup>455</sup> Видети више секцију 8. Закона о Комисији за људска права Шкотске (Scottish Commission for Human Rights Act 2006).

<sup>456</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 28.

првог нацрта Универзалне декларације о људским правима. Покретач ове Комисије био је Рене Касин, један од писаца Универзалне декларације, угледни правник, касније и председник Европског суда за људска права. Комисија је након његове смрти 1976. године готово замрла, али је активирана 1984. године у светлу повећаног француског интересовања за људска права широм света, али и већ увелико захукталом дебатом о националним институцијама за људска права у форумима УН. Оживљена комисија је променила име у „Национална консултативна комисија за људска права Француске“, задржавши форму „консултативне комисије“ али са промењеним фокусом на људска права. Одредница „консултативна“ је важна јер је јасно указивала на то да је основни мандат ове институције да саветује и препоручује. Као што је случај и са националним институцијама у скандинавским државама, и француска институција имала је снажан међународни предзнак, јер се пре свега бавила људским правима у иностранству и помагала спровођење спољне политике, што је евидентно и из тога што је била под контролом Министарства спољних послова до 1986. године, када је пребачена под окриље председника Владе. За разлику од својих скандинавских пандана, француску комисију је пратио и лош глас узрокован управо француском спољном политиком, која је с једне стране, промовисала људска права, а с друге се својски трудила да задржи своје позиције у бившим колонијама широм света.

Након што је Комисија прешла у надлежност председника Владе, 1990. године је изменом прописа добила и мандат да се бави борбом против ксенофобије, расизма и антисемизма, те да подноси годишњи извештај, с фокусом на стање у земљи.<sup>457</sup> Већ следеће године, Комисија је била један од организатора међународне радионице која је резултовала Париским принципима, у чијем писању су чланови Комисије активно учествовали. као што је већ истакнуто. Управо су Париски принципи директно утицали на то да се јачају надлежности, али и независност Комисије. Комисија је акредитована у првом кругу 1999. године, али су за реакредитацију 2007. године извршене реформе, како би Комисија могла да одговори на пооштрене критеријуме који су у међувремену уведени. Притисци да Француска ојача Комисију како би могла буде

---

<sup>457</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 78.

акредитована у А статусу били су део ширег политичког процеса. Наиме, тадашња Висока комесарка УН за људска права Луиз Арбур (Louise Arbour) лично је пренела француским министрима спољних послова, односно правде да ће уколико француска Влада не обезбеди све потребне услове за А акредитацију Комисије, бити веома мали изгледи да Француска буде изабрана у чланство Савета за људска права.<sup>458</sup> Ти притисци су уродили плодом. Комисија данас делује као важан национални форум за људска права који спаја цивилно друштво и државне органе. Комисију чине 64 члана, од чега су 30 представници цивилног друштва и синдиката. Међу осталим члановима су представници Владе, који делују само у саветодавном капацитету, односно немају право гласа. Члан Комисије је и Омбудсман Француске, некад познат као Медијатор Републике.<sup>459</sup> Ова институција је установљена још 1973. године, прво као Медијатор, затим као Медијатор Републике (од 1989), како би се јасно одвојила од медијатора на локалном нивоу, али и да би се јасније одредила као „независни административни ауторитет“. Институција је темељно реформисана уставним новелама из 2008. године, односно 2011. године, доношењем Органског закона о Заштитнику права (фр. *Défenseur des droits*). Овим изменама медијација је постала само једна од функција омбудсмана, који је и институтционално приближен парламенту (али и председнику), уместо Влади, која га је дотад бирала и контролисала. Нормативним променама из 2011. године заправо је настала нова институција, јер су сједињене канцеларије Медијатора, Дечијег омбудсмана (фр. *Défenseur des enfants*), органа који је био надлежан за заштиту од дискриминације и једнакост (фр. *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* - HALDE) и Националне комисије за професионалну етику у области безбедности (фр. *Commission nationale de déontologie de la sécurité* - CNDS).

---

<sup>458</sup> Katerina Linos and Tom Pegram, "Architects of Their own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations", *Human Rights Quarterly*, 4/38, 2016, 1109-1134.

<sup>459</sup> О Медијатору Француске видети више у: Драгаш Денковић, „Медијатор – Le Mediateur – француски омбудсман“, *Анали Правног факултета*, 1–4/1983, 266–26; Michael Lasage, „Институција Медијатора Републике Француске“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3–4/1990, 39-40.



#### **6.1.4. Постсоцијалистички и посткомунистички модели**

Распад Совјетског савеза и Варшавског пакта донео је почетак демократске транзиције у државама које су се налазиле иза гвоздене завесе. Део демократских промена било је престојавање постојећих и устројавање нових институција, па тако и омбудсмана. Можемо рећи да је овај процес у контексту омбудсмана трајао двадесет година, започевши оснивањем омбудсмана у Пољској (1987), а окончан је избором првог националног омбудсмана у Србији 2007. године.

Заједничко свим овим институцијама је да су преузимале искуства данског омбудсмана у смислу контроле управе, али и иберијског хибридног модела, са снажним акцентом на заштиту и унапређење људских права. Оваква комбинација је сасвим логична имајући у виду да су све транзиционе државе тежиле стварању ефикасних и одговорних јавних управа, али и јачању институционалних гаранција за заштиту људских права, која су често била под ударом државних и парадржавних структура у прошлости. Такође, омбудсмани су успостављани и због међународног притиска, односно као услови за чланство у међународним организацијама, и то у Чешкој и Словачкој због Европске уније, а у Русији и Србији због чланства у Савету Европе.

Треба нагласити да увођење омбудсмана у правне и политичке системе постсоцијалистичких држава никако није текло синхронизовано нити питко, већ је праћено отпорима, и то све три традиционалне гране власти.<sup>460</sup> Парламенти су тек под спољним притиском доносили прописе којима је омбудсменима даван широк и јак мандат, извршна власт тешко је прихватала да се ствара независни механизам за контролу њеног рада, на шта није навикла, док је судска власт негде омбудсмана перципирала као конкурента, иако то никако није. У државама у којима је омбудсману дато овлашћење и да контролише правосуђе, у смислу поштовања права на суђење у разумном року (као што је у Пољској), отпор судова био је још већи. Управо је Пољска прва комунистичка држава која је утемељила

---

<sup>460</sup> У више држава је постојао вакуум између формалног успостављања институција и избора првог омбудсмана. Тако је у Румунији од оснивања институције до избора првог омбудсмана протекло шест година, док је у Словенији и Хрватској прошло четири, у Србији две године, колико је требало и властима Украјине.

омбудсмана тј. Заштитника људских права (пољ. *Rzecznik Praw Obywatelskich*).<sup>461</sup> Интересантно, она је то радила 1987. године, дакле пре почетка транзиције, и то у оквиру ширих политичких и институционалних промена, започетих са циљем удоваљавања јавности у току тешке економске кризе. Треба истаћи и да је опозиција снажно заговарала увођење омбудсмана. У том почетном периоду, рад институције је обележио строг легалистички приступ заштити права, несвојствен природи институције, чије је једно од обележја управо поступак лишен претераних правних формалности. Институција је 1989. године инкорпорирана у нови Устав, да би уставним новелама 1997. године додатно нормативно ојачана.

Након Пољске, омбудсмани су успостављени у Естонији (1992), Русији (1994)<sup>462</sup>, Мађарској, Литванији, Летонији (1995), Румунији (1997), Грузији, Молдавији (1998), Чешкој, Албанији (2000), Словачкој (2002) и Бугарској (2005).<sup>463</sup> Иако су сви омбудсмани настајали по сличној матрици, свака држава је покушавала да институцију прилагоди својој правно-политичкој традицији, што се најлакше може илустровати шароликошћу њихових званичних назива: Аустрија (Народни адвокат – „*Volksanwaltschaft*“), Албанија (Народни адвокат – „*Avokat i Popullit*“), Румунија (Народни адвокат – „*Advocatul Poporului*“), Андора (Адвокат грађана – „*Institució del Raonador del Ciutadà*“), Молдавија (Парламентарни адвокат – „*Avocatii parlamentari*“), Грузија, Јерменија, Чешка и Словачка (Заштитник људских права – *Veřejný ochránce práv*), Словенија (Заштитник човекових права – *Varuh človekovih pravic*), Пољска (Правобранитељ права грађана – *Rzecznik Praw Obywatelskich*), Црна Гора (Заштитник људских права и слобода). Азербејџан, Казахстан (Представник за људска права), Мађарска

---

<sup>461</sup> Више о њему у: Katarzyna Sekowska-Kozłowska and Aleksandra Gliszczynska-Grabias, “NHRI in Poland: As Good as it Gets?” (61-82), In Katrien Meuwissen and Jan Wouters (eds), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013; Дејан Миленковић, „Упоредни преглед институције Омбудсмана“ (42-148), у Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002, 88-93.

<sup>462</sup> Више о Омбудсману Русије видети у: Emma Gilligan, “The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability”, *Human Rights Quarterly*, 3/32, 2010, 575- 600; Evgeny Finkel, “The Authoritarian Advantage of Horizontal Accountability: Ombudsmen in Poland and Russia”, *Comparative Politics*, 3/44, 2012, 291-310.

<sup>463</sup> О развоју омбудсмана у посткомунистичким земљама видети: Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer, 2004, 155–160; Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed), *European Ombudsman-Institutions A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Springer, Vienna, 2008.

(Парламентарни представник за људска права), Русија (Уполномоченный по правам человека – Опуномоћеник за људска права).

Почетком деведесетих омбудсмани стварају се и у неким државама бивше Југославије, и то у Хрватској (1990), Словенији (1991), Македонији (1991) и Босни и Херцеговини (1995), док су Црна Гора и Србија омбудсмане добили тек 2000-их.<sup>464</sup> Црна Гора је законом уредила омбудсмана 2003. године, да би 2005. био донет и Закон о Заштитнику грађана у Србији, који је конституционализован 2006. године.<sup>465</sup> Треба нагласити и специфичности омбудсмана у БиХ, односно на Косову и Метохији (2000), у којима је институт омбудсмана успостављен на наговор и уз дугорочну подршку међународне заједнице. У првој фази функцију омбудсмана обављали су страни држављани, док су свој мандат остваривали у оквиру међународних мисија. Омбудсман БиХ остаје једини у региону који није инокосни орган, већ га чине три омбудсмана, по један из сваког конститутивног народа, те је у том смилу сличан Омбудсману Аустрије, којим руководи трочлани омбудсмански панел.

За све омбудсмане држава бивше Југославије карактеристично је да су успостављени пре свега са намером да се баве заштитом људских права, што се сасвим јасно види из њиховог назива (Заштитник грађана у Србији, Пучки правобранитељ у Хрватској). У том смислу функција унапређења је мање изражена. Штавише, могу се уочити два тренда међу омбудсменима у државама

---

<sup>464</sup> За развој омбудсмана у држава бивше Југославије видети, на пример, у: Јелена Јовичић, „Уставноправни положај институције омбудсмана у земљама бивше Југославије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 63/2012, 459-471; Дејан Миленковић, „Упоредни преглед институције Омбудсмана“(42-148), у Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002, 113-131; Драган Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, Службени гласник, Београд, 2001, 128-151;

<sup>465</sup> Више о омбудсману у Србији видети, на пример: Саша Јанковић и Лука Глушац, „Заштитник грађана (Омбудсман) Републике Србије – појашњења неких честих непознаница“, *Iustitia*, 3/2015, 50-55; Дејан Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, ФПН и Чигоја, Београд, 2013; Дејан Миленковић, „Настанак, развој и проблеми контролних тела у Србији после 5. октобра“ (95-105), у Душан Павловић (ур), *Развој демократских установа у Србији*, Фондација Хајнрих Бел, Београд, 2010; Миодраг Радојевић, „Искусства омбудсмана у Србији“, *Политичка ревија*, 4/2010, 53-76; Драган Милков, „Заштитник грађана Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/42, 2008, 197-215; Маријана Пајванчић, „Омбудсман у уставном систему Србије – од идеје до реализације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/37, 2003, 43-58; Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002.

бивше Југославије. Омбудсмани Македоније, Црне Горе и Словеније уопште немају мандат да се баве унапређењем људских права, због чега су акредитовани у Б статусу у GANHRI-ју.<sup>466</sup> Словенија и Македонија су у другом циклусу UPR-а (2014. године) добиле десет, односно осам препорука да унапреде нормативни оквир за рад својих омбудсмана како били усклађени са Париским принципима, и обе државе су прихватиле те препоруке. На тај начин су власти обе државе исказале опредељеност да створе нормативни основ који би омогућио добијање А статуса. Ситуација у Хрватској, БиХ и Србији је другачија, у смислу да сва три омбудсмана имају експлицитан мандат и за заштиту и за унапређење људских права, што је би важан параметар за њихову акредитацију у А статусу. Треба нотирати да Омбудсман Хрватске изворно није имао надлежност унапређења људских права, већ да му је она придодата након устанвих промена, односно доношењем новог Закона о Пучком правобранитељу 2012. године. Слична је ситуација је и са Омбудсманом БиХ, који је изворно настао Анексом 6 Дејтонског мировног споразума, али му је недвосмислен мандат за унапређење и заштиту људских права дат Законом из 2002. године. У случају Србије, како је ова институција последња настала, у изворни текст Закона о Заштитнику грађана из 2005. године уписано је да он штити и унапређује људска и мањинска права и слободе.

Поред међународних организација, важну улогу у оснивању и јачању омбудсмана у државама бивше Југославије, али и Балкана генерално, одиграле су већ постојеће националне институције за људска права из Западне Европе. Тако је, примера ради, Данска умногоме помогла оснивање и јачање Омбудсмана у Албанији (што и даље чини), док су кроз различите програме финансиране од стране Европске уније, омбудсмани Аустрије, Грчке, Холандије и Словеније помагале развој Заштитника грађана у Србији. За Србију је интересантан податак и да је уз помоћ ОЕБС-а, у раној фази постојања Заштитника грађана успостављена сарадња између њега и Омбудсмана Каталоније, па је чак заменик каталонског омбудсмана борао у Београду неколико месеци током 2008. године,

---

<sup>466</sup> То је непосредно наведено у одлукама о акредитацији. Видети извештаје Поткомитета за акредитацију, и то за Словенију извештај из марта 2010, за Македонију из октобра 2011, а за Црну Гору из маја 2016. године, доступни на: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>.

све до избора заменика заштитника грађана, и у великој мери допринео успостављању основних процедура рада.

\*\*\*

Овај приказ различитих организационих облика и правно-политичких контекста у којима су се развијале националне институције за људска права у Европи, показао је да упркос шароликости појавних облика, националне институције имају заједничку основну карактеристику – надлежност да штите и унапређују људска права. Показано је да је ова дуална надлежност негде настајала као брана од ауторитарне прошлости, негде као демократски захтев у процесу транзиције, а на другим местима зарад одржања међународног кредибилитета. Париски принципи су се показали као необично важан фактор у развоју националних институција у Европи. Чак су и скандинавске државе, познате као узор у људским правима са деценијама уназад развијеним механизмима за њихову заштиту, брже или спорије почеле да се прилагођавају своју институционалну инфраструктуру како би одговорили на захтеве Париских принципа. Исти је случај и са Холандијом, државом са једним од најпрепознатљивијих омбудсмана, која је 2011 основала Холандски институт за људска права<sup>467</sup>, копирајући дански и немачки модел. Институт је 2014. године акредитован у А статусу. Снагу притиска међународне заједнице показује и чињеница да је Турска 2012. године Националну институцију за људска права Турске, која се припрема за акредитацију. Све то указује на снагу Париских принципа као међународног стандарда, али и привлачности чланства у елитном „А“ друштву.

У наставку се представља развој националних институција у остала три региона: Африци, Америци и Азији.

---

<sup>467</sup> Видети више у: Yvonne Donders and Marjolijn Olde Monnikhof, “The Newly Established Netherlands Institute for Human Rights: Integrating Human Rights and Equal Treatment“ (83-103), In Katrien Meuwissen and Jan Wouters (eds), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013..

## 6.2. Африка

Ако су независне институције за заштиту и унапређење људских права пре деведесетих година 20. века биле заиста реткост на афричком континенту, онда се током прве две деценије 21. века може говорити о њиховој правој експанзији. Пре деведесетих година, према неким изворима, постојала је само једна национална институција за људска права у Африци, да би их крајем прве деценије 21. века било готово тридесет.<sup>468</sup> Исти подаци се добијају и прегледом акредитованих институција, где њих 20 има статус А. Поред тога, до краја првог циклуса UPR-а, који је окончан 2011. године, готово све афричке државе су се обавезале да ће основати националне институције усклађене са Париским принципима.<sup>469</sup> Како у својој књизи из 2009. године примећује Олову, „невезано за то да ли је дошло као резултат искрене бриге за ефикасним надзором, унапређењем и заштитом људских права или ради задовољавања међународне заједнице, неспорно је да је оснивање комисија за људска права постало мода у афричким државама деведесетих“.<sup>470</sup> Било како било, важан допринос ширењу националних институција у Африци дала је Прва конференција националних институција за људска права одржана у Јаундеу (Камерун), у фебруару 1996. године. Том приликом је донета Јаунде декларација, којом су државе чланице Афричке уније позване да оснују, односно јачају националне институције.<sup>471</sup>

Најмање се два тренда могу уочити када се посматра развој националних институција у Африци. Први је да су ове институције настајале или као део ширих правно-институционалних промена у склопу демократизације или као последица јасних међународних притисака. Други тренд је у вези са колонијалним наслеђем, у смислу да су пре свега Француска и Велика Британија помагале оснивање ових институција, по правилу налик на оне образоване у тим државама.<sup>472</sup> Последица

---

<sup>468</sup> Dejo Olowu, *An Integrative Rights- Based Approach to Human Development in Africa*, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2009, 107.

<sup>469</sup> Видети више у бази: <https://www.upr-info.org/database/statistics/>.

<sup>470</sup> Olowu, *ibid*, 107.

<sup>471</sup> Више о томе у поглављу о улози међународних регионалних организација. За добар извор о националним институцијама за људска права у Африци видети и: Rachel Murray, *The Role of National Human Rights Institutions at the International and Regional Levels: The Experience of Africa*, Hart, Oxford, 2007.

<sup>472</sup> Упоредити: Cardenas, 2014, *ibid*, 107.

тога је да су афричке државе по правилу оснивале националне институције комисијског типа, о чему сведочи и поглед на акредитациону листу, где је од 19 институција са А статусом, чак 16 комисија и само један омбудсман.

Из тога разлога ћемо преглед започети од тог јединог омбудсмана, односно случаја Намибије. Одмах треба напоменути да Намибија никако није једина афричка држава која има омбудсмана, већ да једина која се определила да оснажује ову институцију како би испунила Париске принципе. Наиме, у многим афричким државама постоји тзв. административни омбудсман, с тим да се у Боцвани, Етиопији, Лесоту, Малавију, Намибији, Зимбабвеу, Сејшелима и Маурицијусу зове „омбудсман“, док је у Буркини Фасо, Цибутију, Габону, Сенегалу, Мауританији и Тунису познат као „медијатор“, што не чуди с обзиром на то да су то бивше француске колоније.<sup>473</sup> Другим речима, у Африци омбудсмани и даље нису препознати као ефикасни механизми за заштиту људских права<sup>474</sup>, док се по неким ауторима и сам развој омбудсмана на овом континенту јавља пре као одговор на спољне политичке притиске, него као резултат нарочите забринутости за права грађана.<sup>475</sup>

### **6.2.1. Намибија**

Намибија је једна од првих афричких држава која је успоставила националну институцију за људска права, и то у форми омбудсмана 1986. године. У оквиру широких уставних реформи 1990. године и уз значајне међународне упливе, омбудсман је и конституционализован. Како се то често наводи у литератури, конституционализација омбудсмана била је покушај да се допуне

---

<sup>473</sup> У упоредној пракси могу се наћи и други називи, попут Комесара за људска права и административну правду (Гана), Заштитник права (Мадагаскар), Комисија за јавне притужбе (Нигерија), и слично.

<sup>474</sup> Видети више о томе у: Jeremy Sarkin, “The Drafting of South Africa's Final Constitution from a Human-Rights Perspective”, *American Journal of Comparative Law* 1/47, 1999, 67-87; Linda C. Reif (ed), *International Ombudsman Yearbook*, 1999; Jeremy Sarkin and William Binchy (eds), *Human Rights, the Citizen and the State: South African and Irish Approaches*, Round Hall Ltd, 2001.

<sup>475</sup> Ian Scott, “The Ombudsman, the Executive and Collective Rights in Underdeveloped Countries”, *Quarterly Journal of Administration*, 2/13, 1978, 101-114.

механизми заштите права, пре свега судови, јер се сматрало да ће омбудсман бити доступнији и ефикаснији за поступање по индивидуалним притужбама.<sup>476</sup>

Како се Намибија придружила Комонвелту 1990. године, изненађујуће је да се определила за омбудсмана као националну институцију за људска права, с обзиром на то да је као држава имала врло кратко претходно искуство с овим типом институције (од 1986). Како је Устав Намибије у то време био један од напреднијих у Африци у смислу гаранција људских права, одмах је било јасно да ће омбудсман бити хибридног типа, са јаким мандатом у области људских права. И заиста, Омбудсман Намибије има широк мандат, који укључује чак и борбу против корупције, истовремено задржавајући најпрепознатљивију омбудсманску функцију – поступање по притужбама.<sup>477</sup> Интересантно је да је Намибија међу првим државама, не само у Африци, која је посебно нормативно уредила надлежност Омбудсмана у поступању по притужбама које се тичу заштите животне средине.<sup>478</sup>

### 6.2.2. Гана

Док је Намибија била прва држава чланица Комонвелта која је основала националну институцију на самом почетку деведесетих, Гана је онда била прва која је то учинила након усвајања Париских принципа. За разлику од Намибије која је ојачала свог омбудсмана тако да испуни све међународне стандарде, Гана је инкорпорирала омбудсмана у нову комисију за људска права, што ће касније постати модел који је пратила већина афричких држава.

Гана је основала националну институцију – Комисију за људска права и административну правду – новим Уставом из 1992. године, писаним под снажним утицајем промењене геополитичке стварности и растуће свести о значају људских

---

<sup>476</sup> Eve Sandberg, "Theories of Democratization and the Case of Donor- Assisted Democratization in Namibia" (87-104), In Stuart S. Nagel (ed.), *Handbook of Global Political Policy*, Marcel Dekker, New York, 2000) 100. Видети и: Victor O. Ayeni, "Evolution of and Prospects for the Ombudsman in Southern Africa", *International Review of Administration Science*, 4/63, 1997, 551-552.

<sup>477</sup> Namibian Constitution, 21 March 1990, sec 91.

<sup>478</sup> Ibid.



права.<sup>479</sup> Комисија је овлашћена да поступа по притужбама о кршењу основних људских права и слобода, неправде и корупције; злоупотребе власти и неправичног поступања службеника према грађанима.<sup>480</sup>

Иако је као и већина афричких националних институција за људска права пролазила кроз различите изазове, пре свега мања ресурса, Комисија за људска права и административну правду Гане сматра се институцијом са широким и инклузивним мандатом и генерално је перципирана као једна од најснажнијих националних институција на афричком континенту.<sup>481</sup>

### **6.2.3. Јужноафричка Република**

Као што смо напоменули, Гана је инкорпорирала Омбудсмана, који је постојао још од 1979. године у нову Комисију, како би створила једну јаку институцију, у складу са принципима финансијске и организационе ефикасности. Насупрот томе, Јужна Африка се определила за стварање мреже институција.

Јужноафричка комисија за људска права основана је прво Привременим уставом из 1993. године<sup>482</sup>, да би нашла своје место и у коначном тексту Устава из 1996.<sup>483</sup> Оснивање Комисије био је интегрални део напора Јужне Африке да направи суштински отклон од апартхејда, те је Комисија основана са циљем да допринесе томе да се кршења људских права из тог периода никад не понове.<sup>484</sup> Комисија је замишљена као државна институција која треба да подржи уставну демократију.

---

<sup>479</sup> Више о томе у: Abdullahi Ahmed An-Naim (ed), *Human Rights under African Constitutions: Realizing the Promise for Ourselves* University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2002, 64.

<sup>480</sup> The Commission on Human Rights and Administrative Justice Act (Act 456), 1993.

<sup>481</sup> Видети више у: Emile Short, "The Development and Growth of Human Rights Commissions in Africa— The Ghanaian Experience" (187– 210), In Kamal Hossain (ed), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000; Anna Bossman, "The Protection Role of the Ghana Human Rights Commission" (57-85), In Bertrand G. Ramcharan (ed), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2005; Kofi Quashigah, "The Ghana Commission on Human Rights and Administrative Justice" (199-207), In Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt, and Kristine Yigen (eds), *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers*, Danish Centre for Human Rights, 2000.

<sup>482</sup> Section 115, Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993.

<sup>483</sup> Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996.

<sup>484</sup> Human Rights Watch, *Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, 2001, 293.

Комисији су дата широка овлашћења и експлицитан мандат да штити и унапређује људска права, посебно у односу на права предвиђена Повељом права, која је интегрални део Устава. Устав је посебно истакао значај економских и социјалних права.<sup>485</sup> Комисија има право да поступа по индивидуалним притужбама. Ова квазисудска функција виђена је као срце њеног мандата.<sup>486</sup> Комисија, занимљиво, има право и да учествује у судским поступцима као *amicus curiae*.<sup>487</sup> Коначно, стандард у раду националних институција за људска права је да имају несметан приступ документима, људима и просторијама органа које контролишу, како би могли да дознају све потребне чињенице у циљу утврђивања пропуста у њиховом раду. Законодавац је Јужноафричкој комисији ову стандардну норму проширио, омогућавајући јој и да врши претрес просторија, као и да прегледа све објекте у њима, самостално или уз асистенцију полиције.<sup>488</sup>

Мандат Комисије је у потпуности у складу са Париским принципима, али јој чињеница да делује у комплексном окружењу са више различитих институција у области људских права донекле смањује маневарски простор. Наиме, Уставом Јужне Африке, поред Комисије, успостављени су и Јавни бранилац (налик Омбудсману), Комисија за родну равноправност, те Комисија за унапређење и заштиту културних, верских и језичких заједница.<sup>489</sup> Како notiра Карденас, нејасно је зашто се Јужна Африка определила да оснује овако велики број институција са мандатом у области људских права.<sup>490</sup> Истраживања показују да највећи део грађана Јужне Африке није упознат са њиховим надлежностима.<sup>491</sup> Јужноафричка комисија за људска права посебно је критикована због недовољно

---

<sup>485</sup> Видети више у: Christof Heyns and Danie Brand "Introduction of Socio-economic Rights in the South African Constitution", *Law, Democracy & Development*, 2/2, 1998, 153-167.

<sup>486</sup> N. Barney Pitso, "National Institutions at Work: The Case of the South African Human Rights Commission" (627-638), In Kamal Hossain (ed), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, 632.

<sup>487</sup> Комисија је успешно наступила као *amicus curiae* пред Уставним судом у предмету *Government of the Republic of South Africa v Grootboom*. Видети више у: Butterworths Constitutional Law Reports 2000, 1169 (Constitutional Court).

<sup>488</sup> Art. 10, Human Rights Commission Act, No. 54, 1994, G 16143.

<sup>489</sup> Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996.

<sup>490</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 111.

<sup>491</sup> James Matsheka, "Toothless bulldogs: The Human Rights Commissions of Uganda and South Africa: A Comparative Study of their Independence", *African Human Rights Law Journal*, 2/68, 2002, 76.

успеха у унапређењу људских права у држави<sup>492</sup>, док је раширена и перцепција да Комисија по правилу бира да се бави „мекшим“ темама, избегавајући системске проблеме.<sup>493</sup> Као један од главних проблема у раду Комисије у литератури се помиње недовољно разумевање органа власти на који начин прокламована независност Комисије треба да се остварује у пракси.<sup>494</sup>

За разлику од Намибије, Гане и Јужне Африке, које су основале националне институције у оквиру ширих регулаторних реформи, неке друге афричке чланице Комонвелта су их оснивале под притиском распрострањеног кршења права и забринутости међународне заједнице, посебно других чланица Комонвелта. То је случај са Нигеријом, Етиопијом, Замбијом и Кенијом. Осим Етиопије, институције у остале три државе успеле су током година да ојачају своје националне институције у мери довољној да буду акредитоване у А статусу, иако је то био све само не лак пут. Случај Нигерије је индикативан.

#### 6.2.4. Нигерија

Национална комисија за људска права Нигерије основана је војним декретом 1995. године као део серије транзиционих мера учињених под великим притиском међународне јавности. Парадоксално, Комисију је успоставио режим Санија Абаче (Sani Abacha), чију владавину многи описују као најопресивнију и бруталнију у краткој, али бурној нигеријској постколонијалној историји.<sup>495</sup> Стога се у „људскоправашкој“ заједници на оснивање Комисије гледало са подозрењем и многи су јој предвиђали потпуни марионетски статус.<sup>496</sup> Штавише, истог месеца када је основана Комисија, Нигерији је суспендовано чланство у Комонвелту, након убиства Кена Саро-Виве (Ken Saro-Wiwa), угледног активисте из Огони народа, чије припаднике је Абачеов режим прогањао. Нигерији је укинута суспензија тек 1999. године, након поновног успостављања цивилне власти у

---

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> Jeremy Sarkin, “Reviewing and Reformulating Appointment Processes to Constitutional(Chapter 9) Structures”, *South African Journal on Human Rights*, 15/1999, 587-596.

<sup>494</sup> Matshekga, *ibid.*, 76.

<sup>495</sup> Obiora Chinedu Okafor and Shedrack C. Agbakwa, “On Legalism, Popular Agency and the ‘Voices of Suffering’: The Nigerian National Human Rights Commission in Context”, *Human Rights Quarterly*, 3/24, 2002, 662-720.

<sup>496</sup> Edward K. Quashigah, “National Human Rights Institutions in Africa: Functions and Weaknesses”, *African Society of International and Comparative Law Proceedings*, 11/34, 1999.

земљи. Са доласком цивилних власти, омогућен је и квалитетнији рад Комисије, која је успела да добије А статус у првом кругу акредитације 1999. године.<sup>497</sup> Ипак, Комисија се и даље суочавала са бројним проблемима, пре свега у очувању своје независности, која је најчешће угрожавана кроз утицаје власти на постављења у Комисији и буџетским махинацијама. Врхунац притисака је достигнут 2006. године када је владајући режим сменио извршног секретара и цело управни одбор Комисије.<sup>498</sup> GANHRI (тада ICC) је на то одговорио снижавањем рејтинга институција са А на Б статус. Стање је битно промењено 2011. године, када су ступиле на снагу измене Закона о Комисији<sup>499</sup>, којима јој је значајно ојачана независност и омогућен знатно лакши рад. Као одговор на то, Комисија је поново акредитована у А статусу 2011. године. Статус јој је последњи пут потврђен 2016. године. Случај Нигерије показује да иако Комисија није основана за истинском жељом да допринесе заштити и унапређењу људских права, током година је комбинацијом међународне помоћи и притисака, растућом свешћу националних политичких лидера и преданим радом саме Комисије, њена сврха заиста почела да се остварује у пракси.

\*\*\*

Националне институције за људска права у франкофоним државама Африке се углавном и даље боре да обезбеде себи солидан нормативни оквир и неопходне услове за рад. Током раних деведесетих година, националне институције су основане у Камеруну, Мароку, Тунису и Алжиру, све по релативно сличној матрици као у Нигерији.

### **6.2.5. Камерун**

Камерун је 1990. године основао Национални комитет за људска права и слободе (фр. *Comité national des droits de l'homme et des libertés*), и то

---

<sup>497</sup>З а студију о процени рада Комисије у првих пет година рада видети: Okafor and Agbakwa, *ibid.*

<sup>498</sup> Исто се догодило и 2009. године, кад аје пре краја мандата смењена извршна директорка Кехинде Ајони (Kehinde Ajoni). Видети више у: Amnesty International, *Nigerian president signs landmark human rights bill*, 29 March 2011, <https://reliefweb.int/report/nigeria/nigerian-president-signs-landmark-human-rights-bill>.

<sup>499</sup> National Human Rights Commission (Amendment) Act 2010.

председничким декретом.<sup>500</sup> Успостављању Комитета претходило је приступање Камеруна Афричкој повељи годину дана раније, као и прелазак на вишестраначки систем. Посматрачи су почетак рада Комитета углавном негативно оцењивали, истичући његову слабост, али и неуспех да се садржајније повеже са цивилним друштвом.<sup>501</sup> Како оснивање Комитета није дошло у оквиру промене режима, односно већих уставних реформи, као што је био чест случај у другим афричким државама, то је нагнало неке савременике да изјаве да „није деловало логично да веома репресивни режим добровољно ствара стварну комисију за људска права која ће проверавати његове злоупотребе“.<sup>502</sup> И заиста, док је Комитет успео да прође прву, тада још недовољно утемељену, акредитацију 1999. године, притисак међународне јавности изражен кроз неповољне извештаје међународних владиних и невладиних организација да се Комитету заиста омогући да остварује сврху свог постојања растао је током година. То је натерало камерунске власти да 2004. године донесу нови пропис, којим су Комитет преименовали у данашњи назив „Национална комисија за људска права и слободе“ и обезбедили јој солиднији нормативни оквир.<sup>503</sup> Ипак, Поткомитет за акредитацију је одлучио 2006. године да Комисији одреди Б статус, јер су и даље постојала нека правна решења која су битно одступала од међународних стандарда. Ту се пре свега мисли на то што су чланови Комисије који су били из редова извршне власти имали гласачко право, што је у супротности са Париским принципима. Ово решење је касније промењено, као и неке друге спорне одредбе. У марту 2010. године, усвојени су амандмани на Закон о Комисији, чиме су отклоњене нормативне препреке у раду Комисије и гарантована њена независност. Као резултат тога, Комисија је 2010. године акредитована у А статусу.<sup>504</sup> Реакредитација Комисије је требало да уследи 2015. године, али је на њену молбу већ три пута померана (последњи пут у марту

---

<sup>500</sup> Decree 90/1459.

<sup>501</sup> S. Nfor Gwei, “The Cameroon Experience in Creating and Running a National Commission for the Promotion and Protection of Human Rights” (169-185), In Kamal Hossain (ed), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

<sup>502</sup> Godfrey B. Tangwa (ed), *No Trifling Matter: Contributions of an Uncompromising Critic to the Democratic Process in Cameroon*, Langaa, Bamenda, 2011, 209.

<sup>503</sup> Act No. 2004/016 of 22 July 2004..

<sup>504</sup> Више о раду Комисије видети у: Sylvanus Bisong Effiom, “Human Rights in Cameroon: A New Framework for the National Commission for Human Rights and Freedom“, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 1/2, 2013, 65-91.

2017), што сведочи о проблемима у њеном раду и немогућности да поднесе апликацију која са сигурношћу може довести до реакредитације у А статусу.

### **6.2.6. Магреб**

На трагу Камеруна, и три државе Магреба – Мароко (1990), Тунис (1991) и Алжир (1992) – основале су националне институције за људска права под притиском међународне јавности због честих извештаја о распрострањеним кршењима људских права по налогу власти. Заједничко за ове три државе је снажан притисак Француске да оснују тела која ће помоћи преокрету у перцепцији људских права, али и стварној промени на терену. Стога не чуди што су ове државе оснивале националне институције по француском моделу, дакле комисијског типа. Да њиховом оснивању није претходила шира расправа говори и то је оснивачке акте у сва три случаја доносила извршна власт, а не парламент.<sup>505</sup> Док је Мароко<sup>506</sup> избегао крваве револуције почетком 2010-их година и задржао континуитет свог Националног савета за људска права, а тиме и А акредитацију, Алжир и Тунис то нису успели. Њихове националне институције су још 2009. године изгубиле А статус, са малим изгледом да га поврате у садашњим околностима.

Другу широку групу франкофоних држава, које су оснивале националне институције у другој половини деведесетих година, чине Чад, Нигер, Мадагаскар, Маурицијус и Мауританија.<sup>507</sup> Од ових држава је посебно интересантан пример Чада, јер је њена национална институција за људска права имала необичан развој.

### **6.2.7. Чад и Танзанија**

Национална комисија за људска права (фр. *Commission nationale des droits de l'homme*) основана је актом парламента 1994. године, по узору на свог пандана у Француској. Карактеристично за Чад је да је идеју о оснивању националне институције највише промовисало цивилно друштво, посебно организација Лига

---

<sup>505</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 119.

<sup>506</sup> Више о националној институцији Марока и у: Katerina Linos and Tom Pegram, "Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations", *Human Rights Quarterly*, 4/38, 2016, 1109-1134.

<sup>507</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 117.

за људска права Чада (фр. *Ligue tchadienne dedroits de l'homme*). Наиме, на националној конференцији 1993. године је предложено оснивање Комисије, што је била и једна од препорука „Комисије за истину“, која је годину дана раније завршила свој рад.<sup>508</sup> И док су друге препоруке Комисије за истину која је истраживала злочине почињене под режимом претходног председника Исена Абреа (Hissène Habré) остале махом непроведене<sup>509</sup>, ова је испуњена и Комисија је успостављена. Иако је идеја о оснивању имала широку подршку, посебно од цивилног друштва, Комисија није испунила ничија очекивања. Приликом првог већег сукоба са влашћу, Комисији су блокирана средства, након чега се она определила да умногоме пасивизује своје активности и посвети се „лакшим“ темама, што је наишло на осуду цивилног друштва и произвело дубоко неповерење у њен рад.<sup>510</sup> Овакав развој се одразио и на њену репутацију у међународном окружењу. Комисија је све до 2009. године успевала да задржи А статус, иако га је три пута добијала уз резерву (2000, 2001 и 2003). Ипак, 2009. године, Комисији је снижен рејтинг на Б статус. Како је у извештају о акредитацији наведено, Комисија је зависна од Председника Владе, правни оквир не предвиђа јасну процедуру избора чланова Комисије, те их поставља лично Председник Владе, који одобрава и средства за њен рад, што је у супротности са Париским принципима.<sup>511</sup> Ипак, индикатор који указује да власти Чада ипак размишљају о истинском омогућавању независног рада Комисије је то што је Чад током другог циклуса UPR-а, 2013. године, прихватио свих 13 препорука које су се односиле на јачање мандата и капацитета Комисије, у циљу испуњавања Париских принципа.

Како примећује Карденас, пример Чада открива једну од највећих дилема националних институција које делују у слабир државама: да ли да се супротставе извршној власти и тиме ризикују смањење буџета или да се окрену „лакшим“

---

<sup>508</sup> Report of the Commission of Inquiry into the Crimes and Misappropriations Committed by Ex-President Habré, His Accomplices and/or Accessories, 7 May 1992, <https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Chad-Report.pdf>.

<sup>509</sup> Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, Routledge, New York, 2011, 245.

<sup>510</sup> Human Rights Watch, *Protectors or Pretenders?*, *ibid*, 145.

<sup>511</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 16-18 November 2009, 7.

темама, едукацији и другим промотивним активностима, чиме ће удаљити од себе истинске активисте за људска права у цивилном друштву, али и међународну подршку.<sup>512</sup>

Након овог таласа током деведесетих година, више афричких држава је основало националне институције за људска права почетком 21. века. Неке од њих су желеле да оснује институцију и раније, али се унутрашњи дијалог одужио, у потрази за правим моделом. То је случај са Танзанијом, која је 2000. године основала Комисију за људска права и добру управу (енг. *Commission for Human Rights and Good Governance*), и то кроз усвајање уставних амандмана. Као што је то случај и са Ганом, нова Комисија је инкорпорирала Сталну комисију за истраге, која је заправо најстарија институција омбудсмана у Африци, која датира још из 1966. године.<sup>513</sup> Комисији је обезбеђен јак мандат, те је једна од ретких афричких националних институција која је од 2003. године у континуитету акредитована у А статусу.

#### **6.2.8. Египат**

Египат је нарочито интересант пример. Мада је током дуге владавине Хоснија Мубарака (Hosni Mubarak) било много извештаја о кршењима људских права, због стратешког значаја ове државе за цео регион, и партнерског статуса који је Египат одржавао са САД, деценијама је било веома мало суштинског притиска на његов режим да унапреди стање људских права. Под калкулисаним притиском Европске уније, посебно након усвајања врло спорног закона о организацијама цивилног друштва 1999. године, али и стварања националних институција за људска права у осталим државама Северне Африке, Египат је почео да разматра могућност стварања такве институције. Почетком 2000. године, деловало је да ће убрзо до тога доћи, након изјаве тадашњег министра правде да националне институције за људска права представљају „изузетан пример

---

<sup>512</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 124.

<sup>513</sup> Више о Сталној комисији видети у, на пример: Bernard Frank, “The Tanzanian Permanent Commission of Inquiry - The Ombudsman“, *Denver Journal of International Law and Policy*, 2/1972, 255.



демократских реформи у арапском свету“.<sup>514</sup> Ипак, прошле су још три године до 2003. године када је донет Закон о успостављању Националног савета за људска права.<sup>515</sup> Како је Закон предвиђао независност Савета, а у његово чланство су били бирани респектабилни стручњаци, укључујући и бившег генералног секретара УН Бутроса Бутроса Галија, институција је успела да 2006. године обезбеди А акредитацију. У међувремену су посматрачи због пасивности Савета да испитује теже случајеве и системске проблеме закључили да је његова превасходна улога да сигнализира међународној јавности посвећеност Египта демократским реформама и људским правима, док је с друге стране, извршна власт задржавала суштинску контролу над њеним радом.<sup>516</sup> Промена режима у Египту 2011. године коинцидирала је са тренутком када је Савет требало да прође кроз реакредитацију. Због тектонских промена које су уследиле у држави, реакредитација се константно одлаже (последњи пут за прву седницу 2018. године). Остаје да се види на који начин Национални савет за људска права одговорити на промењене друштвене и политичке околности.

\*\*\*

Иако је португалски модел националне институције често инспирисао друге европске државе када су стварале његове пандане, не може се рећи да је извршио посебно снажан утицај на државе лусофонске Африке. Наиме, ниједна од шест држава у којима је португалски званични језик - Ангола, Капе Верде, Гвинеја Бисао, Мозамбик, Сао Томе и Принципе и Екваторијална Гвинеја – нема националну институцију акредитовану у А статусу.

### 6.3. Америка

У контексту националних институција за људска права, односно њихових регионалних мрежа, под „Америком“ се подразумевају и Северна и Јужна Америка као континенти.

---

<sup>514</sup> Tamir Moustafa, “Protests Hint at New Change in Egyptian Politics”, *Middle East Report*, 9 April 2004.

<sup>515</sup> Law No. 94 of 2003 Promulgating the National Council for Human Rights.

<sup>516</sup> Sonia Cardenas and Andrew Flibbert, “National Human Rights Institutions in the Middle East”, *Middle East Journal*, 3/59, 2005, 411-436.

Овај део рада подељен је у три целине: (1) Канада, (2) Латинска Америка и (3) Државе без националне институције. Канада је изабрана као представник Северне Америке, јер САД немају националну институцију у данас прихваћеном значењу те речи, док је Мексико обрађен у делу посвећеном Латинској Америци, који обухвата велики број држава са сличном језичком, културном и политичком традицијом.

### **6.3.1. Канада**

Готово истовремено са Новим Зеландом, и Канада је у другој половини седамдесетих установила институт „комисије за људска права“. Због тога ове државе деле титулу првака у овој области. Ове институције деле и то да су креиране пре свега мотивисани борбом против дискриминације, посебно расне, да би током година проширивале фокус на различита поља људских права. Као што ће бити показано и у случају Новог Зеланда, важну улогу у њиховом дубљем етаблирању имало је и приступање међународним уговорима из области људских права.<sup>517</sup>

Мада канадски Закон о људским правима (енг. *Human Rights Act*) није експлицитно спомињао међународне инструменте у области људских права, у пракси је институција успешно повезивала међународни и унутрашњи корпус људских права.<sup>518</sup>

За Канаду је карактеристично да је (федерална) Комисија за људска права заправо баштинила рад мноштва локалних комисија за људска права, које су још од 1960-их формиране широм Канаде: Онтарио (1961), Нова Шкотска (1967), Британска Колумбија (1969) и Њуфаундленд (1969).

Поред мноштва заједничких црта са институцијом са Новог Зеланда, канадски контекст дели једну важну сличност са латиноамеричким. Наиме, судови у Канади такође се нису традиционални исказивали као снажни браниоци

---

<sup>517</sup> Видети више у: Linda C. Reif, “The Domestic Application of International Human Rights Law in Canada: The Role of Canada’s National Human Rights Institutions” (467- 517), In Oonagh E. Fitzgerald (ed), *The Globalized Rule of Law: Relationships between International and Domestic Law*, Irwin Law, Toronto, 2006; Michelle Falardeau Ramsy, “Canadian Human Rights Commission” (453-458) and Gerard Savard, “Complaint Handling at the Canadian Human Rights Commission” (459-510), In Kamal Hossain (ed), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

<sup>518</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 86.

људских права, односно имали су немалих проблема у примени прописа са димензијом људских права<sup>519</sup>, те су и због тога комисије за људска права перципиране као користан додатак институционалној инфраструктури.

### 6.3.2. Латинска Америка

Мада неки аутори налазе претечу омбудсмана у Латинској Америци још код Инка, односно функције „*Trisciugisuy*” („онај који види све“), која је надгледала рад Империјалног савета<sup>520</sup>, непосредно успостављање института омбудсмана у овом региону доводи се у везу са иберијским, односно шпанским концептом омбудсмана. Данас готово све државе Латинске Америке имају националне институције за људска права моделоване по шпанском *Defensoría del Pueblo* примеру. Изузетак су Мексико, Чиле и Уругвај који су основали колективне органе, по комисијском моделу.

Табела 10 - Године настанка омбудсмана у Латинској Америци<sup>521</sup>

држава	година	држава	година
Гватемала	1985	Боливија	1994
Ел Салвадор	1991	Бразил	1995
Колумбија	1991	Никарагва	1995
Хондурас	1992	Панама	1997
Костарика	1992	Еквадор	1998
Мексико	1992	Венецуела	1999
Аргентина	1993	Парагвај	2001
Перу	1993	Уругвај	2008

Због свеprisутне институционалне инспирације коју им је пружио шпански омбудсман, неки посматрачи су латиноамерички прототип омбудсмана назвали „креолски омбудсман“.<sup>522</sup> Поред ослањања на шпански модел, заједничко највећем броју латиноамеричких омбудсмана је и то што су настајали као

<sup>519</sup> Robert Brian Howe and David Johnson (eds), *Restraining Equality: Human Rights Commissions in Canada*, Toronto University Press, Toronto, 2000, 39- 42.

<sup>520</sup> Lorena González Volio, “The Institution of the Ombudsman: The Latin American Experience”, *Revista IIDH*, 37/2003, 222.

<sup>521</sup> Erika Moreno, “The Contributions of the Ombudsman to Human Rights in Latin America, 1982–2011”, *Latin American Politics and Society*, 1/58, 2016, 100.

<sup>522</sup> Jorge Madrazo Cuellar, *El Ombudsman Criollo*, CNDH, Mexico City, 1996.

комбинација међународних притисака, одговара на неефикасност правосуђа, те тешка системска кршења људских права почињених под војним диктатурама карактеристичним за многе државе овог региона у периоду након Другог светског рата. У Латинској Америци, омбудсман се показао као важан фактор у процесима помирења и решавању друштвених конфликта.<sup>523</sup> Истовремено, перцепиран је као ефикаснији од судова у заштити људских права.<sup>524</sup>

У својој компаративној студији о омбудсменима 16 држава Латинске Америке, која је покривала временски период од 1982. до 2011. године, Морено (Moreno) је показала да су омбудсмани генерално имали веома позитиван утицај на заштиту људских права, али и на боље повезивање и грађење поверења између грађана и органа власти, али и да, у зависности од националног контекста, негде нису успевали да се изборе за своју независност, укључујући и довољна финансијска средства за рад.<sup>525</sup>

У неким државама Латинске Америке омбудсмани су успостављани да би се удовољило потребама за институционалним реформама, али без угрожавања укоревених интереса владајуће гарнитуре.<sup>526</sup> То је био пример у Хондурасу и Ел Салвадору, где су председници држава оснивали омбудсмане под притиском оптужби за масовно распрострањену корупцију и кршења људских права (Хондурас), односно као услов Мировног споразума<sup>527</sup> који је завршен грађански рат, у случају Ел Салвадора. Интересантно је да су обе институције после тромог почетка, имале периоде кад су биле снажне, да би се потом на дијаметралан начин развијале. Наиме, током периода када су омбудсмани били Лео Ваљадарес (Leo Valladares) у Хондурасу, односно Викторија Веласкез де Авилес (Victoria Velásquez de Avilés) у Ел Салвадору, обе институције су достигле високу репутацију и кредибилитет, јер се они нису либили да говоре о трагичној историји широко распрострањених кршења људских права, успоставили су ефикасне радне

---

<sup>523</sup> González Volio, *ibid*, 224-225.

<sup>524</sup> *Ibid*.

<sup>525</sup> Moreno, *ibid*, 98-120.

<sup>526</sup> Упоредити: Mark Ungar, *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2002, 37.

<sup>527</sup> Peace Accords signed by the Government of El Salvador and the Farabundo Martí Front for National Liberation (FMLN).

процедуре, радили како на заштити, тако и на унапређењу људских права, позивали политичке лидере на одговорност, и све то уз лимитиране буџете. Након истека њихових мандата, институције су кренуле различитим путевима. Омбудсман Хондураса је успео, упркос притисцима извршне власти, да одржи независност, успешно балансирајући између неопходне сарадње са међународним донаторима и одржавања „локалног власништва“ над институцијом.<sup>528</sup> С друге стране, истраживачи су једногласни у оцени да је у Ел Салвадору институција Омбудсмана готово у потпуности урушена након одласка Веласкез де Авилес са њеног чела, и то комбинацијом притисака на независност, кроз смањење буџета, али и избором новог руководства институције<sup>529</sup> које било незаинтересовано да настави путем који је утемељила претходна омбудсманка.<sup>530</sup> Штавише, нови омбудсман је пустио највећи број квалитетних службеника у институцији и потпуно прекинуо сарадњу са међународним институцијама које су јој пружале техничку подршку.<sup>531</sup>

Власти у неким државама Латинске Америке нису само кроз постављање себи блиских људи онемогућавали остваривање сврхе омбудсмана, већ и кроз одлагање и опструкцију избора. Примера ради, властима Парагваја требало је чак девет година да изабере првог омбудсмана<sup>532</sup>, у Еквадору је место омбудсмана било упражњено готово пет година<sup>533</sup>, док је у Перуу у два наврата по четири године на челу институције био вршилац дужности<sup>534</sup>. Занимљиво је и то што се више омбудсмана (Гватемала, Перу) кандидовало за председника државе.<sup>535</sup> Реч је

---

<sup>528</sup> Видети више у: Fredrik Uggla, “The Ombudsman in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, 3/36, 2004, 423-450.

<sup>529</sup> Едуардо Поланко (Eduardo Pefiate Polanco) је изабран 1998. године за омбудсмана.

<sup>530</sup> Више у: Michael Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies”, *Essex Human Rights Review*, 1/3, 29-45; Thomas Pegrām, “National Human Rights Institutions in Latin America: Politics and Institutionalization” (210-239), In Ryan Goodman and Tom Pegrām (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012; Michael Dodson and Donald Jackson, “Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Sahador and Guatemala”, *Latin American Politics and Society*, 4/46, 2004, 1-27.

<sup>531</sup> Uggla, “The Ombudsman in Latin America”, *ibid*, 434.

<sup>532</sup> Pegrām In Goodman and Pegrām, *ibid*, 237.

<sup>533</sup> Pegrām In Goodman and Pegrām, *ibid*, 239.

<sup>534</sup> Thomas Pegrām, “Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman”, *Oxford Development Studies*, 2/39, 2011, 231.

<sup>535</sup> Uggla, “The Ombudsman in Latin America”, *ibid*, 427.

о омбудсменима који су уживали велику подршку током свог мандата, због изузетног рада на подизању капацитета, репутације и независности институције.

Четири међусобно повезана фактора показала су се као посебно важна за дубље утемељење омбудсмана у Латинској Америци. Ови фактори једнако су релевантни и за друге регионе.

Први се односи на међународну донаторску помоћ (техничку и материјалну), која је одиграла веома важну улогу у омогућавању рада омбудсмана, посебно имајући у виду веома ограничене буџете институција. Нордијске земље, Холандија, Шпанија и UNDP су кроз различите програме помагале и даље помажу све омбудсмане Латинске Америке. Примера ради, Шведска је кроз своју развојну агенцију помагала свим државама региона, осим Костарике.<sup>536</sup> Други фактор је управо буџет институција, који је неретко смањиван као одговор на истрајност омбудсмана да испитују кршења људских права и указују на системске проблеме. Тако је Омбудсману Никарагве за само годину дана смањен буџет за 40%, као одговор на његове критике<sup>537</sup>, док је Омбудсман Гватемале истицао да се буџет користи за „дављење институције“.<sup>538</sup> У Латинској Америци постоје два начина одобравања буџета омбудсменима. Први је кроз Закон о буџету који Влада подноси Парламенту (то је случај у Хондурасу, Ел Салвадору и Колумбији, на пример), а други кроз сам буџет Парламента, што је пракса у Боливији и Костарики. Други модел се чини пригоднијим, јер се извршна власт, која је предмет контроле омбудсмана, потпуно искључује из ланца одлучивања (предлагања). Трећи фактор се односи на способност омбудсмана да, с једне стране, изгради ауторитет код оних које контролише, али и оних с којима мора да има ефикасну сарадњу (Парламент, Председник, Влада). Четврти фактор тиче се тога колико омбудсман успева да изради кредибилитет међу грађанима, чија права треба да штити и унапређује, али и међу цивилним друштвом, као својим главним партнером.

---

<sup>536</sup> Према: Lena Blomquist och María-Luisa Bartalomei and Fredrik Ugglа, *Evaluation of Swedish Support to the Ombudsman Institutions in Latin America*, Swedish Institute for Public Administration, Stockholm, 2002.

<sup>537</sup> The Economist, “Democracy's New Battleground”, 16 December 2000.

<sup>538</sup> Ugglа, “The Ombudsman in Latin America”, *ibid*, 435.

Коначно, предуслов за сва четири поменута фактора је успостављање и одржавање независности институције, као особине без које омбудсман престаје да буде омбудсман. Као што ће се видети из примера које следи, неке институције у томе махом успевају, попут Перуа, Боливије, Хондураса и Гватемале, док је већ наговештено да то није случај у Ел Салвадору, нити Колумбији, како су показала постојећа истраживања.<sup>539</sup> У наставку се пружају кључне информације о националним институцијама Гватемале, Мексика, Боливије, Перуа, Чилеа и Уругваја. Ових пет земаља је изабрано, јер се уз њихову помоћ може представити мозаик различитих контекста, форми и надлежности националних институција на тлу Латинске Америке.

### 6.3.2.1. Гватемала

Гватемала је прва држава у Латинској Америци која је успоставила Омбудсмана (шпа. *Procurador de los Derechos Humanos*). Учинила је то Уставом из 1985. године, прописавши му широке надлежности у заштити људских права. За разлику од Ел Салвадора, Гватемала није основала Омбудсмана као захтев Мировног споразума, већ у оквиру уставних реформи, спроведених током трајања грађанског рата, а под патронатом војних власти, које *су de facto* управљале државом од средине педесетих година 20. века. Истраживачи су сагласни да је Војска имала кључну улогу у обликовању друштва и државе током више деценија, те да је контролисала и саму постконфликтну транзицију, умногоме ограничавајући развој цивилних демократских институција.<sup>540</sup> У том смислу су све цивилне институције, па и први омбудсмани имали лимитирану самосталност и независност радећи у друштву које је и даље било сведок озбиљних кршења људских права. Иако је од старта деловао у отежаним условима, Омбудсману су дате значајне надлежности, укључујући контролу рада јавне управе, али и судова, чланова Конгреса, па и самог председника државе.<sup>541</sup> Како је Омбудсман постао уставна институција од самог оснивања, то му је давало додатну почетну снагу, али и онемогућавало законодавца да му самом променом закона „скрати крила“.

---

<sup>539</sup> Uggla, “The Ombudsman in Latin America”, *ibid*, 423-450.

<sup>540</sup> Видети више у: Susanne Jonas, *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and U.S. Power*, Westview Press, Boulder, 1991, 154-159; Rachel Sieder, *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies, University of London, London, 1998, 85.

<sup>541</sup> Dodson and Jackson, *ibid*, 13.

Поред тога, оправдано је очекивање да би покушаји одузимања уставног статуса изазвали неподељену осуду цивилног друштва и међународне заједнице. До данас се није десило да се у некој држави Латинске Америке омбудсману одузме уставни статус.

У првих десетак година постојања, Омбудсман је активно радио на свом утемељењу у самом друштву, као нова институција у политичко-правном систему. Важна прекретница за институцију уследила је 1996. године, када је потписан Мировни споразум<sup>542</sup>, којим је окончан грађански рат, један од најкрвавијих сукоба на тлу Латинске Америке који је однео преко 200.000 живота. Мировни споразум предвиђао је успостављање мисије УН (MINUGUA - United Nations Verification Mission in Guatemala), али и јачање институције Омбудсмана. И заиста, мисија УН је пружала значајну стручно-техничку подршку институцији током више од десет година. Нажалост, према мишљењу и истраживача и организација цивилног друштва, институција из овог аранжмана није изашла оснажена, и то кривицом самог Омбудсмана. Тако Угла наводи<sup>543</sup> да је за пад кредибилитета институције у доброј мери крив нови омбудсман, Хулио Аранго (Julio Arango), изабран 1996. Године. Исте године донет је и посебан Закон о Омбудсману<sup>544</sup>, којим је институцији потврђен статус независног органа са пуним мандатом у заштити и унапређењу права гарантованих Уставом. Иако је јавност очекивала пуно од Аранга, као познатог активисте за људска права, његови резултати су били и више него скромни, а рад обележен проблемима и контроверзним одлукама, укључујући и арбитрерно и нелегално отпуштање великог броја запослених.<sup>545</sup> Упркос напорима Уједињених нација да оснаже институцију посебно кроз помоћ у отварању регионалних и локалних канцеларија где су се кршења права најчешће и дешавала, Аранго је више био заинтересован за техничку опрему и промотивне активности, не упуштајући се у суштинско

---

<sup>542</sup> United Nations - Department of Public Information, *The Guatemalan Peace Agreements*, United Nations, New York, 1998.

<sup>543</sup> Uggla, "The Ombudsman in Latin America", *ibid*, 445-446.

<sup>544</sup> Law No. 212, *the Ley de la procuraduria para la defensa de los derechos humanos*.

<sup>545</sup> Dodson and Jackson, *ibid*, 16.



јачање капацитета институције.<sup>546</sup> Институција је и након одласка Аранга наредних година пролазила кроз институционалну кризу, којој није помогла ни законодавна власт, која је чак 2007. године реизабрала тадашњег омбудсмана Серхија Моралеса (Sergio Morales) на нов петогодишњи мандат, иако Закон забрањује могућност реизбора. Након избора новог омбудсмана Хорхеа де Леона (Jorge de Leon) 2012. године спроводе се значајније мере на јачању институције, које нису промакле ни Поткомитету за акредитацију, који је институцији маја 2013. године доделио А статус.<sup>547</sup> Де Леонови напори да ојача националну институцију за људска права су оцењени као „изузетни“<sup>548</sup>, посебно у подизању капацитета чак 36 локалне канцеларије у свих 22 округа Гватемале. Овакав развој буди наду у даље јачање институције.

### 6.3.2.2. Мексико

Мексичка Национална комисија за људска права (шпа. *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, CNDH) је посебно сликовит случај националне институције за људска права. Основана је као прва институција за људска права комисијског типа у Латинској Америци, још 1990. године и до данас остала једна од највидљивијих националних институција у свету. Представници Комисије су, као смо већ истакли раније у тексту, одиграли једну од кључних улога у писању Париских принципа, а сама Комисија је од 1999. године до данас у континуитету акредитована у А статусу. Ипак, далеко од тога да се Комисија може сматрати огледним примером. О томе сведоче и редовна забринутост и упозорења која је Комисија добијала током четири круга акредитације. Упркос томе, према процени

---

<sup>546</sup> Marcie Mersky, *Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Guatemala*, The International Council On Human Rights Policy, Review Meeting, Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations, Belfast, 7-8 March 2005, 16-17.

<sup>547</sup> Видети: International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 13-16 May 2013, para. 13-14.

<sup>548</sup> Press Conference by UN Deputy High Commissioner for Human Rights Flavia Pansieri in Guatemala, 22 May 2014, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14641&LangID=E>.

Поткомисије за акредитације, проблеми у раду Комисије нису прелазили праг потребан за снижавање рејтинга.<sup>549</sup>

Комисију је 1990. године основао председник Карлос Салинари де Гортари (Carlos Salinas de Gortari) с јасном жељом да овом новом институцијом подигне међународни рејтинг државе и свог режима, који није био перципиран као заштитник, већ кршилац људских права.<sup>550</sup> Комисија је изворно настала као део Министарства унутрашњих послова, да би уставним реформама 1992. године била етаблирана као независна од извршне власти. Закон о Комисији, донет исте године, прописивао је да је она независна у доношењу процедура за свој рад и располагању ресурсима.<sup>551</sup> И поред тога, према опсежном истраживању Финкел (Finkel), Комисија је све до краја деведесетих година остала „под снажном контролом владајуће странке“.<sup>552</sup> Када је након избора 2000. године дошло до смене готово седамдесетогодишње владавине режима Институционалне револуционарне партије (шпа. *Partido Revolucionario Institucional*, PRI) очекивало се да ће Комисија направити отклон од извршне власти и искористити свој пуни потенцијал. То се ипак није десило. Штавише, Комисија је у међувремену развила конфликтне односе са кључним организацијама цивилног друштва.<sup>553</sup> *Human Rights Watch* је 2008. године у свом опсежном извештају о раду Комисије, закључио да су њени резултати разочаравајући.<sup>554</sup> У Извештају је наведено да узрок тога није мањак ресурса, нити недостатак овлашћења.<sup>555</sup> Комисија има један

---

<sup>549</sup> Видети релевантне извештаје Поткомисије са седницаодржаних октобра 2006, октобра 2011. и новембра 2016. године, доступне на <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>.

<sup>550</sup> Видети: Christian Davenport and David A. Armstrong II, “Democracy and the Violation of Human Rights: A Statistical Analysis from 1976 to 1996”, *American Journal of Political Science*, 3/48 2004, 538-554; Alejandro Anaya Muñoz, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, 1/31, 2009, 35-58; Caroline Beer and Neil J. Mitchell, “Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital?“, *International Studies Quarterly*, 2/48, 2004, 293-312.

<sup>551</sup> Law on the National Human Rights Commission (шпа. *Ley de la Comision Nacional de los Derechos Humanos*).

<sup>552</sup> Jodi Finkel, “Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, *Human Rights Review*, 13/2012, 474.

<sup>553</sup> Finkel, *ibid*, 474.

<sup>554</sup> Human Rights Watch, *Mexico’s National Human Rights Commission: A Critical Assessment*, February 2008, [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208\\_1.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208_1.pdf).

<sup>555</sup> *Ibid*, 1.

од највећих буџета на свету и преко 1000 запослених, што је готово неупоредиво са било којом другом сличном институцијом. Према *Human Rights Watch*-у, проблем скромног утицаја Комисије на унапређење и заштиту људских права лежи у њој самој, тј. њеној пракси незамерања власти.<sup>556</sup> Овај закључак потврђују и друга истраживања. Тако Пеграм истиче да позамашан буџет Комисије није резултат финансијске независности, већ управо њене политике незамерања.<sup>557</sup> Финкел закључује да је кључна препрека истинској независности и повећању ефикасности и утицаја Комисије начин избора челника Комисије.<sup>558</sup> Наиме, Комисију бира Сенат, као горњи дом Парламента, и то, уколико жели тајним гласањем, па грађани и јавност не могу да позову на одговорност појединачне сенаторе. Омогућавањем тајног гласања отвара се простор за политичке махинације и тајне договоре, што је према истраживању Финкел и био случај у више прилика током избора Комисије.<sup>559</sup> Поред тога, чланови Сената не могу да буду реизабрани, па у закулисним договорима траже прилику да осигурају следећу функцију. Последица оваквог начина избора чланова Комисије је да они осећају лојалност према режиму који их бира, а не према грађанима које треба да штите управо од тог режима. То има далекосежне последице на рад Комисије.

### 6.3.2.3. Боливија

Боливијски омбудсман (шпа. *Defensor del Pueblo*) настао је 1998. године и моделован је по шпанском типу националне институције за људска права. Према општим оценама, ова институција је успела да се избори за веома важну улогу у боливијском друштвеном животу.<sup>560</sup> Таквом улогом заслужила је и А статус, који у континуитету ужива од 2000. године.

Мандат Омбудсмана је експлицитно повезан са људским правима. Устав Боливије прописује да је мисија институције да контролише поштовање права грађана од стране органа управе у целокупном јавном сектору, укључујући и

---

<sup>556</sup> *Ibid.*

<sup>557</sup> Pegram in Goodman and Pegram, *ibid*, 237.

<sup>558</sup> Finkel, *ibid*, 474.

<sup>559</sup> Finkel, *ibid*, 473-495.

<sup>560</sup> Pilar Domingo, "Weak Courts, Rights and Legal Mobilisation in Bolivia" (233-254), In Roberto Gargarella, Theunis Roux and Pilar Domingo (eds), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Ashgate, Burlington, 2006.

приватне ентитете који имају јавна овлашћења.<sup>561</sup> Устав дефинише и да Омбудсман штити и унапређује људска права.<sup>562</sup> У пракси, институција је свој мандат схватила инклузивно, тако да спроводи велики број промотивних кампања, упућује законодавне иницијативе и блиско сарађује са организацијама цивилног друштва.<sup>563</sup>

Успешно позиционирање ове нове институције у боливијском друштву везује се за прву омбудсманку Ану Марију Ромеро (Ana María Romero), која је обављала ову функцију од 1998. до 2003. године. Тако Доминго (Domingo) наводи да је омбудсман „у врло кратком временском периоду етаблирао себе као моћну независну контролну институцију“.<sup>564</sup> Након истека мандата Ромеро, власт је инсталирала свог протежеа за омбудсмана – Ивана Зегаду (Iván Zegada), али је заједно са падом са власти председника Санчеса де Лосаде (Sánchez de Lozada) и Зегада напустио функцију.<sup>565</sup> Након тога за омбудсмана је биран Валдо Албарасин (Waldo Albarracín), познати активиста за људска права, који је на том месту био до 2008. године. Његов мандат коинцидира са учвршћивањем власти Ева Моралеса. Иако је у овом периоду донекле опао утицај институције, она је ипак успела да задржи значајан јавни профил, кроз честе медијске кампање, делујући као медијатор и контролор власти, у иначе бурном политичком животу државе.<sup>566</sup>

Омбудсман је успео да учини себе доступним и видљивим грађанима, о чему сведочи и податак да је у периоду од 1999. до 2009. године, број притужби које је примао порастао са 5.500 на 15.000.<sup>567</sup> Омбудсман успева да реши велики број притужби кроз скраћени поступак, односно још током поступка контроле, што сведочи о његовом угледу међу институцијама које контролише. Онда када

---

<sup>561</sup> Bolivian Constitution of 2009, Art. 218-224, [https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia\\_2009.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf).

<sup>562</sup> Bolivian Constitution of 2009, Art. 218(1).

<sup>563</sup> Fredrik Uggla, “Through Pressure or Persuasion? Explaining Compliance with the Resolutions of the Bolivian Defensor del Pueblo“ (270-294), In Ryan Goodman and Tom Pegrām (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, 271.

<sup>564</sup> Domingo, *ibid*, 246.

<sup>565</sup> Uggla in Goodman and Pegrām, *ibid*, 275.

<sup>566</sup> *Ibid*, 276.

<sup>567</sup> *Ibid*, 278.

упути препоруку, према доступним подацима, проценат извршења је високих 75%.<sup>568</sup>

Омбудсман Боливије се показао ефикасним у заштити и унапређењу права на три начина. Прво, делујући као „јавни адвокат“, алармирао је органе управе на кршења права и генерално утицао на подизање културе људских права. Поступцима контроле допринео је да се у појединачним случајевима исправе пропусти. Како наводи Пеграм, један од алата које је користио је и јавно истицање у својим годишњим извештајима и медијима имена органа, функционера, односно службеника који су чинили пропусте. То је превентивно утицало на друге органе и њихове запослене.<sup>569</sup> Коначно, успешно је користио медије и сарадњу са цивилним друштвом да подигне своју видљивост, тиме и учини себе доступнијим грађанима.<sup>570</sup> Омбудсман Боливије илуструје како национална институција за људска права може успешно функционисати и у друштву обележеном економским, политичким и социјалним недаћама.

#### 6.3.2.4. Перу

Перуански Омбудсман (шпа. *Defensor del Pueblo*) представља ништа мање успешан пример националне институције за људска права од боливијског. Штавише, овај Омбудсман је настао и растао у још неповољнијим условима ауторитарног контекста. Ипак, успео је да се позиционира као кључни механизам за хоризонталну одговорност, односно снажан демократски актер у изразито недемократском окружењу. Резултат тога је и акредитација у А статусу, коју ова институција има од 2007. године до данас.

Омбудсман је успостављен Уставом из 1993. године, којим су му дата овлашћења карактеристична за хибридног омбудсмана иберијског типа.<sup>571</sup> Омбудсмана бира двотрећинска парламентарна већина, има парламентарни имунитет, право да подноси законодавне иницијативе, а органи су дужни да

---

<sup>568</sup> *Ibid*, 290.

<sup>569</sup> Thomas Pegram, “Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman“, *Oxford Development Studies*, 2/39, 2011, 229-251.

<sup>570</sup> Moreno, *ibid*, 101.

<sup>571</sup> Art. 161-162, Peru's Constitution of 1993 with Amendments through 2009, [https://www.constituteproject.org/constitution/Peru\\_2009.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en).

сарађују са њим. Парламент одобрава буџет институције. Према доступним подацима, за разлику од својих афричких, али и неких латиноамеричких пандана, омбудсману буџет није смањиван као одмазда за његов критички рад, док је истовремено у континуитету добијао и средства из међународних извора.<sup>572</sup>

Устав којим је основан Омбудсман донет је током владавине Алберта Фуџиморија (Alberto Fujimori), који је дошао на власт након победе на изборима 1990. године и пада Гарсијиног (Alan García) режима (1985-1990). Успостављање Омбудсмана је дошло као изненађење и више по инерцији праксе околних држава и снажног међународног утицаја.<sup>573</sup> У првим годинама постојања, односно до пада Фуџиморија са власти 2000. године, Омбудсман је, по мишљењу неких посматрача, био једина демократска институција у држави.<sup>574</sup> Институција је настала у околностима унутрашњег сукоба током 1980-их, односно економске кризе током 1990-их. У периоду настајања институције и даље су се осећале негативне последице и општа атмосфера страха проузрокована деловањем терористичке организације *Sendero Luminoso*, али и бруталног одговора државе, што је навело једног од највећих политиколога Латинске Америке, Гиљерма О`Донела (Guillermo O'Donnell) да те делове територије назове „браон зоне“, просторима у којима су либералне гаранције и владавина права одсутне, односно где се врше тешка кршења људских права.<sup>575</sup>

У таквим околностима, мало ко је очекивао да ће Омбудсман истински заживети. Први омбудсман, Хорхе Сантистеван (Jorge Santistevan) рекао је да је 1993. године мало ко знао ишта о Омбудсману у Перуу и није му придавао ни најмање пажње.<sup>576</sup> Сигурно ни Фуџимори није могао да претпостави колико ће важну улогу у демократизацији и јачању владавине права одиграти ова млада институција.

---

<sup>572</sup> Pegram, "Accountability in Hostile Times", *ibid*, 79.

<sup>573</sup> Посебно је Светска банка лобирала за успостављање Омбудсмана.

<sup>574</sup> Coletta Youngers, "Promoting Human Rights: NGOs and the State in Peru", In John Crabtree (ed), *Making Institutions Work in Peru*, Institute of Latin American Studies, London, 2006, 170.

<sup>575</sup> Guillermo O'Donnell, *On the State, Democratization and some Conceptual Problems*, The Helen Kellogg Institute, Working Paper 192, 1993.

<sup>576</sup> Pegram, "Accountability in Hostile Times", *ibid*, 56.

Сантистеван, искусни дипломата, изабран је 1996. године и био је на позицији до 2000. године и председничких избора, на којима се и сам кандидовао. Иако није успео да победи Фуџиморија, то је ипак успео други кандидат, Алехандро Толедо Манрике (Alejandro Toledo Manrique), преводећи Перу у демократску транзицију. Сантистеван је током свог мандата успео да одлично позиционира институцију, осигуравајући и себи значајну популарност, и то са разлогом. Успешно је успевао да меандрира у тескобном политичком контексту. Сантистеван је регрутовао веома квалификоване сараднике. Разумео је да су највећи проблеми током Фуџиморијеве власти били у сфери политичко-грађанских права и милитаризованости друштва. Стога му је фокус био на борби против тортуре, слободи медија, реформи војног правосудног система, односно укидању обавезног служења војног рока.<sup>577</sup> У том политичком контексту, Омбудсман је био практично једина за грађане доступна и респонсивна институција. Многи су Сантистеванову одлуку да се кандидује на изборима критиковали, плашећи се да ће то ослабити институцију. И заиста, управо се транзиција између првог и другог омбудсмана може сматрати лакмус папиром за суштинску изграђеност институције.

Након промене власти, односно подношења оставке Сантистевана, Омбудсман је наставио да утиче на оснаживање владавине права у периоду демократске транзиције током режима Алехандра Толеда (2001-06) и Алана Гарсије (2006-11), упркос томе што је чак четири године био у в.д. стању. Валтер Албан је био вршилац функције омбудсмана све до избора бивше премијерке Беатрис Мерино Лусеро (Beatriz Merino Lucero) на ту функцију у септембру 2005. године. Значајно је напоменути да је институција успешно преживела период у којем није имала руководиоца у пуном мандату. Потребно је истаћи да су све три личности које су биле на челу институције до 2011. године искористиле своје личне и професионалне квалитете и искуство у служби институције. Сантистеван је етаблирао институцију; Албан као вишедеценијски борац за људска права са високом репутацијом водио је институцију у *interregnum*-у, али и ширио утицај институције у унутрашњости државе отварајући локалне канцеларије; док је посебно позитивно изненађење представљала Морено, за коју је било оправданих

---

<sup>577</sup> Pegram, "Weak Institutions", *ibid*, 235.

страхова да ће као каријерна политичарка нарушити независност институције. Ипак, она је изненадила критичаре својим оштрим критичким приступом и фокусом на структурална кршења људских права и пропусте у здравству и животној средини, али и снажнијој борби против дискриминације.<sup>578</sup> Морено је оживела значај спровођења препорука Комисије за истину и помирење, чији је Омбудсман правни наследник, чиме је допринела напорима да се друштво ослободи духова прошлости. Након што је 2011. године истекао мандат Морено, Парламент није одлучивао о њеном реизбору, нити изабрао другог кандидата. Институцију је до избора новог омбудсмана водио дотадашњи заменик омбудсмана Едуардо Вега (Eduardo Vega). Перу је добио новог омбудсмана тек септембра 2016. године, после чак пет година у в.д. стању. За новог омбудсмана изабран је Валтер Гутјерес (Walter Gutierrez).<sup>579</sup>

Упркос другом дужем периоду без руководиоца институције у свега 15 година, Омбудсман се показао као веома отпоран на те изазове и успео је да одржи висок ниво рада, померајући фокус са грађанских на економско-социјална права, како су друштвене неједнакости почињале да буду све већи извор конфликта. На тај начин институција је деловала као стабилан медијатор између власти и друштва, у условима честих промена владајућих коалиција.

Сумарно посматрано, Омбудсман Перуа је успео да се позиционира као независан и упоран „људскоправашки“ актер у друштву оптерећеном бројним проблемима. За то је у великој мери заслужно вођство институције које је увек успевало да прагматичним приступом максимизује ефекте свог рада уз оптимално коришћење ресурса, промовишући притужиоце као истинске жртве недела државе, уместо као какве субверзивне елементе како су некад називани.<sup>580</sup> Такође, Омбудсман је инсистирао на решавању структуралних и системских проблема, уз блиску везу са медијима и цивилним друштвом. Делујући у незахвалном политичком контексту, посебно током првих година рада у Фуциморијевом режиму, вођству институције се мора одати признање да је успело да успешно да

---

<sup>578</sup> Pegram, “Weak Institutions”, *ibid*, 232.

<sup>579</sup> Више о томе видети у: “Peru Elects Ombudsman for First Time in Five Years“, *Peru Reports*, 8 September 2016, <https://perureports.com/2016/09/08/peru-elects-ombudsman-first-time-five-years/>.

<sup>580</sup> Pegram, “Weak Institutions”, *ibid*, 245.



задржи независност, истовремено пажљиво бирајући битке против режима и подижући своју видљивост и углед у друштву. Многе сличне институције то нису успеле.

### 6.3.2.5. Чиле

Утицај Париских принципа вероватно је најочљивији у одлуци власти Чилеа да оснују националну институцију за људска права. За разлику од других латиноамеричких држава, које су следиле шпански модел омбудсмана и притом креирале своје институције пре усвајања Париских принципа, Чиле је то урадио тек 2009. године, пратећи слово по слово овај међународни стандард, и то како у његовим добрим, тако и нешто несрећнијим одредбама. Чиле је, наиме, основао Национални институт за људска права (шпа. *Instituto Nacional de Derechos Humanos*), те му је експлицитно предвидео надлежности које омбудсмани, по правилу, праксом остварују, али им нису декларативно унете у законе. Овде се мисли на сарадњу са цивилним друштвом и међународним механизмима за људска права, односно улогу у хармонизацији међународног и унутрашњег права. Да је акредитација као националне институције за људска права била водиља властима Чилеа приликом дизајнирања институције говори изјава председника државе да „нови закон узима у обзир компаративне моделе и стриктно поштује Париске принципе“.<sup>581</sup>

Док с једне стране чилеански Национални институт за људска права има посебно јаку функцију унапређења људских права, заштитна функција му је у великој мери ослабљена тиме што му није дата надлежност да прима и разматра индивидуалне притужбе, нити да упућује препоруке, по чему одскаче у односу на остатак региона. Чилеанске власти су то правдале чињеницом да је квази-судска надлежност предвиђена као додатни, необавезни, критеријум у Париским принципима<sup>582</sup>, што јесте формално тачно.

Организације цивилног друштва, али и ОНСНР критиковали су одлуку Чилеа да не пропише надлежност Института да разматра индивидуалне притужбе. Тако је Центар за људска права Универзитета Дијега Порталес у свом Годишњем

<sup>581</sup> Наведено према: Katerina Linos and Tom Pegram, “The Language of Compromise in International Agreements“, *International Organization*, 3/70, 2016, 612.

<sup>582</sup> *Ibid*, 613.

извештају о људским правима у Чилеу за 2008. годину због тога упитао: „Да ли се Национални институт за људска права уопште може сматрати аутентичном националном институцијом за људска права?“. <sup>583</sup> Институт је довео и питање независност Института <sup>584</sup>, због чињенице да председник Републике поставља два од седам чланова Савета Института. <sup>585</sup> Упркос овим замеркама, не може се рећи да правна основа за рад Института одступа значајније од Париских принципа. Тог става је био и Поткомитет за акредитацију када је доделио А статус Институту 2012. године.

Иако је Чиле успоставио националну институцију за људска права у форми Института тек 2009. године, то не значи да дискусије о томе нису вођене раније и са другачијим предлозима.

Још током Пиночеовог режима (1973-1990), посебно након 1985. године, организације цивилног друштва су заговарале увођење националног омбудсмана. Исти предлози су понављани и након пада Пиночеа, почевши од уставних реформи 1991. године, преко различитих иницијатива председника државе, прво Едуарда Фреја Руис-Таглеа (Eduardo Frei Ruiz-Tagle) током 1997. године, потом и Рикарда Лагоса (Ricardo Lagos), почетком 2003. године. <sup>586</sup> Током средине 2000-их иницијативе о омбудсману су почеле да замиру, на уштрб оних које су се залагале за другачији концепт. На подизање интересовања јавности за ову тематику значајно су утицали и други догађаји из сфере људских права, односно суочавања са прошлoшћу. Овде се у првом реду мисли на укидање имунитета Августу Пиночеу (2004), као и објављивање извештаја Националне комисије за политичка затварања и тортуру 2005. године, на више од 1.200 страна. <sup>587</sup>

---

<sup>583</sup> Centro de Derechos Humanos - Universidad Diego Portales, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile*, 2008, 22.

<sup>584</sup> *Ibid.*

<sup>585</sup> National Congress of Chile, law no. 20,405, “Del Instituto Nacional de Derechos Humanos”, 10 December 2009, Article 6.

<sup>586</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 177.

<sup>587</sup> Видети више у: “National Commission on Political Imprisonment and Torture, the Valech Commission / Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, Comisión Valech (Chile)” (285-235), In Lavinia Stan and Nadya Nedelsky (eds, *Encyclopedia of Transitional*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Као резултат те пробуђене дискусије, Парламенту је 2005. године представљен Закон о Националном институту за људска права. Међутим, прошло је још четири године до тренутка усвајања овог Закона. Као важна прекретница узима се седница Савета УН за људска права на којој је Чиле прошао кроз Универзални периодични преглед (UPR), 2009. године, када су представници Владе потврдили да ће ускоро бити успостављена институција која ће испуњавати Париске принципе.

Закон је коначно усвојен и за првог челника Института постављен је Роберто Гаретон (Roberto Garretón), међународно признати стручњак за људска права, који је радио и као представник ОНСНР-а за Латинску Америку. Интересантно је да је и сам Гаретон, радећи за ОНСНР, критиковао чињеницу да Институту није дата квази-судска надлежност.<sup>588</sup> И након почетка рада Института, цивилно друштво и посебно ОНСНР наставили су заговарањем успостављања омбудсмана, како би грађани имали независну институцију којој би могли да се обрате подношењем индивидуалне притужбе.<sup>589</sup>

Комбинација међународног притиска, заговарања цивилног друштва и транзиционих захтева довела је до успостављања националне институције за људска права у Чилеу, експлицитније него игде вођена словом Париских принципа. То указује на њихову снагу као међународног стандарда.

#### 6.3.2.6. Уругвај

Уругвај, уз Чиле, спада међу последње државе Латинске Америке које су основале националну институцију за људска права. Као и у Чилеу, пресудан утицај на дизајн институције имали су Париски принципи. Уругвај је Законом из децембра 2008. године<sup>590</sup> основао Национални институт за људска права и Омбудсмана Уругваја (шпа. *La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo*). Институција је од 2016. године акредитована у А статусу.

Институт је основан као независан државни орган, с мандатом да штити и унапређује сва људска права, у складу са Уставом и међународним правом. Како

---

<sup>588</sup> Linos and Pegram, "The Language of Compromise", *ibid*, 613.

<sup>589</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 178.

<sup>590</sup> Law N° 18,446.

је овом институцијом апсорбован и Омбудсман, за разлику од чилеанског Института, ова форма националне институције има квази-судску надлежност. Институт додатно надгледа спровођење прописа, односно усаглашеност закона, управне праксе и јавних политика са међународним стандардима за људска права.<sup>591</sup> Институт од 2012. године обавља и послове Националног механизма за превенцију тортуре, у складу са Опционим протоколом уз Конвенцију УН против тортуре.

Занимљиво је да је контекст оснивања, односно касног успостављања националне институције за људска права у Уругвају заправо ближи развијеним европским државама, него латиноамеричким. Уругвај је након демократске транзиције 1985. године, за латиноамеричке прилике, имао стабилну репутацију државе са високим стандардом остваривања људских права. Због тога све до средине 2000-их, држава није притискивана ни од стране међународних инстанци да успостави националну институцију.

Ситуација је почела да се мења тек негде 2005. године, што коинцидира са сличним развојем у Чилеу. Нова Влада Уругваја поставила је људска права као приоритет, креирајући и посебно Одељење за људска права у оквиру Министарства културе и образовања. Исте године започеле су дискусије о могућем моделу националне институције у Уругвају. ОНСНР је током 2005. и 2006. године помагао израду Нацрта закона, који је експлицитно реферисао на Париске принципе, и организовао је посебне дискусионе радионице.<sup>592</sup> Нацрт закона је ушао у парламентарну процедуру 2007. године. Дебата је потрајала још две године, све до краја 2008. године. Слично као и у Чилеу, UPR је одиграо важну улогу у коначном успостављању националне институције за људска права. Наиме, 12 држава је упутило Уругвају експлицитну препоруку да оснује националну институцију. Уругвај је прихватио све препоруке, тиме чинећи пресудан корак ка рођењу националне институције за људска права.

---

<sup>591</sup> United Nations, *Common Core Document forming Part of the Reports of States Parties - Uruguay*, HRI/CORE/URY/2016, 8 November 2016, para. 56-59.

<sup>592</sup> Francesca Jessu and Koffi Kouate, *Evaluation of OHCHR Support to National Human Rights Institutions*, Final Report, October 2015, <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/Evaluation/NHRI.pdf>.

### 6.3.2.7. Државе без (акредитоване) националне институције

И поред свеprisутне утемељености националних институција у Латинској Америци, неколико држава се „опиरे“ овом тренду. Ситуација са Бразилом је чудновата. Неки аутори сматрају да Бразил има националну институцију за људска права у форми *Ministério Público*<sup>593</sup>, који се тешко може превести, посебно због тога што се у овој институцији на неки начин конзумирају омбудсман, тужилац и јавни правобранилац. Упоредно правно је тешко наћи пандан овој институцији, која је Уставом Бразила из 1988. године дефинисана као „стална институција, кључна за правосудну функцију државе, чији је задатак да штити правосудни поредак, демократски режим и индивидуална права“.<sup>594</sup> Ипак, раширенији је став да се ова институција не може сматрати националном институцијом за људска права. Штавише, бројни аутори су ову институцију називали „мистеријом“<sup>595</sup>, због своје специфичне природе. Ова институција није акредитована од стране Поткомитета за акредитацију.

Поред Бразила, још неколико држава није основало националну институцију за људска права на америчким континентима, додуше из различитих разлога. Реч је о Бахамима, Сент Винсенту и Гренадинима, Доминиканској Републици, Куби и САД. Док су Бахами и Сент Винсент и Гренадини то правдали малом величином територије, односно бројем становништва и непотребношћу постојања такве институције, Куба је упркос позивима међународне заједнице, изражене и током UPR-а, давала магловите и неодређене одговоре у вези са својом намером да оснује такву институцију. Такве неодређености није било код САД, које су експлицитно рекле да „не планирају да оснују јединствену

---

<sup>593</sup> Eliezer Gomes da Silva, *Human Rights at the State Level: National Human Rights Institutions and Ministérios Públicos in Latin America – beyond the Paris Principles*, 2014, Yale University, [https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA14\\_Silva\\_CV\\_Eng\\_20140522.pdf](https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA14_Silva_CV_Eng_20140522.pdf).

<sup>594</sup> Article 127, Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014, [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2014.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf).

<sup>595</sup> Salo V. Coslovsky, “Relational Regulation in the Brazilian Ministério Público: The Organizational Basis of Regulatory Responsiveness”, *Regulation & Governance*, 5/2011, 70-89; Barbara Hudson, “Regulating Democracy: Justice, Citizenship and Inequality in Brazil” (283-305), In Hanna Quirk, Toby Seddon and Graham Smith (eds), *Regulation and Criminal Justice – Innovations in Policy and Research*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; Maria Tereza Sadek and Rosângela Batista Cavalcanti, “The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability” (201-227), Scott Welna and Christopher Mainwarin (eds), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

националну институцију за људска права“.<sup>596</sup> Ситуација са Доминиканском Републиком је нарочито занимљива. Иако је још 2001. године Законом<sup>597</sup> успостављен Омбудсман и уставима из 2010, односно 2015. године конституционализован<sup>598</sup>, омбудсман још ниједном није био биран, што у континуитету наилази на осуду међународне јавности.<sup>599</sup>

\*\*\*

У Латинској Америци, националне институције за људска права су осниване у сложеном друштвено-политичком контексту. У неким државама су успостављане док је још ауторитарни режим био на власти, за потребе подизања угледа у међународној заједници и доказивања посвећености људским правима, док су у другим креиране управо као део ширег процеса суочавања са прошлошћу, односно последицама системских кршења људских права. У тим случајевима су националне институције често баштиниле, суштински, а некад и формално, рад комисија за помирење и истину.<sup>600</sup>

Као што је показано, већина држава Латинске Америке је усвајала шпански модел омбудсмана као организациони и институционални модел националне институције за људска права. Иако је овај модел настао доста пре доношења Париских принципа, он у потпуности задовољава све међународне стандарде, па је један од најраширенијих у свету. Државе, које су пак успостављале своје националне институције након Париских принципа, а нису се опредељивале за омбудсмана, врло су пажљиво следиле слово овог међународног стандарда, како би обезбедиле усклађеност са њим.

---

<sup>596</sup> Addendum of the United States of America to the Report of the Working Group on its Universal Periodic Review, 31 August 2015, <https://geneva.usmission.gov/2015/09/01/addendum-of-the-united-states-of-america-to-the-report-of-the-working-group-on-its-universal-periodic-review/>. За САД, видети још у: Cardenas, 2014, *ibid*, 210-212.

<sup>597</sup> Law 19-01.

<sup>598</sup> Articles 190-192, Dominican Republic's Constitution of 2015, [https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican\\_Republic\\_2015.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015.pdf?lang=en).

<sup>599</sup> Видети на пример: *Amnesty International, Dominican Republic: The Office of the Ombudsman Must be Urgently Established*, 13 August 2012, <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2012/08/dominican-republic-office-ombudsman-must-be-urgently-established/>.

<sup>600</sup> О комисијама за помирење видети више у, на пример: Todd Landman, *Studying Human Rights*, Routledge, London, 2006; Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions: 1974 to 1994: A Comparative Study", *Human Rights Quarterly*, 4/16, 1994, 597-655.

Генерално посматрано, у Латинској Америци су националне институције успеле да се позиционирају као снажан демократски актер у друштву, са вишим степеном поверења грађана у њих него у правосуђе, што опет није добар индикатор за општу оцену степена консолидованости демократије и остваривања владавине права. Националне институције за људска права допринеле су прихватању плурализма, подизању свести о значају одговорности и суочавања са прошлошћу, али и постале поуздан партнер организацијама цивилног друштва и међународним институцијама.

Главни изазов за националне институције остаје наметнута потреба да се константо боре за очување свог формалног и фактичког положаја у правно-политичком систему, те очување независности у условима честих избора и промена власти у постауторитарним системима. У том смислу је показано да је необично важно да руководиоци институција, односно омбудсмани и председавајући комисија/института буду људи од личног и професионалног интегритета и искуства, способни да сигурно плове кроз немирне воде латиноамеричких држава.

#### **6.4. Азија и Пацифик**

Посматрано у односу на укупан број држава који обухвата, азијско-пацифички регион има најмањи број акредитованих националних институција за људска права. Укупно 28, од чега 15 у А статусу. Као што је случај и са Африком, с којом у доброј мери дели колонијалну прошлост, чак 12 од 15 институција у највишем статусу су комисије за људска права. Поред њих „провукла“ су се и два омбудсмана (Источни Тимор и Самоа) и један центар (Јордан).

Историја националних институција у азијско-пацифичком региону датира још од седамдесетих и осамдесетих година, када су Нови Зеланд, Аустралија и Филипини основали своје комисије за људска права, да би деведесетих девет држава креирало сличне институције: Индија, Индонезија и Палестина 1993; Иран 1995; Шри Ланка 1996; Фиџи, Непал и Тајланд 1997; и Малезија 1999. Током прве деценије 21. века тренд је настављен.

Иако је Азија једини (стално насељени) континент без свог регионалног система за људска права, још током деведесетих препозната је важност успостављања националних институција, укључујући преко Декларације из Бангкока и путем оснивања Азијско-пацифичког форума, о чему је већ било речи.

Азијско-пацифички форум је, можда више него било која друга регионална мрежа националних институција, утицао на ширење овог институционалног концепта. Такође, и на овај део света снажно су утицале транснационалне норме и глобална пракса УН, посебног због недостатка регионалног механизма за људска права.

У наставку се хронолошким редом представља контекст оснивања националних институција у неколико кључних држава, бираних према критеријумима релевантности за шири процес пролиферације овог типа институција, посебних карактеристика подрегиона, односно неких националних посебности, због којих се истичу у ширем мозаику.

#### ***6.4.1. Нови Зеланд и Аустралија***

Прва држава у азијско-пацифичком региону, али и међу државама Комонвелта, која је основала Комисију за људска права била је Нови Зеланд – 1977. године. Као и многе афричке и латиноамеричке државе, Нови Зеланд је основао националну институцију из „међународног разлога“. Међутим, овај разлог је у случају Новог Зеланда сасвим другачије природе. Наиме, као и у другим државама Комонвелта, и Нови Зеланд је прихватио дуални концепт односа унутрашњег и међународног права, који захтева да се међународно право инкорпорира кроз домаће законодавство да би имало правну снагу у унутрашњем правном поретку. У том смислу, оснивање националне институције у овој земљи дошло је као резултат ратификације Међународног пакта о политичким и грађанским правима, који је транспонован у национално право, између осталог, и Законом о Комисији за људска права из 1977. године. Неколико година пре тога, Нови Зеланд је ради имплементације Конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације донео Закон о расним односима (1971), односно основао институт Расног миритеља (енг. *Race Conciliator*). Касније је доношењем новог Закона о људским правима (1993) инкорпорирао Расног миритеља у Комисију за



људска права, да би коначно ову институцију додатно ојачао амандманима из 2001. године.<sup>601</sup>

Комисија је од самог оснивања, али и касније, имала пре свега функцију антидискриминаторног тела, што је очекивано како је настала на крилима два међународна уговора (ССРР и CERD).<sup>602</sup> Такође, комисијски модел одговара британској традицији „истражних комисија“. <sup>603</sup>

За разлику од многих држава које су оснивале националне институције као одговор на масовна кршења људских права у прошлости, Нови Зеланд није имао те проблеме у новијој историји, већ је, како је то 1967. године навео Волтер Гелхорн (Walter Gellhorn) желео да оснује такву институцију да спречи неко будуће проблеме.<sup>604</sup>

Комисија је независна у свом раду, чини је до осам комесара, укључујући и главног комесара. Поред главног, још два комесара су запослена са пуним радним временом: комесар за једнаке могућности запошљавања и комесар за расна питања. Осталих пет комесара раде непуно радно време. Комисија има широке надлежности и као што је случај са другим националним институцијама комисијског типа, више је окренута унапређењу људских права системским приступом, него што се бави појединачним кршењима људских права.

Новозеландска Комисија за људска права једна је од водећих у Азији, али и глобално. Бивша главна комесарка Рослин Нунан (Rosslyn Noonan) председавала је GANHRI-јем.

Четири године након Новог Зеланда, и Аустралија је основала институцију која је била претеча данашње Аустралијске комисије за људска права (енг. *Australian Human Rights Commission*). То је Комисија за људска права основана 1981. године, као антидискриминаторно тело креирано како би се међународно

---

<sup>601</sup> Закон из 1993. са амандманима закључно са 2017. годину доступан на <file:///C:/Users/Korisnik/Desktop/New%20Zealand%20Human%20Rights%20Act%201993.pdf>.

<sup>602</sup> Видети више о томе у: John Hucker, “Antidiscrimination Laws in Canada: Human Rights Commissions and the Search for Equity”, *Human Rights Quarterly*, 19/1997, 547- 71.

<sup>603</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 86.

<sup>604</sup> Walter Gellhorn, *Ombudsmen and Others: Citizens' Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1967, 103.

прихваћене обавезе инкорпорирале у унутрашњи правни систем државе.<sup>605</sup> Како је касније Аустралија приступала различитим међународним уговорима из области људских права, тако се трансформисала и Комисија, мењајући своје име, али и ширећи опсег права које штити и унапређује.

Комисија данас одговара само Парламенту, има и истражну надлежност, може да учествује у раду судова, али је и веома активна кроз функцију едукације, истраживања и подизања свести јавности о значају људских права. Комисија поступа и по притужбама на рад федералних органа, али их решава кроз процес мирења.<sup>606</sup> Судови су основни механизам за индивидуалне (при)тужбе. Комисија може да учествује у процесима као *amicus curiae*.<sup>607</sup>

Последња велика реформа институције спроведена је 2008. године када је Комисија променила свој „корпоративни идентитет“, усвајајући ново име (Аустралијска комисија за људска права), управо с намером да нагласи своје дomete на читавој територији ове федералне државе. Комисија има осам комесара, на челу са главним комесаром. Осталих седам је специјализовано, и то за: Аборигине и Острвљане Торесовог мореуза; старосну дискриминацију; права детета; дискриминацију особа са инвалидитетом; људска права; расну дискриминацију; и родну дискриминацију.

#### 6.4.2. Филипини

После Новог Зеланда и Аустралије, Филипини постају трећа држава у азијско-пацифичком региону која је добила националну институцију за људска права. Комисија за људска права основана је 1987. године, и то Уставом, чиме постаје прва конституционализована национална комисија у свету.<sup>608</sup> Разлози за оснивање Комисије на Филипинима су били тројаки: уставне промене, међународне обавезе и историја организованог државног насиља.<sup>609</sup> Филипини су

---

<sup>605</sup> Више о томе у: Jude Wallace and Tony Pagone (eds), *Rights and Freedoms in Australia*, Federation Press, Sydney, 1989.

<sup>606</sup> Видети више: <https://www.humanrights.gov.au/complaint-information>.

<sup>607</sup> Више о заштитној функцији Комисије у: John von Doussa, “The Protection Role of the Australian Human Rights Commission” (1-21), In Bertrand G. Ramcharan (ed), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Brill, 2005.

<sup>608</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 98.

<sup>609</sup> *Ibid*.

донели нови Устав након свргавања диктатора Фердинанда Маркоса (Ferdinand Marcos), који је владао више од двадесет година. Годину дана пре доношења Устава држава је ратификовала Међународни пакт о грађанским и политичким правима. Пре оснивања Комисије за људска права, непуних годину дана је постојао Председнички комитет за људска права који је установио нови председник Корасон Аквино (Corazon Aquino). Тај Комитет је настао као одговор на једну од резолуција Уједињених нација, којом су државе чланице позване да оснују, односно оснаже националне институције за људска права.<sup>610</sup> Оснивање Комисије свакако је помогло и бољој међународној слици државе, која је грчевито тражила финансијску и другу помоћ у првим годинама након свргавања Маркоса.

За разлику од аустралијске и новозеландске комисије, Комисија за људска права Филипина је одмах добила широке надлежности<sup>611</sup>, које су укључивале комплетан опсег људских права.<sup>612</sup> Штавише, неки посматрачи су због свеобухватног мандата и уставне снаге, Комисију за људска права Филипина означили као „нову фазу у еволуцији националних институција у земљама у развоју“.<sup>613</sup> Ипак, као што је случај и са другим комисијама за људска права, и филипинској је фокус у почетку био више на функцији унапређења, него заштите. То се донекле променило у другој половини деведесетих, након више извештаја који су указивали на неефикасност, политику незамерања власти и зависност Комисије.<sup>614</sup> Ти извештаји су се само наставили на претходне критике да Комисија није смела да се бави кршењима људских права која је чинила војска током претходног режима. Као одговор на растуће критике изменама прописа, квазисудска надлежност коју је Комисија формално имала још од Устава из 1987.

---

<sup>610</sup> Abraham F. Sarmiento, *Journey of a Retired Supreme Court Justice*, University of the Philippines Press, QuezonCity, 2008, 29.

<sup>611</sup> Purificacion C.V. Quisumbing, “The Protection Role of thePhilippines Human Rights Commission” (155-163), In Bertrand G. Ramcharan (ed), *The Protection Role ofNational Human Rights Institutions*, Brill, 2005; Hugo Stokke, *Taking the Paris Principles to Asia: A study of Three Human Rights Commissions in Southeast Asia: Indonesia, Malaysia and the Philippines*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2007, 7-13.

<sup>612</sup> Видети: The Constitution of the Republic of the Philippines, Section 17.

<sup>613</sup> Canadian Human Rights Foundation, *Working with National Human Rights Commissions Overseas: The Role of Canadian Expertise and Resources*, CHRF, Ottawa, 1998, 8.

<sup>614</sup> Видети на пример: Amnesty International, *The Philippines— Not Forgotten: The Fate of the “Disappeared*, Amnesty Publications, London, 1996.

године додатно је ојачана Законом.<sup>615</sup> Након ових измена, Комисија је успешно акредитована у А статусу 1999. године и задржала га до данас.<sup>616</sup> Комисија је током 2000-их година с промењеним успехом обављала своје задатке.<sup>617</sup> Најчешће критике су долазиле од цивилног друштва, које је неретко критиковало Комисију због њене пасивности.<sup>618</sup>

Доласком на власт Родрига Дутертеа (Rodrigo Duterte), Комисија се нашла у нарочито неповољном положају. Наиме, Дутерте је пре избора за председника готово тридесет година био градоначелник Даваоа, у којем је и први пут промовисао своју контроверзну политику нулте толеранције према криминалу, посебно према трговини дрогом. Ту политику пратио пратио је отворени позив да се криминалци слободно могу убијати, без бојазни да ће починиоци одговарати, јер је Дутерте елиминацију криминалаца представио као јавни интерес. Комисија за људска права је 2009. године истраживала наводе о тим убиствима, али је како је касније навела тадашња председавајућа Лејла де Лима (Leila De Lima) наишла на зид ћутања, који ју је спречио да документује повезаност Дутертеа са великим порастом убистава у граду.<sup>619</sup> Када је 2016. године Дутерте постао председник државе, посебно се окомио на Комисију, говорећи да је треба укинути.<sup>620</sup> Како је Комисија уставна категорија, Дутерте се, свестан да ће је тешко укинути, окренуо другим средствима, те је Конгресу који одобрава буџет Комисији, предложио да јој се за рад у 2018. години предвиди укупно 1.000 пезоса, што је око 20

---

<sup>615</sup> House of Representatives, Republic of the Philippines, House Bill No. 5039, Section 9.

<sup>616</sup> Комисија је последњи пут реакредитована 2012. године. Током 2018. године би требало да прође кроз нови циклус акредитације.

<sup>617</sup> Видети, на пример, информације о њеном раду укључене у годишње извештаје које израђује коалиција азијских невладиних организација: Asian NGOs Network on National Institutions (ANNI), *Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*, <https://www.forum-asia.org/?cat=153>.

<sup>618</sup> "An Assessment of the Philippine Commission on Human Rights" (109-118), In *National Human Rights Institutions in the Region. Report of the Alternate NGO Consultation on the Seventh Asia-Pacific Regional Workshop on National Human Rights Institutions*, Asia Pacific Human Rights Network, Delhi, 2002.

<sup>619</sup> "De Lima: 2009 DDS Probe Failed Because Davao Folk Sided with 'Ruthless King'", *ABS-CBN*, 9 March 2017, <http://news.abs-cbn.com/news/03/09/17/de-lima-2009-dds-probe-failed-because-davao-folk-sided-with-ruthless-king>.

<sup>620</sup> "Duterte Threatens to Abolish CHR", 25 July 2017, <http://newsinfo.inquirer.net/917250/duterte-threatens-to-abolish-chr>.

америчких долара.<sup>621</sup> Дутертеови коалициони партнери су бранили такав скандалозан предлог, говорећи да Комисија штити права криминалаца, па онда од њих треба и да добије средства за рад, а не од државе.<sup>622</sup> Иако је испрва овакав предлог прихваћен од четири петине чланова Конгреса, након снажног притиска домаће и међународне јавности, укључујући и од стране GANHRI-ја<sup>623</sup>, усвојено је решење по којем је Комисија добила исти ниво средстава као претходне године. Комисија је заузврат морала да обећа да ће се „бавити и злочинима које чине криминалци и побуњеничке групе“.<sup>624</sup> Остаје да се види на који начин ће Комисија наставити рад у врло неповољним условима нескривеног отпора и противљења њеним активностима од стране како законодавне, тако и извршне власти.

### 6.4.3. Индија

Мада су рудиментарне идеје о оснивању комисије за људска права постојале у Индији још током 1970-их година и биле интензивираније током 1980-их<sup>625</sup>, истраживачи су једногласни у мишљењу да је Индија успоставила Националну комисију за људска права (енг. *National Human Rights Commission*) 1993. године као одговор на растуће међународне критике због стања људских права<sup>626</sup>, посебно у руралним пределима и проблематичним регионима, попут

---

<sup>621</sup> “Philippine Congress backs Annual Budget of Just \$20 for Agency Probing Drugs War”, *Reuters*, 12 September 2017, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-drugs-rights/philippine-congress-backs-annual-budget-of-just-20-for-agency-probing-drugs-war-idUSKCN1BN1JV>.

<sup>622</sup> *Ibid.*

<sup>623</sup> Letter from GANHRI Chairperson to the Commission on Human Rights of the Philippines (CHRP), 11 September 2017, <http://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/2017-09-11%20Letter%20NHRI%20Philippines.pdf>.

<sup>624</sup> “Philippine Congress Agrees to Restore Rights Commission Budget from \$20”, *Reuters*, 20 September 2017, <http://www.reuters.com/article/us-philippines-duterte-rights/philippine-congress-agrees-to-restore-rights-commission-budget-from-20-idUSKCN1BV28J?il=0>.

<sup>625</sup> Више у: Arun Ray, *National Human Rights Commission of India: Formation, Functioning and Future Prospects*, second revised and enlarged edition, 2004, Khama Publishers, New Delhi, 2004.

<sup>626</sup> Видети више у: Arun Ray, *National Human Rights Commission of India: Formation, Functioning and Future Prospects*, second revised and enlarged edition, 2004, Khama Publishers, New Delhi, 2004; Sripati Vijayshri, “India’s National Human Rights Commission: Strengths and Weaknesses” (149-168), In Lindsnaes Birgit, Lindholt Lone and Yigen Kristine (eds), *National Human Rights Institutions-Articles and Working Papers*, Danish Centre for Human Rights, 2001; Charles H. Norchi, “The National Human Rights Commission of India as a Value-Creating Institution”, In John Montgomery (ed), *Human Rights: Positive Policies in Asia and the Pacific Rim*, Hollis Publishing, Hollis, 1998.

Кашмира.<sup>627</sup> Штавише, индијски званичници су то и потврдили. Тадашњи министар унутрашњих послова је изјавио да је сврха Комисије да се „супротстави лажној и политички мотивисаној пропаганди страних и домаћих организација за грађанска права“<sup>628</sup>, док је портпарол Конгреса рекао да би „налази Комисије требало да буду коректив пристрасним и једностраним извештајима невладиних организација, као и ефикасан одговор на политички мотивисану међународну критику“.<sup>629</sup> Премијер Рао (P. V. Narasimha Rao) био је умеренији, говорећи да „се мора послати јасна порука да се кршења људских права неће толерисати“.<sup>630</sup> Ова изјава је била директно упућена међународној јавности, поготову након упозорења Европске заједнице да ће условити своју помоћ Индији стањем људских права. Такође, због ситуације у Кашмиру, Индија је била под посебном пажњом света, те се и на Светској конференцији о људским правима у Бечу (1993) разговарало о ситуацију у том региону.

С тим међународним притисцима је савршено коинцидирало и усвајање Париских принципа. Индија је искористила Париске принципе, успостављајући Националну комисију за људска права, желећи да представи међународној јавности како их је међу првима у пракси применила, што јој је било нарочито важно због њеног имиџа регионалног лидера. Комисија је акредитована изворно 1999. године, потом 2006. године, а последњи пут 2011. у А статусу, али са резервом. Поткомитет за акредитацију изнео је низ замерки на нормативни оквир, али и праксу институције. И док је мандат институције формално широк, те укључује и квазисудску надлежност<sup>631</sup>, кључни проблеми су састав Комисије и процедура њеног избора, и важније, пракса саме институције. Наиме, оснивачки

---

<sup>627</sup> Asia Watch, *May 1991 Report: Kashmir Under Siege*, Human Rights Watch Report, 1991, [http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/ASW-07.htm#P540\\_207732](http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/ASW-07.htm#P540_207732).

<sup>628</sup> Према: South Asia Human Rights Documentation Centre (SAHRDC), *National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region: Report of the Alternate NGO Consultation on the Second Asia-Pacific Regional Workshop on National Human Rights Institutions*, SAHRDC, New Delhi, 1998, 2.

<sup>629</sup> Ray, 2004, *ibid*, 83.

<sup>630</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 195.

<sup>631</sup> О надлежностима Комисије видети више у: Manoj Kumar Sinha, “The Role of the National Human Rights Commission of India in the Implementation of Human Rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1/16, 1998, 101-106.

закон о Комисији<sup>632</sup> предвиђа да председника и чланове Комисије бира председник Индије, на предлог посебног панела, који чине високи владини и парламентарни званичници. Притом су услови за избор врло строги, па готово ексклузивно омогућују само носиоцима највиших правосудних функција да постану њени чланови.<sup>633</sup> Још спорније је, како је истакао и Поткомитет за акредитацију, то што Генералног секретара и Директора за истраге у Комисији секундује Влада, и то по правилу из редова високих полицијских званичника.<sup>634</sup>

Коначно, невладине организације су посебно критиковале праксу и функционисање Комисије, посебно у делу који се односи на нарочито неефикасан рад по притужбама. То је потврдила и Специјална извештељка УН за браниоце људских права, Маргарет Секагија (Margaret Sekagya) у свом извештају након посете Индији.<sup>635</sup> У њеном извештају је изражена забринутост што притужбе на рад полиције у самој Комисији обрађују секундовани полицијски службеници, што не може да не утиче на њихов непристрасан рад. Поред тога, Закон предвиђа и посебне процедуре поступања по притужбама на рад Војске<sup>636</sup>, којима се у доброј мери везују руке Комисији, што је нарочито проблематично у држави са вишедеценијским унутрашњим трвљењима и побуњеничким активностима, у којима је Војска често ангажована.

Генерално посматрано, индијска Национална комисија за људска права представља пример институције којој њен организациони дизајн и кадровски уплив извршне власти суштински онемогућавају да оствари пун потенцијал, посебно у областима на које се грађани највише притужују (полиција и војска). Штета је што се то дешава у држави са дугом демократском традицијом.

---

<sup>632</sup> The Protection of Human Rights Act, 1993 (As amended by the Protection of Human Rights (Amendment) Act, 2006–No. 43 of 2006, [http://nhrc.nic.in/documents/Publications/TheProtectionofHumanRightsAct1993\\_Eng.pdf](http://nhrc.nic.in/documents/Publications/TheProtectionofHumanRightsAct1993_Eng.pdf).

<sup>633</sup> Article 3, The Protection of Human Rights Act.

<sup>634</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 23 – 27 May 2011, 13-15.

<sup>635</sup> Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, *Mission to India* (10–21 January 2011), A/HRC/19/55/Add.1, 2012, para. 59-60.

<sup>636</sup> Видети: Article 19, The Protection of Human Rights Act.

#### 6.4.4. Индонезија

Слично као у случају Индије, и Индонезија је основала Националну комисију за људска права (Komnas HAM, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) 1993. године због упорног спољњег притиска. Ипак, за разлику од Индије, индонежански контекст се разликовао по ауторитарној природи власти у време оснивања.<sup>637</sup>

Оснивање Комисије најављено је убрзо након масакра у месту Дили у данашњем Источном Тимору, новембра 1991. године, мада је и пре тога УН заговарао њено формирање.<sup>638</sup> У јуну 1993. године у Џакарти је организована радионица о људским правима, коју је спонзорисао УН. Радионица је смислено одржана непосредно пре Светску конференцију о људским правима у Бечу, на којој се очекивало да ће уследити неподељене критике власти у Џакарти. Најава тога је већ била уследила кроз резолуцију Комисије УН за људска права о Индонезији и извештаје неколицине невладиних организација.<sup>639</sup>

Како је оснивање Комисије било одговор на међународне притиске, не чуди да је водећу улогу у унутрашњим преговорима о њој имало Министарство спољних послова.<sup>640</sup> Кроз контакте са УН, Министарству је сугерисано да узме у обзир и Париске принципе. Имајући у виду конфликтни контекст у којем се рађала Комисија, не изненађује да је услов за креирање овакве институције била подршка војних првака, пре свега, Три Сутрисна (Тру Sutrisno). Када је он дао зелено светло, донет је председнички декрет<sup>641</sup> којим је основана Комисија.

Комисији су дата широка овлашћења, како у оквиру унапређења, тако и заштите права, укључујући и поступање по индивидуалним притужбама. Кључна

---

<sup>637</sup> Детаљна историја оснивања Комисије може се видети у: Ken Setiawan, *Promoting Human Rights: National Human Rights Commissions in Indonesia and Malaysia*, Leiden University Press, 2013.

<sup>638</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 197.

<sup>639</sup> Видети више у: Setiawan, 2013, *ibid*.

<sup>640</sup> Видети још у: Anja Jetschke, "Linking the Unlinkable? International Norms and Nationalism in Indonesia and the Philippines" (134-171), In Thomas Risse, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink (eds), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

<sup>641</sup> Presidential Decree 50/1993 (Keputusan Presiden no. 50/1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia).



замерка посматрача<sup>642</sup>, односила се на то што је Комисија основана председничким декретом, па се истим могла и укинути, што је у супротности са међународним стандардима који прописују сигурност мандата и независност институције. Поред тога, услови за чланове Комисије су били доста недоречени, јер се само тражило да буду „добро познате националне личности“.<sup>643</sup> Додатно, Комисију је формално финансирао Државни секретаријат, који се налазио под контролом председника државе (Сухарта). Коначно, Комисија се у почетку састојала од 25 чланова које је бирао председник државе.

Такав састав Комисије и институционални утицај председника државе на њу, нису давали за право да се очекују велики резултати њеног рада. Ипак, већ првих година рада, Комисија је постигла завидне резултате, прибрала похвале опште и стручне јавности, посебно због истрага које је водила због кршења људских права која су починили припадници безбедносних снага.<sup>644</sup> Први од тих случајева било је убиство једне лабуристичке активисткиње током штрајка у фабрици у којој је радила. Десеторо њених колега је мучено да признају убиство. Комисија је на молбу адвоката осумњичених, спровела истрагу и утврдила случај тортуре, упркос претњама министра правде да се не баве тим случајем.<sup>645</sup> Лажно оптужени су на крају пуштени, јер није утврђена њихова кривична нити друга одговорност. Цивилно друштво, али и представници држава које су подржавале рад Комисије похвалиле су њен рад. Холандски министар спољних послова изјавио је да је извештај Комисије „важан корак за људска права у Индонезији, те да сама истрага и извештај указују да она успева да гради своју независност“.<sup>646</sup>

Интересантно је да је Комисији од само почетка било омогућено и да посећује сва места детенције, иако јој то није експлицитно уписано у оснивачки акт. Такође, органи власти су били врло сарадљиви. Један од бивших комесара је то преписао незнању, али и раширеној перцепцији да је комисија лични пројекат

---

<sup>642</sup> Ken Setiawan, “From Hope to Disillusion: The Paradox of Komnas HAM, the Indonesian National Human Rights Commission“, *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia*, 1/172, 2016, 1-32.

<sup>643</sup> Presidential Decree 50/1993, art. 7.

<sup>644</sup> Setiawan, “From Hope to Disillusion“, *ibid*, 8.

<sup>645</sup> Sebastiaan Pompe, “Human Rights in Indonesia: Between Universal and National, Between State and Society“, *Leiden Journal of International Law*, 2/1994, 95.

<sup>646</sup> *Ibid*, 97.

председника Сухарта.<sup>647</sup> Поред тога, много посматрачи су истакли важну улогу првог председника Комисије Али Саида (Ali Said), иако је његов избор био контроверзан, с обзиром на то да је близак сарадник председника државе.<sup>648</sup> Ипак, управо су због тог његовог блиског односа са Сухартом, Комисији била широм отворена врата свих органа које су контролисали, посебно у полицији и војсци у којима је он уживао нарочити углед. Уз то, Комисија је успела да успостави добру сарадњу са медијима и широм јавношћу, док су чланови истовремено успевали да међусобне несугласице „задрже у кући“.<sup>649</sup> Током 1996. године, чак су и неки рани критичари Комисије признавали да се развијала боље него што је било очекивано.<sup>650</sup> Како истиче Сетиаван (Setiawan), ова позитивна слика почетног рада Комисије никако не значи да су систематски проблеми у области људских права у Индонезији били искорењени. Заправо, кршења су се наставила несмањеним темпом, упркос раду Комисије, али је њена упорност да истражује кршења у таквом неповољном ауторитарном окружењу била позитиван знак.<sup>651</sup>

Падом са власти Сухарта 1998. године, Индонезија је започела системске реформе, које су укључивале јачање нормативних и фактичких прерогатива за заштиту људских права. Са нормативне стране, између 1999. и 2001. године, донета су два закона у области људских права: Закон о људским правима<sup>652</sup> и Закон о судовима за људска права<sup>653</sup>. Првим законом је замењен председнички декрет о Комисији за људска права из 1993. године, чиме је њен рад заснован на законском тексту, како налажу међународни стандарди. Заправо, значајан мотив за ове измене била је акредитација Комисије која је уследила годину дана касније (2000). Без доношења овог закона, Комисија никако не би могла да буде акредитована у А статусу. Закон је ојачао положај Комисије, експлицитно одређујући да она има право да оснива регионалне канцеларије, да се бави едукацијом и истраживањем, а финансирање њеног рада се сада обезбеђивало у

---

<sup>647</sup> Setiawan, “From Hope to Disillusion“, *ibid*, 9.

<sup>648</sup> Неки су тврдили да је и само починио неке тешке повреде људских права. Више у: Setiawan, “From Hope to Disillusion“, *ibid*, fn 24.

<sup>649</sup> Више о томе у: Setiawan, *Promoting Human Rights, ibid.*.

<sup>650</sup> Krishna Sen, “Human what?“, *Inside Indonesia*, 46/1996, 7.

<sup>651</sup> Setiawan, “From Hope to Disillusion“, *ibid*, 11.

<sup>652</sup> Human Rights Law, (Law no. 39/1999; Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia).

<sup>653</sup> Law 26/2000 (Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia).

државном буџету. У периоду уочи акредитације, Комисија је примала значајну међународну техничку помоћ. У њој су се посебно истицали Аустралија и Канада које су финансирале велике пројекте намењене јачању капацитета Комисије. Такође, Комисији је нарочито помагао УН, кроз техничку помоћ. Карденас сматра да су „међународни стандарди и помоћ оставили неизбрисив траг на стварање и јачање Комисије“.<sup>654</sup>

Закон о судовима за људска права Комисији је дао ексклузиван мандат да спроводи прелиминарне истраге у случајевима тешких кршења људских права. Комисија своје налазе прослеђује Јавном тужилаштву, које затим на основу њих започиње формалну истрагу.<sup>655</sup>

Било је очекивано да Комисија у потпуности искористи овај робуснији правни оквир и додатно унапреди свој рад и положај у целокупној државној администрацији. На изненађење многих посматрача, управо се супротно догодило. У раном пост-Сухарто периоду, расли су унутрашњи проблеми у самој Комисији. Како примећује Сетиаван, у Комисији су се издвојиле две групе чланова. Прву су чинили бивши припадници безбедносних снага и државне управе, које он назива националисти; док су другу чинили припадници академске заједнице и цивилног друштва, које овај аутор зове хуманисти.<sup>656</sup> Мада је ова условна подела чланова пратила рад Комисије од њеног оснивања, у првим годинама 21. века, она је нарочито дошла до изражаја, угрожавајући њен рад. Ове две групе су имале различито виђење функционисања институција и основних процедура рада. Први су желели да проблеме решавају тихо, кроз доста неформалних поверљивих контаката са руководиоцима контролисаних органа, са тек спорадичним обавештавањем јавности. Други су, пак, инсистирали на транспарентном и прецизно уређеном поступку истраге, који би јавност могла пажљиво да прати. Како нису сви чланови Комисије обрађивали све случајеве, већ су се делили у тимове, убрзо је примећена изразита неконсистентност и непринципијелност у њеном раду, што је умногоме допринело брзом паду њеног

---

<sup>654</sup> Sonia Cardenas, “Transgovernmental Activism: Canada’s Role in Promoting National Human Rights Commissions,” *Human Rights Quarterly*, 3/25, 2003, 775–790.

<sup>655</sup> Art. 20(1), art. 21(1), Law 26/2000.

<sup>656</sup> Setiawan, “From Hope to Disillusion“, *ibid*, 16.

ауторитета и угледа, како међу грађанима, тако у самој администрацији, која је почела све чешће да одбија сарадњу са њом. Парадоксално, испоставило се да је Комисија много боље радила и постизала конкретније резултате под Сухартовим ауторитарним режимом, него у каснијем демократском контексту, са јачим формалним надлежностима.

Комисија се и у каснијем периоду суочавала са истим проблемима, које је у доброј мери сама проузроковала. Нејединство у њеном раду врло је негативно утицало на њен имиџ, а тиме и кредибилитет. Након оптужби организација цивилног друштва да пракса Комисије одступа од стандарда уписаних у Париским принципима, Поткомитет за акредитацију је током 2013. године спровео тзв. посебну процедуру провере њеног рада, након чега је одлучио да јој задржи А статус, али под резервом. Поткомитет је издао сет препорука, које Комисија мора да испуни до следећег редовног круга акредитације.

Пример индонежанске Националне комисије за људска права показује како националне институције за људска права могу успешно да остварују своју сврху чак и у ауторитарним државама. Истовремено, овај пример сведочи и да нормативна унапређивања и оснаживања институције нужно не повлаче са собом и њен квалитетнији и ефикаснији рад.

#### **6.4.5. Малезија**

Малезија је последња азијска држава која је основала националну институцију за људска права током 1990-их година. Национална комисија за људска права (SUHAKAM) успостављена је 1999. године као најдиректнији одговор државе на растуће критике из иностранства. Као у случају Индонезије, процес је водило Министарство спољних послова и то под палицом заменика премијера у то време, Мусе Хитама (Musa Hitam). Хитам је служио као стални представник Малезије при УН, те је био ближе упознат са међународном праксом, односно моделима које су већ усвојили суседни Филипини, Индонезија и Тајланд. Доношење Закона о Националној комисији за људска права<sup>657</sup> наишло је на нескривени скептицизам цивилног друштва, јер том чину није претходила јавна

---

<sup>657</sup> Malaysian Human Rights Commission Act 1999 (Act 597).

расправа, иако је то било неопходно по парламентарним процедурама.<sup>658</sup> Због тога су многи посматрачи њено оснивање видели као део стратегије за умањивање међународних критика.<sup>659</sup> Комисија је по свом дизајну била далеко више окренута унапређењу, него заштити људских права, о чему говори и изјава заменика премијера Назри Азиза (Nazri Aziz), да никада нису ни планирали да дају зубе Комисији.<sup>660</sup> Законом је Комисији дата надлежност да поступа по индивидуалним притужбама<sup>661</sup>, али су јој практично везане руке одредбом да је дужна да моментално обустави сваку истрагу по сазнању да се тим случајем бавио или се бави суд.<sup>662</sup> Како се наводи у литератури, због тога је Комисија морала да прекида своје истраге у више високопрофилних случајева, за које је јавност била веома заинтересована, да би потом судски процеси трајали годинама, на крају без задовољења ни права ни правде.<sup>663</sup>

Имајући то у виду, јасно је зашто је првих десетак година рада Комисије протекло у покушају да изгради репутацију кредибилног критичара, у мери која јој неће угрозити сам опстанак.

Комисија је успела да буде акредитована 2002. године, по старој процедури. Међутим, приликом реакредитације 2008. године, Поткомитет за акредитацију је предложио да јој се додели Б статус, дајући институцији година дана да се у потпуности усклади са Париским принципима. Четири главна проблема била су: (1) недостатак јасне и транспарентне процедуре избора чланова Комисије; (2) прекратак мандат чланова Комисије (свега две године); (3) слаба представљеност и репрезентативност друштва преко чланова Комисије; и (4)

---

<sup>658</sup> За општи преглед процеса оснивања институције видети: Amanda Whiting, "Situating Suhakam: Human Rights Debates and Malaysia's National Human Rights Commission", *Stanford Journal of International Law*, 39/2003, 59- 98.

<sup>659</sup> Li-Ann Thio, "Panacea, Placebo, or Pawn? The Teething Problems of the Human Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM)", *George Washington International Law Review*, 4/40, 2009, 1275.

<sup>660</sup> Cheah Boon Kheng, *Malaysia: The Making of a Nation*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2002, 216.

<sup>661</sup> Section 12(2), Malaysian Human Rights Commission Act 1999.

<sup>662</sup> Section 12(3), Malaysian Human Rights Commission Act 1999.

<sup>663</sup> Видети више у: Catherine Renshaw, Andrew Byrnesy and Andrea Durbach, "Testing the Mettle of National Human Rights Institutions: A Case Study of the Human Rights Commission of Malaysia", *Asian Journal of International Law*, 1/2011, 175.

одсуство сарадње са међународним механизмима за људска права.<sup>664</sup> Наиме, према Закону, Комисија је имала до 20 чланова које је на предлог председника Владе постављао монарх. Кандидати за чланове Комисије нису морали да имају било какво искуство у области људских права. Чланови Комисије били су ангажовани са непуним радним временом на свега двогодишњи мандат.

Потребно је нагласити и да су две најважније организације цивилног друштва у Малезији у поступку акредитације 2008. године послале своје извештаје Поткомитету, у којима су препоручиле да јој се снизи рејтинг због разочаравајућих резултата и врло упитне независности и ефикасности.<sup>665</sup>

Као одговор на препоруку да институција буде акредитована у Б статусу, предузети су озбиљни реформски кораци. Томе је допринела и чињеница да је тих дана Малезија била и пред UPR-ом, на којем су поновљене препоруке да ојача Комисију. И заиста, у марту 2009. године, Парламенту је представљен Предлог закона о изменама Закона о Комисији за људска права, којим је предвиђено да се: установи посебан Селекциони комитет који ће председнику Владе предлагати кандидате за чланове Комисије (мада препоруке Комитет нису обавезујуће за њега); поопштре услови за чланство у Комисији, у смислу да кандидати морају да имају знање и практично искуство у области људских права; мандат члановима продужи са две на три године, уз могућност реизбора.<sup>666</sup> Влада Малезије је обавестила Поткомитет за акредитацију о овим изменама. Истовремено су организације цивилног друштва послале допис Поткомитету изражавајући незадовољство нетранспарентношћу процеса доношења измена Закона, као и појединим његовим одредбама. Поткомитет је на седници марта 2009. године, поздравио ове измене, али је одложио одлучивање о акредитацији на наредну седницу, ишчекујући коначан текст измена. На наредној седници, новембра 2009. године, Комитет је поздравио усвајање измена Закона и одлучио да институција задржи статус А, али под резервом да измени две одредбе Закона: (1) да експлицитно омогући представницима цивилног друштва да буду чланови

---

<sup>664</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 21-23 April 2008, 5.

<sup>665</sup> Renshaw, Byrnes and Durbach, *ibid*, 192-195.

<sup>666</sup> Human Rights Commission of Malaysia (Amendment) Act 2009 (Act A1353).

Селекционог комитета; и (2) да препоруке Селекционог комитета буду обавезујуће за председника Владе.<sup>667</sup> Ове измене су начињене<sup>668</sup>, па је Поткомитет на седници одржаној октобра 2010. године коначно потврдио А статус малезијској Комисији за људска права.<sup>669</sup> Комисији је 2015. године поново потврђен А статус, уз поновљену забринутост због значајног утицаја председника Владе на рад Комисије, како кроз процес избора кандидата, тако и у самом њеном раду.<sup>670</sup>

Сумарно посматрано, утисак је да је Комисија током свог досадашњег постојања успевала да иритира Владу, али и да разочара цивилно друштво<sup>671</sup>, због чега је Хојферс (Heufers) истакао да је „судбина Комисије да је истовремено нападају и једни и други“.<sup>672</sup> У својим годишњим извештајима, Стејт департамент је хвалио Комисију, као једну од ретких институција које изазивају и контролишу Владу, ма колико условно.<sup>673</sup>

Јасно је да је Комисији потребна подршка цивилног друштва и медија у свом раду, јер без тога она остаје без главног савезника и мегафона. Како истиче Тас (Thas), „једини начин да Комисија добије зубе је да остали актери обаве свој део посла, као и да користе њене налазе у свом раду, посебно приликом лобирања и заговарања“.<sup>674</sup> Коначно, као што је показано у случајевима Перуа и Индонезије, неопходно је да на чело институције дођу људи од кредибилитета у широј заједници.

---

<sup>667</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 16-18 November 2009, 8.

<sup>668</sup> Human Rights Commission of Malaysia (Amendment)(Amendment) Act 2009 (Act A1357).

<sup>669</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 11 – 15 October 2010, 12.

<sup>670</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 16-20 November 2015, 28-32.

<sup>671</sup> Amanda Whiting, “Situating Suhakam: Human Rights Debates and Malaysia’s National Human Rights Commission”, *Stanford Journal of International Law*, 39/2003, 59- 98.

<sup>672</sup> Rainer Heufers, “Realisation of Freedom and Human Dignity” (5-8), In ERA Consumer Malaysia, *Proceedings of the National Consultation on Suhakam: After 3 Years: Recommendations for Promotion and Protection of Human Rights and the Government’s Response*, 2004.

<sup>673</sup> U.S. Department Of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2005*, 17.

<sup>674</sup> Angela Thas, “Suhakam’s Role in Furthering Women’s Rights”, In ERA Consumer Malaysia, *Suhakam after 5 Years: State of Human Rights in Malaysia*, 2007, 76.

\*\*\*

Почетком 21. века, значајан број држава Азијско-пацифичког региона је основао националне институције за људска права. Најпознатији су примери Монголије, Јужне Кореје, Јордана, Катара, Авганистана и Малдива. До 2012. године, све институције, осим Малдива су акредитоване у највишем А статусу. Заједничка им је и важна улога међународне заједнице у њиховом успостављању.

#### **6.4.6. Јужна Кореја**

Јужна Кореја једна је од првих азијских држава која је основала националну институцију за људска права у 21. веку. Људска права су прошла заиста дуг пут у Јужној Кореји, од потпуно занемаривања током дугих периода репресивних режима, до њиховог цветања крајем 1990-их година, које је симболично кулминирало додељивањем Нобелове награде за мир председнику Ким Де Џунгу (Kim Dae-jung), и самом жртви политички монтираних судских процеса.<sup>675</sup> Када је Ким Де Џунг постао председник 1998. године, обећао је формирање националне институције за људска права. Трогодишњу бурну дискусију<sup>676</sup> обележило је истрајавање Министарства правде да ту нову институцију задржи и формално и суштински под својом контролом, те залагање цивилног друштва и међународне заједнице да институција буде независна, односно да јој се дају сви потребни прерогативи за ефикасан рад.<sup>677</sup> Штавише, готово 200 активиста за људска права је штрајковало глађу због првог Нацрта закона, који је умногоме одступао Париских принципа.<sup>678</sup> Након протеста цивилног друштва, али и инволвирања Мери Робинсон, тадашње Високе

---

<sup>675</sup> Видети више у: ChoHyu-je, "Human Rights in Korea at the Crossroads: A Critical Overview", *Korea Journal*, 1/42, 2002, 204-227.

<sup>676</sup> Сам легислативни процес доношења Закона о Националној комисији за људска права био је предмет и једне докторске дисертације (на корејском): Baek Woon-Jo, *A Study of the Legislative Process Behind the Law of National Human Rights Commission in the Republic of Korea* (PhD thesis), Inha University, 2002.

<sup>677</sup> Видети више у: Andrew Wolman, "Protecting Victim Rights: The Role of the National Human Rights Commission of Korea", *Journal of East Asia and International Law*, 2/2009, 457-480.

<sup>678</sup> Korean Confederation of Trade Unions, "Hunger Strike Exposes the Tarnished Human Rights Integrity of the Kim Dae Jung Government", 12 April 1999.



комесарке УН за људска права, Нацрт закона је унапређен, па је Закон коначно донет маја 2001. године.<sup>679</sup>

Комисији су дате широке надлежности у заштити и унапређењу људских права, укључујући и поступање по притужбама. Законом јој је гарантована независност у раду.<sup>680</sup> Комисију чини 11 комесара, укључујући председавајућег, којег бира председник државе. Четири комесара бира Парламент, док остале бира председник и то четири на основу свог предлога, а три на предлог Врховног суда.<sup>681</sup> Органи јавне власти су обавезни да сарађују са Комисијом, а уколико то не чине, Закон предвиђа казнене одредбе.<sup>682</sup>

Комисија је од оснивања акредитована у А статусу, последњи пут маја 2016. године. Тада је Поткомитет за акредитацију затражио да се критеријуми и процедура чланова Комисије унапреде.<sup>683</sup>

Општи је утисак да је највећи успех Комисије постепена али успешна промена свести јавности о људским правима.<sup>684</sup> Комисија се такође показала успешном у комуницирању својих налаза и препорука са јавношћу, као и у сарадњи са цивилним друштвом у кључним тренуцима. Мада је било повремених притисака на Комисију, који су имали више<sup>685</sup> или мање<sup>686</sup> успеха, она је успевала да задржи своју независност<sup>687</sup>, као и висок проценат извршења својих препорука.

---

<sup>679</sup> National Human Rights Commission Act of Republic of Korea - Act No. 6481, 2001.

<sup>680</sup> Article 3, National Human Rights Commission Act of Republic of Korea - Act No. 6481, 2001.

<sup>681</sup> Article 5, National Human Rights Commission Act of Republic of Korea - Act No. 6481, 2001.

<sup>682</sup> Articles 56-63, National Human Rights Commission Act of Republic of Korea - Act No. 6481, 2001.

<sup>683</sup> Global Alliance of National Institutions for the Promotion And Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 9-13 May 2016, 41-42.

<sup>684</sup> Baek Buhm-Suk, *Do We Need National Human Rights Institutions?: The Experience of Korea*, Cornell Law School J.S.D./Doctoral Student Papers, 2010, 7.

<sup>685</sup> У једном тренутку је смањен број запослених у Комисији за 20%, што је значајно утицало на њен рад. Према: Asia Pacific Forum, *South Korea: NHRCK staff cut by 21 per cent, bureaus reduced*, <http://www.asiapacificforum.net/news/south-korea-nhrck-staff-cut-by-21-per-cent-bureaus-reduced.html>;

<sup>686</sup> На пример, почетком 2008. године, власти су покушале да сместе Комисију под контролу председника државе, тј. да Комисија буде подређен орган председника. Ипак овај покушај није био успео. Више у: Asian NGOs Network on National Institutions, *2009 Report on the Performance and Establishment of National Institutions*, 2009, 184.

<sup>687</sup> Asian NGOs Network on National Institutions, *2009 Report on the Performance and Establishment of National Institutions*, 2009, 184.

Како наводи Волман, препоруке Комисије имају значајан ефекат<sup>688</sup>, док подаци саме Комисије говоре да је проценат извршења препорука у периоду 2001-2008. био око 85%.<sup>689</sup> Комисија се није либила ни да се бави темама које су посебно осетљиве за државу, као што је антитерористичко законодавство. Њени налази су такође имали и немали утицај на одлуке суда.<sup>690</sup> Коначно, Национална комисија за људска права Јужне Кореје је специфична по томе што посебно активно прати стање људских права у једној суседној држави - Северној Кореји.<sup>691</sup>

#### 6.4.7. Јордан

Међу националним институцијама за људска права држава Блиског Истока, Јордан се појављује као регионални лидер. Јордан је основао своју националну институцију за људска права - Национални центар за људска права (енг. *National Centre for Human Rights*). 2002. године, краљевским декретом, да би он касније била ојачана доношењем посебног закона 2006. године<sup>692</sup>, са амандманима 2017.<sup>693</sup>

На одлуку да се установи Национални центар за људска права утицале су и унутрашње и међународне прилике. Две године пре формирања Националног центра, краљ Абдулах (Abdullah II bin Al-Hussein) је основао Краљевску комисију за људска права којом је председавала краљица Ранија (Rania), као резултат разговора са Високом комесарком УН за људска права Мери Робинсон и пројекта који је у Јордану спроводио UNDP, преко организације *Rights and Humanity*.

Таман што је та Комисија отпочела са радом, дошло је до већих опозиционих демонстрација у Јордану, Парламент је распуштен, а донет је већи број привремених закона којима су ограничена нека грађанска права, а као последица терористичких напада 11. септембра 2001. године у Њујорку. Ипак,

---

<sup>688</sup> Andrew Wolman, "Protecting Victim Rights", *ibid*, 463.

<sup>689</sup> National Human Rights Commission of Korea, *Dignity for All*, 2009.

<sup>690</sup> ChoHyо-je, "Human Rights in Korea", *ibid*.

<sup>691</sup> Више о томе у: Andrew Wolman, "The National Human Rights Commission of Korea and North Korean Human Rights: A Law and Policy Analysis", *Yonsei Law Journal*, 1/4, 2013, 63-84.

<sup>692</sup> Law No. 51, Official Gazette, No. 4782, 16 October 2006, [http://www.nchr.org.jo/User\\_Site/Site/View\\_Article.aspx?type=1&ID=323&name=NCHR%20Law%20&Ic=0#](http://www.nchr.org.jo/User_Site/Site/View_Article.aspx?type=1&ID=323&name=NCHR%20Law%20&Ic=0#).

<sup>693</sup> The Official Gazette, No. 5447, 01 March 2017.

како бележи Рајан (Ryan), убрзо су уследили притисци САД, као и Светске банке која је спроводила неколико стратешки важних пројеката у Јордану да се предузму мере ка бржој демократизацији и јачању владавине права.<sup>694</sup> Стога је краљ Абдулах решио да оснује Национални центар за људска права, како би показао своју посвећеност људским правима.

Свега неколико година по оснивању, Центар је аплицирао за чланство у APF и GANHRI-ју (тада: ICC). Због нејасне правне и фактичке ситуације око независности институције (укључујући финансирање) и недовољно јасне процедуре избора чланова Управног одбора, Центар је добио само статус придруженог члана у APF, као и Б статус у ICC-ју (2006). Обе инстанце су позвале јорданске власти да унапреде нормативни оквир за рад Центра у складу са Париским принципима, те да кроз сарадњу са већ етаблираним националним институцијама унапреде своје процедуре и праксу.<sup>695</sup> Исте године је и Комитет УН за права детета позвао јорданске власти да ојачају ресурсе и мандат Центра.<sup>696</sup> Као одговор, 2006. године донет је посебан закон о Центру, а уз помоћ ОНСНР-а, одржан је посебан тренинг о поступању по притужбама и едукацији у области људских права, где су предавачи били чланови Комисије за људска права Новог Зеланда.<sup>697</sup>

Законом из 2006. године експлицитно је гарантована независност Центра<sup>698</sup>, дата му је надлежност и за заштиту и за унапређење људских права<sup>699</sup>, што је умногоме допринело успешној акредитацији у А статусу већ 2007. године, коју је Центар одржао до данас.<sup>700</sup> Јордан је убрзо по добијању А статуса, интензивирао своје учешће у регионалним и глобалним форумима националних

---

<sup>694</sup> Curtis R. Ryan, "Governance, Reform and Resurgent Ethnic Identity Politics in Jordan", *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 3/11, 2011, 564-578.

<sup>695</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 221.

<sup>696</sup> Committee on the Rights of the Child, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention - Concluding Observations: Jordan*, CRC/C/JOR/CO/3, 29 September 2006, para. 20.

<sup>697</sup> Andrew Byrnes, Andrea Durbach, and Catherine Renshaw, "Joining the Club: The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, the Paris Principles, and the Advancement of Human Rights Protection in the Region," *Australian Journal of Human Rights*, 1/14, 2008, 76-77.

<sup>698</sup> Article 3A, Law No. 51 (2006), Official Gazette, No. 4782, 16 October 2006.

<sup>699</sup> Article 4, Law No. 51 (2006), Official Gazette, No. 4782, 16 October 2006.

<sup>700</sup> Последња акредитација била је у новембру 2016. године.

институција за људска права, које је кулминирало 2012. године, када је Муса Бурајзат (Mousa Burayzat), генерални комесар Националног центра за људска права, изабран за председавајућег ICC-ја (данас GANHRI-ја).

Пример Јордана показује како се из комбинације унутрашњих потреба за институционалним реформама, снаге међународне норме и регионалних притисака изродила респектабилна национална институција за људска права.

#### **6.4.8. Монголија**

Монголија је вероватно најбољи пример како континуирана стратешка подршка UNDP-ја и ОНСНР-а може да допринесе институционалној изградњи људских права, али и њиховом садржајнијем остваривању на самом терену, онда када власти државе имају истрајну жељу да до тога дође.

Монголија је, за разлику од доброг дела азијских држава, мирно прошла кроз демократску транзицију почетком 1990-их. Уставом из 1992. људска права су инкорпорирана као „уставна вредност“.<sup>701</sup> Исте године основан је посебан парламентарни поткомитет за људска права, а Монголија је прогласила своју стратешку опредељеност да не развија нуклеарно оружје.

Током 1990-их, развијањем цивилног сектора<sup>702</sup> олакшан је пренос међународних искустава, посебно у области људских права. Почетком 2000-их, нова Влада је успоставила стратешко партнерство са различитим програмима УН, преваходно у циљу консолидације демократије, односно владавине права, те достизању баланса између привредног и људског развоја, пратећи концепт унапређења људског развоја кроз људску безбедност.<sup>703</sup>

Карденас издваја три „УН“ фактора која су битно утицала на креирање националне институције за људска права у Монголији почетком 2000-их: генералну улогу UNDP-ја у промоцији доброг управљања и људских права; техничку подршку коју је пружао ОНСНР у припреми закона; и посету Високе

---

<sup>701</sup> Constitution of Mongolia, *Chapter Two - Human Rights and Freedoms*, <http://mn-nhrc.org/eng/28/29/33-constitution-of-mongolia.html>.

<sup>702</sup> Видети више у: Alan J. K. Sanders, *Historical Dictionary of Mongolia*, Scarecrow Press, Plymouth, 2010, 343-415.

<sup>703</sup> О концепту људске безбедности видети више у, на пример: Милан Липовац и Лука Глушац, „Перспективе концепта људске безбедности“, *Култура полица*, 16/2011, 57-76.

комесарке УН за људска права Мери Робинсон.<sup>704</sup> Важна упоредна искуства Монголија је сазнавала кроз учешће на састанцима Азијско-пацифичког форума, у периоду 1996-1998. године, док је уз помоћ Владе Аустралије 1998. године спроведена темељна студија о потреби успостављања националне институције за људска права.<sup>705</sup>

Као резултат ових напора, Монголија је 2000. године успоставила Националну комисију за људска права<sup>706</sup>, која је због веома блиског инволвирања УН у процес њеног настајања, била саздана на темељима међународних стандарда, у првом реду Париских принципа, па је врло брзо била акредитована у А статусу, који успешно одржава. Институција је наставила да има блиску сарадњу са UNDP-јем и ОНСНР-ом, кроз вишегодишње пројекте. Последњи је трајао у периоду 2012-2014.<sup>707</sup>

#### ***6.4.9. Државе без (акредитоване) националне институције***

Упркос експанзији националних институција за људска права у Азији, од Јордана преко Монголије до Јужне Кореје, односно од Русије до Индонезије, један број држава и даље није приступио овом клубу.

Неколико држава, попут Јапана, Северне Кореје, Бутана и Брунеја, је давало амбивалентне изјаве о намери да оснују националне институције, док је један број држава одбијао да изјасни или се негативно опредељивао. То је случај са Кином, Израелом, Лаосом, Сингапуром и Вијетнамом. Због њихове величине и политичког значаја за регионалне и глобалне односе, укратко ће се представити разлози Јапана, Кине и Израела.

Упркос чињеници да је предлог закона којим се оснива национална институција за људска права Јапана два пута улазио у парламентарну процедуру (2002. и 2012. године), у оба случаја је долазило до распуштања Парламента, те

---

<sup>704</sup> Cardenas, 2014, *ibid*, 216.

<sup>705</sup> *Ibid*.

<sup>706</sup> National Human Rights Commission of Mongolia Act, <http://mn-nhrc.org/eng/28/29/32-national-human-rights-commission-of-mongolia-act.html>.

<sup>707</sup> Видети више на: UNDP, *Strengthening National Human Rights Oversight Capacity*, <http://www.undp.mn/dghr-cdnhr.html>.

тај процес досад није окончан.<sup>708</sup> Влада Јапана је више пута изражавала своје опредељење да оснује националну институцију<sup>709</sup>, те је за очекивати да до тога заиста дође у скоријој будућности.

Случај Кине је другачији. Мада је почетком 1990-их озбиљно разматрала опцију оснивања националне институције за људска права, желећи и да на тај начин покаже своје глобално вођство и одговори на међународни тренд, након поштравања критеријума за акредитацију, Кина је полако али сигурно почела да се удаљава од те идеје. У међувремену су јој различити механизми УН за људска права упућивали препоруке да оснује националну институцију (укључујући и уговорна тела и UPR), док су представници власти ове државе редовно узимали учешће на стручним скуповима о националним институцијама, посебно у оквиру Азијско-пацифичког форума. Истовремено, кинеске институције су и саме организовале скупове на ову тему<sup>710</sup>, док се и стручна јавност активно укључила у дискусију.<sup>711</sup> И поред тога, остаје врло нејасно у ком правцу ће се Кина даље кретати.

Иако континуирано трпи снажне међународне притиске због стања људских права у држави<sup>712</sup>, Израел се показао као изузетно успешан у одупирању променама. Мада је током првог циклуса UPR-а (2008) експлицитно одбио могућност да оснује националну институцију за људска права, током другог циклуса Израел је делимично прихватио<sup>713</sup> препоруке Нигерије, Пољске, Уругваја

---

<sup>708</sup> Видети: Osamu Koike, "Reform of Human Rights Institutions in Japan", *Yokohama Law Review*, 3/22, 2014, 77-88; Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant Sixth periodic report of States parties Japan*, 26 April 2012, CCPR/C/JPN/6, 3.

<sup>709</sup> Comments by the Government of Japan regarding the Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/JPN/CO/3-6), March 2011; Government of Japan, *Second National Report by Japan for the Universal Periodic Review*, July 2012, 7-8.

<sup>710</sup> На пример, 2004. године кинески Универзитет за политичке науке и право је са шведски Раул Валенберг институтом организовао међународну конференцију у Пекингу. Видети: Xu Xianming, Ziang Liwei and Zhang Wei, *National Human Rights Institutions Discussed at International Workshop*, China Society for Human Rights Studies, Beijing, 2004.

<sup>711</sup> Видети на пример: Gang Yuan, *The Paris Principles and the Establishment of a NHRI in China*, China Society for Human Rights Studies, 15 February 2017, [http://www.chinahumanrights.org/html/2017/MAGAZINES\\_0215/7330.html](http://www.chinahumanrights.org/html/2017/MAGAZINES_0215/7330.html).

<sup>712</sup> Више о томе у поглављу о пракси Уједињених нација.

<sup>713</sup> United Nations, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review- Israel, Addendum: Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, A/HRC/25/15/Add.1, 20 March 2014, II/A/9.

и Јужног Судана<sup>714</sup> да оснује институцију у складу са Париским принципима. Остаје нејасно шта „делимично прихватање“ значи у овом контексту, односно на који начин ће Израел приступити поступању по тим препорукама и да ли ће оно довести до успостављања националне институције за људска права.

---

<sup>714</sup> United Nations, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review- Israel*, A/HRC/25/15, 19 December 2013, 136.25.

## 7. ОДНОС МЕХАНИЗАМА УН ЗА ЉУДСКА ПРАВА И НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

*Поглавље нуди детаљни преглед различитих механизма УН за људска права, њихових надлежности, карактеристика и положаја унутар ширег система УН. Посебан акценат стављен је на специфичности односа националних институција за људска права са сваким од ових механизма, како у формалном тако и у практичном смислу. У том контексту, међусобне сличности и разлике су подвучене и дати предлози за унапређење.*

Устројавање процедуре акредитације националних институција није текло у вакууму, већ је умногоме кореспондирало са процесом њиховог етаблирања као важних саговорника у телима за људска права УН, који се није одвијао истом брзином у свим деловима система УН.

Париски принципи експлицитно препознају важност сарадње националних институција за људска права са Уједињеним нацијама.<sup>715</sup> У својим Општим запажањима о Париским принципима, на основу којих се врши акредитација, Поткомитет за акредитацију истиче

важност сарадње националних институција за људска права са међународним системом за људска права, нарочито Саветом за људска права и његовим механизмима (носиоцима мандата специјалних процедура) и уговорним телима Уједињених нација. Ово (*сарадња, прим. аут*) подразумева да националне институције за људска права дају прилоге и учествују у раду ових механизма за људска права и прате на националном нивоу препоруке међународног система за људска права.<sup>716</sup>

Мада степен сарадње са међународним механизмима за људска права није опредељујући за акредитацију, Поткомитет оцењује ниво сарадње и у квалитативном и у квантитативном смислу. Уколико оцени да ниво интеракције

---

<sup>715</sup> Париски принципи, 36 (видети Прилог 1).

<sup>716</sup> SCA, *General Observations*, General Observation 1.4 titled “Interaction with the International Human Rights System”, 12.



није на задовољавајућем нивоу, Поткомитет може да упути препоруку националној институцији да ојача своје ангажовање и затражи техничку помоћ од GANHRI-ја, његових регионалних мрежа и/или ОНСНР-а.

Имајући то у виду, овај део рада пружа увид у место и улогу различитих механизма УН за људска права, како политичких тако и експертских, с детаљним приказом и критичким освртом на њихову интеракцију са националним институцијама за људска права.

Организациона структура тела за људска права у систему УН се начелно може поделити на: (1) Канцеларију Високог комесара за људска права; (2) тзв. статутарна тела, који чине Савет за људска права са својим механизмима – Универзалним периодичним прегледом, специјалним процедурама и процедуром за подношење представки; (3) уговорна тела, под којим се подразумевају експертски комитети, основани ради надзора над спровођењем конвенција у области људских права; и (4) и разнолику групу тела настала под окриљем различитих органа Уједињених нација, која заседају у Њујорку.

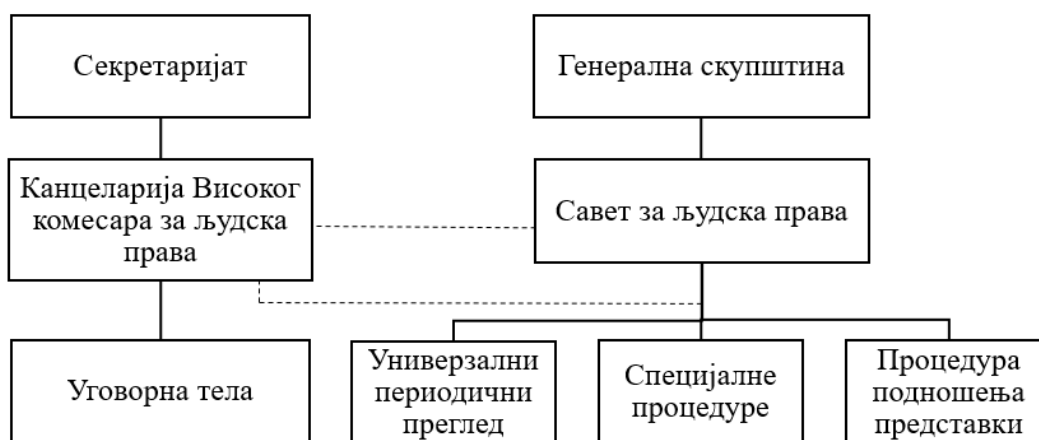


Схема 1 - Приказ основних механизма УН за људска права

## 7.1. Канцеларија Високог комесара за људска права

Резолуцијом Генералне скупштине 48/141 из 1994. године успостављен је Високи комесар за људска права као највиши званичник за активности УН у области људских права, који непосредно одговара Генералном секретару. Комесара поставља Генерални секретар уз одобрење Генералне скупштине на

период од четири године, уз могућност једног реизбора. Комесар мора бити личност високог моралног ауторитета и личног интегритета, те стручњак у области људских права. Кандидат мора да поседује опште знање и разумевање различитих култура неопходно за непристрасно, објективно, неселективно и ефикасно извршавање задатака Високог комесара.<sup>717</sup>

Мандат Комесара укључује превенцију кршења људских права, остваривање свих људских права, промовисање међународне сарадње у заштити људских права, координацију активности унутар целокупног система УН, као и јачање и усмеравање система УН у области људских права.<sup>718</sup>

Комесар има мандат да штити и унапређује остваривање свих права гарантованих Повељом УН и међународним изворима људских права. Његов мандат уређен је, поред Резолуције Генералне скупштине 48/141 из 1994. године, и Повељом УН, Универзалном декларацијом о људским правима, Бечком декларацијом и Програмом акције донетим на Светској конференцији о људским правима 1993. године, те Завршним документом са Светског самита 2005. године.<sup>719</sup>

Комесар руководи Канцеларијом (енг. *Office of the High Commissioner for Human Rights*, даље ОНСНР). Комесар и његова канцеларија су смештени у седишту УН у Женеви, с тим да имају канцеларију за везу у Њујорку.

ОНСНР служи као секретаријат свим осталим механизмима УН за људска права. Резолуцијом 5/1 Савета за људска права експлицитно је прописано да ОНСНР служи као секретаријат Савета. У том смислу, он прима, преводи, штампа и доставља на свим званичним језицима УН документе, извештаје и резолуције Савета, његових комитета и органа; преводи говоре са састанака; припрема, штампа и доставља документе за седница Савета; одржава и чува архиву Савета;

---

<sup>717</sup> General Assembly Resolution 48/141, "High Commissioner for the Promotion and Protection of all Human Rights", 7 January 1994, para. 2 [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/48/141](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/141).

<sup>718</sup> General Assembly Resolution 48/141, para. 4.

<sup>719</sup> ОНСНР, *Mandate*, <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Mandate.aspx>.

дистрибуира све документе Савета члановима Савета и посматрачима и, уопштено, обавља све друге помоћне функције које Савет може да затражи.<sup>720</sup>

Поред извршне канцеларије Високог комесара, и већег броја унутрашњих јединица које одговарају Заменику високог комесара, ОНСНР има четири главна сектора: (1) за истраживање и развој; (2) за уговорна тела; (3) за операције на терену и техничку сарадњу; и (4) за Савет за људска права и специјалне процедуре (видети схему 2).

Ради спровођења свог широког мандата, у ОНСНР-у је запослено преко 1000 људи, како у Женеви, тако и у Њујорку, те у 13 националних канцеларија и 13 регионалних канцеларија широм света.<sup>721</sup> ОНСНР се финансира из редовног (основног) буџета УН, као и добровољним прилозима држава чланица, међувладиних организација, фондација и појединаца.<sup>722</sup>

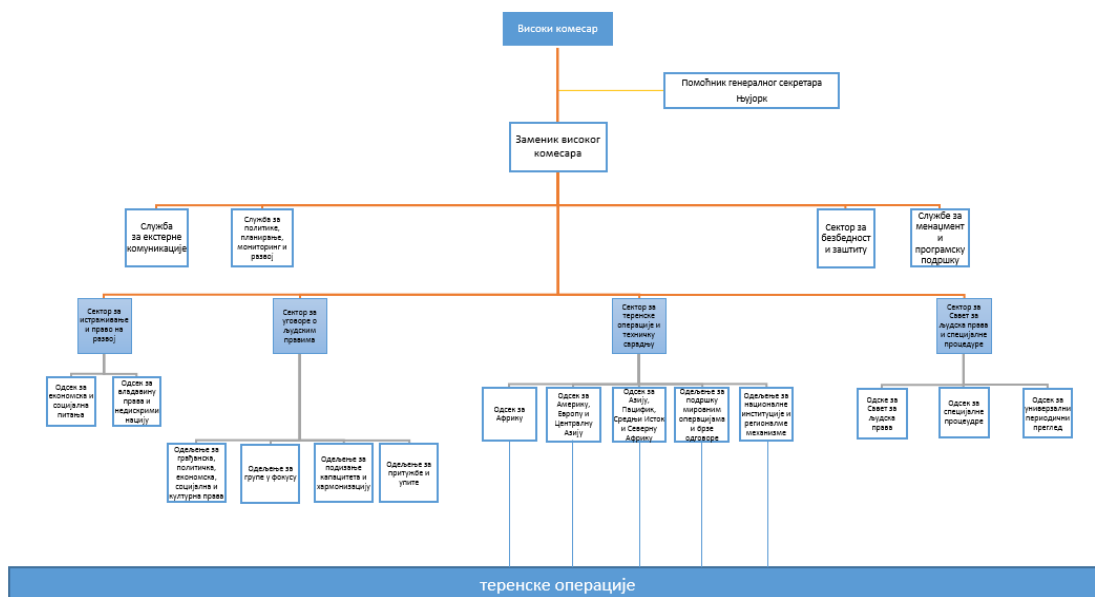


Схема 2 - Организациона схема ОНСНР<sup>723</sup>

<sup>720</sup> Human Rights Council, Resolution 5/1, Rules of Procedure, Rule 14 [47].

<sup>721</sup> OHCHR, *Who We Are*, <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>.

<sup>722</sup> *Ibid.*

<sup>723</sup> OHCHR, *Organizational Chart*, [http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/OHCHR\\_orgchart\\_2014.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/OHCHR_orgchart_2014.pdf).

Један од главних циљева ОНСНР-а је пружање помоћи у јачању националних институција, како би оне биле усклађене са Париским принципима. ОНСНР обезбеђује помоћ нарочито у јачању капацитета националних институција за сарадњу са механизмима УН за људска права.<sup>724</sup> Националне институције су највише окренуте Одељењу за националне институције, регионалне механизме и цивилно друштво које им пружа стручну, техничку и другу подршку и испред ОНСНР-а је задужено за сарадњу са GANHRI-јем и регионалним мрежама. Ово Одељење обавља функцију Секретаријата Поткомитета за акредитацију.

Детаљније, Одељење за националне институције, регионалне механизме и цивилно друштво:

- потпомаже оснивање и јачање националних институција широм света, уз помоћ националних тимова УН и других агенција УН, укључујући и кроз техничку сарадњу и пројекте за подизање капацитета националних институција;<sup>725</sup>
- даје мишљења на нацрте прописа који се тичу националних институција и саветује о усклађености са Париским принципима;
- припрема смернице, методолошке алате, прегледе најбољих пракси и научених лекција о темама у вези са националним институцијама;
- обавља послове секретаријата GANHRI-ја, укључујући и његов Поткомитет за акредитацију;
- фасилитира партнерство националних институција и националних тимова УН;

---

<sup>724</sup> Report of the Secretary-General, Enhancing the Participation of National Human Rights Institutions in the Work of the Commission on Human Rights and its Subsidiary Bodies, E/CN.4/2005/107, para. 3, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/103/92/PDF/G0510392.pdf?OpenElement>.

<sup>725</sup> Најсадржајнију евалуацију подршке ОНСНР-а националним институцијама за људска права видети у: Francesca Jessu and Koffi Kouate, *Evaluation of OHCHR Support to National Human Rights Institutions*, Final Report, October 2015, <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/Evaluation/NHRI.pdf>.

- подржава интеракцију националних институција са међународним системом за људска права, укључујући са уговорним телима, механизмом специјалних процедура и Универзалним периодичним прегледом;
- подржава регионалне и подрегионалне мреже националних институција; и
- припрема нацрте извештаје Генералног секретара и Високог комесара о националним институцијама за људска права, који се подносе Генералној скупштини и Савету за људска права.<sup>726</sup>

Од почетка деведесетих година 20. века, техничка помоћ коју су примале националне институције широм света била је блиско повезана са ширим процесима демократизације. Техничку помоћ су једне стране умеле да траже државе у процесу успостављања самих институција, али нарочито у раној фази њиховог рада, када је било потребно утемељити националне институције у политичко-правни систем, али и у само друштво. Техничка помоћ се јавља у врло разноликим формама, од различитих обука и тренинга, преко додатног школовања, организовања радионица, семинара, ангажовања посебних стручњака, до размене запослених, студијских посета и сличних активности. Посебно значајна форма техничке помоћи је стратешка институционална подршка, којом се допуњују често иницијално мизерни буџети националних институција. Без међународне техничке помоћи, питање је да ли би неке институције уопште успевале да преживе прве године рада.

Све споменуте форме техничке помоћи је активно користио и данас користи ОНСНР. Важну почетну улогу у обезбеђивању потребних средстава за подршку ОНСНР-а националним институцијама имало је оснивање Добровољног фонда за техничку сарадњу у области људских права (енг. *Voluntary Fund for Technical Cooperation in the Field of Human Rights*) 1987. године, из којег су финансирани бројни пројекти подршке националним институцијама широм света. Генерална скупштина и Комисија за људска права су 1998. године одговарајућом резолуцијом исказали стратешку опредељеност да програми подршке

<sup>726</sup> ОНСНР and NHRIs, <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>.

националним институцијама постану једна од главних компоненти рада ОНСНР-а.<sup>727</sup> Такав стратешки правац није мењан до данас.

Резултати рада ОНСНР-а са националним институцијама су њихова повећана усклађеност са Париским принципима, њихово интензивније учешће у раду међународних механизма за људска права, продубљено партнерство са агенцијама УН и националним тимовима УН у државама чланицама на терену, те повратно јачање капацитета и кредибилитета самог ОНСНР-а.<sup>728</sup> Главне предности ОНСНР-а у обезбеђивању подршке националним институцијама леже у: квалитету техничке подршке за грађење капацитета и добро избалансиране политичке припреме у државама где постоји ОНСНР-ово теренско присуство; тематској релевантности његових програма; алатима и методологији развијеној да подржи националне институције; развоју и широкој дистрибуцији индикатора људских права и њиховој све чешћој употреби од стране националних институција; и напретку који је постигнут у промоцији родне равноправности.<sup>729</sup> Постојеће евалуације као кључну ману ОНСНР-а виде то што се упркос формалној приоритизацији јачања националних институција подигнутој на стратешко ниво, Канцеларија и даље суочава са изазовима у достизању пуне конзистентности и свеобухватног приступа у пружању подршке националним институцијама.<sup>730</sup> Ипак, посматрано из угла појединачних националних институција за људска права, као бенефицијара техничке подршке, овај проблем није толико релевантан, јер не утиче у значајној мери на суштински квалитет помоћи коју добијају од ОНСНР-а.

## 7.2. Савет за људска права<sup>731</sup>

Савет за људска права заменио је Комисију за људска права, која је од 1946. до 2006. године била главни политички форум УН у области људских права.

---

<sup>727</sup> ECOSOC, Report of the Secretary General, "Advisory Services in the Field of Human Rights: Technical Cooperation in the Field of Human Rights", E/CN.4/1998/92, 3 March 1998.

<sup>728</sup> Jessu and Kounte, *Evaluation of OHCHR Support to NHRIs*, *ibid*, 50.

<sup>729</sup> *Ibid*, 51.

<sup>730</sup> *Ibid*.

<sup>731</sup> Неки делови овог одељка претходно су објављени у: Лука Глушац, „Европска унија пред Саветом Уједињених нација за људска права“, *Европско законодавство*, 56-57/2016, 410-428.

Комисија је током деценија одиграла важну улогу у промоцији значаја међународног надзора над људским правима у државама чланицама, а посебно од седамдесетих година 20. века, када је увела специјалне процедуре (тематске и географске), чиме је надзор подигла на виши ниво. Међутим, током деведесетих година расле су критике Комисије да њене активности „сувише зависе од политичког утицаја неких земаља и регионалних група, што је имало за последицу селективност, па чак и избегавање да се поједина веома озбиљна кршења људских права подвргну надзору“.<sup>732</sup> Чланице Комисије често су опструирале усвајање мандата специјалних процедура и избор носилаца мандата, а геополитичка утакмица се директно манифестовала и у раду Комисије. Комисија је често била онемогућена да врши свој мандат, јер су њене чланице биле и државе које је требало најстроже контролисати (нпр. Либија током Гадафијевог режима или Судан током Дарфурске кризе).

Као решење за излазак из озбиљне институционалне кризе, одлучено је да се Комисија трансформише у Савет за људска права. Након мукотрпног преговарања, Генерална скупштина је 2006. године усвојила Резолуцију 60/251, којом је основан Савет за људска права.

Кључне тачке сукобљавања држава чланица приликом успостављања Савета биле су критеријуми за чланство, број чланова и статус Савета унутар система УН.<sup>733</sup> Тако су, примера ради, САД инсистирале да се у Резолуцији нађе одредба по којој би „чланице Савета против којих Савет безбедности усвоји мере у складу са Поглављем VII Повеље аутоматски биле искључене из чланства“.<sup>734</sup> Европска унија у почетку није подржавала идеју о реформи Комисије,

---

<sup>732</sup> Весна Петровић, „Реформа система заштите људских права у Уједињеним нацијама – Савет за људска права“ (63-82), у Зоран Радивојевић (ур), *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2008, 63. Видети и: Paul Gordon Lauren, “To Preserve and Build on its Achievements and to Redress its Shortcomings – The Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council“, *Human Rights Quarterly*, 2/2007,307-345.

<sup>733</sup> Видети више у: Rosa Freedman, “The United Nations Human Rights Council: More of the Same?“, *Wisconsin International Law Journal*, 2/31, 2013, 208-251; Balakrishnan Rajagopal, “Lipstick on a Caterpillar? Assessing the New U.N. Human Rights Council through Historical Reflection“, *Buffalo Human Rights Law Review*, 7/13, 2007, 7-17; Nana Yeboah, “The Establishment of the Human Rights Council” (79-96), In Jonas von Freiesleben (ed), *Managing Change at the United Nations*, Center for UN Reform Education, 2008.

<sup>734</sup> General Assembly, A/60/PV.72, 7, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/272/60/PDF/N0627260.pdf?OpenElement>.

превасходно због непостојања униформног става држава чланица ЕУ и нејасног будућег институционалног аранжмана овог органа.<sup>735</sup> Ипак, када су током преговора добијени обриси Савета, ЕУ се значајно заложила да цео процес буде успешан, да би, по неким ауторима постала и „критична сила“<sup>736</sup> у заговарању оснивања Савета. Треба нотирати да Европска унија није, на крају, крила разочараност исходом преговарања око оснивања Савета<sup>737</sup>, пре свега због и даље великог броја чланица новог тела (Комисија је имала 53, а Савет 47), који спречава значајнију оперативност, као и чињенице да оснивачка резолуција није садржала конкретније услове за чланство у Савету (ЕУ је заговарала оштрије критеријуме, који би искључивали репресивне режиме). ЕУ је званично саопштила своје разочарање речима да „није све што је желела на адекватан начин рефлектовано у коначном тексту Резолуције“. Амбасадор САД при УН, Џон Болтон (John Bolton) је изјавио да због неприхватања негативног критеријума за чланство које је предложила његова држава, САД неће гласати за Резолуцију, нити ће аплицирати за чланство.<sup>738</sup> Резолуција 60/251 је на крају изгласана са 170 гласова за, четири против (Израел, САД, Палау и Маршалска острва) и три уздржана (Белорусија, Иран и Венецуела).<sup>739</sup>

Упркос негативном гласу САД и разочарења ЕУ, оба актера су касније узела активно учешће у раду и промоцији Савета. ЕУ је истакла да сматра је Савет „напредак у односу на Комисију, који ће даље јачати механизам за људска права Уједињених нација“.<sup>740</sup> Од када је Савет у пракси заживео, ЕУ континуирао истиче да га перципира као главно тело за људска права у систему УН,

---

<sup>735</sup> Gjovalin MacAj and Joachim Koops, “Inconvenient Multilateralism: The Challenges of the EU as a Player in the United Nations Human Rights Council” (66-81), In Jan Wetzel (ed), *The EU as a ‘Global Player’ in Human Rights?*, Routledge, London/New York, 2011, 72.

<sup>736</sup> MacAj and Koops, *ibid*, 73; Jan Wouters and Katrin Meuwissen, “The European Union at the UN Human Rights Council. Multilateral Human Rights Protection Coming of Age?“, *European Journal of Human Rights*, 2014, 137; Jan Wouters, Sudeshna Basu and Nadia Bernaz, *The Role of the European Union in the Human Rights Council*, Study for the European Parliament, Directorate-General External Policies of the Union, November 2008, 6-7.

<sup>737</sup> Statement by the United Kingdom on behalf of the European Union, Informal meeting of the General Assembly Plenary, Follow-up to the World Summit, ‘The Human Rights Council: Status, Size, Composition & Membership of the Council’, New York, 24 October 2005, [http://www.europa.eu/articles/en/article\\_5178\\_en.htm](http://www.europa.eu/articles/en/article_5178_en.htm).

<sup>738</sup> General Assembly, A/60/PV.72, *ibid*, 7.

<sup>739</sup> General Assembly, A/60/PV.72, *ibid*, 6.

<sup>740</sup> Wouters and Meuwissen, “The European Union at the UN Human Rights Council“, *ibid*, n. 472.



наглашавајући његову „водећу улогу [...] у решавању горућих проблема људских права”<sup>741</sup> и више пута је јавно декларисала своју решеност да „одлучно допринесе његовом ефикасном функционисању.”<sup>742</sup> Упркос почетном ставу да неће аплицирати за чланство у Савету, САД су већ 2009. године постале члан Савета, и то су, осим једне кратке паузе, у континуитету до данас.<sup>743</sup> Промењено расположење САД и ЕУ према Савету сведочи да је он успео да се позиционира као клуб чији је члан вредно бити.

Посматрано из угла система УН, Савет је основан као помоћно тело Генералне скупштине УН, тако да директно извештава Генералну скупштину о својим налазима, а не преко Економског и социјалног савета, како је то чинила Комисија. Таквом одлуком је Савет, по начину извештавања и хијерархији, готово стављен у раван са Саветом безбедности и Економским и социјалним саветом. Оснивачком резолуцијом (60/251) Савету су утврђени чланство, циљеви, основне функције, начела и принципи којим ће се руководити, док су процедура рада и остала оперативно-организациона питања остављена самом Савету на одлучивање.

Резолуцијом 60/251 прецизирано је да ће се Савет за људска права у свом раду руководити принципима: универзалности, непристрасности, објективности и неселективности, конструктивног међународног дијалога и сарадње са циљем унапређења и заштите свих људских права, грађанских, политичких, економских, социјалних и културних права, укључујући и право на развој.<sup>744</sup>

Резолуцијом је предвиђено да ће Савет, између осталог:

1) промовисати образовање и знање о људским правима, пружати услуге саветовања, техничке помоћи и изградње капацитета, уз сагласност и консултовање предметне државе чланице;

---

<sup>741</sup> Council of the European Union, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 11855/12, 25 June 2012.

<sup>742</sup> *Ibid.*

<sup>743</sup> Последњи избори за Савет одржани су 2016. године, када су САД изабране за нови мандат до 2019. године. Видети више на: <http://www.un.org/press/en/2016/ga11848.doc.htm>.

<sup>744</sup> General Assembly, Resolution 60/251, “Human Rights Council”, 3 April 2006, para. 4.

- 2) служити као форум за дијалог о тематским питањима у свим областима људских права;
- 3) давати препоруке Генералној скупштини за даљи развој међународног права у области људских права;
- 4) промовисати пуно спровођење циљева и обавеза о људским правима које су државе чланице преузеле;
- 5) вршити Универзални периодични преглед;
- 6) доприносити, кроз дијалог и међународну сарадњу, спречавању кршења људских права и брзом одговору на ванредне ситуације (у области људских права);
- 7) преузети улогу и надлежности Комисије за људска права у вези са радом Канцеларије Високог комесара УН за људска права;
- 8) блиско сарађивати у области људских права са државама, регионалним организацијама, националним институцијама за људска права и цивилним друштвом;
- 9) давати препоруке у вези са унапређењем и заштитом људских права; и
- 10) подносити годишњи извештај Генералној скупштини.<sup>745</sup>

Истом Резолуцијом је утврђено и да се Савет састаје током целе године и то тако да не може да одржи мање од три заседања годишње, која укупно не смеју трајати мање од десет недеља. Савет може да одржава и специјална заседања, уколико је то потребно. Захтев за специјално заседање покреће члан Савета, уколико има подршку најмање једне трећине чланова овог тела.<sup>746</sup>

Према Резолуцији 60/251, Савет има 47 чланова, који се бирају директно и појединачним тајним гласањем од стране апсолутне већине чланова Генералне скупштине, што је по свим оценама далеко боље и демократичније решење него дотадашње, по којем је 56 чланица Економског и социјалног савета бирало састав

---

<sup>745</sup> Resolution 60/251, *ibid*, para. 5.

<sup>746</sup> Resolution 60/251, *ibid*, para. 10.

Комисије за људска права.<sup>747</sup> Такође, у Савету нема сталних чланица, чиме се макар формално онемогућава превласт повлашћених.

Чланство у Савету се базира на правичној географској расподели и то: афричке државе 13 места, азијске државе 13, Источна Европа шест, Латинска Америка и Карипска острва осма, Западна Европа и друге државе седам. Чланови се бирају на период од три године и немају право на непосредни реизбор након два узастопна мандата.<sup>748</sup> Генерална скупштина може двотрећинском већином суспендовати право на чланство држави која учини озбиљне и систематске повреде људских права.<sup>749</sup> Овом одредбом је створен механизам за онемогућавање држава које саме не поштују људска права да седе у Савету и одлучују о поштовању људских права од стране других држава чланица УН, што је био чест случај у Комисији за људска права.

Савет је 2007. године предложио, а Генерална скупштина усвојила две резолуције - о институционалном устројству Савета и Кодекс понашања мандатара по специјалним процедурама - чиме је Савет могао на дневном нивоу да обавља своје надлежности.

Резолуцијом 5/1 о институционалном устројству Савета ближе су дефинисани: Универзални периодични преглед (циљ, принципи, процедура, модалитети, итд); специјалне процедуре (избор, мандат); Саветодавни комитет Савета (избор, функције, методи рада); процедура притуживања Савету (циљ, критеријима прихватљивости, радне групе, процедуре); Агенда и Оквир за програм рада; методи рада; и Пословник.<sup>750</sup>

Каснијим својим актима, Савет је омогућио и коришћење савремених информационих технологија у свом раду, као што су видео конференције и видео

---

<sup>747</sup> Видети на пример: Nigel Rodley, "The Politics of the UN Commission on Human Rights/ Human Rights Council" (143-150), In Clemens Nathan, *Current Issues in Human Rights and International Relations*, Brill/Nijhoff, 2009.

<sup>748</sup> Resolution 60/251, *ibid*, para. 7.

<sup>749</sup> Resolution 60/251, *ibid*, para. 8.

<sup>750</sup> Human Rights Council, Resolution 5/1, "Institution-building of the United Nations Human Rights Council", 18 June 2007.

поруке, како би повећао могућност учешћа актера који нису смештени у Женеви.<sup>751</sup>

### **7.2.1. Учешће националних институција у раду Савета**

У последњим годинама рада Комисије за људска права, пратећи повећане активности како самих националних институција и њихових регионалних мрежа, али тако и садржајније ангажовање ОНСНР-а у пружању техничке подршке, дошло је до прогресивног естаблирања националних институција као незаобилазних саговорника у раду овог тела.

Комисија је још 1999. године<sup>752</sup> поздравила извештај Генералног секретара УН о националним институцијама за људска права<sup>753</sup> и затражила да се настави аранжман по којем је националним институцијама дозвољено да се обрате Комисији из посебног дела сале предвиђеног за њих, са ознаком „Националне институције“. Комисија је и у наредним резолуцијама поздрављала и подржавала исту праксу да националне институције самостално учествују на састанцима Комисије и њених помоћних тела.<sup>754</sup>

Комисија за људска права је 2004. године поново поздравила укључивање националних институција усклађених са Париским принципима у свој рад<sup>755</sup> и овог пута затражила од Генералног секретара да изради извештај о могућностима унапређења њиховог учешћа у раду Комисије.<sup>756</sup> Генерални секретар је у том извештају<sup>757</sup> навео да је „широка дефиниција `националне институције` еволуирала током година, те да данас упућује на органе установљене Уставом и/или законом, чије су функције посебно одређене у смеру заштите и унапређења

---

<sup>751</sup> Пре свега: Human Rights Council, Resolution 16/21, “Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council“, 12 April 2011, para. 59.

<sup>752</sup> Commission on Human Rights, Resolution 1999/72, para. 15.

<sup>753</sup> Commission on Human Rights, “Report of the Secretary-General submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1998/55”, E/CN.4/1999/95, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/108/11/PDF/G9910811.pdf?OpenElement>.

<sup>754</sup> Видети резолуције Комисије за људска права: 2000/76, 2001/80, 2002/83 и 2003/76.

<sup>755</sup> Commission on Human Rights, Resolution 2004/75, para. 9, <http://www.refworld.org/docid/43f31388c.html>.

<sup>756</sup> *Ibid*, para. 20.

<sup>757</sup> Report of the Secretary-General, Enhancing the participation of national human rights institutions in the work of the Commission on Human Rights and its subsidiary bodies, E/CN.4/2005/107, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/103/92/PDF/G0510392.pdf?OpenElement>.

људских права. Додаје се да су се државе кроз Резолуцију 48/134 усагласиле о главним принципима за њихов рад“.<sup>758</sup> Први човек УН истакао је и да су „националне институције све више препознате у међународној заједници као механизми који су незаобилазни у обезбеђивању поштовања и ефикасног спровођења међународних стандарда за људска права на националном нивоу“.<sup>759</sup> Генерални секретар је посебно подвукао да је Комисија за људска права често истицала важност учешћа националних институција у њеном раду, те да је њена главна теза да би унапређење сарадње националних институција и Комисије требало да буде у правцу осмишљавања одговарајуће процедуре за њихову акредитацију, у складу са Париским принципима. Уколико Комисија закључи да да би акредитациони процес који спроводи ИСС требало да буде коришћен као критеријум за учешће националних институција у раду Комисије, Комисија би могла да тражи да јој ИСС поднесе извештај о мерама предузетим да се акредитациони процес ојача кроз одговарајући периодични механизам прегледа (*periodic review mechanism*).<sup>760</sup> Коначно, у Извештају се нотира да националне институције по тренутном аранжману могу да се обрате Комисији искључиво под тачком 18б дневног реда „Ефикасно функционисање механизма за људска права: националне институције и регионални аранжмани“, те да је потребно размотрити омогућавање њиховог учешћа по свим тачкама, уз узимање у обзир проблема око распореде времена и других техничких питања.<sup>761</sup>

Комисија за људска права је у једној од својих последњих резолуција која се тичала националних институција, поставила темељ за њихово ангажовање и утемељење учешће у главном УН „људскоправашком“ телу. Наиме, Резолуцијом 2005/74<sup>762</sup>, Комисија је поздрвила напоре ОНЧР-а да укључи националне институције као партнере и омогући им прилику да поделе између себе своја искуства и најбоље праксе.<sup>763</sup> У том смислу, Комисија је додатно поздрвила праксу учествовања националних институција и њихових координационих

---

<sup>758</sup> *Ibid*, para. 2.

<sup>759</sup> *Ibid*, para. 3.

<sup>760</sup> *Ibid*, para. 27.

<sup>761</sup> *Ibid*, para. 28.

<sup>762</sup> Commission of Human Rights, Resolution 2005/74, [http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-74.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-74.doc).

<sup>763</sup> *Ibid*, para. 8.

комитета на самосталан начин (енг. *in their own right*) на састанцима Комисије и њених помоћних тела<sup>764</sup>; поздравила поменути извештај Генералног секретара<sup>765</sup> о активнијем учешћу националних институција у раду Комисије. Уз то, затражила је од председавајућег Комисије да финализира до следеће седнице модалитете који ће дозволити националним институцијама акредитованим од стране Поткомитета за акредитацију ИСС, под окриљем ОНСНР-а, да говоре, у оквиру својих мандата, по свим тачкама дневног реда Комисије, уз уважавање досадашње добре праксе управљања агендом и временом за излагање у Комисији. Од председавајућег је затражено и да одреди посебна места за седење националних институција у ову сврху, као и да подржи њихову сарадњу са свим помоћним телима Комисије.<sup>766</sup> Комисија је затражила и наставак праксе обележавања докумената националних институција посебним симболима, односно идентификационим бројевима.<sup>767</sup>

Следећа, шездесет друга, седница Комисије била је уједно и последња, јер неколико дана пре њеног одржавања Генерална скупштина усвојила Резолуцију 60/251 којом је трансформисала Комисију у Савет за људска права. У тој резолуцији Генерална скупштина је обавезала Савет да блиско сарађује са националним институцијама за људска права.<sup>768</sup>

За поменути 62. седницу Комисије, Генерални секретар је припремио два извештаја о националним институцијама, које су умногоме трасирали пут даљем јачању положаја националних институција за људска права у систему УН.

У првом извештају<sup>769</sup>, Генерални секретар је истакао улогу ОНСНР-а у оснивању и подршци националним институцијама основаним у складу са Париским принципима, те лидерство у раду на унапређењу координације унутар система УН у вези са сарадњом са националним институцијама.<sup>770</sup> Генерални

---

<sup>764</sup> *Ibid*, para. 8.

<sup>765</sup> E/CN.4/2005/107.

<sup>766</sup> Commission of Human Rights, Resolution 2005/74, para. 11.

<sup>767</sup> *Ibid*.

<sup>768</sup> General Assembly Resolution 60/251, *ibid*, para. 5, point h.

<sup>769</sup> Report of the Secretary-General on National institutions for the promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/2006/101, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/103/89/PDF/G0610389.pdf?OpenElement>.

<sup>770</sup> *Ibid*, para. 2.

секретар је нагласио и да су националне институције виђене не само као институције којима треба обезбедити помоћ, већ и као партнери који могу да поделе знање и искуство у заштити људских права. Националне институције су све више препознате у међународној заједници као механизми од суштинског значаја за обезбеђивање поштовања свих међународних стандарда о људским правима на националном нивоу.<sup>771</sup>

Овај извештај нуди и вредан податак о броју акредитованих националних институција. Тако се наводи да је у том тренутку (2006), постојала 51 акредитована институција, те да број константно расте (1999: 15; 2000: 26; 2001: 32; 2002: 40; 2003: 45; 2004: 50).<sup>772</sup> Додаје се и да ИСС, у сарадњи са ОНСНР-ом, активно ради на јачању акредитационе процедуре у складу са Париским принципима.

Генерални секретар је истакао и да је интеграција активности у вези са националним институцијама кроз рад ОНСНР-а постала реалност, те да УН сада могу да се ослоне у већој мери на националне институције као партнере, а не само као бенефицијаре.<sup>773</sup> Секретар је притом напоменуо да успостављање нових институција, ипак, захтева усклађене напоре и не треба да буде пожуриван. У неким случајевима, подробније консултације на националном нивоу треба да буду одржане у раној фази развоја како би нова институција имала већи кредибилитет. Посебна пажња, закључује Генерални секретар УН, треба да буде посвећена укључивању цивилног друштва у процес оснивања националних институција и обезбеђивању транспарентног процеса избора (*челника институције, прим. аут.*).<sup>774</sup>

У другом извештају Генералног секретара<sup>775</sup>, представљеном на последњој седници Комисије за људска права, дискутоване су последице Резолуције 2004/75 којом је националним институцијама омогућено да се обраћају по свим тачкама

---

<sup>771</sup> *Ibid*, para. 4.

<sup>772</sup> *Ibid*, para. 9.

<sup>773</sup> *Ibid*, para. 97.

<sup>774</sup> *Ibid*.

<sup>775</sup> Report of the Secretary-General on Effective Functioning of Human Rights Mechanisms: National Institutions and Regional Arrangements, E/CN.4/2006/102, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/104/40/PDF/G0610440.pdf?OpenElement>.

дневног реда Комисије, а не само по тачки 18б („Ефикасно функционисање механизма за људска права: националне институције и регионални аранжмани“). Националне институције су се договориле да се председавајући ИСС-ја обраћа под тачком 18б, те да ће његово излагање припремати у сарадњи са председавајућим регионалних мрежа националних институција. По другим тачкама дневног реда Комисије, националне институције су се усагласиле да излажу председавајући регионалних мрежа, а да се националне институције охрабре да припремају заједничка излагања, с тим да то никако не значи забрану појединачних излагања националних институција, у зависности од прилике и теме.<sup>776</sup>

Савет за људска права преузео је праксу Комисије у вези са учешћем националних институција и наставио јачање њиховог положаја. То је препознато већ у првој резолуцији (5/1) из 2007. године, којом је усвојен и Пословник Савета, где је истакнуто да Савет преузима постојеће аранжмане и праксе Комисије у вези са сарадњом са специјализованим агенцијама, међувладиним организацијама, националним институцијама за људска права и невладиним организацијама.<sup>777</sup> Пословником је експлицитно наведено да ће „учешће националних институција за људска права бити базирано на аранжманима и праксама договореним у Комисији за људска права, укључујући резолуцију 2005/74 од 20. априла 2004. године, у циљу обезбеђивања најефикаснијег доприноса ових ентитета“.<sup>778</sup>

Савет је и касније у свом раду наставио да јача положај националних институција за људска права, и то посебно двема резолуцијама које су се тичале рада и функционисања самог Савета. Реч је о резолуцијама Савета 16/21 из 2011. године<sup>779</sup> и Генералне скупштине 65/281 из исте године<sup>780</sup>.

---

<sup>776</sup> *Ibid*, para. 5.

<sup>777</sup> Human Rights Council, Resolution 5/1, *ibid*, Rules Of Procedure - Participation of and Consultation with Observers of the Council, Rule 7a.

<sup>778</sup> *Ibid*, Rule 7b.

<sup>779</sup> Human Rights Council, Resolution 16/21, *ibid*.

<sup>780</sup> General Assembly, Resolution 65/281, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/65/281](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/281).



### 7.2.2. Универзални периодични преглед

Универзални периодични преглед (енг. *Universal Periodic Review*, даље и UPR) је нови механизам надзора поштовања људских права у земљама чланицама УН који је основан Резолуцијом Генералне скупштине 60/251 од 15. марта 2006. године. Ближе је уређен Резолуцијом о институционалном устројству Савета (5/1) и представља један од кључних елемената у раду Савета, који подсећа државе на одговорност да у потпуности поштују сва људска права и основне слободе.

Према Резолуцији, UPR се спроводи на основу:

- Повеље Уједињених нација;
- Универзалне декларације о људским правима;
- Инструмената за заштиту људских права које је односна држава ратификовала; и
- Добровољних обећања и обавеза које је држава предузела, укључујући и оне које је представила кандидујући се за чланство у Савету.

Предвиђено је да овај механизам не дуплира друге механизме за заштиту људских права већ да их допуњује што представља његову додатну вредност и оправданост. Савет мора бити објективан, транспарентан, неселективан, конструктиван и неполитизован кад је у питању разматрање извештаја држава, а сам UPR не сме умањити способност Савета да одговори на хитне ситуације. Значајна је и одредба да Савет мора осигурати учешће свих релевантних актера, укључујући и невладине организације и националне институције за људска права.<sup>781</sup>

Циљеви UPR-а су:

- унапређење људских права на терену;
- испуњавање обавеза држава у области људских права и процена позитивних развоја и изазова с којима се суочавају државе;

---

<sup>781</sup> Human Rights Council, Resolution 16/21, para. 3.

- побољшање капацитета државе и техничке помоћи, у консултацији са, и уз сагласност, државе под прегледом;
- дељење најбоље праксе између држава и других заинтересованих страна;
- подршка за сарадњу у унапређењу и заштити људских права;
- охрабрење пуне сарадње држава са Саветом, другим телима за људска права и ОНСНР-ом.<sup>782</sup>

UPR се врши на основу три документа:

- Први сачињава сама држава и он представља национални извештај састављен по стандардизованом обрасцу Савета;
- Други чини компилација коју сачињава ОНСНР и састоји се од информација из извештаја уговорних тела, специјалних процедура и других званичних докумената било ког органа УН о држави под прегледом;
- Трећи је такође компилација коју припрема ОНСНР и садржи информације добијене од свих других заинтересованих страна<sup>783</sup>, који је подељен у два дела: први обухвата сажетак информација које су доставиле невладине организације, а други сажетак информација који је обезбедила национална институција за људска права акредитована у А статусу, уколико постоји у датој држави.<sup>784</sup>

Треба нотирати да су сва три документа врло кратка. Државни извештај не сме бити дужи од 20 страна, док су друга два документа обима до 10 страна.

Сам Преглед се спроводи у оквиру Радне групе Савета за људска права, којом председава председник Савета, а у чијем саставу се налази 47 чланова. Државе УН које нису чланице Савета такође могу активно да учествују на седници Радне групе, укључујући и у интерактивном дијалогу. Остале релевантне заинтересоване стране могу присуствовати интерактивном дијалогу. За сваку државу под прегледом, предвиђено је формирање групе од три државе

---

<sup>782</sup> *Ibid*, para.4.

<sup>783</sup> *Ibid*, para.15.

<sup>784</sup> Human Rights Council, Resolution 16/21, *ibid*, para. 9.

известилаца (тзв. Тројке). Тројка се формира да би руководила прегледом конкретне државе, укључујући припрему извештаја Радне групе. ОНСНР обезбеђује неопходну помоћ Тројци.

UPR се обавља кроз троипосатни интерактивни дијалог између државе под прегледом и осталих чланица УН. Држава под прегледом прво укратко представља стање људских права. Државу представља, по правилу, вишечлана делегација, коју најчешће предводи министар или други високи државни званичник. Постојећи подаци говоре да је у првом циклусу 54% делегација држава под прегледом било предвођено министром, док је 46% предводио нижи званичник (на пример, државни секретар или амбасадор). У другом циклусу тај однос био је 64% - 36%.<sup>785</sup>

Након излагања државе, чланице Савета и остале државе чланице УН коментаришу ситуацију у области људских права у држави под прегледом, где држава под прегледом има право да, у једном опширнијем излагању, одговори на те коментаре. Државе потом упућују препоруке за унапређење стања. Држава под прегледом има прилику да се изјасни о препорукама, и то или у том тренутку или у остављеном року, који по правилу није дужи од 48 сати, јер држава мора да одговори на већину препорука до усвајања Извештаја Радне групе у пленуму Савета. Држави може да се омогући да се по неким препорукама касније изјасни, али се онда у Извештају Радне групе експлицитно наводе те препоруке и даје рок за коначно изјашњење државе под прегледом. На основу изјашњења државе, припрема се Нацрт извештаја Радне групе, која садржи преглед ставова изречених током интерактивној дијалога, као и закључака и упућених препорука, где се групишу препоруке које је држава прихватила, односно оне које је само нотирала. Извештај садржи и обавезе које је држава добровољно преузела.<sup>786</sup> Резолуција 5/1 познаје само та два статуса препоруке – прихваћене и нотирание.<sup>787</sup> У принципу, препоруке које су нотирание заправо су еуфемизам за неприхваћене препоруке. Током прва два циклуса, државе су развиле праксу коришћења и других израза у

---

<sup>785</sup> Subhas Gujadhur and Marc Limon, *Towards the Third Cycle of the UPR: Stick or Twist?*, Policy Report, Universal Rights Group, 2016, 25.

<sup>786</sup> Human Rights Council, Resolution 16/21, *ibid*, para. 26.

<sup>787</sup> *Ibid*, para. 32.

изјашњавању о прихваћености препорука, као што су „прихваћене у делу“, „прихваћене у начелу“, „већ спроведене“, „у поступку спровођења“ и слично. Ови изрази настали су као резултат природе препорука. Наиме, растући број држава је почео да користи термине „већ спроведене препоруке“ и „у поступку спровођења“. Овакву терминологију је онда прихватио и Савет, па се у Извештају Радне групе препоруке и групишу у односу на то да ли су или не прихваћене. То је, на пример, био и случај са Србијом<sup>788</sup>, па су препоруке у Извештају биле груписане у три кластера: (1) препоруке упућене током интерактивног дијалога које уживају подршку Србије; (2) препоруке које уживају подршку Србије, за које она сматра да су већ спроведене или у процесу спровођења; и (3) препоруке о којима ће се Србија изјаснити накнадно, у складу са роком који јој за то остави Савет.

Нацрт извештаја Радне групе упућује се на пленум Савета за људска права, где се усваја.<sup>789</sup> На седници Савета, држава под прегледом има право да се обрати чланицама. Одмах после државе, а пре гласања, национална институција са А статусом такође има прилику да се обрати чланицама, у складу са Резолуцијом Савета 16/21 из 2011. године.<sup>790</sup> Представнику националне институције на располагању је више техничких могућности за обраћање. Он то може да учини говором уживо у сали, или пак да претходно припреми видео изјаву, која се емитује на седници Савета. Могућност емитовања унапред снимљене видео изјаве уведена је из логистичких разлога, како националне институције из удаљених крајева света не би морале да се излажу високим трошковима пута ради давања кратке изјаве.

Иако је било покушаја да се одложи примена UPR-а до доношења ближих упутстава за његову израду, ипак је на шестој седници Савета, септембра 2007, одлучено да ће на три редовне седнице Савета у 2008. години кроз UPR проћи 48 држава и одређен је њихов распоред. Априла 2008. године разматрано је стање људских права у 16 држава чланица. Током првог циклуса Универзалног

---

<sup>788</sup> Видети: Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Serbia, A/HRC/23/15, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/125/18/PDF/G1312518.pdf?OpenElement>.

<sup>789</sup> *Ibid*, para. 28-31.

<sup>790</sup> Human Rights Council, Resolution 16/21, *ibid*, para.13.

периодичног прегледа који је трајао од 2008. до 2011. године размотрено је стање људских права у 192 државе. У периоду 2012-2016. године спроведен је други циклус у којем су учествовале 193 државе.<sup>791</sup> Трећи циклус започет је 2017. године.

UPR је генерално хваљен како важан нови елемент у глобалној архитектури механизма за људска права. Досадашње спровођење UPR било је успешно, у смислу да су у прва два циклуса све државе чланице достављале своје извештаје на време и учествовале у интерактивном дијалогу у Савету. Једини проблем забележен је у случају Израела (видети антрфиле).

Антрфиле 1 - Израел и Универзални периодични преглед

### **Израел и Универзални периодични преглед**

Израел је био једна од четири државе које су гласале против оснивања Савета за људска права. Након тога, није пропустио прилику да негодује што је често под његовом лупом. Незадовољство је кулминирало у марту 2012. године усвајањем Резолуције 19/17, којом је успостављена независна међународна комисија за утврђивање чињеница о израелским насељима на окупираној палестинској територији. Израел је писмом суспендовао све односе са Саветом. Ова одлука Израела наишла је на неподељену осуду чланова Савета, и међународне заједнице уопште. Према раније утврђеном календару, Израел је требало да приступи интерактивном дијалогу у оквиру другог циклуса UPR-а 29. јануара 2013. године. Држећи се своје одлуке о суспендовању односа са Саветом, Израел је постао прва чланица УН која се није појавила на седници UPR-а посвећеној разматрању стању људских права у својој држави. Савет за људска права донео је Одлуку о несарадњи државе под прегледом са механизмом Универзалног периодичног прегледа<sup>792</sup>, којом је осудио понашање Израела, затражио да моментално успостави сарадњу са Саветом и одлучио да одложи Универзални периодични преглед Израела за октобар 2013. године.

<sup>791</sup> У међувремену су Уједињене нације признале независност Јужног Судана, који је постао 193. држава чланица.

<sup>792</sup> Human Rights Council, Decision OM/7/101 - Non-cooperation of a State under Review with the Universal Periodic Review Mechanism, 4 April 2013, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/127/14/PDF/G1312714.pdf?OpenElement>.

Након притисака са Запада, посебно Немачке, чији је министар спољних послова упутио лично писмо<sup>793</sup> израелском премијеру 25. октобра 2013. године и вишемесечних преговора на маргинама, Бењамин Нетанјаху (Benjamin Netanyahu) је свега неколико дана пре октобарског заседања Савета одлучио да Израел ипак учествује у UPR-у. И заиста, 29. октобра 2013. године делегација Израела је представила свој извештај и учествовала у интерактивном дијалогу, мада није пропустила прилику да јасно истакне „снажне резерве према Савету за људска права и подвуче да се дискриминација и нефер третман према Израелу настављају“.<sup>794</sup> Упркос одлагању UPR-а за Израел и наелектрисане атмосфере на одложеној седници, за Уједињене нације било је изузетно значајно што су успеле да приволе Израел да се ипак одазове позиву (и својој обавези) да учествује у UPR -у, чиме је он заиста одржао универзални карактер, што је његова основна вредност. Треба истаћи да поновно успостављање односа између Израела и Савета није прошло без одређених уступака Израелу.<sup>795</sup>

Иначе, пре Израела, једини случај у којем је одложен периодични преглед неке државе био је 2010. године, на молбу Хаитија због катастрофалног земљотреса. Савет је тад прихватио одлагање због објективних околности.

Универзални периодични преглед је једини механизам за људска права УН у којем учествују све државе, отуда префикс „универзалан“. За разлику од уговорних тела, која имају надлежност над праћењем спровођења конвенција само у оним државама које су их ратификовале или специјалних процедура, које су по својој природи уско специјализоване (да ли за неку државу или тему), UPR-ом су обавезане све државе чланице. Управо су та универзалност, али процедурално једнак третман свих чланица, утицали на прихваћеност овог новог механизма међу чланицама УН.<sup>796</sup> Математичка прецизност приликом

<sup>793</sup> Према: Barak Ravid, “Germany to Netanyahu: Boycotting UN Rights Council Review Will Hurt Israel“, *Haaretz*, 27 October 2013, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.554549>.

<sup>794</sup> Israel Ministry of Foreign Affairs, *Israel's Universal Periodic Review at the UN Human Rights Council*, 29 October 2013, <http://mfa.gov.il/MFA/InternatOrgs/Speeches/Pages/Israel-UPR-UN-Human-Rights-Council-29-Oct-2013.aspx>.

<sup>795</sup> Видети више у: Barak Ravid, “Ending a 1.5-year Boycott - Israel Resuming Cooperation With UN Human Rights Council“, *Haaretz*, 27 October 2013, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.554711>.

<sup>796</sup> За више информација о искуствима појединих држава са UPR механизмом, видети: Jonathan T. Chow, “North Korea’s participation in the Universal Periodic Review of Human Rights“, *Australian Journal of International Affairs*, 1/2, 2017, 146-163; Thi Kim Ngan Nguyen, “The Process of Viet Nam’s Preparation of the National Report under the United Nations Human Rights Council’s Universal Periodic Review“, *Asia-Pacific Journal on Human Rights & the Law*, 1/17, 2016, 102-117; Laura Landolt,

додељивања времена за излагање, једнаки услови за стављање на листу говорника и жребно одређивање Тројке, хваљени су као важни предуслови за стварање равноправних основа за учешће у Универзалном периодичном прегледу.<sup>797</sup>

Друга суштинска разлика је то што су уговорна тела и специјалне процедуре експертски механизми, док је UPR *par excellence* политички. У Савету за људска права као делегати држава чланица седе, по правилу, представници сталних мисија држава при УН у Женеви. Док је за препоруке које упућују уговорна тела и специјалне процедуре претпоставка да су чињенично засноване и стручно утемељене, то нужно није случај са препорукама које државе једне другима упућују у оквиру UPR-а. Наиме, мада је на почетку овог одељка наведено на основу чега и с којим циљем се спроводи UPR, државе чланице *de facto* нису ничим спутане у избору препорука. Последица тога је да се UPR може користити и у чисто спољно-политичке сврхе, и то како да се подрже пријатељске државе, али и посебно осуде оне са којима тренутни дипломатски и други односи не цветају. Примера ради, либанске дипломате су своје пријатељске коментаре и врло благе препоруке упућене арапским државама правдале значајем њихове подршке у затегнутим односима своје државе са Ираном и Израелом, односно неопходности одржавању тесних веза са арапским регионалним суседима, што Либан узима као свој врховни приоритет.<sup>798</sup> Неке дипломате у Женеви такође имају утисак да су државе чланице ЕУ некритички благе једне према другима.<sup>799</sup> Док се у овим случајевима политички подтекст може читати из формулације препорука, у неким другима он је евидентан из самих обраћања представника

---

“Externalizing Human Rights: From Commission to Council, the Universal Periodic Review and Egypt“, *Human Rights Review*, 2/14, 2013,107-129; Leanne Cochrane and Kathryn McNeilly, “ The United Kingdom, the United Nations Human Rights Council and the First Cycle of the Universal Periodic Review“, *International Journal of Human Rights*, 1/17, 2013, 152-177; Rhona K. M. Smith, “ The Pacific Island States: Themes Emerging from the United Nations Human Rights Council’s Inaugural Universal Periodic Review?“, *Melbourne Journal of International Law*, 1/13, 2012,569-594; Rhona K.M. Smith, “More of the Same or Something Different? Preliminary Observations on the Contribution of Universal Periodic Review with Reference to the Chinese Experience“, *Chinese Journal of International Law*, 3/10, 2011,565-586; Mahdev Mohan, “Singapore and the Universal Periodic Review: An Unprecedented Human Rights Assessment“, *Journal of East Asia & International Law*, 2/3, 2010,365-374.

<sup>797</sup> Видети више у: Jane K. Cowan and Julie Billaud, “Between Learning and Schooling: The Politics of Human Rights Monitoring at the Universal Periodic Review“, *Third World Quarterly*, 6/36, 2015,1178-1179.

<sup>798</sup> Cowan and Billaud, *ibid*, 1186.

<sup>799</sup> Cowan and Billaud, *ibid*, 1181.

државе за говорницом Савета, где се политичка мотивисаност ни не покушава прикрити. Тако је, на пример, Куба често оптуживана да злоупотребљава UPR за нападе на државе са којима не гаји добре односе.<sup>800</sup>

И поред тога, UPR је хваљен због широке партиципативности држава чланица. Не само да су све државе чланице прошле два пута кроз Универзални периодични преглед, већ је велика већина држава била активна у упућивању препорука другим чланицама, те се у том смислу може говорити о његовој општеприхваћености. Према подацима *UPR-Info*, специјализоване невладине организације из Женеви која се искључиво бави праћењем UPR-а, у првом циклусу само 39 држава није упутило ниједну препоруку, док је њихов број у другом циклусу свега 25.<sup>801</sup> Међу држава које нису упутиле ниједну препоруку највећи је број малих пацифичких острвских држава, које немају представништво у Женеви, те су због скромних административних капацитета и високих трошкова путовања присуствовали само седници Савета на којој су оне биле под Универзалним периодичним прегледом.<sup>802</sup>

Током прва циклуса упућено је укупно 55.225 препорука, и то 21.355 у првом циклусу, односно 33.870 у другом, што чини повећање од 63,05%.<sup>803</sup> Посматрано из угла појединачних седница Савета посвећених UPR-у, број препорука је константно растао. Тако су, на пример, на првој седници (априла 2008) државе просечно добијале 27 препорука, на четвртој седници (фебруара 2009) просек је био 113, да би до десете седнице (фебруара 2011) тај број био 144. У другом циклусу, који је стартовао 2012. године, просек броја препорука је већ увелико превазилазио 200.<sup>804</sup> Пораст броја препорука видљив је и на нивоу појединачних држава. Тако је, примера ради, Еквадор у првом циклусу примио 12 препорука, а у другом 139. Слично је и са другим државама: Куба (148-386),

---

<sup>800</sup>Christian Tomuschat, "The Universal Periodic Review: A New System of International Law with Specific Ground Rules?" (609-628), In Ulrich et Al (ed), *From Bilateralism to Community Interest? Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 619-620.

<sup>801</sup> Према: UPR-Info, *Statistics of Recommendations*, <https://www.upr-info.org/database/statistics/index.php>.

<sup>802</sup> Видети више у: Purna Sen (ed), *The Universal Periodic Review of Human Rights: Towards Best Practice*, Commonwealth Secretariat, London, 2009, 38.

<sup>803</sup> Према: UPR-Info, *ibid*.

<sup>804</sup> Subhas Gujadhur and Marc Limon, *Towards the Third Cycle of the UPR: Stick or Twist?*, Policy Report, Universal Rights Group, 2016, 27.



Вијетнам (172-256), Египат (171-231), Иран (212-299), Русија (121-244), САД (280-388).<sup>805</sup>

Табела 11 - Првих 20 држава по броју добијених препорука у прва два UPR циклуса<sup>806</sup>

р. бр.	држава под прегледом	укупно добијених препорука	% од укупног броја упућених препорука (55.225)
1.	САД	668	1,21
2.	Куба	534	0,97
3.	Иран	511	0,93
4.	Судан	503	0,91
5.	Египат	492	0,89
6.	Мјанмар	489	0,89
7.	Тајланд	474	0,86
8.	Кувајт	457	0,83
9.	Турска	455	0,82
10.	Аустралија	452	0,82
11.	Ирска	442	0,80
12.	Белорусија	441	0,80
13.	Северна Кореја	436	0,79
14.	Вијетнам	428	0,78
15.	Израел	424	0,77
16.	Кина	422	0,76
17.	Сингапур	421	0,76
18.	Ирак	421	0,76
19.	Оман	421	0,76
20.	Белгија	421	0,76

Листа првих 20 држава по броју добијених препорука углавном кореспондира са државама које су и иначе под посебним рефлекторима међународних механизма као оне у којима је отежано остваривање људских права. Може се рећи да изненађење представљају Аустралија, Ирска и Белгија, и у мањој мери САД.

Табела 12 - Првих 20 држава по броју упућених препорука у прва два UPR циклуса<sup>807</sup>

р.бр.	држава која препоручује	укупно упућених препорука	% од укупног броја упућених препорука (55.225)
1.	Француска	1.708	3,09
2.	Шпанија	1.589	2,88
3.	Канада	1.490	2,7
4.	Норвешка	1.255	2,27
5.	Мексико	1.238	2,24
6.	Словенија	1.175	2,13

<sup>805</sup> *Ibid*, 28.

<sup>806</sup> Према: UPR-Info, *Statistics of Recommendations*, <https://www.upr-info.org/database/statistics/index.php>.

<sup>807</sup> *Ibid*.

7.	Бразил	1.052	1,90
8.	Уругвај	1.010	1,83
9.	Уједињено Краљевство	1.008	1,83
10.	Алжир	998	1,81
11.	САД	997	1,81
12.	Немачка	960	1,74
13.	Чиле	919	1,66
14.	Аргентина	917	1,66
15.	Аустралија	913	1,65
16.	Аустрија	911	1,65
17.	Чешка	903	1,64
18.	Италија	898	1,63
19.	Холандија	884	1,60
20.	Швајцарска	854	1,55

Листа првих 20 држава по броју упућених препорука у оквиру UPR механизма не изненађује, јер је реч о државама које су и иначе најактивније у мултилатералним форумима за људска права.

Један од изазова UPR-а је како постићи да државе упућују квалитетне препоруке. Примећено је да су оне често тешко спроводиве, односно мерљиве, и поред позива да буду што конкретније. У следећој табели наводе се неки примери из досадашња два UPR циклуса, као илустрација.

Табела 13 - Примери прецизних и непрецизних препорука из прва два UPR циклуса

ПРЕПОРУКЕ	
ПРЕЦИЗНЕ	НЕПРЕЦИЗНЕ
Изменити Закон о слободи комуникација из 1992. године тако да буде у сагласности са чланом 19. Међународног пакта о политичким и грађанским правима. <i>Препорука Канаде упућена Цибутију у 1. циклусу</i>	Наставити напоре у борби против дискриминације засноване на националној, родној и сексуалној основи. <i>Препорука Естоније упућена Србији у 2. циклусу</i>
Пристаупити Конвенцији бр. 189 Међународне организације рада. <i>Препорука Филипина упућена Србији у 2. циклусу</i>	Наставити спровођење националних планова и програма ради подизања квалитета образовања. <i>Препорука Белорусије упућена Сирији у 2. циклусу</i>
У што краћем року основати национални механизам за превенцију тортуре. <i>Препорука Туниса упућена Габону у 2. циклусу</i>	Наставити бављење социјално-економским разликама и неједнакостима које постоје широм државе. <i>Препорука Турске упућена Канади у 1. циклусу</i>

Велики број упућених препорука, које умеју да буду неодређене, као што смо видели из примера, али и чињеница да је значајан број препорука сличан или идентичан, мотивисао је одређен број држава чланица УН да се добровољно обавезу да ће упућивати ограничен број препорука, притом прецизних и мерљивих. Наиме 2012. године, током 19. седнице Савета за људска права, Алжир се у име 39 држава чланица УН обратио Савету и подсетио на Резолуцију 5/1 у којој је подвучено да UPR не треба да буде претерано оптерећујући, те се у име потписаних држава (укључујући Србију)<sup>808</sup> обавезао да ће: (1) упућивати максимално две препоруке по држави под прегледом; (2) увек упућивати „високо квалитетне препоруке“, које су „прецизне, практичне, конструктивне, далекосежне и спроводљиве“; и (3) подржавати UPR као важан механизам за људска права.<sup>809</sup> Ових 39 држава такође је подржало груписање „идентичних и скоро идентичних препорука“, јер би се тиме њима лакше управљало.<sup>810</sup>

Иако је ових 39 држава препознало значај конкретних и мерљивих препорука, једно истраживање је показало да државе заправо доста чешће прихватају непрецизне уопштене препоруке: 89% уопштених препорука је прихваћено наспрам 71% конкретних.<sup>811</sup> Аутори тог истраживања закључују да је због тога што „иако су непрецизне (неспецифичне) препоруке нити корисне за државу под прегледом нити за UPR као процес у целини, њихов генерално `меки` карактер чини их тешким за одбијање или упућивање приговора“.<sup>812</sup> Додатни разлог могао би се тражити у томе да државе генерално врло радо примају уопштене препоруке, јер је праћење њиховог извршења изазовно, те држава увек

---

<sup>808</sup> Следеће државе су се добровољно обавезале: Алжир, Андора, Азербејџан, Бахреин, Бразил, Боцвана, Бугарска, Камбоџа, Колумбија, ДР Конго, Костарика, Данска, Еквадор, Етиопија, Финска, Хондурас, Индонезија, Ирска, Јапан, Либија, Малдиви, Молдавија, Монако, Обала Слоноваче, Холандија, Пољска, Катар, Румунија, Саудијска Арабија, Србија, Сомалија, Судан, Шведска, Тајланд, Источни Тимор, Тунис, Украјина, Уједињени Арапски Емирати и Уједињено Краљевство.

<sup>809</sup> Algeria, *Joint Statement on the Universal Periodic Review*, 19<sup>th</sup> Session of the Human Rights Council, Item 6 - General Debate, 16 March 2012, <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/19thSession/OralStatements/3%20Algeria.pdf>.

<sup>810</sup> *Ibid.*

<sup>811</sup> Gujadhur and Limon, *ibid*, 33.

<sup>812</sup> *Ibid*, 33.

може да каже да је у поступање у току или неку сличну фразу, која је наизглед екскулпира.

Управо су исход самог процеса UPR и праћење спровођења прихваћених препорука најчешће замерке овом механизму. Како истиче Петровић, „највише забрињавају одредбе које се тичу исхода Универзалног периодичног прегледа, јер се у тој мери инсистира да је механизам заснован на сарадњи државе и Савета да се стиче утисак да је држава кључна чак и у овој фази поступка“.<sup>813</sup> Механизмом је предвиђено да је држава првенствено одговорна за примену препорука, мада Савет може да одлучи да прати ситуацију или да констатује да држава не сарађује. „Савет је тако доведен у неравноправни положај у односу на државу и нема скоро никаква овлашћења да примени неку озбиљнију меру према држави која не испуњава препоруке усвојене по усвајању прегледа“.<sup>814</sup> Непостојање било каквог формалног (обавезног) механизма праћења спровођења препорука је, како наводе Хегарти (Hegarty) и Фридлунд (Fridlund), Ахилова пета Универзалног периодичног прегледа.<sup>815</sup> Овог проблема је Савет за људска права постао свестан, те је покушао да га реши на два начина:

(1) Државе су охрабриване да своје националне извештаје за други и трећи циклус UPR-а формулишу тако да буду својеврсни преглед спровођења препорука из ранијих циклуса. Управо је због тога постало још важније да се препоруке формулишу на квалитетан, прецизан и мерљив начин, јер ће тешко доћи до процедуралних измена UPR-а, у смислу прописивања неког чвршћег механизма за праћење.

(2) Резолуцијом 16/21 из 2011. године, Савет је „охрабрио државе да му, на добровољној основи, достављају средњорочни (енг. *midterm*) извештај о поступању по прихваћених препорукама“.<sup>816</sup> Иако ово није обавезујући механизам на чију су неопходност указивали Хегарти и Фридлунд, већ сасвим добровољан,

---

<sup>813</sup> Весна Петровић, „Реформа система заштите људских права у Уједињеним нацијама – Савет за људска права“, *ibid*, 68.

<sup>814</sup> *Ibid*.

<sup>815</sup> Aoife Hegarty and Hans Fridlund, *Taking Stock—the Universal Periodic Review's Achievements and Opportunities*, Open Democracy, 11 August 2016, <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/aoife-hegarty-hans-fridlund/taking-stock-universal-periodic-reviews-achievements-an>.

<sup>816</sup> Human Rights Council Resolution 16/21, para. 18.

показао се као користан алат за праћење спровођења препорука, али и за обезбеђивање веће видљивости UPR-а на националном нивоу, али и одговорности извршне власти. Невладине организације и националне институције су такође почели да израђују овакве извештаје, чиме се постиже већа укљученост свих заинтересованих страна, подизање свести о значају препорука и већа будност органа надлежних за њихово спровођење. Према подацима ОНСНР-а, до средине 2017. године, укупно 65 држава је поднело ове *midterm* извештаје.<sup>817</sup>

#### 7.2.2.1. Учешће националних институција у UPR-у

Националне институције акредитоване у А статусу могу имати активну улогу пре, током и након Универзалног периодичног прегледа.

Уочи UPR-а, националне институције могу да понуде своју помоћ извршној власти у промоцији овог механизма и његовог значаја за заштиту људских права на националном нивоу, као и да је охрабре да спроведе широк, инклузиван, консултативни процес припреме државног извештаја.

Уочи прегледа своје државе, националне институције могу да имају најконкретнију улогу кроз слање свог независног извештаја, чији се сажетак налази у компилацији осталих заинтересованих страна који припрема ОНСНР.

Досадашња пракса показује да ОНСНР најчешће из извештаја националних институција извлачи препоруке које су оне саме формулисале и укључује их у поменуту компилацију. Извештај националних институција је најсадржајнији, најсвеобухватнији и најсврхисходнији вид њиховог учешћа у UPR-у.

Сви документи настали у оквиру UPR-а су јавно доступни на интернет презентацији овог механизма<sup>818</sup>, па тако и извештаји националних институција. Прегледом и анализом података за све државе које имају акредитоване

---

<sup>817</sup> UPR Mid-term reports, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.aspx>.

<sup>818</sup> Видети више на: ОНСНР, UPR Documentation, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>.

националне институције у А статусу<sup>819</sup>, дошло се до следећих оригиналних статистичких резултата о броју националних институција које су упутиле своје независне извештаје у прва два UPR циклуса.

Табела 14 - Процент националних институција са А статусом које су послале свој извештај у првом циклусу UPR-а, по регионима

регион	укупно	да	процент	не	процент
Азија и Пацифик	14	10	71,43%	4	28,57%
Африка	19	14	73,68%	5	26,32%
Америка	15	11	73,33%	4	26,67%
Европа	25	13	52,00%	12	48,00%
<b>укупно</b>	<b>73</b>	<b>48</b>	<b>65,75%</b>	<b>25</b>	<b>34,25%</b>

Табела 15 - Процент учешћа националних институција са А статусом које су послале свој извештај у другом циклусу UPR-а, по регионима

регион	укупно	да	процент	не	процент
Азија и Пацифик	14	13	92,86%	1	7,14%
Африка	19	13	68,42%	6	31,58%
Америка	15	13	86,67%	2	13,33%
Европа	25	19	76,00%	6	24,00%
<b>укупно</b>	<b>73</b>	<b>58</b>	<b>79,45%</b>	<b>15</b>	<b>20,55%</b>

*Напомена:* Обе табеле садрже податке за 73 националне институције са А статусом, јер Палестина не учествује у Универзалном периодичном прегледу, а има акредитовану институцију (Независну комисију за људска права).

Као што се из табела види, број националних извештаја који је послао свој независни извештај порастао је са 65% у првом до готово 80% у другом циклусу, што је веома респектабилан број. Интересантно је да су у првом циклусу националне институције из Европе квариле иначе висок просек остала три региона, да би у другом циклусу управо оне забележиле највећи раст извештавања, што је допринело укупно високом проценту.

Треба нагласити да је учествовање, односно извештавање у оквиру UPR-а нешто што прати и GANHRI у поступку акредитације. Поткомитет за

<sup>819</sup> Према подацима GANHRI-ја, закључно са децембром 2016. године, до ког досеже временски оквир нашег истраживања, постоји укупно 74 акредитоване институције у А статусу. Видети прилог 3.

акредитацију GANHRI-ја је тако у својим одлукама о акредитацији за, на пример, Колумбију<sup>820</sup>, Пољску<sup>821</sup>, Русију<sup>822</sup> и Србију<sup>823</sup>, указивао на важност интеракције са међународним механизмима за људска права, посебно истичући UPR, како ниједна од њих није упутила свој независни извештај у претходном UPR циклусу. Све четири институције су акредитоване у А статусу, али им је Поткомитет сугерисао да активније сарађују са међународним механизмима за људска права и посебно охрабрио да заговарају укључивање експлицитне одредбе у своје законе којом би се створила и нормативно јача и у пракси ближа сарадња са њима, у складу са Париским принципима.

Током UPR-а, националне институције у А статусу имају право да се обрате Савету одмах након државе током пленумског заседања посвећеном усвајању извештаја Радне групе. Иако је ово вредна прилика да глас националне институције чују све чланице Савета, поставља се питање домета која ова кратка (2-3 минута) изјава може да има, имајући у виду да је до тог тренутка Извештај Радне групе о периодичном прегледу предметне државе већ сачињен. Поред тога, у тако краткој изјави једва да се могу дотаћи и само најалармантнија питања у области људских права.

Једна од могућих активности које националне институције могу да спроведу током седнице Савета, односно Радне групе за UPR, јесте да организују такозвани паралелни догађај на маргинама заседања у Женеви на којем би представницима држава чланица, али и званичницима УН и невладиних организација представили свој поглед на стање људских права у држави под прегледом и промовисали своје препоруке за унапређење стања. Овакав вид

---

<sup>820</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 1/2012, 19.

<sup>821</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 2/2012, 23.

<sup>822</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 2/2014, 31-32.

<sup>823</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 1/2015, 23.

представљања својих ставова може бити нарочито користан, јер пружа могућност давања конкретнијих информација и објашњавања појединости.

Споменуто је већ да је непостојање обавезујуће процедуре праћења спровођења препорука један од најчешћих критика UPR-а, те да механизам праћења између два циклуса постоји кроз добровољни *midterm* извештај које државе могу да подносе Савету, уколико желе. Исто тако, ништа не спречава националне институције да Савету поднесу свој независни *midterm* извештај. Подношење тог извештаја може бити само једна од активности националних институција након UPR-а. Међу остале препознате могућности спадају и:

- објављивање и промоција UPR препорука;
- коришћење UPR препорука да информишу и покрену израду националних програма и планова у области људских права;
- организовање пост-UPR дискусија са извршном власти и цивилним друштвом као почетни подстицај за њихово спровођење;
- надзор и извештавање о спровођењу препорука;
- укључивање UPR препорука у извештаје националних институција другим УН механизмима.<sup>824</sup>

#### **7.2.2.2. Националне институције као предмет UPR-а**

Поред тога што су препознати као важан учесник, односно субјект у UPR-у, националне институције за људска права су истовремено и објект овог механизма, зато што се значајан број препорука које државе упућују односе управо на њих.

Наиме, према доступним подацима, у прва два UPR циклуса чак 2051 препорука се непосредно односило на националне институције, од којих је више од половине (1125) експлицитно упућује на Париске принципе као главни међународни стандард.<sup>825</sup> Препоруке које се тичу националних институција

---

<sup>824</sup> International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *National Human Rights Institutions and Universal Periodic Review Follow-Up*, <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/UPR/Documents/FINAL%20ICC%20paper%20on%20NHRI%20UPR%20follow%20up.pdf>.

<sup>825</sup> Према бази података организације UPR-Info: <https://www.upr-info.org/database/>.



спадају у групу од 15 најчешће спомињаних тема у прва два циклуса и чине 3,74% од укупног броја свих препорука у прва два циклуса (55.225).<sup>826</sup>

Како бисмо утврдили богатство међусобних веза између држава, односно које државе су којим другим државама упућивале препоруке у вези са националним институцијама за људска права и колико пута, што је индикатор прихваћености концепта националних институција за људска права и Париских принципа као међународног стандарда, приступљено је анализи доступних података.

Свих 2.051 препорука које се односе на националне институције из базе организације *UPR-Info* унето је у *Excel* табелу по следећем моделу:

Табела 16 - Модел уноса података ради њихове визуелизације (1)

Држава која упућује препоруку	Држава којој је упућена препорука	Ознака прихваћености препоруке (да/не)	Циклус (1. или 2.)
Чешка	Авганистан	да	1
Фици	Белгија	не	2

Како би се могле географски лоцирати и повезати, свакој држави су додељене вредности по следећем моделу:

Табела 17 - Модел уноса података ради њихове визуелизације (2)

држава	Акредитациони статус (ако га има)	Припадност региону (ако је акредитована)	Географска ширина	Географска дужина
Авганистан	А	Азија и Пацифик	33.85242	63.21063
Алжир	Б	Африка	27.7996626	2.9999825
Андора	/	/	42.506285	-7.3545259

Сви ови подаци су потом кодирани како би се могли укрстити и приказати у форми графа. Као начин приказа одабран је граф, јер ова врста визуелизације омогућава графички прегледно и атрактивно представљање више укрштених и међусобно повезаних података.

<sup>826</sup> *Ibid.*

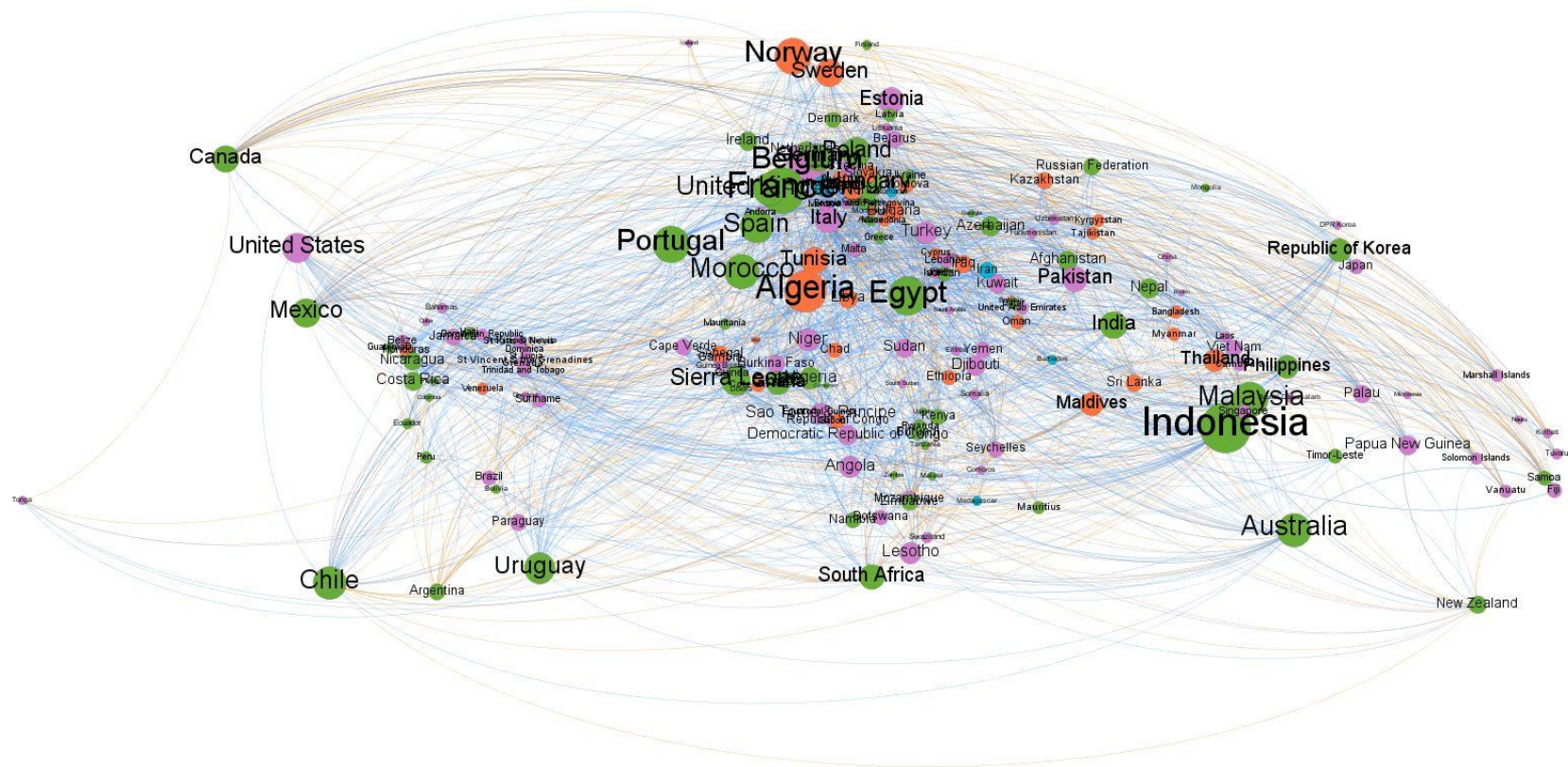
Подаци су потом експортирани у Гефи (Gephi). Гефи је софтверски алат отвореног кода, написан у *Java* програмском језику, који се користи за визуелизацију и анализу великих графова. Гефи користи тродимензионалне алате за рендеровање да прикаже графове у реалном времену. Примена овог алата обухвата истраживање, анализу, просторни приказ, филтрирање, кластеровање, манипулацију и извоз различитих врста графова.<sup>827</sup>

Када је отворен радни фајл, извештај сумира податке и својства кроз: (1) број чворова (енг. *nodes*); (2) број грана (енг. *edges*); и (3) тип графа. У нашем случају, гране су подаци представљени у табели 16, а чворови они из табеле 17.

Након увоза података у Гефи, позиција чворова је прозвољна, те су уз помоћ модула за рангирање (енг. *ranking module*) они подешени, и потом филтрирани. Филтери представљају специјализоване упите за издвајање жељених података у датој мрежи. Филтрирањем се добијају различите визуелизације. За потребе овог рада, посебно су била релевантна филтрирања по UPR циклусу, акредитационом статусу, региону и прихваћености препорука.

---

<sup>827</sup> Видети више у: Ана Милетићи други, „Коришћење алата Gephi на предмету Друштвене мреже”, *ИНФОТЕХ-ЈАХОРИНА*, 13, 2014, 979-983.

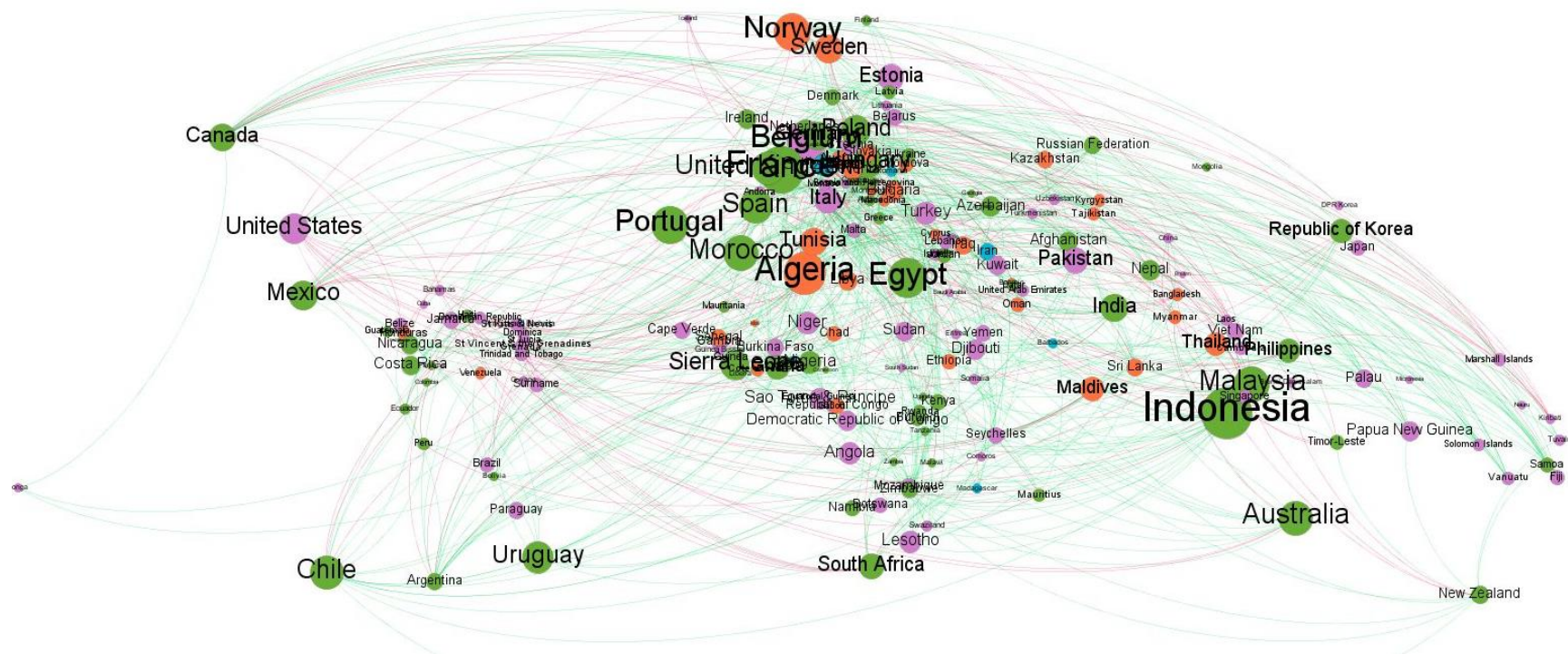


Граф 1 - Све препоруке у вези са NHRI упућене у прва два UPR циклуса

Граф 1 показује све препоруке упућене у прва два UPR циклуса, где су жутом бојом обележене препоруке између држава упућене у првом циклусу, а плавом оне из другог циклуса. Бројчано посматрано, однос препорука упућених у прва два циклуса је 62,16% - 37,84% у корист другог циклуса, што сведочи о знатном повећању интересовања држава за националне институције за

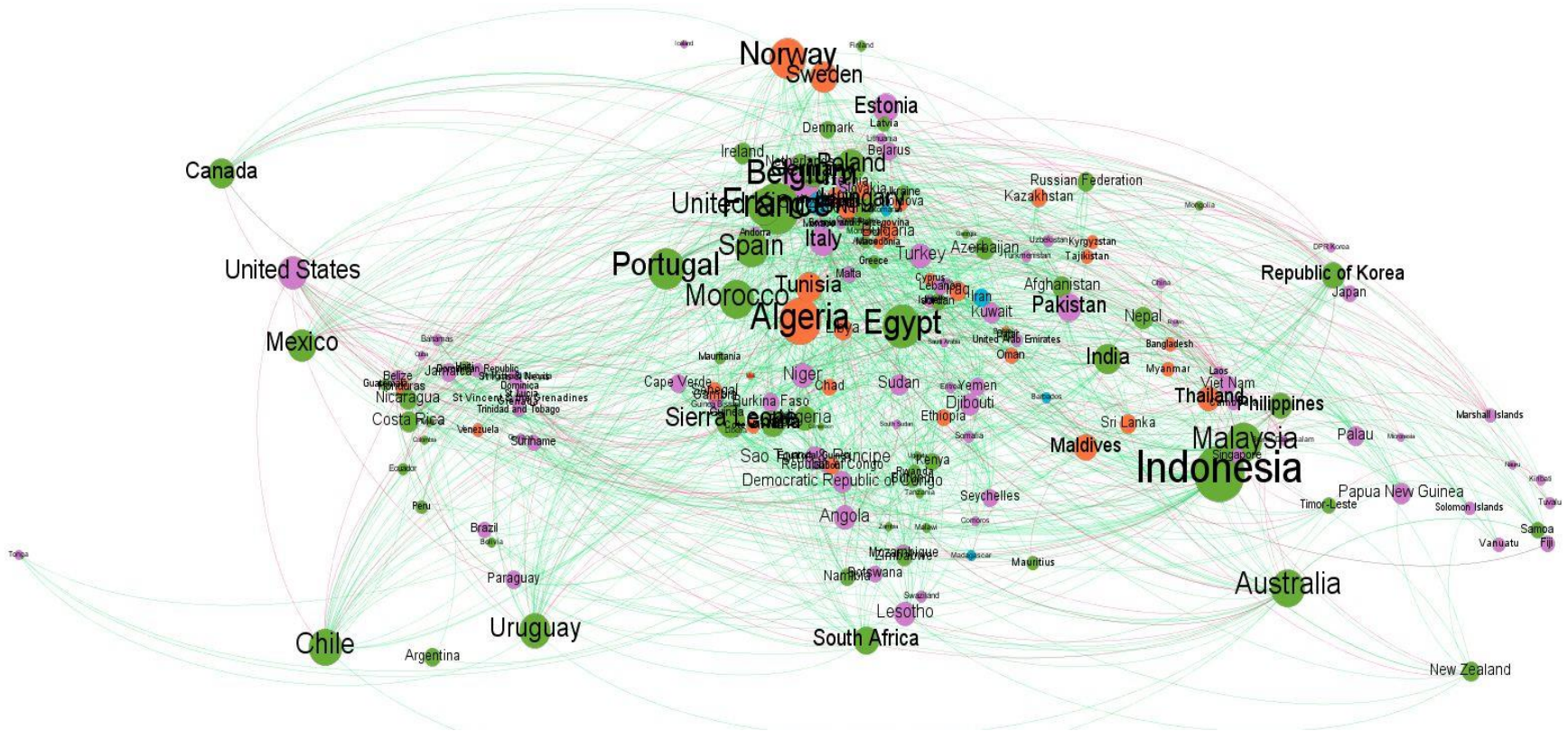
људска права и њиховом растућем етаблирању у међународном систему. На овом графу су државе које имају акредитоване институције у А статусу обележене зеленом бојом, оне са институцијом у Б статусу су наранџасте, у Ц статусу су плаве, док су љубичастом бојом означене оне државе које немају акредитовану институцију. Величина круга који обележава географски положај државе одговара броју веза која она остварује, односно број препорука који је дала, односно примила у UPR-у. Процент прихватања препорука које се односе на националне институције за људска права у у UPR механизму је веома високих 80,5%.

Графови 2 и 3 показују, по истом моделу из графа 1, препоруке упућене у прва два циклуса, где зелене линије означавају прихваћене препоруке између држава, а црвене оне које нису наишле на одобравање држава којима су биле упућиване.



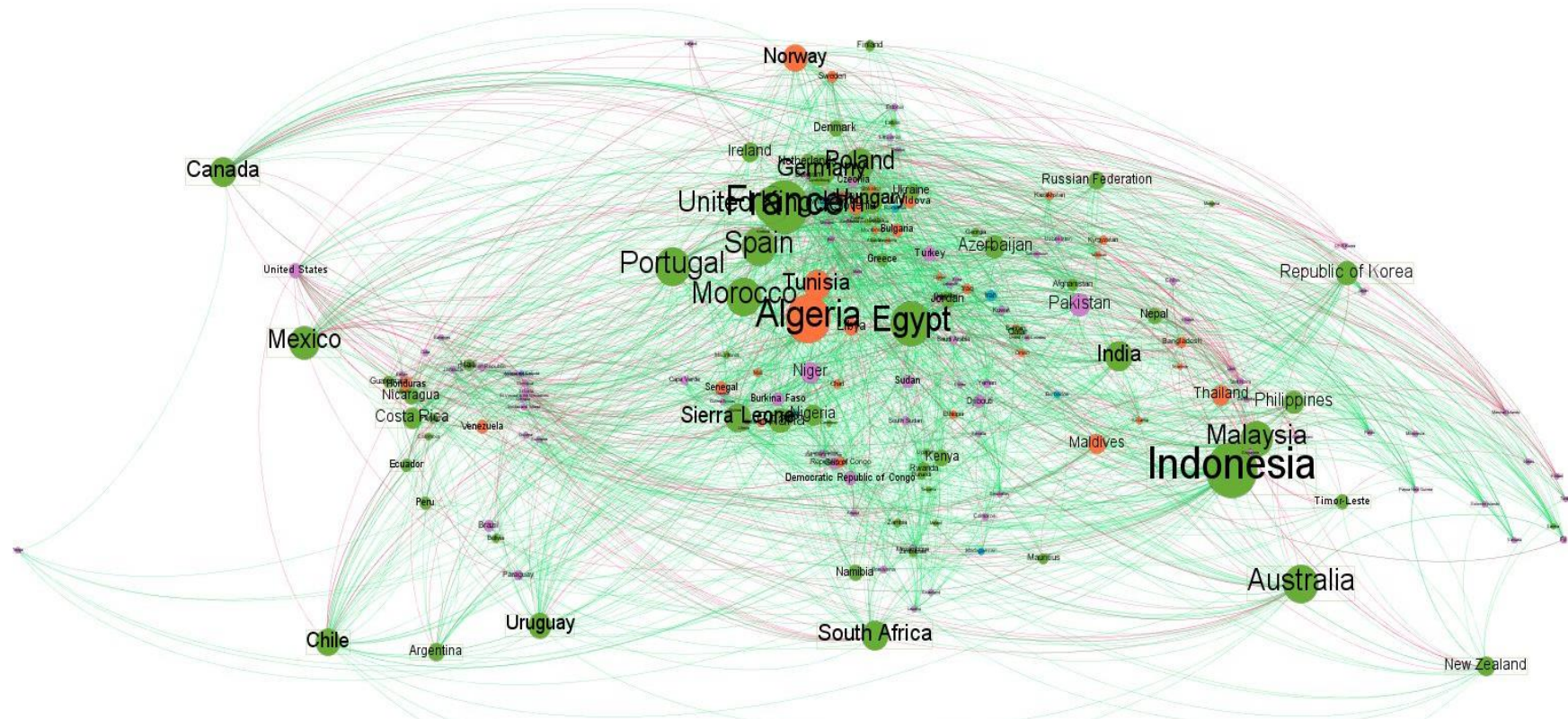
Граф 2 - Све препоруке у вези са NHRI упућене у првом UPR циклусу са ознаком њихове прихваћености (зелене/црвене везе)





Граф 3 - Све препоруке у вези са NHRI упућене у другом UPR циклусу са ознаком њихове прихваћености (зелене/црвене везе)

Граф 4 показује лидере по броју упућених препорука у прва два циклуса, где очекивано предњаче државе за добро утемељеним националним институцијама, акредитованим у А статусу. Донекле изненађење представљају Алжир и Тунис.

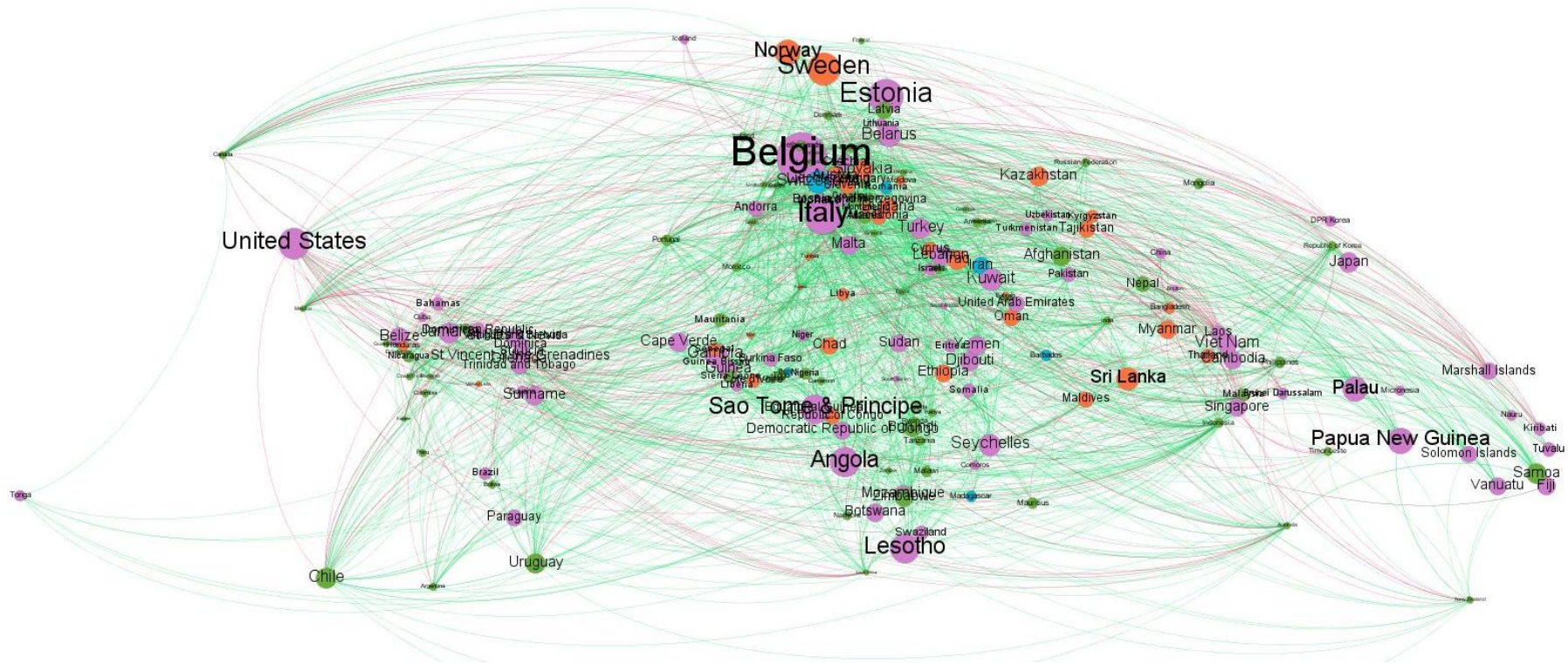


Граф 4 - Државе које су најчешће упућивале препоруке у вези са NHRI у прва два UPR циклуса

Граф 5 показује државе које су најчешће добијале препоруке које се односе на националне институције за људска права. Очекивано, реч је о државама које немају институције у А статусу. Посебно су „мета“ препорука биле Белгија, Италија, САД,



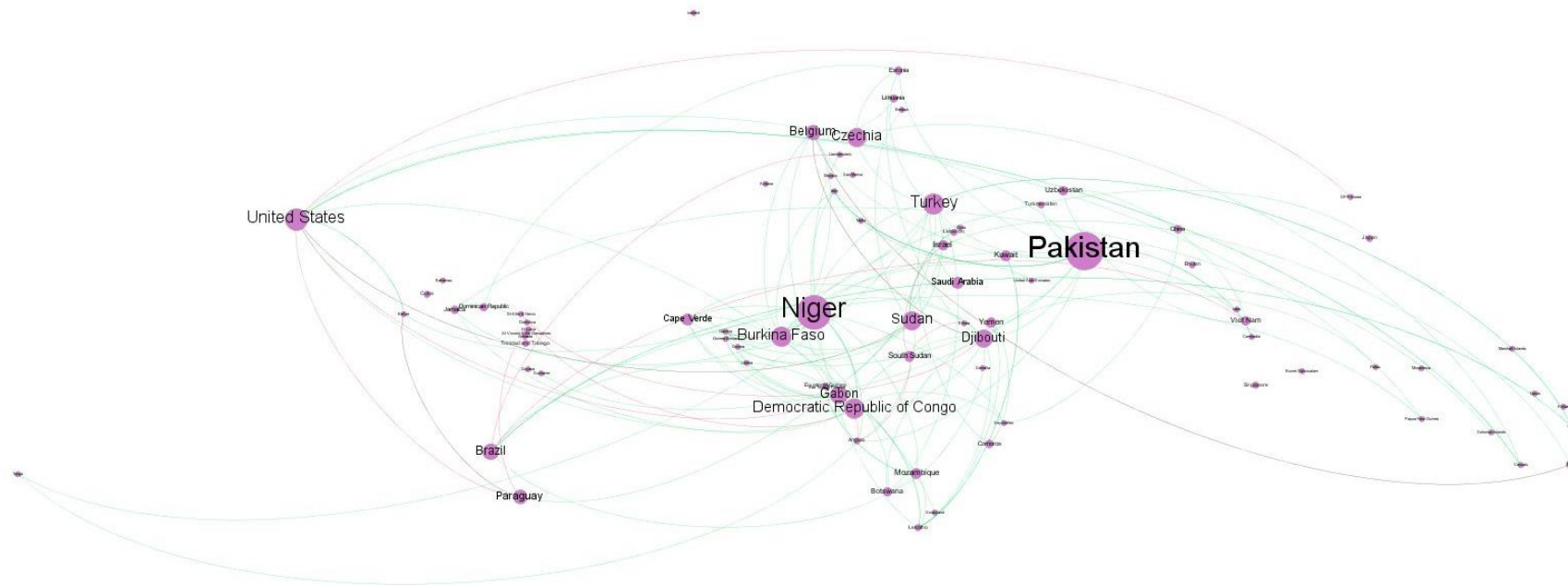
Норвешка, Шведска и Естонија, које су све уткале људска права у своју спољну политику, али немају акредитовану независну институцију за људска права на националном нивоу.



Граф 5 - Државе које су најчешће добијале препоруке у вези са NHRI у прва два UPR циклуса



Интересантно је да државе које немају акредитовану институцију то није спречавало да упућују другим чланицама УН препоруке које се тичу да ли оснивања или јачања националних институција за људска права. Као што се из графа 6 види, лидери по таквом „активизму“ су Пакистан, Нигер, САД, Белгија, Чешка и Турска.



Граф 6 - Државе без акредитоване институције које су најчешће упућивале препоруке у вези са NHRI у прва два UPR циклуса

### 7.2.3. Специјалне процедуре

Специјалне процедуре су заправо назив за независне експерте за људска права, којима Савет за људска права даје мандат да размењују информације, примају индивидуалне притужбе, посећују државе, извештавају и саветују о људским правима.<sup>828</sup> Специјалне процедуре су наслеђени механизам из доба Комисије за људска права, која их је увела још шездесетих година 20. века.<sup>829</sup> Прве специјалне процедуре бавиле су се расизмом, апартхејдом и колонијализмом, док су ситуације у области људских права у Јужној Африци, односно Палестини и Чилеу биле предмет првих специјалних извештача за појединачне државе. До дан данас, остале су те две врсте специјалних процедуре: тематске и „државне“ (географске). Тренутно постоји 41 тематска и 14 државних процедура. Примери тематских специјалних процедура су: Специјални извештач за права особа са инвалидитетом; Радна група за присилне нестанке; Специјални извештач за право на образовање; Специјални извештач за права интерно расељених лица; Специјални извештач за право на приватност; Радна група за дискриминацију жена у праву и пракси. С друге стране, неке од држава за које су именоване специјалне процедуре су Белорусија, Камбоџа, Северна Кореја, Обала Слоноваче, Сомалија и Судан.

Као што се из њихових назива може видети, два су основна појавна облика специјалних процедура: индивидуалне („специјални извештач“ или „независни експерт“) и групне, у облику радне групе од пет чланова, где по један долази из сваког од УН региона (Африка, Азија, Латинска Америка и Кариби, Источна Европа и Западна Европа).

Специјалне процедуре бира Савет за људска права. Кандидате могу да предложе државе чланице, међународне организације, националне институције за

---

<sup>828</sup> Више о специјалним процедурама УН видети у: Joanna Naples-Mitchell, “Perspectives of UN Special Rapporteurs on Their Role: Inherent Tensions and Unique Contributions to Human Rights“, *International Journal of Human Rights*, 2/15, 2011, 232-248; Nigel S. Rodley, “On the Responsibility of Special Rapporteurs“, *International Journal of Human Rights*, 2/15, 2011, 319-337; Ted Piccone, “The Contribution of the UN’s Special Procedures to National Level Implementation of Human Rights Norms“, *International Journal of Human Rights*, 2/15, 2011, 206-231.

<sup>829</sup> Одличан преглед развоја специјалних процедура у: Marc Limon and Hilary Power, *History of the United Nations Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform*, Universal Rights Group, Geneva, 2014.

људска права, невладине организације, друга тела за људска права и појединци.<sup>830</sup> Консултативна група коју именује Савет врши селекцију.

Када су изабрани, једном годишње подносе извештај Савету за људска права, а већина њих и Генералној скупштини (зависно од мандата).

Мандат специјалних процедура је ограничен на шест година. ОНСНР пружа техничку и логистичку подршку раду специјалних процедура. Носиоци мандата специјалних процедура служе у свом личном капацитету, нису запослени у УН, нити примају новчану надокнаду за свој рад. У складу са Резолуцијом Савета 16/21 из 2011. године, државе су дужне да сарађују са њима.

Специјалне процедуре обављају посете државама и разматрају појединачне случајеве кршења права, који имају ширу, структурну природу, тако што државама шаљу „дописе“ (енг. *communications*) тражећи појашњења, информације о развоју ситуације (нормативно и фактички), упућују им своја запажања и слично.

Поред носилаца мандата специјалних процедура који су именовани за конкретну државу, да прате стање људских права на националном нивоу, на позив државе и носиоци тематских мандата могу да обављају посете државама. До сада је 109 држава чланица УН упутило тзв. „сталну позивницу“ (енг. *standing invitation*) тематским специјалним процедурама. На крају посете државе, специјалне процедуре обављају дијалог са државом у вези са својим налазима и препорукама и подносе извештај Савету за људска права.

Специјалне процедуре, такође, припремају тематске студије, обављају различите консултације, баве се заговарањем и подизањем свести и слично.

Оцене доприноса специјалних процедура заштити људских права врло су различите, па сежу од тога да су оне „водећи актери у заштити људских права у УН“, како је то навео бивши Високи комесар УН за људска права Берtrand

---

<sup>830</sup> Три су кључна документа Савета којим је регулисан положај, правила поступања и стандарди рада специјалних процедура: Human Rights Council Resolution 5/1 (2007); Human Rights Council Resolution 5/2 - Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council (2007); и Human Rights Council Resolution 16/21 - Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council (2011).

Рамчаран (Bertrand Ramcharan)<sup>831</sup>, преко става да су оне „савест човечанства“<sup>832</sup>, до тога да су врло упитни њихови стварни домети и сврсисходност.<sup>833</sup>

У једној од најопсежнијих студија о специјалним процедурама, базираној на готово 9.000 комуникација специјалних процедура, теренским истраживањима и разговорима са готово 200 индивидуалних експерата, Пиконе (Piccone) је закључио да овај механизам има „директну и позитивну, али неједнаку улогу у утицају на понашање држава“.<sup>834</sup> Њихов рад је обележен утицајем држава домаћина, неадекватним ресурсима, некад недовољним познавањем локалног контекста и непостојањем системског приступа у праћењу поступања по њиховим препорукама.<sup>835</sup> Пиконе закључује да упркос овим проблемима механизам специјалних процедура представља један од најефикаснијих алата међународног система људских права, те да га треба даље јачати и подржавати.<sup>836</sup>

У новијој студији, Пиконе и Лимон (Limon) упозоравају на пролиферацију специјалних процедура, те процењују да ће их постојећим темпом до 2030. године бити готово стотину.<sup>837</sup> На негативне последице повећања броја специјалних процедура упозоравају и други аутори, понављајући захтеве за повећањем ресурса потребних за опслуживање нових и опсежнијих мандата специјалних процедура.<sup>838</sup> Под тренутним условима, већи број специјалних процедура парадоксално доводи до мањих резултата, јер због лимитиране логистичке и стручно-техничке подршке, они обављају мање теренских посета, производе мање

---

<sup>831</sup> Bertrand Ramcharan, *Human Rights and Human Security*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 81-113.

<sup>832</sup> Najat Al-Hajjaji, In United Nations, *Annual Meeting of the Special Procedures 2003*, 05/08/2003, UN Doc. E/CN.4/2004/4, para. 44.

<sup>833</sup> Видети више у, на пример: Ted Piccone, “Why Are Special Human Rights Procedures So Special?“, In James Traub, Louise Arbour and Irwin Arieff (eds), *A Global Agenda: Issues Before the United Nations 2011-2012*, United Nations Association of the USA, 2011, 59-61; Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, Routledge, London, 2013.

<sup>834</sup> Ted Piccone, The Contribution of the UN’s Special Procedures to National Level Implementation of Human Rights Norms, *International Journal of Human Rights*, Vol. 15, No. 2, 2011, 206-231.

<sup>835</sup> *Ibid.*

<sup>836</sup> *Ibid.*

<sup>837</sup> Marc Limon and Ted Piccone, *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence*, Universal Rights Group, 2014, 2.

<sup>838</sup> Rosa Freedman and Jacob Mchangama, “Expanding or Diluting Human Rights?: The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates“, *Human Rights Quarterly*, 1/38, 2016, 164-193.

извештаја, а Савет има мање времена на располагању да дискутује о њиховим налазима.<sup>839</sup>

Један од важних изазова за механизам специјалних процедура је и све чешћи фокус у њиховом раду на савремене, пре свега, технолошке импликације остваривања људских права. Механизам специјалних процедура - оличен у експертском знању носилаца ових мандата - управо је идеалан за чињенично утемељено, објективно и далекосежно промишљање савремених изазова у обезбеђивању остваривања људских права. Од њих се очекује да инспиришу и мотивишу државе чланице да неко питање ближе регулишу, уколико је то потребно, односно да промене своју праксу, ако се показала лошом. Примера ради, једно од најактуелнијих савремених питања у области људских права је утицај нових технологија на остваривање слободе изражавања. Након откривања масовног електронског надзора над комуникацијама грађана од стране више држава у свету, покренута је расправа како се појединци могу заштити од овог нелегалног задирања у њихову приватност. Предлог специјалног известиоца УН за слободу изражавања и мишљења, Дејвида Кеја (David Kaye), је да би појединци требало да се ослоне на енкрипцију и анонимност у својим електронским комуникацијама.<sup>840</sup> У свом извештају Савету за људска права, он наглашава да би сви требало да користе софтвере који обезбеђују такозвану „*end-to-end*“ енкрипцију, која омогућава да само адресант и адресат могу да прочитају поруку, те да би приликом коришћења интернета требало користити посебне заштићене протоколе, који у највећој мери обезбеђују анонимност, јер скривају ИП адресу корисника (енг. *Internet Protocol Address*). Другим речима, специјални извештач се не бави тиме како спречити нелегално задирање у комуникације, већ га узима као здраво за готово и нуди упутство како му се супротставити наметањем додатних процедура самим грађанима. Дакле, да искористимо медицинску аналогију, он нуди средство против болова, а не бави се лечењем узрока болести и њеном превенцијом. То је свакако приступ које ће државе које спроводе масовни

---

<sup>839</sup> *Ibid*, 193.

<sup>840</sup> Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye, A/HRC/29/32, 2015.

електронски надзор дочекати раширених руку, а грађанима неће побољшати услове и гаранције за уживање једног од темељних људских права.

### 7.2.3.1. Однос специјалних процедура и националних институција

Резолуцијом Савета из 2011. године измењене су одредбе о ентитетима који имају право да номинују кандидате за носиоце мандата специјалних процедура, тако да су поред (а) влада; (б) регионалних група унутар УН; (в) међународних организација или њених канцеларија (нпр. ОНСНР); (г) невладиних организација; (д) других тела за људска права; и (ђ) појединаца<sup>841</sup>, сада и националне институције за људска права стекле право да самостално предлажу кандидате за специјалне процедуре.<sup>842</sup>

Националне институције су природни партнер и саговорник специјалних процедура, како тематских тако и „државних“. И једни и други долазе из миљеа стручњака, независни су у свом раду и једнако су заинтересовани за унапређење стања људских права на самом терену. У том смислу, специјалне процедуре се често састају са националним институцијама приликом њихових посета државама, односно на мултилатералним скуповима, и слично. Примера ради, Заштитник грађана Републике Србије, који је национална институција у А статусу, састао се са Чалоком Бејанијем (Chaloka Beyani), специјалним известиоцем УН за права интерно расељених лица приликом његове посете Србији, с којим је разговарао о нужности да се коначно реши питање интерно расељених лица с Косова и Метохије. Поред тога, Заштитник грађана се састао и са Каримом Беноне (Karima Bennouna), специјалном извештељком УН за културна права<sup>843</sup>, односно са специјалном извештељком УН за адекватно становање, Леилани Фаром (Leilani Farha)<sup>844</sup>, у оквиру њихових посета Србији. Заменик заштитника грађана Србије, Роберт Сепи, се у име институције, обратио Савету за људска права приликом усвајања извештаја специјалне извештељке УН за адекватно становање о њеној посети Србији током 31. седнице Савета. Ова могућност дата је националним институцијама Резолуцијом 16/21, којом је предвиђено да национална

---

<sup>841</sup> Human Rights Council Resolution 5/1, para. 42.

<sup>842</sup> Human Rights Council Resolution 16/21, para. 22.

<sup>843</sup> Заштитник грађана, *Годишњи извештај за 2016. годину*, 90.

<sup>844</sup> Заштитник грађана, *Годишњи извештај за 2015. годину*, 282.

институција за људска права са А статусом државе о којој извештај подноси носилац мандата специјалне процедуре, има право да се обрати Савету у оквиру интерактивног дијалога који се води поводом извештаја.<sup>845</sup> Ову могућност националне институције често користе, па се тако национална институција из Источног Тимора обратила Савету у интерактивном дијалогу поводом извештаја Специјалног известиоца за екстремно сиромаштво и људска права<sup>846</sup>, а национална институција Велике Британије поводом извештаја Специјалног известиоца за насиља над женама о посети Уједињеном Краљевству<sup>847</sup>, односно поводом извештаја Специјалног известиоца за савремене облике ропства<sup>848</sup>.

#### ***7.2.4. Процедура Савета за подношење представки (жалби)***

Процедура подношења представки опстала је и након трансформације Комисије у Савет, упркос томе што од њеног увођења Резолуцијом Економског и социјалног савета из 1967. године<sup>849</sup>, односно 1503 из 1970. године<sup>850</sup>, није дала завидне резултате.

Ова процедура, позната као „1503“<sup>851</sup>, имала је сврху да се по њој разматрају притужбе којима се указује на конзистентне обрасце тешких кршења људских права у било којој држави чланици УН.<sup>852</sup> Чињеница да је ова процедура могла бити покренута против било које чланице давао јој је универзални карактер, јер за њено активирање није била неопходна ратификација неке конвенције, односно пристанак на покретање поступака по индивидуалним представкама пред уговорним телима. Процедура је омогућавала и невладиним организацијама и појединцима да директно достављају Комисији информације,

---

<sup>845</sup> Human Rights Council Resolution 16/21, para. 28.

<sup>846</sup> NHRI Timor-Leste (Video Message) on Extreme Poverty, 20th Session, <http://webtv.un.org/meetings-events/watch/nhri-timor-leste-video-message-on-extreme-poverty-7th-meeting-20th-session/5290675717001>.

<sup>847</sup> Equality and Human Rights Commission, Oral statement on the Special Rapporteur on violence against women country report on the United Kingdom and Northern Ireland, <https://youtu.be/SayaRhSZp9s>.

<sup>848</sup> *Ibid.*

<sup>849</sup> Economic and Social Council Resolution 1235 (XLII), 6 June 1967.

<sup>850</sup> Economic and Social Council Resolution 1503 (XLVIII), 27 May 1970.

<sup>851</sup> Мада је незнатно ревидирана Резолуцијом 2000/3 од 18. јуна 2000.

<sup>852</sup> Више о процедури 1503 видети у: Maxime E. Tardu, “United Nations Response to Gross Violations of Human Rights: The 1503 Procedure“, *Santa Clara Law Review*, 3/20, 1980, 559-601.

указујући на појаве масовног кршења људских права. Како примећује Петровић, негативна страна ове процедуре је то што није нудила никакву заштиту жртви, нити је предвиђала накнаду или обештећење за њу.<sup>853</sup> Покретала се најчешће за повреде грађанских и политичких права, док су повреде економских и социјалних права ретко биле испитиване. Због тога су многе државе сматрале да се она покреће селективно и да постоје двоструки стандарди.<sup>854</sup>

Важна одлика ове процедуре је њена поверљивост. Поверљивост је требало да обезбеди да државе буду отвореније, склоније компромису, односно решењу које ће задовољити жртву, те унапредити опште стање људских права. Важно је напоменути да ова процедура није била замишљена као механизам за поступање по појединачним случајевима. Једна притужба није била довољна да се процедура покрене. Било је неопходно указати на системски карактер кршења права у датој држави. Додатни услов било је коришћење свих претходних националних правних средстава.

И дан данас, постоје тек лимитирани подаци о пракси коришћења ове процедуре. У једној студији се наводи да је ова процедура коришћена према 32 државе из Африке, 30 из Азије, 18 из Латинске Америке, 18 из Источне Европе и седам из држава Западне Европе.<sup>855</sup> Према доступним подацима, ОНСНР је процесуирао између 5.000 и 220.000 комуникација сваке године.<sup>856</sup>

Исход поступања по процедури 1503 могао је да буде да Савет одлучи да обустави испитивање, да настави да помно прати ситуацију на терену, да именује специјалног известиоца да додатно испита наводе или да целу ствар учини јавном и покрене јавну процедуру, која би могла да резултира резолуцијом Савета или именовањем носиоца мандата специјалне процедуре. Ипак, Комисија није била у могућности да обезбеди никакву накнаду штете или другу врсту компензације жртви.

---

<sup>853</sup> Весна Петровић, *ibid*, 73.

<sup>854</sup> *Ibid*.

<sup>855</sup> Meghna Abraham, *A Handbook on Issues on Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, Friedrich-Ebert-Stiftung and International Service for Human Rights, 2006, Annex 5.1.

<sup>856</sup> World Federation of United Nations Associations, *Report of the Seminar on the Commission on Human Rights*, 19, [www.wfuna.org/Uploads/Final%20Report%202004%20Seminar9620%2Epdf](http://www.wfuna.org/Uploads/Final%20Report%202004%20Seminar9620%2Epdf).



Према подацима које је изнео Војин Димитријевић, резултати ове процедуре били су следећи: највећи број процеса је пре или касније обустављен (53), свега осам случајева је постало јавно и резултирало са 42 резолуције Комисије. Комисија је именовала 13 специјалних извештача, два специјална представника и осам независних експерата. У 11 случајева, ситуација је неутрализована упућивањем на услуге саветовања или директан контакт између две стране.<sup>857</sup> Општи утисак је да су резултати ове процедуре били разочаравајући.<sup>858</sup>

Иако се Резолуцијом 60/521 Савет обавезао да очува ову процедуру и учини је ефикаснијом<sup>859</sup>, већина индикатора указује да до тога неће доћи. Наиме, новоусвојено решење веома је слично процедури 1503 и заснива се на две радне групе које треба да раде на бази консензуса. Прва, Радна група за представке, састоји се од пет чланова (по један из сваке регионалне групе), које именује Саветодавни комитет.<sup>860</sup> Чланови треба да буду признати стручњаци и да поседују висок ниво знања у области људских права. Иницијални преглед свих пристиглих представки обавља председавајући Радне групе за представке, док одлуку о прихватљивости и томе да ли информације које оне садрже указују на систематско и грубо кршење људских права доноси цела радна група.<sup>861</sup> Ако представка испуни све захтеване услове, доставља се Радној групи за ситуације, с предлогом мера које треба предузети. Радна група за ситуације састављена је од пет чланова представника пет регионалних група, чланица Савета за људска права. Она може да задржи случај у поступку до следеће седнице и да тражи додатне информације, ако сматра да је то неопходно, али такође може и да закључи случај. Ако сматра потребним, Радна група за ситуације може Савету да

---

<sup>857</sup> Vojin Dimitrijević, *United Nations Complaints Procedures after the Establishment of the Human Rights Council*, [https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK\\_EwiIkfKejq\\_VAhXNJFAKHZrsBlc4ChAWCDYwAg&url=https%3A%2F%2Fwww.biicl.org%2Ffiles%2F3294\\_vojin\\_dimitrijevic.doc&usg=AFQjCNGhCHsxzsBa2D8Fb2urG0shNCJHbg](https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK_EwiIkfKejq_VAhXNJFAKHZrsBlc4ChAWCDYwAg&url=https%3A%2F%2Fwww.biicl.org%2Ffiles%2F3294_vojin_dimitrijevic.doc&usg=AFQjCNGhCHsxzsBa2D8Fb2urG0shNCJHbg).

<sup>858</sup> *Ibid.*

<sup>859</sup> HRC Resolution 60/251, para. 6.

<sup>860</sup> HRC Resolution 5/1, para. 91.

<sup>861</sup> *Ibid.*, para. 94.

предложи нацрт резолуције или одлуке као решење за случај који је решаван кроз процедуру по жалбама.<sup>862</sup>

Дакле, у процедуралном и суштинском смислу готово да нема битнијег унапређења у односу на процедуру 1503.<sup>863</sup> Што се тиче исхода овог поступка, нов механизам не предвиђа значајније промене у односу на процедуру 1503. И даље нема ни правних лекова за жртву, нити привремених мера, накнаде за штету, а још мање систематских мера надзора којима би биле подвргнуте државе.

Услови за прихватљивост представке остали су скоро исти.<sup>864</sup> Наиме, чланом 87. Резолуције прописано је, између осталог, да случај који се подноси не сме да буде предмет разматрања неког другог механизма УН или регионалне процедуре у области људских права.<sup>865</sup> Поред тога, прописано је и да је један од услова за прихватљивост представке да су домаћи правни лекови исцрпљени, осим уколико се чини да су ти лекови неделотворни или неразумно дуго трају.<sup>866</sup> Ова последња одредба је честа у упоредној пракси и као таква се може наћи у процедурама различитих сличних механизма. Међутим, у контексту ове конкретне процедуре врло одскаче, зато што се поставља питање како се може очекивати да су претходни правни лекови делотворни и доступни у држави у којој постоји „конзистентан образац тешких кршења људских права“<sup>867</sup>, што је подсетимо разлог успостављања ове процедуре.

У следећем члану (88.) ове Резолуције, уведена је новина која је посебно релевантна за наше истраживање. Савет је истакао да „националне институције за људска права, које су основане и функционишу у складу са Париским принципима, посебно у смислу да имају квазисудску надлежност, могу да представљају делотворан начин за испитивање (енг. *address*) појединачних повреда људских права“.<sup>868</sup> Поставља се питање како тумачити ову одредбу - да ли она значи да се обраћање националној институцији има тумачити као

---

<sup>862</sup> *Ibid*, para. 98.

<sup>863</sup> Весна Петровић, *ibid*, 73-74.

<sup>864</sup> HRC Resolution 5/1, para. 87.

<sup>865</sup> *Ibid*, para. 87f.

<sup>866</sup> *Ibid*, para. 87g.

<sup>867</sup> *Ibid*, para. 85.

<sup>868</sup> *Ibid*, para. 88.

претходни домаћи правни лек или не. Савет се ограничио на националне институције које имају квазисудску надлежност, што свакако има смисла у овом контексту. Међутим, подсетимо ова надлежност није обавезан Париски принцип, већ додатан.

Петровић сматра да ова нова процедура „захтева да се подносилац жалбе пре обраћања Савету обрати националној институцији за људска права основаној у складу с Начелима о статусу националних институција (*Париским принципима, прим.аут*), ако оне имају квазисудску надлежност и представљају ефикасно средство заштите“.<sup>869</sup> Нама се пак чини да је више разлога због којих ову одредбу не би требало тумачити као да је обраћање националној институцији (са квазисудском надлежношћу) нужен претходни правни лек, већ пре као једну врсту промоције националних институција као релевантног и поузданог актера у заштити људских права. Наиме, члан 87. говори о томе да је један од услова за прихватљивост представке исцрпљеност „домаћих правних лекова“ (енг. *domestic remedies*), док члан 88. указује да националне институције могу да представљају делотворан начин/средство (енг. *effective means*) за испитивање појединачних повреда људских права. Ова семантичка разлика се чини важном. Њом се прави разлика између правних лекова и поступања националних институција као ефикасног начина за, како Резолуција каже „испитивање“ (енг. *to address*) пропуста, а не њихово отклањање (енг. *to remedy; to rectify*). Друго, Резолуција каже да националне институције „могу да представљају“ ефикасан начин, те у том смислу оставља простор за процену у сваком појединачном случају. Поставља се питање да ли ће и на који начин Радна група за комуникације ово процењивати. Како примећује Петровић, „ово решење може да буде добро ако се националне институције за људска права заиста понашају као искрени браниоци људских права и ако могу да утичу на државне органе, али ако то није случај, ова одредба још више отежава положај подносиоца представке“.<sup>870</sup> Коначно, у пракси других међународних механизма преовладава став да се обраћање националној институцији за људска права, пре свега омбудсману, не сматра обавезним домаћим правним леком пре подношења представки некој међународној

---

<sup>869</sup> Весна Петровић, *ibid.*, 74.

<sup>870</sup> *Ibid.*

инстанци. У овом контексту, најразвијенија је пракса Европског суда за људска права.

Члан 13. Европске конвенције о људским правима утврђује право на делотворан правни лек<sup>871</sup>, наводећи да „свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима”. Под националним властима се не подразумева нужно само судски орган, али уколико то није судски орган, његова овлашћења и гаранције које он пружа релевантни су приликом утврђивања да ли је правни лек пред тим органом делотворан.<sup>872</sup> Према пракси Суда, ова одредба је „уско повезана“ с чланом 35. став 1. Конвенције, према којем Суд може узети предмет у поступак тек када се исцрпе сви домаћи правни лекови, с тим да се „то правило заснива на претпоставци која је наведена у члану 13. Конвенције [...] да у домаћем систему постоји доступан делотворан правни лек у погледу наводне повреде“.<sup>873</sup> Међутим, „једини правни лекови који морају бити исцрпљени према члану 35. став 1. јесу они који се односе на наводну повреду, те они који су доступни и довољни. Постојање таквих правних лекова мора бити у довољној мери извесно, и то не само у теоретском него и у практичном смислу“.<sup>874</sup> Конвенција захтева да „правни лек“ буде такав да омогући надлежним домаћим органима да решавају о меритуму релевантне притужбе на кршење права из Конвенције и да пруже одговарајућу заштиту.<sup>875</sup> Правни лек је делотворан само ако је доступан и довољан.

Према ставу теоретичара, домаћи орган у овом контексту мора да буде надлежан да доноси обавезујуће одлуке да би се сматрао делотворним правним леком. Такође мора бити у стању да нареди *restitutio in integrum* (повраћај у пређашње стање) или накнаду штете, као и да обустави извршење мера које су у

---

<sup>871</sup> Видети још: Бојан Тубић, „Локални правни лекови у пракси Европског суда за људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/40, 2006, 413-432.

<sup>872</sup> Видети Кудла против Пољске, пред. бр. 30210/96, пресуда од 26/10/2000. године, став 157.

<sup>873</sup> Видети, на пример, Мекфарлан против Ирске, пред. бр. 31333/06, пресуда Великог већа од 10/09/ 2010, став 107.

<sup>874</sup> Видети, на пример, Мекфарлан против Ирске, пред. бр. 31333/06, пресуда Великог већа од 10/09/ 2010, став 107.

<sup>875</sup> Видети М.С.С. против Белгије и Грчке, пред. бр. 30696/09, пресуда од 21/01/2011, став 288; Халфорд против Уједињеног Краљевства, пред. бр. 20605/92, пресуда од 25/06/1997, став 64.

супротности са Конвенцијом.<sup>876</sup> У том смислу, омбудсман не представља делотворан домаћи правни лек.<sup>877</sup> Пракса Европског суда је претежно на овом трагу. Тако је у случају Леандер против Шведске, Суд пресудио да иако Омбудсман поседује многе потребне прерогативе, чињеница да његове одлуке нису правно обавезујуће, у конкретном случају утицало је на то да он није чинио делотворно правно средство.<sup>878</sup> Ипак, Суд је у једном случају пресудио другачије. У случају Егмез против Кипра<sup>879</sup>, Суд је утврдио да је тужилац обраћањем Омбудсману исцрпео домаће правне лекове, те да је тужба допуштена. Наиме, тужилац се обратио Омбудсману, по савету јавног тужиоца Кипра, јер је сматрао да је био изложен тортури од стране полиције. (При)тужилац се није обратио ниједном другом органу. Омбудсман је спровео детаљну истрагу и утврдио да је заиста дошло до тортуре. Док је заступник Кипра при Европском суду тврдио да само обраћањем Омбудсману тужилац није исцрпео све домаће правне лекове, Суд је стао при становништу да органи Кипра упркос детаљном и чињенично утемељеном извештају Омбудсману нису учинили ништа да истраже поменути случај и казне почиоце, иако су им били познати налази Омбудсмана, јер је његов извештај послат Влади, Парламенту и Јавном тужилаштву.

На основу изреченог, може се закључити да обраћање омбудсману није делотворан правни лек *per se*, у смислу да само обраћање омбудсману не конституише исцрпљивање домаћих правних лекова, јер он не доноси правно обавезујуће одлуке, али да се може сматрати делотворним правним леком онда када он у датом случају утврди повреду права, а остали државни органи (правни лекови) не учине ништа да даље истраже тај случај.

Сумарно посматрано, процедура по представкама је веома сложена и захтевна, а притом спора јер се одвија у фазама уз занемарљиво учешће и утицај

---

<sup>876</sup> Martin Kuijer, *Effective Remedies as a Fundamental Right*, Seminar on Human Rights and Access to Justice in the EU, 28-29 April 2014, Barcelona, 5,

[http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/Human%20Rights%20BCN%2028-29%20April%202014/Outline\\_Lecture\\_Effective\\_Remedies\\_KUIJER\\_Martin.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/Human%20Rights%20BCN%2028-29%20April%202014/Outline_Lecture_Effective_Remedies_KUIJER_Martin.pdf).

<sup>877</sup> Martin Kuijer, *Effective Remedies as a Fundamental Right*, Seminar on Human Rights and Access to Justice in the EU, 28-29 April 2014, Barcelona; Simina Gagu, "spects of the European Court on Human Rights Jurisprudence regarding the Ombudsman", *Revista Drept - Series Jurisprudentia*, 11/2008, 114, [http://www.uab.ro/reviste\\_recunoscute/reviste\\_drept/annales\\_11\\_2008/gagu.pdf](http://www.uab.ro/reviste_recunoscute/reviste_drept/annales_11_2008/gagu.pdf).

<sup>878</sup> Видети Леандер против Шведске, пред. бр. 9248/81, пресуда од 26/03/1987. године.

<sup>879</sup> Видети Егмез против Кипра, пред. бр. 30873/96, пресуда од 21/12/2000. године.

подносиоца представке. Притом су последице покретања поступка по предметну државу и даље веома ограничене. Сама процедура не представља механизам који би могао снажније да утиче да предметна држава промени свој став према људским правима.<sup>880</sup> Савет ретко одлучује да случај учини јавним<sup>881</sup>, већ се најчешће процес завршава тако што Савет одлучује или да обустави разматрање или да пасивно настави да прати ситуацију.<sup>882</sup> Другим речима, само мали број представки заиста је водио неким конкретним корацима Савета. Због тога су током дискусије о раду Савета, која је окончана доношењем Резолуције 16/21, неке државе предлагале укидање овог механизма.<sup>883</sup> На крају се у тој Резолуцији није нашло ни слово о овом механизму, иако су усвојена важна унапређења осталих (UPR-а, специјалних процедура). Тако ова процедура није ни унапређена, нити укинута. Сви су изгледи да ће остати најнеефикаснији механизам УН за људска права.

### 7.3. Уговорна тела

За разлику од механизма чији је рад и однос са националним институцијама до сада представљен, који су тзв. статутарне природе, јер њихово оснивање проистиче из Повеље УН, систем уговорних тела настао је на основу међународних уговора. У периоду од 1965. до 2006. године испреговарано је девет основних конвенција/пактова у области људских права под окриљем Уједињених нација, као и већи број опционих протокола уз неке од њих:

1. Конвенција о елиминисању расне дискриминације (1965);
2. Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966);
3. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966);
4. Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (1979);

---

<sup>880</sup> Весна Петровић, *ibid*, 74.

<sup>881</sup> То је у скорије време учинио рецимо у случају Ертиреје, када је донео јавну резолуцију A/HRC/RES/21/1.

<sup>882</sup> Видети листу ситуација у складу са овом процедуром од 2006. доступну на: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/SituationsConsideredUnderComplaintProcedures.pdf>.

<sup>883</sup> Према: Permanent Mission of Switzerland to the United Nations Office and to the other international organisations in Geneva, *The Human Rights Council: A Practical Guide*, Geneva, 2015, 16.

5. Конвенција против тортуре (1984);
6. Конвенција о правима детета (1989);
7. Конвенција о заштити права свих радника миграната и њихових породица (1990);
8. Конвенција о правима особа са инвалидитетом (2006);
9. Конвенција о заштити свих лица од присилних нестанака (2006).

Текст свих ових уговора, осим Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, предвиђа оснивање експертских тела за надзор над спровођењем уговора у државама уговорницама (уговорних тела, односно комитета). Резолуцијом 1985/17 Економског и социјалног савета основан је Комитет за економска, социјална и културна права као надзорни механизам, попут осталих. Опционим протоколом уз Конвенцију против тортуре из 2002. године основан је Поткомитет за превенцију тортуре, који такође чине индивидуални експерти. Поткомитет је надлежан за посећивање места детенције у државама уговорницама у циљу превенције тортуре.

Постоје следећа уговорна тела:

1. Комитет за елиминисање расне дискриминације (енг. Committee on the Elimination of Racial Discrimination - CERD);
2. Комитет за људска права, који надзире спровођење Међународног пакта о грађанским и политичким правима (енг. Human Rights Committee – CCPR);
3. Комитет за економска, социјална и културна права (енг. Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR);
4. Комитет за елиминисање свих облика дискриминације жена (енг. Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW);
5. Комитет против тортуре (енг. Committee against Torture – CAT);
6. Комитет за права детета (енг. Committee on the Rights of the Child – CRC);
7. Комитет за раднике мигранте (енг. Committee on Migrant Workers – CMW);

8. Комитет за права особа са инвалидитетом (енг. Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD);
9. Комитет за присилне нестанке (енг. Committee on Enforced Disappearances – CED); и
10. Поткомитет за превенцију тортуре (енг. The Subcommittee on Prevention of Torture – SPT).

Уговорна тела сачињавају индивидуални експерти у датом пољу, који делују у личном капацитету и нису запослени у Уједињеним нацијама. Број чланова појединачних комитета варира између 10 (Комитет против тортуре) и 25 (Поткомитет за превенцију тортуре), а најчешће имају по 18 чланова. Експерти се бирају на период од четири године, с могућношћу реизбора, с тим да је у комитетима новијег датума (CRPD, CED и SPT) могућност реизбора ограничена на само један додатни мандат. Комитети се по правилу састају у Женеви, с тим да ССРР и CEDAW некада одржавају седнице и у Њујорку.

Најпрепознатљивија активност комитета је разматрање периодичних државних извештаја о спровођењу дате конвенције. Подношење извештаја је уговорна обавеза држава. Једино се Поткомитету за превенцију тортуре не подносе редовни периодични извештаји, јер је његов рад пре свега проактиван и базира се на посетама државама, након којих следи израда извештаја о посети, са препорукама.

Државни извештаји садрже правне, административне и друге мере које су предузеле у циљу спровођења уговора, као и препреке са којима се суочавају у обезбеђивању остваривања права гарантованих уговором на својој територији. Генерално посматрано, сврха извештавања је да омогући држави да:

- спроведе свеобухватан преглед свих мера које је предузела да усклади домаће законодавство и политике са одредбама уговора;
- прати напредак у унапређењу остваривања права гарантованих уговорима;
- идентификује проблеме и пропусте у свом приступу спровођењу уговора; и



- планира и развија адекватне политике како би остварила слово и дух уговора.<sup>884</sup>

Државни извештаји се састоје из два дела: Заједничког основног документа (енг. *Common Core Document*) и информација о остваривању права гарантованих конкретном конвенцијом. Заједнички основни документ је уведен 2006. године и представља правни и институционални профил државе у области заштите људских права. Њега држава израђује и потом редовно ажурира. Овај документ је интегралан део свих извештаја свим уговорним телима.

Заједнички основни документ мора да садржи следеће информације, у складу са одлуком УН<sup>885</sup>:

- Опште информације о држави
  - Демографске, економске, социјалне и културне карактеристике државе
  - Уставна, правна и политичка структура државе
- Општи оквир за заштиту и унапређење људских права
  - Прихватање међународних стандарда људских права
  - Међународне обавезе
  - Правни оквир за заштиту људских права на националном нивоу
  - Институционални оквир у ком се људска права унапређују на националном нивоу
  - Процес извештавања на националном нивоу
  - Остале сродне информације о људским правима
- Информације о недискриминацији и једнакости и делотворним правним лековима

---

<sup>884</sup> HRI/MC/2004/3, para. 9. Детаљније објашњење сврхе извештавања видети у Коментару бр. 1 Комитета за економска, социјална и културна права (1989),

<http://www.refworld.org/docid/4538838b2.html>.

<sup>885</sup> HRI/MC/2004/3, para. 31-59.

Извештаји уговорним телима се деле на иницијалне, који се по правилу се подносе годину до две након приступања конвенцији, и периодичне, који се потом подносе у равномерних размацама, предвиђеним сваком од конвенција. Период периодичног извештавања варира, између две (Конвенција о елиминисању расне дискриминације) и пет година (Конвенција о правима детета), а најчешће је четири.

Иницијални извештај по правилу садржи Заједнички основни документ и преглед остваривања појединачних права гарантованих конвенцијом. Током каснијег периодичног извештавања некада се због економије простора Заједнички основни документ, као подразумевани део сваког извештаја, изоставља, осим уколико неки комитет експлицитно не тражи да буде у извештају, или уколико је значајно измењен и допуњен. Стога се периодични извештаји састоје од детаљног осврта државе на остваривање права гарантованих конвенцијом, израђени, по правилу, по систему „члан по члан“, где се образлаже начин остваривања права гарантованих сваким појединачним чланом (или групом чланова када је реч о сродним правима) конвенције. Комитети од држава уговорница траже да периодични извештаји пре свега одразе шта је држава урадила у поступању по закључцима Комитета из претходног извештајног периода. Просечан извештајни циклус приказан је у следећој схеми.



Схема 3 - Стандарни извештајни циклус уговорних тела

Након што држава уговорница поднесе периодични извештај, комитет се припрема за седницу проучавањем извештаја, али и информација добијених из других извора, пре свега невладиних организација и националних институција за људска права (о томе више касније у тексту), али и других делова система УН. Посебно важна фаза у току припреме за саму седницу комитета је тзв. Листа питања (енг. *List of Issues*).<sup>886</sup> Ову листу усваја комитет након иницијалног прегледа државног извештаја и прослеђује је држави. Комитети, по правилу, именују једног или двоје извештаца за сваку државу, који воде процес припреме Листе питања. Листа служи комитетима да затраже додатне информације од државе, односно да појасне неке делове периодичног извештаја или доставе изостављене податке. Листом питања се заправо трасира пут дискусији током конструктивног дијалога и може послужити као индикатор држави која су то питања од посебног интересовања за комитет. Државе су дужне да одговоре на Листу питања пре седнице на којој се разматра њихов периодични извештај. Комитет потом одржава тзв. конструктивни дијалог, где делегација државе на седници комитета представља свој извештај и одговара на питања чланова

<sup>886</sup> Комитет за елиминисање ране дискриминације Листу питања назива Листа тема.

комитета. Комитет потом усваја своја запажања и препоруке, у документу који носи назив Закључна разматрања (енг. *Concluding Observations*). У периоду након доношења Закључних разматрања, односно до подношења следећег периодичног извештаја, држава ради на спровођењу добијених препорука.

Потребно је нагласити да су неки комитети увели опционе скраћене извештајне процедуре, кроз тзв. Радне групе пре седница (енг. *Pre-Sessional Working Groups, PSWG*), у циљу ефикаснијег процеса извештавања. САТ је први, 2007. године, успоставио ову процедуру, према којој се, државама које на то пристану, шаље Листа питања уочи извештавања (енг. *List of Issues prior to Reporting*).<sup>887</sup> Ову листу Комитет шаље пре него што му држава упути свој периодични извештај. Одговор државе на ову листу, у правном смислу, замењује периодични извештај. На тај начин се осигурава брже, фокусираније и концизније извештавање него што је то случај у стандардној процедури. Овај пилот програм Комитета против тортуре се показао као изузетно успешан и државе су га радо прихватиле.<sup>888</sup> Стога су га касније применили и ССРП<sup>889</sup> и СМВ<sup>890</sup>.

Као што је наведено, процедура извештавања држава уговорница окончава се усвајањем Закључних разматрања комитета.<sup>891</sup> Закључна разматрања су кључни документ који настаје у процесу надзора над спровођењем конвенција у државама уговорницама. Правна природа Закључних разматрања је неспорна, она нису правно обавезујућа, нити представљају извор међународног права. Комитети нису супститут судова и нису овлашћени да утврђују повреду уговора. И сам поглед на текст неких Закључних разматрања указује да и сами комитети виде своју улогу као саветодавну, пре свега. Комитети често упућују препоруке државама уговорницама које превазилазе оквир конкретног уговора, па тако умеју

---

<sup>887</sup> САТ, А/62/44, paras. 23 and 24.

<sup>888</sup> Видети: САТ/С/47/2 из 2011. године.

<sup>889</sup> Видети: ССРП/С/99/4 из 2009. године.

<sup>890</sup> Видети више на: ОНЧР, *Optional Reporting Procedure*, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/OptionalReporting.aspx?TreatyID=7&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/OptionalReporting.aspx?TreatyID=7&Lang=En).

<sup>891</sup> Добар историјски преглед развоја садржаја и структуре закључних разматрања видети у: Michael O'Flaherty, "The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies", *Human Rights Law Review*, 1/6, 2006, 27-52.

да препоруче потврђивање других основних конвенција, повлачење резервација или усвајање, односно усвајање акционих планова и слично.<sup>892</sup>

Истовремено, како истиче Шурлан, ставови комитета нису ни правно необавезујући.<sup>893</sup> Ставови комитета имају велику политичку тежину, јер долазе од тела успостављеног да тумачи конвенције и надзире њихово спровођење. Речима Војина Димитријевића, „ставови ауторитативног тела које обавља важну надзорну функцију не могу остати без последица“.<sup>894</sup> Државе су се текстом уговора обавезале на сарадњу са комитетима, а тиме што су испеговарале да њихови чланови буду експерти који делују у личном капацитету, подигли их на ниво независних чинилаца чије ће мишљење поштовати. И заиста, државе уговорнице су чак и када се нису слагале са ставовима комитета, и поред подсећања да њихове одлуке нису правно обавезујуће, истицале да њихове ставове сматрају ауторитативним (Русија), те да су спремне на уступке из поштовања према њима (Холандија).<sup>895</sup> Власти Норвешке су истицале да „придају велику важност ставовима комитета, те да они представљају важне смернице у континуираним напорима да се обезбеди савесно спровођење конвенција о људским правима“.<sup>896</sup> Међународни суд правде је, такође, у више својих пресуда истицао да, иако његове одлуке нису формално условљене ставовима комитета, исти имају „велику тежину“, те је Суд своје ставове градио на њима.<sup>897</sup>

Усвајањем Закључних разматрања формално се завршава процес разматрања извештаја, али не и сам извештајни процес, јер остваривање права гарантованих конвенцијама тражи континуиране напоре држава уговорница. Комитети на различите начине приступају процесу праћења спровођења својих закључака. Неки комитети су увели праксу да у Закључним разматрањима поставе

---

<sup>892</sup> *Ibid*, 33.

<sup>893</sup> Тијана Шурлан, *Универзална међународна људска права: механизми заштите*, КПА, Београд, 2014, 163.

<sup>894</sup> Vojin Dimitrijević, “State Reports“, In Gudmundur Alfredsson et Al(eds), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Moller*, Martinus Nijhof, The Hague, 2001, 198.

<sup>895</sup> Шурлан, *ibid*, 158.

<sup>896</sup> Према: International Law Association, Committee on International Human Rights Law and Practice, *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Treaty Bodies*, Berlin, 2004, note 19, [http://www.abo.fi/institut/imr/research/seminars/ILA/note\\_on\\_the\\_meeting.htm](http://www.abo.fi/institut/imr/research/seminars/ILA/note_on_the_meeting.htm).

<sup>897</sup> Више о томе у: Шурлан, *ibid*, 157-8.

рок (најчешће годину дана) држави за изјашњење о поступању по препорукама које је предметни комитет означио као приоритетне. То је случај са CERD, CCPR, CEDAW и CAT. И у увођењу процедуре праћења, Комитет за људска права и Комитет против тортуре показали су се као најиновативнији и најпрогресивнији.<sup>898</sup>

Поред разматрања извештаја држава уговорница о спровођењу конвенција, комитети обављају још неке функције. Комитети могу да разматрају индивидуалне представке, спроводе истражне поступке, усвајају опште (интерпретативне) коментаре/препоруке, као и да организују тематске дискусије. Као што је случај са процедурама извештавања и праћења, и у обављању ових функција постоје разлике између комитета.

У овом тренутку, осам од девет уговорних тела (не рачунамо Поткомитет за превенцију тортуре) могу, под одређеним условима, да примају и разматрају индивидуалне притужбе и представке. Процедура који омогућава да Комитет за раднике мигранте прима индивидуалне представке није још ступила на снагу. Потребно је да 10 држава уговорница достави неопходну декларацију, којом прихватају процедуру предвиђену чланом 77. Конвенције.

Два су општа услова која морају да буду испуњена да би се могла поднети представка уговорном телу: да је држава на коју се подносилац жали чланица предметног уговора, као и да је та држава уговорница прихватила надлежност комитета да прима и разматра притужбе. Надлежност комитета за ову функцију се прихвата на један од два начина: потврђивањем опционог протокола уз уговор (у случају CCPR, CEDAW, CRDP, CESC и CRC) или давањем декларације уз конкретан члан самог уговора (у случају CERD, CAT, CMW и CED). Рокови за подношење, услови за прихватљивост и начин разматрања, као и саме техничке процедуре, разликују се од комитета до комитета.<sup>899</sup>

---

<sup>898</sup> Видети више у: Vincent Ploton, "The Implementation of UN Treaty Body Recommendations", *SUR – International Journal on Human Rights*, 25/2017.

<sup>899</sup> Видети више у: OHCHR, *Individual Complaint Procedures under the United Nations Human Rights Treaties*, Geneva, 2013; Alexandra R. Harrington, "Don't Mind the Gap: The Rise of Individual Complaint Mechanisms Within International Human Rights Treaties", *Duke Journal of Comparative & International Law*, 22/2012, 153-182; Sarah Joseph et Al, *Seeking Remedies for Torture Victims: A Handbook on the Individual Complaints Procedures of the UN Treaty Bodies*, World Organisation Against Torture, Geneva, 2006; Markus G. Schmidt, "Individual Human Rights Complaints Procedures

Комитети затварају предмет када утврде да није било повреде уговора или када представка не испуњава формалне услове за прихватљивост. Када комитети утврде да је дошло до повреде права притужиоца гарантованог уговором, они позивају државу да, у за то остављеном року (180 дана), достави информације о мерама које је предузела у вези са налазима и препорукама комитета. Уколико држава не предузме одговарајуће мере, случај остаје под разматрањем комитета под тзв. *follow-up* процедуром, током којег се врше напори да се дође до задовољавајућег решења за обе стране (државу и подносиоца притужбе).

Одлуке комитета су коначне, и као што је случај за закључним разматрањима, нису правно обавезујуће за државе, али представљају ауторитативно тумачење уговора.

Поред поступања по индивидуалним представкама, шест комитета (CESCR, CAT, CEDAW, CRPD, CED и CRC) има право да, под одређеним условима, иницира истражну процедуру против држава уговорница, уколико добију поуздане информације о утемељеним индицијама да државе врше тешке или систематске повреде уговора.

Као што је случај са индивидуалним представкама, комитети могу да спроводе истраге у државама уговорницама само уколико су оне експлицитно прихватиле њихову надлежност, осим у случају Комитета за присилне нестанке, где могућност изузећа не постоји.<sup>900</sup> Државе уговорнице могу да се изузму из ове истражне процедуре у поступку потписивања, ратификације или потврђивања уговора (у случају CAT, CEDAW, CRPD и CRC)<sup>901</sup> или било када, подношењем декларације да не прихватају надлежност Комитета у вези са истражном процедуром (у случају CESCR)<sup>902</sup>.

Што се саме процедуре тиче, након што прими поуздане информације о тешким или систематским повредама права гарантованих уговором, Комитет позива државу да сарађује у утврђивању утемељености информација, тако што ће

---

Based on United Nations Treaties and the Need for Reform“,*International and Comparative Law Quarterly*, 3/41, 1992, 645-659.

<sup>900</sup> Члан 22. Конвенције о заштити свих лица од присилног нестанка.

<sup>901</sup> Члан 28. CAT; члан 10. Опционог протокола уз CEDAW; члан 8. Опционог протокола уз CRPD; члан 13(7) Опционог протокола (о процедури за комуникације) уз CRC.

<sup>902</sup> Члан 11(8) Опционог протокола уз ICESCR.

поднети изјашњење. На основу изјашњења државе и других доступних информација, Комитет одређује једног или више својих чланова да обави истрагу и извести га. Уз сагласност државе, чланови комитета могу да обаве и посету предметној држави. Налази Комитета се достављају држави заједно са коментарима и препорукама. Држава је обавезна да поднесе своје изјашњење о налазима, коментарима и препорукама Комитета у за то остављеном року (најчешће шест месеци), и да, уколико то Комитет затражи, достави информације о мерама које је предузела. Комплетан ток истражне процедуре је поверљив.

Усвајање општих коментара, односно препорука такође је дато као могућност (свим) комитетима. Оно је први пут споменуто у Конвенцији о елиминисању свих облика расне дискриминације. Док су током хладног рата, ови општи коментари били махом техничке природе, касније они прерастају у документе са дубоким упливом у материју и тумачење правних правила међународних конвенција.<sup>903</sup> Тако је, на пример, Комитет за људска права 2001. године усвојио Општи коментар бр. 29 у којем тумачи како треба схватати дерогабилна права, недерогабилна права, права са ограничењима и недерогабилна права са ограничењима.<sup>904</sup> Комитет за економска, социјална и културна права је у своја два коментара, како то истиче Шурлан, преузео легислативну функцију.<sup>905</sup> Тако је Комитет Општим коментаром бр. 4 из 1991. године извршио опсежно тумачење члана 11. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима које се односи на адекватно становање, умногоме проширујући његов садржај. Слично, Општим коментаром бр. 15 из 2002. године Комитет је увео право на воду, изводећи га из чланова 11. и 12. Пакта, иако оно није експлицитно предвиђено изворним текстом.<sup>906</sup> Упркос овом прогресивном приступу који су комитети временом усвојили, у смислу опсега, дубине и домашаја општих коментара, ниједна држава никад није уложила никакав приговор или протест

---

<sup>903</sup> Helen Keller and Leona Glover, "General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy" (116-198), In Helen Keller and Geir Ulfstein (eds), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

<sup>904</sup> Коментар доступан на: <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>.

<sup>905</sup> Шурлан, *ibid*, 155.

<sup>906</sup> Коментари доступни на: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).



због тога<sup>907</sup>, нити оспоравала овај еволуирајући приступ комитета. Иако има различитих ставова у литератури о природи и домашају општих коментара<sup>908</sup>, преовладава становиште које их високо вреднује, истичући их као општеприхваћене и пожељне моделе примене и тумачења конвенција. Неспорно је да општи коментари нису извор међународног права, али су временом израсли у, како Шурлан наводи, „моћну алатку тумачења конвенција и директног утицаја на то како ће се конвенције примењивати, а тиме и какав ће стварни ефекат производити“.<sup>909</sup> Како истиче Томушат, чињеница да се усвајају још од осамдесетих година 20. века, те њихов укупан број и непротивљење држава, овом правном алату дају педигре успешног метода рада.<sup>910</sup>

### **7.3.1. Интеракција уговорних тела и националних институција**

Националне институције, како појединачно, тако и колективно кроз своје регионалне и глобалне мреже, континуирано заговарају ближе правне и фактичке односе са уговорним телима УН.

Националне институције су се још 2006. године састале у Берлину ради размене искустава о интеракцији са уговорним телима. Тада су усвојиле Нацрт хармонизованог приступа сарадњи са уговорним телима, у циљу максимизације утицаја и јединственог наступа.<sup>911</sup> На састанку следеће године, председавајући појединачних уговорних тела размотрили су сарадњу са националним институцијама и предложи ближу сарадњу са GANHRI-јем (тада ICC-јем) и препоручили усаглашавање метода рада уговорних тела у делу који се односи на учешће националних институција у њиховом раду.<sup>912</sup> Током 2009. године су у

---

<sup>907</sup> Шурлан, *ibid*, 154.

<sup>908</sup> Видети расправе у: Philip Alston and James Crawford, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; Helen Keller and Geir Ulfstein (eds), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

<sup>909</sup> Шурлан, *ibid*, 152.

<sup>910</sup> Кристијан Томушат, *Људска права између идеализма и реализма*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006.

<sup>911</sup> Conclusions of the International Roundtable on the Role of National Human Rights Institutions and Treaty Bodies, Berlin, 23 and 24 November 2006, HRI/MC/2007/3, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2fMC%2f2007%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2fMC%2f2007%2f3&Lang=en).

<sup>912</sup> Report of the 19th Annual Meeting of Treaty Body Chairpersons, A/62/224, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f62%2f224&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f62%2f224&Lang=en).

оквиру целог УН система интензивирани разговори о будућности (реформи) уговорних тела. Тако је 2010. године на позив Високе комесарке за људска права Нави Пилај (Navanethem „Navi“ Pillay), у сарадњи са њеном Канцеларијом (ОНСНР), одржан састанак националних институција у Маракешу (Мароко), како би оне формулисале свој заједнички став. Као резултат састанка усвојена је Изјава из Маракеша, која садржи: (1) поглед националних институција на процес јачања уговорних тела; (2) препоруке државама чланицама УН; (3) препоруке за бољу сарадњу националних институција и уговорних тела; (4) добровољне обавезе националних институција у процесу јачања уговорних тела; и (5) захтеве упућене ОНСНР-у.<sup>913</sup> Изјава је подржана на Генералној скупштини ИСС-ја у мају 2011. године.

На свом годишњем састанку 2015. године, председавајући појединачних уговорних тела су поново позвали сва уговорна тела да усагласе своје методе рада, како би се омогућио ефикаснији допринос националних институција.<sup>914</sup>

Ближу сарадњу уговорних тела и националних институција редовно подржавају и Генерални секретар УН, као и државе чланице кроз одлуке Генералне скупштине и Савета за људска права.<sup>915</sup> У резолуцији о националним институцијама, из децембра 2015. године, Генерална скупштина је препознала улогу националних институција у Савету за људска права, као и у раду уговорних тела, те их позвала, да у оквиру својих мандата и међународних уговора на основу којих су установљени, обезбеде ефикасно и унапређено учешће националних институција, које су усклађене са Париским принципима, у свим релевантним фазама свог рада.<sup>916</sup>

---

<sup>913</sup> Marrakech Statement on Strengthening the Relationship between NHRIs and the Human Rights Treaty Bodies System, 9-10 June 2010, [http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Treaty%20Body%20Strengthening%20Process/Marrakech%20Declaration%20\(EN\).pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Treaty%20Body%20Strengthening%20Process/Marrakech%20Declaration%20(EN).pdf).

<sup>914</sup> Report for the 27th Annual Meeting of Treaty Body Chairpersons, A/70/302, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/70/302&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/70/302&Lang=en).

<sup>915</sup> Видети: General Assembly Resolution A/RES/68/171, 18 December 2013, para. 12 and 14; и General Assembly Resolution 66/268, “Strengthening and Enhancing the Effective Functioning of the Human Rights Treaty Body System“, 9 April 2014, para. 19 and 23.

<sup>916</sup> General Assembly Resolution A/RES/70/163, “National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights“, 17 December 2015, para. 12. and 15.

Сва уговорна тела, без изузетка, виде националне институције као важне и кредибилне саговорнике, истичући да вредност њихових утемељених, чињенично заснованих и оригиналних информација о стању људских права у држави уговорници. Њихове информације доприносе садржајнијем и објективнијем увиду у стање људских права.

Посебно се охрабрују информације о спровођењу закључних разматрања из претходног циклуса извештавања, односно нови развоји и проблеми који се појављују у остваривању права гарантованих конвенцијама.

Националне институције могу да учествују у различитим фазама процеса надзора спровођења конвенција у својим матичним државама. Најисцрпнији преглед могућих активности националних институција у односу на уговорна тела дао је ОНЧР у два документа, објављена 2011<sup>917</sup>, односно 2016. године.<sup>918</sup> У зависности од фазе у којој достављају информације уговорним телима, националне институције могу да утичу на усмеравање пажње комитета на специфична питања, предложе циљане и конкретне препоруке које би комитет могао да упути држави уговорници, те допринесу промоцији одлука/препука уговорних тела између два извештајна циклуса.

ОНЧР начелно мапира следеће могуће активности националних институција:

- подношење писаних прилога уочи усвајања листе питања;
- подношење независних извештаја о спровођењу конвенције, пре разматрања државног извештаја;
- организовање састанка са члановима комитета, појединачно или заједно са представницима невладиних организација:

---

<sup>917</sup> ОНЧР Information Note National Human Rights Institutions interaction with the UN Treaty Body System, 5 April 2011, <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Page%20Documents/NIRMS%20-%20NHRIs%20and%20the%20Treaty%20Bodies%20Infonote%202011.pdf>.

<sup>918</sup> ОНЧР, *Engagement of NHRIs with the UN Human Rights Treaty Bodies: An Overview of Procedures and Practices*, May 2016, [https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjfkZv1LrVAhWE0xQKHZPYC10QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocument%2FHRRBodies%2FTB%2FAnnualMeeting%2F28Meeting%2F12-TBs\\_engagement\\_with\\_NHRIs.doc&usq=AFQjCNHUrwbmMeDZ8t1cG1pQeSZGSXoJyQ](https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjfkZv1LrVAhWE0xQKHZPYC10QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocument%2FHRRBodies%2FTB%2FAnnualMeeting%2F28Meeting%2F12-TBs_engagement_with_NHRIs.doc&usq=AFQjCNHUrwbmMeDZ8t1cG1pQeSZGSXoJyQ).

- присуствовање интерактивном (конструктивном) дијалогу комитета са државом;
- подношење независног извештаја о спровођењу закључних разматрања комитета.<sup>919</sup>

Националне институције такође могу да учествују у процесу припреме општих коментара, односно општих препорука комитета, као и у различитим неформалним активностима комитета.

Важно је напоменути да за разлику од механизма који делују у оквиру Савета за људска права, учешће националних институција у раду уговорних тела, по правилу, није условљено акредитацијом у А статусу, па тако и институције са нижим статусима могу с једнаким правима да допринесу раду комитета.<sup>920</sup>

На свим састанцима уговорних тела на којима учествују, били они јавни или затворени, представници националних институција имају посебно место за седење и јасно су њихова места обележена ознаком „Националне институције за људска права“, како би се разликовали од представника државе и невладиних организација.

Упркос овим неким заједничким одликама и поменутиим позивима Генералне скупштине, Генералног секретара и самих националних институција уговорним телима да уједначе своје процедуре, како би у свим уговорним телима важио исти начин учешћа националних институција, до данас није успостављен јединствени приступ.

Тако су нека уговорна тела - CAT, CMW, CERD, CRPD и CED - препознајући важност националних институција, формализовале учешће националних институција у свом раду кроз своје пословнике, али опет не на идентичан начин.

CAT, CRPD и CED дефинишу да националне институције учествују у различитим фазама процедуре извештавања уговорних тела, укључујући путем

---

<sup>919</sup> OHCHR, *Information Note on National Human Rights Institutions interaction with the UN Treaty Body System*.

<sup>920</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), *National Human Rights Institutions and United Nations Treaty Bodies*, Background Paper, May 2016, 11, <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Annual%20Meeting%20of%20Chairpersons%20of%20Human%20Rights%20Tre/GANHRI%20background%20paper%20FINAL.pdf>.

слања писаних информација, али и усмених изјава.<sup>921</sup> CMW пак предвиђа њихово учешће само кроз писане прилоге<sup>922</sup>, док CERD омогућује формално обраћање националних институција Комитету током јавних састанака са државом, али само уз сагласност државе.<sup>923</sup>

Што се тиче учествовања у другим активностима комитета, CED предвиђа да оне могу да учествују у Данима за општу дискусију (енг. *Days of General Discussion*) и развоју општих коментара (енг. *General Comments*).<sup>924</sup> Исто се односи и на CMW, мада је у његовом случају та одлука донета кроз посебну изјаву о сарадњи Комитета са националним институцијама, а не кроз Пословник.<sup>925</sup> Пословник CRPD-а познаје могућност да Комитет од националних институција тражи податке током своје истражне процедуре (енг. *inquiry procedure*).<sup>926</sup>

Генерално посматрано, у развијању свеобухватног односа националних институција и комитета најдаље је отишао управо CRPD. Његов Пословник је допуњен 2016. године управо као резултат опсежних разговора са GANHRI-јем.<sup>927</sup> Блиски односи националних институција и Комитета за права особа са инвалидитетом не изненађују када се има у виду то да је Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом, којом је Комитет и установљен, први међународни уговор о људским правима у чијем су стварању представници националних институција учествовали. Наиме, националне институције су биле препознате у раду *ad hoc* комитета формираног од стране Генералне скупштине да изради Нацрт конвенције и дале су свој допринос у том процесу. Делујући кроз

---

<sup>921</sup> CAT Rules of Procedure CAT/C/3/Rev.6, Rule 63; CRPD Rules of Procedure CRPD/C/1, Rule 30 and 51; CED Rules of Procedure CED/C/1, Rule 44 and 52.

<sup>922</sup> CMW Rules of Procedure CMW/C/L.1 with Amendments adopted by the Committee at its second (April 2005) session (HRI/GEN/3/Rev.3), Rule 29.

<sup>923</sup> CERD Rules of Procedure, CERD/C/35/Rev.3, Rule 40.

<sup>924</sup> CED Rules of Procedure, CED/C/1, Rule 55 and 56.

<sup>925</sup> Statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families on cooperation with national human rights institutions adopted on 21 April 2016 during the 24th session of the Committee, para. 9, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CMW\\_STA\\_8065\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CMW_STA_8065_E.pdf).

<sup>926</sup> CRPD Rules of Procedure CRPD/C/1, Rule 83.

<sup>927</sup> Outcome of the meeting between the Committee and national human rights institutions and independent monitoring mechanisms, CRPD/C/12/2, Annex V. Нови Пословник: CRPD/C/1/Rev.1.

GANHRI, националне институције су касније учествовале у развоју Опционог протокола уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима и Трећег опционог протокола уз Конвенцију о правима детета.<sup>928</sup>

За разлику од комитета који су свој однос уредили пословником, CERD<sup>929</sup>, CESCR<sup>930</sup> и CRC<sup>931</sup> су развили Опште коментаре/Опште препоруке о националним институцијама, којима је формализован однос тих комитета са њима. Како примећује GANHRI<sup>932</sup>, ови комитети су усвојили Опште коментаре/Опште препоруке пре 20 и више година у случају CERD и CESCR, односно 15 у случају CRC, који стога не рефлектују данашњу улогу и статус националних институција у УН систему. Штавише, на пример, Општа препорука CERD-а о националним институцијама доводи у питање њихову независност, јер условљава учешће националних институција у дијалогу са државом одобрењем Владе, те чак препоручује да се националне институције укључе у државне делегације како би се интензивирао дијалог са државом.<sup>933</sup> Иако с данашњег становишта ове одредбе делују застареле и заиста их је неопходно променити како би биле у складу са Париским принципима, те напреднијом праксом других комитета, требало би одати посебно признање CERD-у, јер је први, још 1993. године, када су Париски принципи тек настајали, уопште предвидео учешће националних институција у свом раду. На Комитету је свакако да усклади ову своју општу препоруку са важећим стандардима.

---

<sup>928</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), *National Human Rights Institutions and United Nations Treaty Bodies*, 9.

<sup>929</sup> General recommendation XVII on the establishment of national institutions to facilitate the implementation of the Convention, Forty-second session (1993), [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGE C%2f7489&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGE C%2f7489&Lang=en)

<sup>930</sup> General Comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, E/C.12/1998/25, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1998%2f25&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1998%2f25&Lang=en)

<sup>931</sup> General Comment No. 2 on the role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, CRC/GC/2002/2, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2002%2f2&Lang=en)

<sup>932</sup> GANHRI, *National Human Rights Institutions and United Nations Treaty Bodies*, 13.

<sup>933</sup> General recommendation XVII on the establishment of national institutions to facilitate the implementation of the Convention, Forty-second session (1993).

Коначно, у скорије време, CEDAW<sup>934</sup>, CCPR<sup>935</sup> и CED<sup>936</sup> су усвојили званичне акте или изјаве о сарадњи са националним институцијама. У њима се потенцира њихова специфична улога, односно додатна вредност у односу на државе и невладине организације и нуде конкретне информације о томе на који начин националне институције могу да учествују у њиховом раду. Комитет за људска права и Комитет за присилне нестанке препознају независну улогу националних институција у свим фазама свог рада. Важно је истаћи да су оба комитета своје позиције о односу са националним институцијама установили уз консултације како са GANHRI-јем, тако и појединачним националним институцијама. Оба документа имају званичну природу и обележени су УН бројевима.

Са техничке стране, неки комитети су у сарадњи са својим секретаријатима (OHCHR-ом) увели процедуру благовременог обавештавања и информисања националних институција о могућностима за сарадњу. Тако уочи својих седница, CAT, CCPR, CEDAW и CED<sup>937</sup> објављују посебне информације (енг. *information notes*) на својим вебсајтовима са практичним смерницама националним институцијама о томе како могу да учествују у њиховом раду, укључујући рокове, процедуру акредитације, смернице за дужину и структуру писаних прилога, итд. Неки комитети имају заједничке информације за националне институције и невладине организације (CEDAW<sup>938</sup>), док други праве посебне информације само

---

<sup>934</sup> CEDAW, Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its relationship with national human rights institutions, E/CN.6/2008/CRP.1, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/StatementOnNHRIs.pdf>

<sup>935</sup> CCPR, Paper on the relationship of the Human Rights Committee with national human rights institutions, CCPR/C/106/3, 106th session (15 October–2 November 2012), [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f106%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f106%2f3&Lang=en)

<sup>936</sup> The relationship of the Committee on Enforced Disappearances with national human rights institutions, CED/C/6, 28 October 2014, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1\\_Global/CED\\_C\\_6\\_7527\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1_Global/CED_C_6_7527_E.pdf)

<sup>937</sup> Примера ради, видети: CED, NHRI Information Note 10th session (7-18 March 2016), [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CED\\_INF\\_10\\_24001\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1_Global/INT_CED_INF_10_24001_E.pdf).

<sup>938</sup> Видети: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/pages/cedawindex.aspx>.



за националне институције (CED<sup>939</sup>). CAT одржава сталну секцију на вебсајту намењену националним институцијама и невладиним организацијама.<sup>940</sup>

Комитети су у сарадњи са својим секретаријатима развили још једну праксу, с идејом да обезбеде што чешће учешће националних институција у свом раду. Наиме, већи број комитета (CCPR, CESCR, CED, CERD и CEDAW), шаље националним институцијама, независно од тога да ли су акредитоване у А или Б статусу, формалне позивнице да учествују у њиховом раду. Ове позивнице се шаљу, по правилу, уочи разматрања државних извештаја и њима се траже независне информације од националних институција (писани прилози/извештаји). Позивнице садрже и рокове, контакте Секретаријата, упутство за израду прилога и слично.

Када је реч о писаним прилозима националних институција, комитети прописују различите њихове формате, али и рокове за доставу. CEDAW тако налаже да прилози не смеју бити дужи од 10 страна (исто правило важи и у CMW<sup>941</sup>) и да треба да се баве само најважнијим питањима, те да садрже конкретне препоруке за државу, које могу да буду идеја водиља Комитету. CRPD, с друге стране, прописује да прилози не смеју бити дужи од 10.700 речи. Други комитети чак и не прописују дужину нити структуру прилога, већ само потенцирају њихов значај са објективно и потпуно информисање о стању људских права у предметној држави. Рокови за достављање прилога такође значајно варирају, од две недеље (CRPD), односно три (CMW и CESCR), преко два месеца у случају CRC, до чак три месеца када је реч о CAT-у.<sup>942</sup> Рокови се мере у односу на почетак седнице комитета.

Пракса комитета неуједначена је и у погледу основних метода рада. Комитети који су увели радне групе пре седница на којима се разматра државни извештај нису на идентичан начин уредили учешће националних институција у

---

<sup>939</sup> Видети: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/NHRI.aspx>.

<sup>940</sup> Видети: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/NGOsNHRIs.aspx>

<sup>941</sup> Statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families on cooperation with national human rights institutions adopted on 21 April 2016 during the 24th session of the Committee, para. 7.

<sup>942</sup> OHCHR, *Engagement of NHRIs with the UN Human Rights Treaty Bodies: An Overview of Procedures and Practices*, 2016, para. 11.



овом процесу. CESCR и CRC тако дају могућност националним институцијама да се састану са радном групом или заједно са невладиним организацијама или на посебном затвореном састанку. CRPD пак омогућује националним институцијама да учествују у посебним брифинзима, заједно са невладиним организацијама, који треба да помогну Комитету да формулише Листу питања за конкретне државе.<sup>943</sup> CEDAW, с друге стране, позива националне институције да кроз своја усмена излагања током радне групе пруже релевантне информације за државе које ће ускоро бити на дневном реду седнице Комитета. Коначно, CRC шаље позивнице националним институцијама три до четири месеца пре радне групе да пошаљу релевантне информације, те да затраже састанак са члановима Комитета, уколико желе.<sup>944</sup>

Учешће националних институција на самим седницама комитета на којима се разматра извештај државе уговорнице о спровођењу конвенције, кроз интерактивни дијалог, такође значајно варира од комитета до комитета. Најпрогресивнији приступ је усвојио CRPD, за који је већ речено да има најбољу сарадњу са националним институцијама. Овај комитет је усвојио три модалитета учешћа националних институција током седнице: (1) давањем уводне изјаве (до пет минута трајања); (2) одговарањем на питања чланова Комитета; и (3) давањем завршне изјаве (до два минута).<sup>945</sup> Националне институције сматрају да је пракса овог комитета најбоља, јер омогућава најсадржајније учешће.<sup>946</sup>

Већина комитета пак омогућава националним институцијама да само присуствује седница на којима се разматра државни извештај, али без могућности активног учешћа. Ови комитети резервишу радне групе уочи седница, односно затворене састанке уочи седница за разговор са националним институцијама. Тако, примера ради, ССРР и СЕД омогућавају националним институцијама да им се обрате на формалним затвореним састанцима, на којим је обезбеђен и

---

<sup>943</sup> *Ibid*, para. 13.

<sup>944</sup> *Ibid*, para. 14.

<sup>945</sup> Informative note on the participation of organization of persons with disabilities, civil society organizations, National Human Rights institutions and independent monitoring mechanisms in the 13<sup>th</sup> session and 3rd pre-sessional working group of the Committee,

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/NoteonNHRIParticipation.aspx>,

<sup>946</sup> GAHNRI, *ibid*, 18.

превод.<sup>947</sup> Неки други комитети, попут CEDAW<sup>948</sup> и CESCR на почетку недеље којом се одржава седница комитета одржавају састанке са заинтересованим странама, на којим националне институције имају могућност да се обрате члановима комитета. Овде је реч о краћим обраћањима од по десетак минута, где се закаже један састанак за националне институције свих држава чији се извештаји разматрају на датом седници комитета. Дан пре дијалога са државом, САТ одржава затворене брифинге са националним институцијама и невладиним организацијама<sup>949</sup>, а од 2015. године и посебне затворене пленарне састанке уочи интерактивног дијалога. Коначно, пракса Комитета за права радника миграната се мењала, иако је реч о једном од најмлађих уговорних тела. Наиме, CMW је на својој четвртој седници одржаној априла 2006. године одлучио да омогући националним институцијама да се обрате Комитету на седници током интерактивног дијалога са државом. Међутим та пракса је укинута већ након инцидента током прве следеће седнице Комитета када је, како наводи GANHRI, излагање Националне комисије за људска права Мексика изазвала бурну реакцију државне делегације.<sup>950</sup> Мада се из записника са седнице<sup>951</sup> не може тачно видети како је та бурна реакција манифестована, чињеница је да је након ове седнице Комитет одлучио да надаље омогући прилику националним институцијама и невладиним организацијама да му се обрате само на посебном затвореном састанку уочи интерактивног дијалога са државом. Другим речима, Комитет је одлучио да националне институције више не учествују у интерактивном дијалогу.<sup>952</sup> Неспорно је да је прилика да се састану са члановима Комитета на затвореном састанку уочи интерактивног дијалога са државом вредна и да је треба искористити, али се оваква одлука Комитета никако не може похвалити зато што

---

<sup>947</sup> Видети више на:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&SymbolNo=CCPR/C/106/3](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&SymbolNo=CCPR/C/106/3).

<sup>948</sup> Видети више на:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fINF%2f63%2f24348&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fINF%2f63%2f24348&Lang=en).

<sup>949</sup> Видети више на: САТ, *Information for Civil Society Organisations and National Human Rights Institutions (NHRIs)*, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/NGOsNHRIs.aspx>.

<sup>950</sup> ОНСНР, 2016, *ibid*, para. 19.

<sup>951</sup> Записник доступан на:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.42&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.42&Lang=en).

<sup>952</sup> ОНСНР, 2016, *ibid*, para. 19.

умањује опсег могућности доступан националним институцијама за учешће у раду овог уговорног тела. Оваквом одлуком се националне институције онемогућавају да директно суоче своје државе са њиховим пропустима пред Комитетом, што се показало као значајан алат, односно средство притиска на државу.

Према истраживању ОНСНР-а о учешћу националних институција у раду уговорних тела, рађеном за период август 2014 – септембар 2015, највећи број националних институција (56,7%) се током посматраног периода определио да учествује у раду комитета кроз слање писаног прилога, док је приметно мањи број учествовао у брифинзима (35,05%), а још мањи на седницама Комитета (28,86%).<sup>953</sup> Ови подаци кореспондирају са истраживањем GANHRI-ја, према којем је 97% националних институција (које су одговориле на његов упитник) истакло да су или слале или поздрављају могућност да шаљу своје писане прилоге/извештаје уговорним телима.<sup>954</sup> Заиста, слање писаних прилога представља најсадржајнији вид учешћа у раду комитета, јер присуство на састанцима као самостално средство утицаја може да буде узалудно, јер се одвија непосредно пред саму седницу, када комитет најчешће већ има формиран став о многим питањима. Стога се највећи утицај може постићи комбиновањем слања писаног прилога и састанака са члановима комитета на којима се могу додатно испотенцирати кључни проблеми, али и понудити решења, у форми препорука.

Комитети досад нису развили ни уједначену праксу када је реч о позивима националним институцијама за учешће у другим фазама свог рада. Дискрепанција је посебно видљива у процедури праћења спровођења одлука комитета. Док већина комитета нема успостављену конкретнију процедуру праћења спровођења својих одлука ни за државе, камоли за националне институције, неки комитети су

---

<sup>953</sup> Report of the Secretary General, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, A/70/347, 28 August 2015, para. 20/22. Наведено према: ОНСНР, *Engagement of NHRIs with the UN Human Rights Treaty Bodies: An Overview of Procedures and Practices*, Informal background paper by the Secretariat, May 2016, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/AnnualMeeting/28Meeting/12-TBs\\_engagement\\_with\\_NHRIs.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/AnnualMeeting/28Meeting/12-TBs_engagement_with_NHRIs.doc). Податке обрадио и анализирао аутор.

<sup>954</sup> GANHRI, *ibid*, 18.

развили посебне механизме за праћење. То је случај са CAT, CCPR и CEDAW<sup>955</sup>. CCPR је формално препознао важну улогу националних институција у процесу праћења спровођења закључних разматрања (препорука) Комитета:

Националне институције могу да помогну имплементацију на бројне начине, који укључују: широку дистрибуцију закључних разматрања свим заинтересованим странама; организовање *follow-up* консултација са извршном власти и невладиним организацијама, као и парламентом и другим телима; и саветовање својих држава како да промовишу закључна разматрања кроз националном планирање и легислативни процес. Комитет охрабрује националне институције да користе своје годишње извештаје да надзиру спровођење закључних разматрања Комитета.<sup>956</sup>

На својој седници 2015. године, CAT је, користећи искуства CCPR, усвојио смернице за праћење својих закључних разматрања са детаљним информацијама за националне институције, које укључују то да писани прилози треба да се баве само оним препорукама које су закључним разматрањима означене за *follow-up*<sup>957</sup>, да не буду дужи од 3.500 речи, те да су писани на једном од званичних језика УН.<sup>958</sup> Ови извештаји националних институција су јавни.

Важну спону између комитета и националних институција чини GANHRI, који преко својих представника у Женеви, помаже учешће појединачних институција у раду комитета, укључујући и кроз организовање посебних састанака са члановима комитета, али и упознавање институција са добром упоредном праксом и начинима да се максимизује утицај на комитете. GANHRI такође и самостално обавештава појединачне националне институције о могућностима за учешће у раду комитета. У случајевима када националне

---

<sup>955</sup> За CEDAW видети:

[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_FGD\\_7103\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_FGD_7103_E.pdf)

<sup>956</sup> CCPR, CCPR/C/106/3, пара 17.

<sup>957</sup> CAT у својим закључним разматрањима о спровођењу Конвенције у држави уговорници посебно наводи за које препоруке држава треба да достави *follow-up* извештај, знатно пре рока који јој се даје за следећи редовни периодични извештај.

<sup>958</sup> CAT/C/55/3, пара 14-15, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/210/35/PDF/G1521035.pdf?OpenElement>.

институције не могу, из различитих разлога, да присуствују седници комитета, представник GANHRI-ја може у њихово име (и на њихов захтев) да прочита њихову изјаву пред комитетом.<sup>959</sup>

Коначно, треба напоменути и вредну улогу коју има Одељење за националне институције у ОНСНР-у. Поред тога што објављује различите корисне документе за националне институције<sup>960</sup>, ово Одељење уочи седница комитета припрема и поверљиве информације комитетима о националним институцијама држава чији ће се извештаји разматрати. Ове поверљиве информације дају увид у мандат и историјски развој националне институције, њену усклађеност са Париским принципима, досадашњи рад по питањима релевантним за конкретан комитет, финансирање, као и процену Одељења о самој институцији. Комитети такође могу тражити од Одељења да им усмено изложе своје информације и ставове.<sup>961</sup>

\*\*\*

Не рачунајући ОНСНР, као кључни потпорни стручно-технички орган, уговорна тела би требало да буду примарни партнери националних институција у Уједињеним нацијама, јер је Универзални периодични преглед пре свега политички механизам, док специјалне процедуре имају специфичан мандат, те је могуће да неке националне институције просто немају никад никаквих додира са њиховим радом.<sup>962</sup> И заиста, механизми сарадње са уговорним телима су и најразвијенији, те пружају најконкретнију могућност учешћа у њиховом раду, тиме и утицај. Упркос позивима унутар УН, али и самих националних институција, да хармонизују своју праксу, њена шароликост остаје главни камен спотицања. Неуједначена пракса комитета отежава учешће националних институција, јер стално морају да имају у виду специфичности сваког од комитета, што у времену учесталих извештавања према различитим универзалним

---

<sup>959</sup> GANHRI, *ibid*, 14.

<sup>960</sup> Видети на пример: UN Fact Sheet No. 30/Rev.1, *The United Nations Human Rights Treaty System: An introduction to the core human rights treaties and the Treaty Bodies*, 2012, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1.pdf>.

<sup>961</sup> Видети: ОНСНР, 2016, *ibid*.

<sup>962</sup> Додуше, исти је случај са националним институцијама држава које нису ратификовале неку од основних конвенција у области људских права.

и посебно регионалним механизмима за људска права, не само да компликује планирање, већ и производи непосредне последице кроз лошији квалитет прилога или чак одустајање од извештавања онда када се националне институције суочавају са недовољним људским капацитетима. Док је похвално опредељење комитета да омогуће и охрабре учешће националних институција у Данима општих дискусија и развоју Општих коментара, дотле уједначеност праксе упадљиво изостаје конкретнији и јасно формулисан став комитета о улози националних институција у праћењу спровођења њихових одлука (eng. *follow-up procedure*). И овде је пракса комитета видно раличита. Надлежности и место националне институције у систему људских права једне државе позиционирају је одлично управо да буде главни партнер уговорних тела у можда и најважнијој фази њиховог рада - притиску на државу да унапреди остваривање права гарантованих датом конвенцијом. Стога је неопходно да се ускладе процедуре, јер се заиста не види објективни разлог да се то не уради. Уједначене процедуре, у смислу модалитета учешћа у различитим фазама рада комитета, би у многоме помогле чешће и ефикасније учешће националних институција у њиховом раду.

Важан развој на нивоу целог УН је омогућавање учешћа националних институција у његовом раду на даљину, коришћењем савремених средстава комуникација, чиме се институцијама које нису у прилици да физички буду присутни у Женеви даје прилика да изнесу своје налазе и оцене преко унапред снимљене видео изјаве или уживо коришћењем програма за видео позиве преко интернета. Ова могућност је значајно подигла степен приступачности УН националним институцијама и радо је коришћена.

Кључна разлика између уговорних тела и других механизма УН за људска права је то да она омогућавају једнако учешће свих националних институција за људска права, независно од тога у ком су статусу акредитоване од стране GANHRI-ја.<sup>963</sup> Док се с једне стране то може разумети за комитете чији тематски хват обухвата права жена, односно деце, за која у многим државама постоје

---

<sup>963</sup> Statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families on cooperation with national human rights institutions adopted on 21 April 2016 during the 24th session of the Committee, para. 3, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CMW\\_STA\\_8065\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CMW_STA_8065_E.pdf).

специјализовани органи, попут повереника за родну равноправност или омбудсмана за права детета, нејасно је зашто је то случај са другим комитетима, посебно када се зна да комитети редовно у својим закључним разматрањима истичу важност националних институција за људска права које испуњавају Париске принципе, што се може видети у следећим примерима.

У својим Закључним разматрањима о спровођењу Конвенције против тортуре у Кенији, Комитет је затражио од државе уговорнице да се „безусловно посвети обезбеђивању довољних финансијских средстава Националној комисији за људска права како би могла да спроводи свој мандат у складу са Париским принципима”.<sup>964</sup>

У својим Закључним разматрањима о спровођењу Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима у Србији, Комитет је затражио од државе да „обезбеди Омбудсману довољне финансијске и људске ресурсе за ефективно спровођење мандата, у складу са принципима који се односе на статус националних институција за заштиту и унапређење људских права (Париски принципи)“.<sup>965</sup>

У својим Закључним разматрањима о спровођењу Међународног пакта о грађанским и политичким правима у Пољској, Комитет је затражио од државе да „обезбеди неопходне ресурсе Комесару за људска права како би он могао ефикасно, независно и потпуно да спроводи свој мандат”.<sup>966</sup>

---

<sup>964</sup> CAT, Concluding observations on the second periodic report of Kenya, adopted by the Committee at its fiftieth session (5-31 May 2013), [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fKEN%2fCO%2f2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fKEN%2fCO%2f2&Lang=en).

<sup>965</sup> CESCR, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, adopted by the Committee at its 40th meeting, held on 23 May 2014, para. 8, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en).

<sup>966</sup> CCPR, Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, adopted by the Committee at its 3329th meeting, held on 31 October 2016, para. 6, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en).

У својим Закључним разматрањима о спровођењу Конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације у Јордану, Комитет је закључио да „иако бележи оснивање Националног центра за људска права, у складу са Париским принципима, истовремено нотира и да му недостају људски, материјални и технички ресурси за одговарајуће функционисање“.<sup>967</sup>

Дакле, комитети на овај начин експлицитно подржавају институције са А статусом, јер само оне испуњавају ове принципе. Комитети су посебно асертивни и конзистенти у истицању потребе да државе обезбеде независност и оптималне услове за рад националних институција.

Међутим, у неким приликама уговорна тела, превасходно Комитет за права детета, су били нејасни, а некад и контрадикторни кад су се изјашњавали о независним институцијама за људска права, чак и на начин да су свесно или не подривали националне институције за људска права акредитоване у А статусу, а на ушртб специјализованих органа за права детета.<sup>968</sup> Наиме, постојећа пракса Комитета сведочи да он у највећем броју случајева подржава јачање националних институција за људска права, тамо где постоје и не инсистира на стварању специјализованих независних органа за права детета.<sup>969</sup> У прилог томе говори и да је Комитет у свом Општем коментару бр. 2 који се односи на његов однос према националним институцијама за људска права истакао следеће:

Где су ресурси ограничени, пажња се мора посветити томе да се расположиви ресурси користе на најефикаснији начин за унапређење и заштиту свачијих људских права, укључујући и дечја, и да је у овом контексту развој националне институције за људска права са широким

---

<sup>967</sup> CERD, Concluding observations on the thirteenth to seventeenth periodic reports of Jordan, adopted by the Committee at its 2166th meeting, held on 8 March 2012, para. 16, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fJOR%2fCO%2f13-17&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fJOR%2fCO%2f13-17&Lang=en).

<sup>968</sup> Видети на пример: CRC, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, adopted by the Committee at its 2193rd meeting, held on 3 February 2017, para. 16-17, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSRB%2fCO%2f2-3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSRB%2fCO%2f2-3&Lang=en).

<sup>969</sup> Видети детаљну анализу праксе Комитета у: Linda C. Reif, “The Future of Thematic Children’s Rights Institutions in a National Human Rights Institution World: The Paris Principles and the UN Committee on the Rights of the Child“, *Houston Journal of International Law*, 2/37, 2015, 433-490.



овлашћењима са посебнимо свртом на децу вероватно најбољи приступ. Национална институција за људска права треба да у својој структури обухвати или препознатљивог комесара који је посебно задужен за права детета, или посебно одељење или одсек који је одговоран за права детета.<sup>970</sup>

Овај став преовлађујуће подржава и академска заједница. Тако Гругел (Grugel) и Перуцоти (Peruzzotti), истичу потребу да се избегне дуплирање надлежности и ресурса, као и стварање конфузије код грађана.<sup>971</sup> Карвер (Carver) сматра да у недостатку јасне позиције међународног права, и узимајући у виду упоредну праксу, постоји више разлога да се успостави једна јака национална институција за људска права са широким тематском хватом и мандатом.<sup>972</sup>

Специјализоване, махом независне, институције за права детета могу се данас наћи у око 20 држава света, понајвише у Европи (Хрватска, Кипар, Данска, Финска, Исланд, Ирска, Италија, Лизванија, Норвешка, Пољска, Шведска, Лихтенштајн, Луксембург, Малта и Украјина), али у другим крајевима света (Маурицијус, Индија, Јамајка, Гвајана, Индонезија и Нови Зеланд). Далеко чешћи институционални модел је да је законом предвиђено да унутар институције општег типа, најчешће Омбудсмана или Комисије за људска права, постоји заменик омбудсмана или посебан комесар за права детета или су пак права детета посебно приоритизована кроз организацију институције (посебне унутрашње организационе јединице за права детета). То је, на пример, случај у Француској, Грчкој, Никарагви, Аустралији, Етиопији, Естонији, Еквадору, Црној Гори и Србији.

---

<sup>970</sup> CRC, *General Comment No. 2 on the role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*, CRC/GC/2002/2, 2002, para. 6. У другим општим коментарима, Комитет је или подржавао оба типа институција, или је спомињао само националне институције за људска права са широким мандатом. Видети: CRC, *General Comment No. 12 on the right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 2009; CRC, *General Comment No. 13 on the right of the child to freedom from all forms of violence*, CRC/C/GC/13, 2011; CRC, *General Comment No. 16 on state obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*, CRC/C/GC/16, 2013.

<sup>971</sup> Jean Grugel and Enrique Peruzzotti, "The Domestic Politics of International Human Rights Law: Implementing the Convention on the Rights of the Child in Ecuador, Chile, and Argentina", *Human Rights Quarterly*, 1/34, 2012, 178-198.

<sup>972</sup> Richard Carver, "One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? - Lessons from the European Experience", *Journal of Human Rights Practice*, 1/3, 2011, 1-24.

Комитет је само у неколико случајева препоручио да држава уговорница оснује посебног омбудсмана за права детета иако је оне већ имала успостављену националну институцију за људска права. То се десило у случајевима Таџикистана, Узбекистана и Канаде.<sup>973</sup> Према постојећим истраживањима, Комитет је само у случају Кувајта фаворизовао специјализовану институцију за права детета испред националне институције за људска права са посебном јединицом за права детета.<sup>974</sup>

Ипак, у неким ситуацијама, Комитет је државама које имају специјализоване органе за права детета или планирају да их успоставе, препоручивао да их ускладе у потпуности са Париским принципима.<sup>975</sup> То је заправо немогуће, јер Париски принципи захтевају широк мандат, што је услов који специјализовани органи било које врсте ни теоретски не могу да испуне, осим у случају њиховог апсорбовања у институције са општим мандатом. Иако ове ситуације нису биле честе, оне утичу на кредибилитет самог Комитета, који истовремено препоручује државама да ураде нешто што заправо не одговара међународном стандарду, док с друге стране ствара конфузију унутар саме државе о томе шта је пракса коју треба да следе. Пример Србије је овде илустративан.

У Србији од 2007. године постоји Заштитник грађана, који је хибридни парламентарни омбудсман, акредитован у А статусу од 2010. године. Законом о Заштитнику грађана је предвиђено да он има четири заменика који му помажу у обављању послова утврђених овим законом, у оквиру овлашћења која им он пренесе. Приликом преношења овлашћења заменицима, Заштитник грађана

---

<sup>973</sup> CRC, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention Concluding Observations: Tajikistan, CRC/C/TJK/CO/2, 2010, para. 12-13; CRC, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Report of Canada, CRC/C/CAN/CO/3-4, 2012, para. 22-23; CRC, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Uzbekistan, CRC/C/UZB/CO/3-4, 2013, para. 7.

<sup>974</sup> CRC, Concluding Observations on the Second Periodic Report of Kuwait, CRC/C/KWT/CO/2, 2013, para. 20.

<sup>975</sup> CRC, Concluding Observations on the Consolidated Third and Fourth Periodic Reports of India, CRC/C/IND/CO/3-4, 2014, para. 22; CRC, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Indonesia, CRC/C/IDN/CO/3-4, 2014, para. 18; CRC, Concluding Observations on the Combined Second to Fourth Periodic Reports of Guyana, CRC/C/GUN/CO/2-4, 2013, para. 19; CRC, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention Concluding Observations: Ukraine, CRC/C/UKR/CO/3-4, 2011, para. 16; CRC, Concluding Observations on the Combined Second and Third Periodic Reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 2017, para. 17.

посебно води рачуна о томе да се обезбеди одређена специјализација за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, укључујући и права детета.<sup>976</sup> Од 2008. године до данас постоји заменик заштитника грађана за права детета.<sup>977</sup> Унутар Стручне службе Заштитника грађана постоји специјализовано Одељење за права детета. Упркос томе, још 2008. године се први пут тихо појавила идеја о успостављању Заштитника права детета, али је она убрзо замрла. Касније, 2013. године, током другог циклуса Универзалног периодичног прегледа, Србија је добила препоруку Пољске да донесе Закон о заштитнику права детета, коју је и прихватила. Након тога, Србија је обавестила Пољску да поменути препоруку за јачање заштите права детета тумачи као потребу за јачање капацитета Заштитника грађана који је надлежан за заштиту и унапређење права детета. У прилог таквом ставу, израженом кроз писмо Заштитника грађана и Министарства правде и државне управе као шефа државне делегације током UPR-а, приложено је и мишљење сталног координатора УН у Србији и ОНСНР-а, којим је истакнуто да Србија треба да јача капацитете Заштитника грађана, као националне институције за људска права, односно да избегне формирање специјализованих омбудсмана. Упркос томе, 2014. године, Савет за права детета Владе Републике Србије је једногласно усвојио одлуку да се упуту иницијатива Влади како би се поново покренула процедура доношења Закона о Заштитнику права детета. Истом Одлуком Савета одређено је да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Саветом изврши анализу постојећег текста Нацрта закона о заштитнику права детета из 2008. године и сачини евентуално нови текст и достави га Савету на разматрање. Министарство је 2015. године израдило Нацрт закона о Заштитнику права детета и доставило га Савету за права детета, које је маја исте године званично упутуио Влади иницијативу за доношење Закона о Заштитнику права детета. Нацрт закона о Заштитнику права детета објављен је на сајту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, са циљем упознавања стручне јавности и грађана. Заштитник грађана је 2016. године упутуио писмо председнику Владе и председници Народне скупштине у којем је изнео

---

<sup>976</sup> Чл. 6, ст. 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007.

<sup>977</sup> Од 2008. до 2013. године то је била Тамара Лукшић Орландић, а од 2013. ову функцију обавља Гордана Стевановић.

кључне разлоге против успостављања посебног омбудсмана за права детета (видети антрфиле).

Антрфиле 2 - Опредeљујући разлози Заштитника грађана против успостављања Дечјег омбудсмана

**Опредeљујући разлози Заштитника грађана против успостављања  
Дечјег омбудсмана<sup>978</sup>**

Увођење институције Заштитника права детета урушава Уставом већ установљен концепт општег парламентарног омбудсмана (Заштитника грађана) чија је једна од кључних, законом установљених, надлежности заштита права детета.

Успостављање такве институције би:

1. било штетно по заштиту права детета, јер иде на уштрб начела универзалности и недељивости људских права, а права детета су део корпуса људских права;

2. било несагласно препорукама најзначајнијих међународних организација и органа, који препоручују једну снажну националну институцију за људска права у којој је обезбеђена специјализација за област права детета (Поткомитет за акредитацију Глобалне алијансе националних институција за људска права: *„Поткомитет препознаје и подржава тренд јаким националних система за заштиту људских права у држави тако што ће имати једну консолидовану и свеобухватну националну институцију за људска права“*);

3. било несагласно ауторитативном ставу Комитета (УН) за права детета да *„...где су ресурси ограничени, пажња се мора посветити томе да се расположиви ресурси користе на најефикаснији начин за унапређење и заштиту свачијих људских права, укључујући и права детета, и да у овом контексту развој националне институције за људска права са широким овлашћењима са посебним освртом на децу може бити најбољи приступ“* (Општи коментар бр. 2);

4. проузроковало непотребне и нерационалне трошкове удвајањем ресурса, јер би нови независни орган морао добити кадровске, просторне и техничке услове за обављање посла који већ обавља постојећа институција, а који још ни њој нису обезбеђени у потпуности;

5. било у сукобу са одредбама Закона о Заштитнику грађана, које прописују да један од заменика Заштитника грађана буде специјализован за област права детета (у Стручној служби Заштитника грађана постоји и Одељење за права детета);

6. било несагласно реформским мерама и представљало нерационално трошење недовољних финансијских средстава, услед којих су укинуте поједине услуге за децу и смањен број стручњака у областима виталним за децу, док се нове не уводе;

7. доводило грађане и друге институције у сталну забуну због дуплирања

<sup>978</sup> Разлози наведени на основу писама Заштитника грађана упућених председнику Владе (дел. бр. 7431 од 3. марта 2016. године) и председници Народне скупштине (дел. бр. 6983 од 29. фебруара 2016. године). Писма у поседу аутора, добијена на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

надлежности државних институција;

8. било несагласно пракси већине земаља и постојећој тенденцији обједињавања (Француска, Грчка...), а не непотребног умножавања институција за заштиту људских права.

Нацрт закона о Заштитнику права детета („Дечјег омбудсмана“) не нуди ни један нови механизам за заштиту права детета, а надлежности и активности „Дечјег омбудсмана“, како их је прописао Нацрт, већ обављају постојећи независни органи: послове заштите права детета, контроле и надзора рада државних органа, превенције, промоције и унапређења остваривања права детета обавља Заштитник грађана; послове из области заштите деце од дискриминације обавља Повереник за заштиту равноправности, а послове из области права детета на информацију и права на заштиту података о личности обавља Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Осим тога, Савет за права детета, као тело Владе, има готово исте надлежности које Нацрт закона предвиђа за Заштитника права детета.

Ако би се стајало на становишту да права детета мора да штити потпуно самосталан орган и да није довољна специјализација која подразумева заменика и посебно одељење у Стручној служби Заштитника грађана, тада је тешко одговорити због чега у Републици Србији нису нужни самостални судови за децу, министарства за децу, повереници за децу, полиција за децу, влада за децу... председник за децу.

Опредељивање буџетских средстава за успостављање нове институције која би се бавила пословима које већ обављају наведени органи, у јеку реформских мера у виду смањења броја запослених у јавном сектору укључујући и области виталне за децу (просвета, здравство, социјална заштита), представљало би не само нерационално трошење недовољних финансијских средстава, већ и неадекватан однос власти према свим грађанима, а деци посебно.

У овом тренутку деци у Србији недостаје педијатара, васпитача, психолога и других специјалиста и услуга, као и адекватно опремљених објеката за лечење и боравак деце. Предлози закона које је Заштитник грађана упутио Народној скупштини још децембра 2014. како би се родитељима са тешко оболелом децом дало посебно право и у складу са тим новчана надокнада услед немогућности за рад, одбијени су услед недостатка средстава.

Заштитник грађана као национални омбудсман општег типа ужива статус Националне институције за људска права која је акредитована највишим, статусом А, у Уједињеним нацијама, стеченим на основу остварених резултата у коришћењу широког спектра надлежности. Овај орган је пуноправни и активни члан Европске мреже омбудсмана за децу која такав статус даје само институцијама које су у области права детета устројене у складу са међународним стандардима и начелима.

Са аспекта испуњавања међународних обавеза и стандарда, Србија је чланством у Савету Европе преузела обавезу успостављања институције омбудсмана, али не и специјализованог омбудсмана за права детета, између осталог и зато што Савет Европе такву обавезу, чак ни препоруку, ниједној својој чланици није утврдио нити упутио.

Народна скупштина изабрала је заменике Заштитника грађана од којих је један увек специјализован за права детета, чиме је испунила и наставља да испуњава ову

обавезу. Активностима у области права детета бави се посебно Одељење за права детета, које чине запослени са специјализованим знањима, компетенцијама и искуством у овој области.

Интерес деце је да се њихова права сагледавају кроз области виталне за њихов живот, раст, правилан развој и безбедност као што су образовање, здравство и социјална заштита, што овај орган континуирано чини кроз своју контролну, превентивну и унапређујућу функцију. Заштитник грађана у потпуности је организован по наведеним стандардима што потврђују досадашњи резултати, као и препознатљивост овог органа од стране домаћих и међународних актера у области заштите права детета.

Упркос овим темељено образложеним разлозима Заштитника грађана против успостављања посебног независног органа за права детета, делегација Србије је током разматрања Другог и трећег периодичног извештаја Србије пред Комитетом УН за права детета истакла да држава намерава да уведе ову нову институцију.

Комитет је у Закључним разматрањима поводом разматрања Другог и трећег периодичног извештаја Србије истакао да „иако поздравља именовање заменика Омбудсмана за децу, изражава забринутост због извештаја који сугеришу да је улога заменика омбудсмана у бављењу правима детета донекле ограничена због недовољних ресурса, као и недовољне видљивости и овлашћења, како на локалном тако и на националном нивоу, за ефикасно праћење дечијих права“.<sup>979</sup> Комитет је „такође забринут што Нацрт закона о омбудсману за права детета не предвиђа жалбени поступак и због тога није у потпуности у складу са принципима који се односе на статус и функционисање националних институција за заштиту и унапређење људских права (Париски принципи)“.<sup>980</sup>

У вези с тим, Комитет је Србији препоручио да, у светлу Општег коментара бр. 2 (2002) о улози независних институција за људска права:

1. убрза усвајање Закона о омбудсману за права детета који би се конкретно бавио правима детета и којм би се осигурало да то тело има овлашћење да прими, истражи и решава жалбе деце на начин који је

<sup>979</sup> CRC, Concluding Observations on the Combined Second and Third Periodic Reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 2017, para. 16.

<sup>980</sup> *Ibid.*

погодан за дете и којим би се расподелило довољно људских, финансијских и техничких ресурса да се подржи рад ове канцеларије;

2. обезбеди приватност и заштиту деце жртава, нарочито приликом мониторинга и пратећих посета институцијама, које се спроводе у оквиру улоге Омбудсмана као Националног механизма за превенцију тортуре;

3. обезбеди континуирано јачање капацитета и обуку особља канцеларије омбудсмана о питањима у вези саправима детета.<sup>981</sup>

Иако Закон о Заштитнику права детета није донет до краја 2017. године, овакви контрадикторни ставови Комитета стварају озбиљну забуну. Наиме, Комитет поздравља постојање заменика заштитника грађана за права детета и позива да се јачају капацитети Заштитника грађана у области права детета. Међутим, Комитет истовремено изражава жаљење што Нацрт закона о Заштитнику права детета није предвидео овом новом институту могућност поступања по индивидуалним притужбама (квазисудска надлежност), односно што није усклађен са Париским принципима. Када се узме у обзир да Заштитник грађана већ има квазисудску надлежност и да је у свему усклађен са Париским принципима, о чему сведочи додељен А статус, поставља се питање сврсисходности овакве препоруке Комитета, чије би извршење довело до свих негативних последица на које је Заштитник грађана већ правовремено указао (видети горњи антрфиле).

Овај краћи преглед праксе Комитета за права детета указује на то он у великој већини подржава независне институције за права детета које могу бити усклађене са Париским принципима. Другим речима, Комитет подржава националне институције за људска права са општим мандатом, који укључује и права детета. Ипак повремена излетања из тог колосека, као у конфузном случају Закључних разматрања у случају Србије, говоре у прилог томе да је потребно уједначавање праксе не само између уговорних тела УН међусобно, већ и у оквиру рада појединачних комитета.

---

<sup>981</sup> CRC, Concluding Observations on the Combined Second and Third Periodic Reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 2017, para.17.

## 7.4. Њујоршки форуми УН за људска права

И док се након оснивања Савета за људска права процес формалног и фактичког позиционирања националних институција у механизмима УН у Женеви развијао сигурним темпом, њихов статус у тзв. њујоршким форумима УН, био је приметно неуређен. То не чуди много, с обзиром на то да се Женева сматра „људскоправашким“ центром у оквиру система УН, у којем заседа Савет за људска права, али и сва уговорна тела.<sup>982</sup>

Постоји више значајнијих тела и иницијатива насталих под окриљем Уједињених нација, које се окупљају у Њујорку. Нека су успостављена као уговорна обавеза, а друга као политичка иницијатива њених чланица. До скора, националне институције за људска права нису имале могућност да активније учествују у њиховом раду. Након њиховог чврстог етаблирања у Женеви, начињени су напори да им се отворе и њујоршки форуми УН.

Крајем 2015. године, Генерална скупштина је у свом Трећем комитету консензусом усвојила Резолуцију којом је препознала додатну вредност коју националне институције имају у међународном систему људских права и по први пут „активно охрабрила“ УН механизме у Њујорку да унапреде сарадњу са њима и омогуће им активно учешће у свом раду.<sup>983</sup> Прецизније, Резолуцијом су државе чланице УН

Охрабриле све релевантне механизме и процесе Уједињених нација, у складу са њиховим мандатима, укључујући Комисију о статусу жена, Конференцију држава уговорница Конвенције о правима особа са инвалидитетом, Отворену радну групу за старење и Агенду за одрживи развој 2030, укључујући политички форум на високом нивоу, да даље унапређују учешће националних институција за људска права усклађених са Париским принципима и да омогуће њихов допринос овим механизмима и процесима Уједињених нација, имајући у виду релевантне одредбе које се односе на њихово учешће, садржане у

---

<sup>982</sup> Сем Комитета за људска права и Комитет за елиминисање свих облика дискриминације жена, који понекад заседају у Њујорку.

<sup>983</sup> General Assembly Resolution A/C.3/70/L.49/Rev.1, 2015.



Резолуцији Генералне скупштине 60/251 од 15. марта 2006, резолуција Савета за људска права 5/1, 5/2 and 16/21 и Резолуције Комисије за људска права 2005/74.<sup>984</sup>

Четири тематска механизма поменути у Резолуцији, различита су по свом правном статусу, структури и активностима, али им је заједничко да у својим областима имају важну улогу у глобалним напорима да се унапреди стање људских права.

**Комисија за статус жена** је најстарија од њих, успостављена одлуком Економског и социјалног савета 1946. године<sup>985</sup> и представља главно међувладино тело УН искључиво посвећено унапређењу родне равноправности и положаја жена. Комисија заседа једном годишње, када се дискутује напредак у спровођењу свих преузетих обавеза од стране држава чланица УН, као и кључна питања од значаја за родну равноправност и положај жена.<sup>986</sup>

Комисија је имала одлучујућу улогу у организацији и праћењу остваривања закључака са тзв. светских конференција о женама, одржаних у Мексико Ситију 1975, Копенхагену 1980, Најробију 1985, и Пекингу 1995. године. Као резултат Конференције у Пекингу, усвојени су Пекиншка декларација и Платформа за акцију, који до данас остају кључни документ у овој области, заједно са Конвенцијом о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW), која је усвојена 1979. године, након четворогодишњег припремног рада управо ове Комисије.

Након усвајања Пекиншке декларације и Платформе за акцију, Економски и социјални савет је проширио надлежности Комисије, дајућу јој водећу улогу у надзору остваривања зацртаних циљева у овим документима, као и у мејнстримингу родне перспективе у УН.<sup>987</sup>

---

<sup>984</sup> General Assembly Resolution A/C.3/70/L.49/Rev.1, para. 16.

<sup>985</sup> Economic and Social Council Resolution 11(II), 21 June 1946.

<sup>986</sup> Више о историји Комисије видети у: Commission on the Status of Women, *Short History of the Commission on the Status of Women*, <http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf>

<sup>987</sup> Economic and Social Council Resolution 1996/6.

Главни метод рада Комисије је усвајање вишегодишњег програма, којим се прати реализација циљева из Пекиншке декларације и Платформе за акцију. Програмима се дефинишу приоритетне теме за сваку годину. Последњи програм усвојен је 2016. године, за период до 2019. године, са следећим приоритетним темама: економско оснаживање жена у променљивом радном окружењу (2017); изазови и прилике за остваривање родне равноправности и оснаживање жена и девојчица у руралним срединама (2018); и системи социјалне заштите, приступ јавним услугама и одржива инфраструктура за родну равноправност и оснаживање жена и девојчица (2019).<sup>988</sup>

Након доношења Агенде за одрживи развој 2030, Комисија доприноси убрзавању остваривања циљева који се односе на родну равноправност.<sup>989</sup> *UN Women* стручно и технички подржава рад Комисије и обезбеђује учешће других заинтересованих страна у њеном раду.

Одлука Генералне скупштине о активнијем учешћу националних институција у раду ове Комисије тек треба да се спроводе у пракси. Досадашња пракса била је да су националне институције могле да учествују само у оквиру државних делегација, а не независно од њих<sup>990</sup>, као што је пракса у Женеви.

**Конференција држава страна уговорница Конвенције о правима особа са инвалидитетом** основана је чланом 40. Конвенције, с циљем разматрања свих питања у вези са њеним спровођењем и заседа једном годишње у Њујорку. Сваке године бира се једна главна и три подтеме, око којих се води дискусија. Поред држава чланица, учешће је отворено и за представнике различитих ентитета УН, невладине организације, као и националне институције за људска права. Конференцију, по правилу, прати мноштво пратећих стручних и промотивних догађаја. Конференција је прва од ових механизма тихо отворила врата за националне институције, чак и пре Резолуције из 2015. године, што је и очекивано с обзиром на то да су оне учествовале и у процесу писања саме Конвенције, како је већ истакнуто.

---

<sup>988</sup> Видети више у: Economic and Social Council Resolution, Multi-year programme of work of the Commission on the Status of Women, E/RES/2016/3, 22 July 2016.

<sup>989</sup> Economic and Social Council Resolution 2015/6.

<sup>990</sup> Report of the Secretary-General, *National institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, E/CN.4/2006/101, 2006. para. 16

**Отворена радна група за старење** основана је Резолуцијом Генералне скупштине 2010. године<sup>991</sup>, с циљем да размотри постојећи међународни оквир за права старих, идентификује правне празнине и начине на које се оне могу попунити, укључујући и кроз евентуално усвајање нових међународних норми. Почевши од првог заседања Групе 2011. године, невладине организације активно учествују у њеном раду. На основу првих резултата рада Групе, Генерална скупштина је 2012. године донела Резолуцију „Ка свеобухватном и интегралном међународном правном инструменту за унапређење и заштиту права и достојанства старих особа“<sup>992</sup>, којом је наложила Групи да настави рад, а осталим ентитетима УН и другим заинтересованим странама да узму активно учешће у консултацијама. Другим речима, један од коначних резултата рада ове Отворене групе требало би да буде усвајање међународне конвенције о правима старих<sup>993</sup>, уколико државе чланице успеју да испреговарају њен текст. У овом тренутку, иако невладине организације и државе Јужне Америке заговарају усвајање Конвенције, многе утицајне државе у УН су против. То се односи на САД, Русију, Аустралију, Кину, Швајцарску и Норвешку, као и ЕУ.<sup>994</sup>

Након Резолуције Генералне скупштине из 2015. године, националне институције за људска права добиле су прилику да учествују у раду Отворене групе. Радна група је изменила своје интерне документе, између осталог, усвојивши „Модалитете за учешће националних институција за људска права у раду Отворене радне групе за старење“, крајем 2016. године.<sup>995</sup> Овим документом, Група је одлучила да позове националне институције за људска права, усклађене са Париским принципима, да узму учешће у њеном раду, у складу са пословником

---

<sup>991</sup> General Assembly Resolution 65/182, 21 December 2010..

<sup>992</sup> General Assembly Resolution 67/139, 20 December 2012.

<sup>993</sup> Више о међународном правном оквиру за права старих и дискусијама о потреби доношења свеобухватне међународне конвенције, видети у: Frederic Magret, “The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge“, *Human Rights Law Review*, 1/11, 2011, 37-66; Jaclynn M. Miller, “International Human Rights and the Elderly“, *Marquette Elder’s Advisor*, 2/11, 2011, 343-365; Diego Rodriguez-Pinzón and Claudia Martin, “The International Human Rights Status of Elderly Persons“, *American University International Law Review*, 4/18, 2003, 915-1008.

<sup>994</sup> Marthe Fredvang and Simon Biggs, *The Rights of Older Persons: Protection and Gaps under Human Rights Law*, Social Policy Working Paper, No. 16, Centre for Public Policy of the University of Melbourne, 13.

<sup>995</sup> Open-ended Working Group on Ageing, *Modalities of participation of national human rights institutions in the work of the Open-ended Working Group on Ageing*, A/AC.278/2016/L.1, 1 December 2016.

Генералне скупштине. Другим речима, Комисија је омогућила учешће само националним институцијама које су акредитоване у А статусу од стране GANHRI-ја.<sup>996</sup> У складу с тим, почевши од осмог заседања Групе, 2017. године, националним институцијама је омогућено да се акредитују за учешће у њеном раду, укључујући кроз давање узмених изјава током заседања и организовање пратећих догађаја.<sup>997</sup>

Коначно, Генерална скупштина је посебно истакла потребу укључивања националних институција у спровођењу **Циљева за одрживи развој до 2030. године**. Националне институције су и саме препознале значај своје улоге у остваривању Циљева за одрживи развој.<sup>998</sup> GANHRI је организовао низ догађаја како би промовисао саме циљеве, али и важност учешћа националних институција, како у њиховом спровођењу, тако и у праћењу спровођења.<sup>999</sup>

Сумарно посматрано, Резолуцијом Генералне скупштине из 2015. године начињен је важан корак ка даљем етаблирању националних институција у форумима УН у Њујорку, чиме се значајно допринело заокруживању нормативног положаја националних институција у целокупном систему УН.

## **7.5. Поређење положаја националних институција за људска права и невладиних организација у систему УН**

Када је реч о поређењу положаја националних институција за људска права и невладиних организација у механизмима УН за људска права може се као опште правило приметити да су изворно њихови статуси и улоге били готово једнаки, али да је након усвајања Париских принципа, генералним повећањем препознатљивости и јачањем кредибилитета процедуре акредитације националних институција за људска права започет процес суштинског одвајања ова два актера

---

<sup>996</sup> *Ibid.*

<sup>997</sup> Видети више на: Open-ended Working Group on Ageing, *Accreditation of national human rights institutions compliant with the Paris Principles to participate in the Eighth Working Session*, <https://social.un.org/ageing-working-group/nhri-eighthsession.shtml>.

<sup>998</sup> Видети: Steven L.B. Jensen, Allison Corkery and Kate Donald, *Realizing Rights through the Sustainable Development Goals: The Role of National Human Rights Institutions*, Briefing Paper, 2015, Danish Institute for Human Rights and Center for Economic and Social Rights.

<sup>999</sup> Видети преглед активности GANHRI-ја у овом контексту на: [http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/GeneralMeeting/2017/ICC%20General%20meeting/10c\\_ENG\\_WG\\_SustainableDevelopment.docx](http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/GeneralMeeting/2017/ICC%20General%20meeting/10c_ENG_WG_SustainableDevelopment.docx).

унутар УН система. У том смислу, механизми Савета за људска права препознају специфично место националних институција за људска права, док се пракса уговорних тела, како је показано, разликује, па су негде за ова два актера предвиђене исте процедуре учешћа, док су у новијим комитетима оне раздвојене.

У Универзалном периодичном прегледу је можда највидљивија ова разлика. Док и националне институције за људска права и невладине организације могу да поднесу своје засебне извештаје о стању људских права у држави под прегледом, простор који им се даје у документу који од ових прилога саставља ОНСНР је различит, односно фаворизује националне институције. Наиме, пола тог документа садржи сажетак извештаја националне институције, док је други део резервисан за сажетак извештаја свих невладиних организација, невезано за њихов број. Често у UPR-у и више десетина невладиних организација поднесе своје извештаје за једну државу, те је упитно шта се из њих на крају и наћи у компилацији ОНСНР-а. Ипак, оба актера имају право да учествују на седници на којој се усваја UPR извештај. Учешће се овде, како је већ представљено, остварује кроз двоминутно обраћање чланицама Савета.

Начин акредитације националних институција и НВО је најконкретнија разлика у положају ова два актера у УН систему. Наиме, док се акредитација националних институција заснива на *peer review* процедури, коју признају Уједињене нације, али њом не руководе, акредитацију невладиних организација, односно додељивање тзв. консултативног статуса, врше директно државе чланице УН кроз процедуру у Економском и социјалном савету. Процедура додељивања консултативног статуса регулисана је Резолуцијом 1996/13 Економског и социјалног савета.

## 8. ПРИРОДА ОДНОСА НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И УН

*На основу емпиријских налаза, ово поглавље нуди оцену о природи односа националних институција и УН кроз теоријску призму. Процењује се да ли се оркестрација показала као одржив теоријски оквир за анализу односа ових актера.*

Ово истраживање је показало да су Уједињене нације, превасходно посредством Канцеларије Високог комесара УН за људска права (ОНСНР), имале незаобилазну улогу у етаблирању концепта националних институција за људска права, али и успостављању и јачању ових институција широм света. Њихов однос обележава заједнички стратешки циљ – заштита и унапређење људских права у државама чланицама Уједињених нација. Овај заједнички циљ представља основу за њихов дубински однос, који је овде посматран кроз призму теорије оркестрације. Како ОНСНР нема довољан капацитет да сам оствари овај циљ, он је не само привукао националне институције за људска права да му у том задатку помогну, већ је активно радио на јачању њихове позиције, како на националном, тако и међународном нивоу, подижући тиме њихов капацитет као интермедијатора. Националне институције су се показале као савршен партнер у том подухвату, јер уживају добар формални статус, одлично познају локални контекст и поседују висок заговарачки потенцијал. Сумарно посматрано, оркестрација се показала као користан теоријски оквир за анализу односа Уједињених нација и националних институција за људска права, отпоран на различите тестове и са солидном перспективом.

Абот и други идентификовали су неколико техника оркестрације, које међународне организације користе у процесу оркестрације: сазивање, постављање агенде, помоћ, потврђивање и координацију.<sup>1000</sup> Уједињене нације су заправо користиле све ове технике у свом односу са националним институцијама за

---

<sup>1000</sup> Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, "Orchestration: Global Governance through Intermediaries" (3-36), In Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 14-16.

људска права. *Сазивање* је коришћено не само кроз њихову важну улогу у оснивању и подршци раду GANHRI-ја, већ и у катализацији успостављања националних институција као интермедијатора. Кроз промовисање Париских принципа као кључног међународног стандарда, и заговарању конкретнијег учешћа ових институција у међународним форумима, Уједињене нације су заправо и *постављале агенду* државама чланицама, док су, како смо видели, главни актер у обезбеђивању техничке подршке за подизање капацитета националних институција, чиме су у пракси користиле и *технику помоћи*. *Технику потврђивања* Уједињене нације, преко ОНСНР-а, користиле су путем промовисања националних институција за људска права као кредибилних и легитимних актера у области људских права, и кроз омогућавање формализовања активног учешћа националних институција у свом раду. Коначно, како ОНСНР има улогу Секретаријата GANHRI-ја и активно доприноси уједначавању праксе националних институција, на тај начин је користио и *технику координације*, онако како су је замислили Абот и остали.

У овом конкретном случају оркестрације, држава се појављује као циљни актер. Ипак, не треба сметнути с ума да се она истовремено налази на почетку дугог ланца посредног управљања, где делује као иницијални принципал у процесу делегације овлашћења међународној организацији (УН), која потом предузима оркестрацију, ради остварења постављених циљева.

Државе дизајнирањем међународних организација омогућавају оркестрацију. То, пак, не значи да су неми посматрачи у њој, нити само пасивни циљни актери. Државе, наиме, хипотетички могу да структурирају оркестрацију како би заправо задржали контролу над међународним организацијама, односно потенцијално ограничавају њихову аутономију лимитирајући могуће (дозвољиве) интермедијаторе, онемогућавајући везу између међународних организација и њима жељених интермедијатора, или намећући њима пожељне интермедијаторе.<sup>1001</sup> И поред тога, пракса показује да државе радо омогућују оркестрацију, иако је она, као у случају односа ОНСНР-а и националних институција, намењена надзору њих самих. Бројност и интеррегионална

---

<sup>1001</sup> Видети више у: Abbott, Genschel, Snidal and Zangl, 2015, *ibid*, 359.

дисперзија препорука које су државе упућивале једне другима у смислу успостављања и/или јачања националних институција за људска права у оквиру UPR-а, најбољи су индикатор тога. У том смислу, ово истраживање је пружио додатан доказ налазу да државе активно охрабрују оркестрацију, што је био неочекиван резултат и претходних истраживања<sup>1002</sup>, имајући у виду сам дизајн оркестрације. Државе не само да нису опструирале, већ су махом активно подржавале ОНСНР у оркестрацији националних институција за људска права као интермедијатора. Упркос томе, треба имати у виду мотиве државе за такву подршку, јер они нису увек доброћудни.

Оркестрација, као дескриптивно-аналитичка теорија, показује зашто и на који начин актери приступају стварању мулти-актерског система како би испунили своје циљеве. Ипак, оркестрација, како су је представили Абот и остали, не указује довољно на њене исходе, нити на могуће варијације сложеног односа оркестратора, интермедијатора и циљног актера. Другим речима, однос унутар оркестрације не мора нужно да буде линеаран. Стога је Пеграм развио класификацију оркестрације како би илустровао њене различите исходе. Овај аутор мапира четири типа оркестрације (табела 18): *просту* (када се циљеви оркестратора и интермедијатора поклапају), *компетитивну* (циљеви се поклапају, али оркестратор и интермедијатор црпе средства из истог извора, па су у „сукобу“), *каскадну* (снажан утицај других актера, нпр. цивилног друштва, удаљује интермедијатора од оркестратора, смањујући његов утицај) и *обрнуту* (циљни актер - држава инструментализује интермедијатора како би утицала на оркестратора).<sup>1003</sup>

---

<sup>1002</sup> Abbott, Genschel, Snidal and Zangl, 2015, *ibid*, 43; Pegram, “Global Human Rights Governance and Orchestration”, *ibid*, 615-616.

<sup>1003</sup> Pegram, “Governing Relationships“, 2015, *ibid*, 621.



Табела 18 - Четири врсте исхода оркестрације<sup>1004</sup>



*Проста оркестрација* је идеалан тип оркестрације, и одговара основној замисли Абота и осталих. То је најчешћи тип у односу УН и националних институција, нарочито у Европи, али и добром делу Латинске Америке. Оркестрација се компликује онда када и међународна организација као оркестратор и други актер као интермедијатор црпе средства из истих извора. Примера ради, у контексту овог истраживања и ОНСНР и националне институције често користе исте међународне донаторе да подрже њихов рад. Овде се мисли на међународне и националне развојне агенције, али и државе чланице УН. У тој „борби“, иако им се циљеви и даље могу поклапати, може доћи до губитка материјалне и идеационе подршке коју оркестратор пружа интермедијатору те нестаје ефекат удруженог деловања, чиме долази до *компетитивне оркестрације*. Преглед националних пракси успостављања и функционисања националних институција за људска права није указао ни на један еклатантан пример овог типа оркестрације, али је он свакако могућ. Мноштво локалних актера са којима и оркестратор и интермедијатор имају контакте могу да имају позитиван ефекат по коначан циљ, јер могу да се придруже напорима оркестрације и без формалног „чланства“ у њеном ланцу, стварајући капиларни систем, односно *каскадну оркестрацију*. То је чест случај у овој области, када невладине организације делују управо у тој улози, подржавајући активности националних институција за људска права. То се најбоље видело у случајевима

<sup>1004</sup> *Ibid*, 636.

Боливије, Јужне Кореје, Француске и скандинавских држава. Коначно, могуће је замислити и случај *обрнуте оркестрације*, који се јавља онда када циљни актер (најчешће држава оличена у извршној власти) заправо „преузме“ интермедијатора да би повратно утицала на оркестратора (међународну организацију). Ова ситуација је хипотетички доста реалистична у контексту националних институција за људска права онда када су успостављене као резултат међународних притисака. Извршна власт тада може задржати „власништво“ над овом институцијом, користећи је као свог агента у међународним водама људских права. То је, како је показано, покушало више држава, посебно у Африци (Нигерија, Египат) и Азији (Индија), али и Америци (Мексико). Ипак, ова стратегија има неизвестан исход, јер су у неким државама националне институције, чини се, осниване с тим циљем, али су се својим јачањем касније одметале, одбијајући да служе као агенти извршне власти. То је значајним делом био и резултат блиске сарадње са ОНСНР-ом и другим националним институцијама. Пример Перуа то добро показује. Ови случајеви указују и на то да су, иако Пеграм то није напоменуо, ова четири типа оркестрације динамичка и променљива, и могу прелазити из једног у други облик. У сваком случају, Пеграмова класификација се показала корисном и одрживом.

Језгро односа између ОНСНР-а и националних институција, односно GANHRI-ја, налази се у процедури акредитације. Будућност односа ова два актера, а тиме и одрживост оркестрације, као погодног теоријског конструкта за сагледавање њиховог односа, зависи од акредитације и начина на који ће убудуће бити спровођена.

Као што је објашњено, од почетка увођења процедуре акредитације до данас, ОНСНР делује као секретаријат Поткомитета за акредитацију GANHRI-ја, истовремено му обезбеђујући техничко-стручну подршку, али и гарантујући институционални кредибилитет акредитације унутар УН, иако не учествује у самом доношењу одлуке о испуњености Париских принципа. Акредитација је, како смо показали, почела да се спроводи 1999. године и то више форме ради. Каснијим усвајањем Општих запажања о Париским принципима акредитација је многоме усложнена, односно поштрена, што је био неопходан услов за јачање репутације, али и одговор на захтеве за већом ригорозношћу и транспарентношћу.

У међународним односима, величина организације јесте битна. Стога постоји потреба одржања равнотеже између жеље да расте број акредитованих институција и неопходности да се објективно и ригорозно оцењује истинска нормативна и фактичка усклађеност са Париским принципима.

Како смо показали, акредитација је успешно коришћена од стране самих националних институција и ОНСНР-а да би се извршио притисак на државе које угрожавају независност или на неки други начин ометају рад националних институција. Примери Малезије, Индонезије, Нигерије и Камеруна су илустративни у том смислу.

Генерално, постојећи концепт акредитације националних институција, базиран на *peer review*-у, који не само да признају, већ и подржавају, па и *de facto* омогућавају Уједињене нације је оно што издваја однос ова два актера од других сличних аранжмана (попут оног са невладиним организацијама, које акредитују државе чланице у процедури пред Економским и социјалним саветом УН). Како Париски принципи не садрже ни најмањи наговештај било какве процедуре акредитације, већ преглед кључних функција које би требало да имају националне институције, заиста је задивљујуће како је уопште дошло до успостављања једне такве процедуре. Оно што је сигурно је да би Париски принципи врло тешко добили подршку у Генералној скупштини да су садржали одредбе о акредитацији. Као што смо истакли, утисак је да је мало ко знао у тренутку усвајања Принципа, како на самој радионици у Паризу, а посебно у Генералној скупштини, у шта ће они касније израсти. То је умногоме резултат способности националних институција и GANHRI-ја, да у сарадњи са ОНСНР-ом истовремено управљају и заобилазе државе у остваривању својих циљева. Они су успели да успоставе стратешку сарадњу са неколико важних држава у форумима УН, посебно Немачком, Аустралијом и Норвешком, које по правилу спонзоришу резолуције о националним институцијама у Савету за људска права и Генералној скупштини. Ништа мање важна је способност регионалних мрежа да утичу на државе из својих крајева да подрже ове резолуције. Кроз ове резолуције су Париски принципи и постали незаобилазни стандард, јер су континуирано „прихваћени као

референца“ у свим резолуцијама, како то наводи Крис Сидоти (Chris Sidoti), бивши аустралијски комесар за људска права.<sup>1005</sup>

Глобална мрежа националних институција за људска права је 2016. године прерасла из Међународног координационог комитета (ICC) у Глобалну алијансу (GANHRI), у покушају да се боље брендира и постане препознатљивија. GANHRI је успоставио и свој Секретаријат, чије послове је до тада обављао кабинет националне институције из које је долазио председавајући мреже у том тренутку. Градећи нови корпоративни идентитет, GANHRI би потенцијално могао да се одметне од ОНСНР-а, због чега би хипотетички могла да наступи конкуритивна оркестрација. Ипак, уколико би ОНСНР изгубио привилегован статус секретаријата Поткомитета за акредитацију, односно уколико УН не би имао никакву улогу у процесу акредитације, поставља се питање да ли би цео процес и даље уживао исти кредибилитет унутар система УН. ОНСНР тренутно служи као гарант целог процеса, без чијег учешћа је упитно и да ли би државе чланице и даље прихватале резултате акредитације, и важније, да ли би и даље пристајале на цео сет посебних права националних институција у систему УН који проистичу из такве акредитације.

Привилегован статус националних институција за људска права у механизмима за људска права УН резултат је одлука које су формално донеле државе чланице<sup>1006</sup>, али су кључне прекретнице и иницијативе долазиле унутар заједнице националних институција и уз напоре челника ОНСНР-а. Примера ради, када је усвајан Пословник Савета за људска права, управо су представници националних институција и званичници ОНСНР-а директно доставили председнику Савета нацрт члана који је касније постао Правило 7(б), којим је формализовано учешће националних институција у раду Савета.<sup>1007</sup>

Имајући у виду све наведено, каква је перспектива односа УН и националних институција за људска права?

---

<sup>1005</sup> Наведено према: Pegram, “Global Human Rights Governance“, 2015, *ibid*, 610.

<sup>1006</sup> Осим у уговорним телима, као независним експертским телима.

<sup>1007</sup> Brian Lee, *Ensuring their Most Effective Contribution: An Examination of the Contributions of National Human Rights Institutions to the United Nations Human Rights Council*, International Law Research Project, 2011. Наведено према: Pegram, “Global Human Rights Governance“, 2015, *ibid*, 607.

Сви доступни подаци говоре у прилог томе да докле год оба актера јачају своје индивидуалне позиције кроз узајамну сарадњу, такав брак има шансе да опстане. Одрживост ланца оркестрације, како је показано, превасходно зависи од подударности циљева између оркестратора и интермедијатора, али и од конкурентних актера, односно од тога да ли оба актера међусобну сарадњу перципирају као најпогоднију за остварење циљева. Промена ових фактора је од кључног значаја за упостављање и опстанак оркестрације.

Треба истаћи да су предуслови солидности оркестрације различити на глобалном и националном нивоу. Глобалну оркестрацију између ОНСНР-а и GANHRI-ја, као светског експонента националних институција, карактерише већа стабилност, јер је еквилибријум оркестратора и интермедијатора теже подложен променама, и у позитивном и у негативном смислу. С друге стране, однос УН и појединачних националних институција за људска права изложен је далеко бржим променама, а тиме је и далеко динамичнији. Главни узрок могућих промена је држава, која може у релативно кратком року и ојачати, али и ослабити своју националну институцију за људска права, како нормативним, тако и фактичким радњама. Због тога је могућност преласка с једног на други тип оркестрације далеко изгледнија на појединачном (националном) нивоу. На глобалној равни све промене су процеси дугог трајања, те су и мање изгледне, али и предвидљивије. Оно што се са високим степеном сигурности може рећи је да су изгледи да на глобалном нивоу однос УН и националних институција прерасте у делегацију врло мали, јер је готово немогуће замислити да се трансформише у какав хијерархијски уговорни однос, имајући у виду да су националне институције органи националних држава.

Највећа претња постојећој оркестрацији, мада не превише реалистична у датим околностима, је неуједначена пракса формалних и фактичких могућности националних институција да учествују у раду различитих механизма УН за људска права. Ова неуједначеност би могла да угрози смисао акредитације, а тиме и угаони камен односа између ОНСНР-а и GANHRI-ја. Наиме, како је показано, учешће националних институција у раду уговорних тела није условљено њиховом акредитацијом у А статусу, што је случај са другим механизмима УН за људска права. Уколико би се и механизми Савета за људска права (UPR; специјалне

процедуре) приклонили таквој пракси, онда би целокупан процес акредитације постао бесмислен, а глобална оркестрација била крајње угрожена.

## 9. ЗАКЉУЧАК

У последњих тридесетак година националне институције за људска права су у значајној мери промениле глобалну, регионалну и националну институционалну панораму у области људских права. Деведесете године донеле су и убрзани раст броја националних институција широм света, до мере да су неки посматрачи оценили да су националне институције постале „статусни симбол“.<sup>1008</sup> Исти тренд је настављен и почетком 21. века. Упркос овој скорашњој експанзији, корени националних институција за људска права какве данас познајемо могу се наћи у различитим претечама попут шведског концепта омбудсмана, али истражним комисијама, својствених британском политичком систему, односно консултативним комисијама, карактеристичним за Француску, као и телима са рудиментарним предзнаком људских права која су се појављивала широм држава Комонвелта. Такође, различите комисије за истину, односно помирење, које су постојале широм Африке и Азије, послужиле су као инспирација и темељ каснијим модернијим формама националних институција за људска права. Како је овај развој текао показано је кроз упоредне примере из најразличитих делова света, од Канаде до Јужне Кореје, од Норвешке до Јужне Африке. Кроз тај процес потврђена је општа хипотеза рада да су Уједињене нације имале кључан утицај на упоредни развој, стандардизацију и јачање националних институција за људска права. Како Карденас наводи, Уједињене нације су успеле да промовишу националне институције као „демократске институције, знак привржености међународним нормама и амблем чланства у заједници либералних држава“.<sup>1009</sup>

У раду је показано како се сам концепт националне институције за људска права развијао у форумима УН, односно како је еволуирао од нејасних и конфузних формулација у првим деценијама након Другог светског рата до релативно уобличене идеје почетком деведесетих година. Концепт је праксом

---

<sup>1008</sup> South Asia Human Rights Documentation Center (SAHRDC), *National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region*, Report of the Alternate NGO Consultation on the Second Asia-Pacific Regional Workshop on National Human Rights Institutions, SAHRDC, Delhi, 1998, 2.

<sup>1009</sup> Sonya Cardenas, “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions”, *Global Governance*, 1/9, 2003, 35.

додатно брушен, превасходно кроз процес акредитације националних институција, која се одвија под окриљем Уједињених нација.

Управо се за процес акредитације може сматрати да је *differentia specifica* националних институција за људска права, јер је кроз њега заправо искристалисан сам концепт ових институција, који је и након усвајања Париских принципа обележавао немали број спорних питања. У раду је доказано да Париски принципи заиста представљају тачку прекретницу у развоју националних институција за људска права. Упоредни приказ њиховог развоја је то недвосмислено показао. И поред различитих контекста у којима су институције настајале, Париски принципи су се показали као универзална водилја.

Тако су у Европи националне институције негде настајале као брана од ауторитарне прошлости, негде као демократски захтев у процесу транзиције, а на другим местима зарад одржања међународног кредибилитета. Париски принципи су се показали као необично важан фактор, јер су чак и скандинавске државе, познате као узор у људским правима са веома развијеним механизмима за њихову заштиту, брже или спорије почеле да прилагођавају своју институционалну инфраструктуру како би одговорили на захтеве овог међународног стандарда.

Ако су независне институције за заштиту људских права пре деведесетих година 20. века биле заиста реткост на афричком континенту, онда се током прве две деценије 21. века може говорити о њиховој правој експанзији. У овом раду су уочена два тренда у Африци. Први је да су ове институције настајале или као део ширих правно-институционалних промена у склопу демократизације или као последица јасних међународних притисака. Други тренд је у вези са колонијалним наслеђем, у смислу да су пре свега Француска и Велика Британија помагале оснивање ових институција, по правилу налик на оне образоване у тим државама. Последица тога је да су афричке државе по правилу оснивале националне институције комисијског типа, о чему сведочи и поглед на акредитациону листу, где је од 19 институција са А статусом, чак 16 комисија и само један омбудсман. Случај Чада открио је једну од највећих дилема националних институција које делују у slabим државама: да ли да се супротставе извршној власти и тиме



ризикују смањење буџета или да се окрену „лаким“ темама, едукацији и другим промотивним активностима, чиме ће удаљити од себе истинске активисте за људска права у цивилном друштву, али и међународну подршку.

У Латинској Америци, националне институције за људска права су осниване у једнако сложенем друштвено-политичком контексту као њихови афрички пандани. У неким државама су успостављане док је још ауторитарни режим био на власти, за потребе подизања угледа у међународној заједници и доказивања посвећености људским правима, док су у другим креиране управо као део ширег процеса суочавања са прошлошћу, односно последицама системских кршења људских права. У тим случајевима су националне институције често баштиниле, суштински, а некад и формално, рад комисија за помирење и истину. Као што је показано, већина држава Латинске Америке је усвајала шпански модел омбудсмана као организациони и институционални модел националне институције за људска права, због чега се латиноамерички прототип омбудсмана назива и „креолски омбудсман“. Иако је овај (шпански) модел настао доста пре доношења Париских принципа, он у потпуности задовољава све међународне стандарде, па је један од најраспрострањенијих у свету. Државе, које су пак успостављале своје националне институције након Париских принципа, а нису се опредељивале за омбудсмана, врло су пажљиво следиле слово овог међународног стандарда, како би обезбедиле усклађеност са њим. Случајеви Чилеа и Уругваја су у том контексту веома илустративни.

Генерално посматрано, у Латинској Америци су националне институције успеле да се позиционирају као снажан демократски актер у друштву, са вишим степеном поверења грађана у њих него у правосуђе, што опет није добар индикатор за општу оцену степена консолидованости демократије и остваривања владавине права. Националне институције за људска права су допринеле прихватању плурализма, подизању свести о значају одговорности и суочавања са прошлошћу, али и постале поуздан партнер организацијама цивилног друштва и међународним институцијама.

Кроз анализу националних институција за људска права у Латинској Америци дошло се до једног закључка који је глобално применљив. Наиме,

главни изазов за националне институције остаје наметнута потреба да се константно боре за очување свог формалног и фактичког положаја у правно-политичком систему, те очување независности у условима честих избора и промена власти у постауторитарним системима. У том смислу је показано да је необично важно да руководиоци институција, односно омбудсмани и председавајући комисија/института буду људи од личног и професионалног интегритета и искуства, способни да сигурно плове кроз немирне воде крхких политичких система.

Четири међусобно повезана фактора су се показала као посебно важна за дубље утемељење националних институција за људска права у Латинској Америци, али и једнако релевантни и за друге регионе. Први се односи на међународну донаторску помоћ (техничку и материјалну), која је одиграла веома важну улогу у омогућавању рада омбудсмана, посебно имајући у виду веома ограничене буџете институција. Нордијске земље, Холандија, Шпанија, UNDP и ОНСНР су кроз различите програме помагале и даље помажу све омбудсмани Латинске Америке. Други фактор је управо буџет институција, који је неретко смањиван као одговор на истрајност омбудсмана да испитују кршења људских права и указују на системске проблеме. Тако је Омбудсману Никарагве за само годину дана смањен буџет за 40%, као одговор на његове критике, док је Омбудсман Гватемале истицао да се буџет користи за „дављење институције“. Случај Филипина у Азији је једнако забрињавајући. У упоредној пракси најчешћа су два модела одобравања буџета омбудсмана. Први је кроз Закон о буџету који Влада подноси Парламенту, а други кроз сам буџет Парламента. Други модел се чини пригоднијим, јер се извршна власт, која је предмет контроле омбудсмана, потпуно искључује из ланца одлучивања (предлагања). Трећи фактор односи се на способност омбудсмана да, с једне стране, изгради ауторитет код оних које контролише, али и оних с којима мора да има ефикасну сарадњу (Парламент, Председник, Влада). Као четврти фактор може се навести способност да изгради кредибилитет међу грађанима, чија права треба да штити и унапређује, али и међу цивилним друштвом, као својим главним партнером.

Власти у неким државама Латинске Америке нису само кроз постављање себи блиских људи онемогућавали остваривање сврхе омбудсмана, већ и

одлагањем и опструкцијом избора. Примера ради, властима Парагваја је требало чак девет година да изабере првог омбудсмана, у Еквадору је место омбудсмана било упражњено готово пет година, док је у Перуу у два наврата по четири године на челу институције био вршилац дужности. Перуански омбудсман је нарочито интересантан пример јер показује колико добро утемељена институција може да буде резилијентна на опструкције. Институција је у оба дужа *interregnum*-а успела да одржи достигнути стандард рада и високу репутацију. Истовремено, на примеру више држава се показало да се транзиција између првог и другог омбудсмана (или комесара, у случају комисијског типа NHRI-ја) може сматрати лакмус папиром за суштинску изграђеност институције.

Посматрано у односу на укупан број држава на континенту, Азија има најмањи број „пунокрвних“ националних институција за људска права – свега 15. Један од разлога за то је свакако и чињеница да је Азија једини континент без свог регионалног система за људска права. Упркос томе, Азијско-пацифички форум је вероватно више него било која друга регионална мрежа националних институција утицао на ширење овог институционалног концепта. Такође, и на овај део света снажно су утицале транснационалне норме и глобална пракса УН. Као што је случај и са Африком, с којом у доброј мери дели колонијалну прошлост, чак 12 од 15 институција су комисије за људска права.

Прва држава у азијско-пацифичком региону, али и међу државама Комонвелта, која је основала Комисију за људска права била је Нови Зеланд – 1977. године. Као и многе афричке и латиноамеричке државе, Нови Зеланд је основао националну институцију из „међународног разлога“. Међутим, овај разлог је у случају Новог Зеланда сасвим другачије природе и није с тичао притисака због кршења људских права, већ је последица дуалног концепта односа унутрашњег и међународног права који је прихватила ова држава, те је оснивање националне институције у овој земљи дошло је као резултат ратификације Међународног пакта о политичким и грађанским правима, који је транспонован у национално право, између осталог, и Законом о Комисији за људска права из 1977. године.

Десетак година касније, Филипини оснивају Комисију за људска права, и то Уставом, чиме она постаје прва конституционализована национална комисија у свету. Неки посматрачи су због свеобухватног мандата и уставне снаге, Комисију за људска права Филипина означили као „нову фазу у еволуцији националних институција у земљама у развоју“.<sup>1010</sup> Како је показано, разлози за оснивање Комисије на Филипинима су били тројаки: уставне промене, међународне обавезе и историја организованог државног насиља. Ови разлози могу се приписати и готово свим осталим држава у региону, с тим да се од домицилног контекста разликовао водећи од ова три. Међународни притисак је, по правилу, имао незаобилазну улогу, и то у различитим фазама бивствовања институције. Тако су истраживачи су једногласни у мишљењу да је Индија успоставила Националну комисију за људска 1993. године као одговор на растуће међународне критике због стања људских права, што су *de facto* потврдили и државни званичници. Индија се међу првима експлицитно позвала на Париске принципе у процесу успостављања институције.

Слично као у случају Индије, и Индонезија је основала Националну комисију за људска права 1993. године под превлађујућим спољним притиском. Ипак, за разлику од Индије, индонежански контекст се разликовао по ауторитарној природи власти у време оснивања. Како је оснивање Комисије било одговор на међународне притиске, не чуди да је водећу улогу у унутрашњим преговорима о њој имало Министарство спољних послова. Пример индонежанске Националне комисије за људска права илуструје како националне институције за људска права могу успешно да остварују своју сврху чак и у ауторитарним државама. Истовремено, овај пример сведочи и о томе да нормативна унапређивања и оснаживања институције нужно не повлаче са собом и њен квалитетнији и ефикаснији рад. Како је у раду указано, Комисија није искористила робуснији правни оквир да унапреди свој рад, већ се догодило супротно, што се приписује унутрашњим организационим проблемима и лошим међуљудским односима. Тако су грађани и њихова права су остали таоци унутрашњих размирица чланова Комисије.

---

<sup>1010</sup> Canadian Human Rights Foundation, *Working with National Human Rights Commissions Overseas: The Role of Canadian Expertise and Resources*, CHRF, Ottawa, 1998, 8.

Слично са Индонезијом, и Малезија је успоставила своју Националну комисију за људска права (1999) кроз процес који је водило Министарство спољних послова, као најдиректнији одговор државе на растуће критике из иностранства. Док је политички притисак утицао на оснивање институције, притисак створен претњом да ће она изгубити А статус опредељујуће је деловала на Малезију да ојача формални и фактички положај Комисије. Поред тога што се акредитација показала као посебно снажан мотиватор држава да оснивају и јачају националне институције за људска права, међусобни притисак које државе чланице УН врше једна на другу у процесу UPR-а се такође показао као изненађујуће ефикасан. Визуелизације података добијених анализом свих препорука упућених у прва два циклуса овог механизма су недвосмислено указале на глобални домашај Париских принципа као општеприхваћене норме, а тиме и концепта националних институција за људска права.

На основу упоредног прегледа националних пракса потврђена је у највећем делу и посебна хипотеза да су разнородности у називима, надлежностима и организационим облицима националних институција за људска права у упоредној пракси резултат различитих правно-политичких традиција националних држава. У ваневропским државама са колонијалном прошлошћу у креирању националних институција за људска права праћен је претежан тренд усвајања европских комисијских модела Уједињеног Краљевства и Француске, односно шпанског омбудсманског модела. У Европи је тренд пажљивог избора модела националне институције нарочито видљив у случају скандинавских држава, које су балансирале између својих чврсто утемељених административних омбудсмана и потребе да изграде међународно усклађену институцију. У дисертацији је генерално потврђено да су комисије за људска права више окренуте унапређењу људских права, а омбудсмани њиховој заштити, с тим да је приметно да је растућем броју комисија накнадно додаван или јачан квазисудски мандат. У том смислу се разлика између ова два модела у великој мери смањила, чиме су додатно потврђени резултати ранијих истраживања.<sup>1011</sup>

---

<sup>1011</sup> Видети: Миленковић, *Јавна управа, ibid.*

Упркос различитим поделама националних институција које се могу наћи у литератури, у раду се дошло до закључка да се као најрелевантнија класификација ових институција истиче она која проистиче из анализе акредитованих институција. У том смислу постоје три основна типа националних институција за људска права: омбудсмани (са диференцијацијом на омбудсмане за људска права и хибридне омбудсмане), комисије за људска права и трећа, шаролика, али малобројна група осталих, које се јављају у облику института, центара и савета. Ова трећа група дели многе заједничке особине са комисијама, те би се у зависности од свог даљег развоја могла у перспективи подвести под исту категорију.

Да је потврђена хипотеза да усвајање Париских принципа представља тачку прекретницу у развоју националних институција за људска права, сугерише и приказ праксе како Уједињених нација, тако и регионалних механизма. Било је важно проверити утемељеност Париских принципа на регионалном нивоу, посебно у деловима света у којима постоје развијени регионални режими за заштиту људских права. И заиста, након Резолуције 48/134, сви документи УН који су се тicali националних институција за људска права, експлицитно су се позивали на Париске принципе, додатно их јачајући, уздижући их на ниво кључног међународног стандарда. Како је показано, механизми УН за људска права их користе као референтан стандард. Регионални механизми су их временом такође прихватили као дефинишућу одредницу. То је случај чак и са Саветом Европе који је традиционално најприврженији промотер институције омбудсмана. Савет Европе је временом прихватио Париске принципе као кључан међународни стандард у овој области, те је и своју терминологију, али и одлуке прилагодио њима, што је у раду експлицитно показано. Савет Европе је наставио да увек даје посебно место омбудсманима, препознајући да они могу, али не морају нужно бити и националне институције за људска права, мислећи ту на тзв. административне омбудсмане. Исто се односи и на ОЕБС, који је прихватио Париске принципе као референтни међународни стандард према којем државе и националне институције треба да се равнају, те је и свој рад ставио у службу ширења концепта националних институција за људска права. Слично, Европска унија је, како кроз рад своје Агенције за основна права, али и путем Акционог

плана за демократију и људска права као један од стратешких приоритета поставила подршку јачању капацитета националних институција за људска права, где је посебан акценат ставила на усклађивање са Париским принципима. У Интер-америчком систему за људска права до сада није развијен формализован однос са националним институцијама за људска права, на начин на који је то остварено у Европи. И поред тога, Организација америчких држава је кроз своје политичке декларације позивала државе чланице да оснују националне институције за људска права, али и показала интерес да и сама поспеши интеракцију националних институција са својим органима, агенцијама и ентитетима. Истовремено, Интер-америчка комисија за људска права је кроз више својих одлука признала статус „лица“ националним институцијама за људска права, те им је у том смислу омогућено да се појаве као легитимни подносиоци представки Комисији. Афрички режим за заштиту људских права је на још солиднији начин позиционирао националне институције за људска права. И сама Афричка повеља о људским и грађанским правима обавезује државе уговорнице да омогуће успостављање и јачање одговорајућих националних институција којима је поверена заштита и унапређење права и слобода гарантованих Повељом. У том смислу су националне институције интегрални део Афричког система људских права. Одлука Афричке комисије за људска права да додели статус посебног посматрача свакој националној институцији у Африци, која делује у складу са међународним стандардима (у првом реду Париске принципе), врло је значајна, јер даје основ и замајац за унапређење односа ових актера, за шта постоји велики простор, како је наглашено у раду.

У анализи Париских принципа нотирали смо више спорних, па и контрадикторних места. Посебно су интересантне одредбе које се тичу плуралитета и квазисудске надлежности. Мада се у литератури неретко могу наћи позиви за ревизију Париских принципа, става смо да то није реалистично из најмање два разлога. Прво, како смо већ навели, велико је питање да ли би у сложеном мултилатералном окружењу преговарање неких нових Париских принципа било успешно. Париски принципи су подигнути на пиједестал главног међународног стандарда праксом, а не формалном снагом норме, што је један од главних налаза овог рада. Други разлог произилази из рада Поткомитета за

акредитацију. Наиме Поткомитет је својом праксом, како кроз усвајање Општих запажања, тако и кроз појединачне одлуке о акредитацији, искристалисао магловите одредбе Париских принципа, односно дао њихово тумачење, које се данас сматра референтним. На тај начин је заправо разјаснио нека амбивалентна места у Париским принципима лакше и ефикасније него што би се то могло постићи мукотрпним преговарањем нових Принципа, а са једнаким ефектом.

Више важних закључака се може извући из анализе односа механизма УН за људска права и националних институција.

Не рачунајући ОНСНР, као кључни потпорни стручно-технички орган, уговорна тела би требало да буду примарни партнери националних институција у Уједињеним нацијама, јер је Универзални периодични преглед пре свега политички механизам, док специјалне процедуре имају специфичан мандат, те је могуће да неке националне институције просто немају никад никаквих додира са њиховим радом.<sup>1012</sup> И заиста, механизми сарадње са уговорним телима су и најразвијенији, те пружају најконкретнију могућност учешћа у њиховом раду, тиме и утицај. Упркос позивима унутар УН, али и самих националних институција, да хармонизују своју праксу, њена шароликост остаје главни камен спотицања. Неуједначена пракса комитета отежава учешће националних институција, јер стално морају да имају у виду специфичности сваког од комитета, што у времену учесталих извештавања према различитим универзалним и посебно регионалним механизмима за људска права, не само да компликује планирање, већ и производи непосредне последице кроз лошији квалитет прилога или чак одустајање од извештавања онда када се националне институције суочавају са недовољним људским капацитетима. Док је похвално опредељење комитета да омогуће и охрабре учешће националних институција у Данима општих дискусија и развоју Општих коментара, дотле уједначеност праксе упадљиво изостаје када је у питању конкретнији и јасно формулисан став комитета о улози националних институција у праћењу спровођења њихових одлука (енг. *follow-up procedure*). И овде је пракса комитета видно различита. Надлежности и место националне институције у систему људских права једне

---

<sup>1012</sup> Исти је случај са националним институцијама држава које нису ратификовале неку од основних конвенција у области људских права.



државе позиционирају га одлично управо да буде главни партнер уговорних тела у можда и најважнијој фази њиховог рада - притиску на државу да унапреди остваривање права гарантованих датом конвенцијом. Стога је неопходно ускладити процедуре, јер се заиста не види објективни разлог да се то не уради. Уједначене процедуре, у смислу модалитета учешћа у различитим фазама рада комитета, би умногоме помогле чешће и ефикасније учешће националних институција у њиховом раду.

Важан развој на нивоу целог УН је омогућавање учешћа националних институција у његовом раду на даљину, коришћењем савремених средстава комуникација, чиме се институцијама које нису у прилици да физички буду присутни у Женеви даје прилика да изнесу своје налазе и оцене преко унапред снимљене видео изјаве или уживо коришћењем програма за видео позиве преко интернета. Ова могућност је значајно подигла степен приступачности УН националним институцијама и радо је коришћена.

Незаобилазна разлика између уговорних тела и других механизма УН за људска права је то да она омогућавају једнако учешће свих националних институција за људска права, независно од тога да ли су и у ком статусу акредитоване од стране GANHRI-ја. Док се с једне стране то може разумети за комитете чији тематски хват обухвата права жена, односно деце, за која у многим државама постоје специјализовани органи, попут повереника за родну равноправност или омбудсмана за права детета, нејасно је зашто је то случај са другим комитетима, посебно када се зна да комитети редовно у својим закључним разматрањима истичу важност националних институција за људска права које испуњавају Париске принципе. Поред тога, Општа запажања о Париским принципима указују да GANHRI пледира ка једној консолидованој и свеобухватној националној институцији за људска права у једној држави, уместо неколико паралелних тела за људска права са партикуларним мандатима за људска права. На примеру праксе Комитета за права детета показано је да он у великој већини подржава независне институције за права детета које могу бити усклађене са Париским принципима, односно националне институције са општим мандатом. Ипак, Комитет повремено излеће из тог колосека, као у конфузном случају Закључних разматрања у случају Србије. То говори у прилог томе да је

потребно уједначавање праксе не само између уговорних тела УН међусобно, већ и у оквиру рада појединачних комитета, како би се подигла њихова конзистентност и кредибилитет.

Ово истраживање показало је да су националне институције природни партнер специјалних процедура, како тематских тако и „државних“. И једни и други долазе из миљеа стручњака, независни су у свом раду и једнако су заинтересовани за унапређење стања људских права на самом терену. Националне институције могу имати непосреднији утицај на носиоце мандата специјалних процедура у појединачним државама, јер им се у тим ситуацијама јављају као незаобилазни извор информација.

На основу доступних информација, процедура подношења представки Савету, у раду је означена као видно неефикасна, што се односило и на ранију процедуру познату као „1503“. Нова процедура омогућила је номинално већи простор за учешће националних институција за људска права, али и оставила недоумицу у смислу да ли се обраћање националној институцији (пре свега омбудсману због његове квазисудске надлежности) може сматрати делотворним правним леком. На основу праксе сличних упоредних међународних механизма, закључили смо да обраћање омбудсману није делотворан правни лек *per se*, у смислу да само обраћање омбудсману не конституише исцрпљивање домаћих правних лекова, јер он не доноси правно обавезујуће одлуке. Ипак, става смо да се може сматрати делотворним правним леком онда када он у датом случају утврди повреду права, а остали надлежни државни органи (правни лекови) не учине ништа да даље истраже тај случај.

Ово истраживање донело је оригиналне статистичке податке о учешћу националних институција за људска права у Универзалном периодичном прегледу, који указују да оне у високом проценту (готово 80%) упућују независне извештаје Уједињеним нацијама о стању људских права у својим државама. Истовремено, визуелизацијом података о препорукама које су упућене у прва два UPR циклуса показана је глобална прихваћеност концепта националних институција за људска права, јер готово да нема државе чланице УН која није упутила или примила макар једну препоруку у вези са националном институцијом

за људска права. Поред тога, анализом свих препорука утврђено је да је њихов број значајно порастао у другом циклусу, те да је укупан проценат њиховог прихватања 80%, што само додатно потврђује тезу о утемељености националних институција за људска права у међународном систему.

Мада фокус овог рада није био на ефикасности националних институција за људска права, из његових налаза се може извући општа напомена да су оне умногоме зависне од рада других грана власти. Без ваљаног функционисања три традиционалне гране власти, а посебно извршне која утврђује и спроводи политику у области људских права и примарни је актер заштите и унапређења људских права, национална институција је „принуђена“ да излази из своје корективне и контролне улоге, надомешћујући (не)рад других. Националне институције не могу бити панацеја за све проблеме људских права, нити замена за друге механизме заштите и контроле, већ њихова неопходна допуна.<sup>1013</sup> Национална институција за људска права свој суштински смисао може остварити само у садејству са другим функционалним актерима, укључујући и медије и цивилно друштво. Како смо видели у више примера, нарочито у Малезији, посебно је уочљиво да је Комисији за људска права потребна подршка цивилног друштва и медија, јер без тога она остаје без главног савезника и мегафона. Како је истакла Тас, „једини начин да Комисија добије зубе је да остали актери обаве свој део посла, као и да користе њене налазе у свом раду, посебно приликом лобирања и заговарања“.<sup>1014</sup> Овај закључак је применљив на најширу NHRI заједницу.

Коначно, теоријска поставка овог рада била да је однос УН и националних институција за људска права међусобно зависан, те да може бити посматран у кључу оркестратор (Уједињене нације) - интермедијатор (NHRI), где им је заједнички циљ унапређење стања људских права у државама чланицама. Како смо сумирали у поглављу „Природа односа националних институција за људска

---

<sup>1013</sup> Luka Glušac, “Protecting the Rights of Refugees in Transit Countries: What Role for National Human Rights Institutions (NHRIs)?” (65-72), In Svetlana Stanarević, Ivica Đorđević and Vanja Rokvić (eds), *The 3rd International Academic Conference on Human Security*. University of Belgrade - Faculty of Security Studies, 2016.

<sup>1014</sup> Angela Thas, “Suhakam’s Role in Furthering Women’s Rights”, In ERA Consumer Malaysia, *Suhakam after 5 Years: State of Human Rights in Malaysia*, 2007, 76.

права и УН“, ова хипотеза је успешно доказана. На тај начин остварен је научни допринос кроз проверу постојећих теоријских концепата и доказивање релевантности оркестрације као теоријског конструкта погодног за проучавање односа ових актера у мулти-актерском систему. Додатно, истраживањем се допринело академској дискусији о глобалном управљању људским правима (енг. *global human rights governance*), односно о месту и улози националних институција за људска права у односу међународних организација и држава. Тиме је допуњен постојећи корпус научног знања из ове области. Исто се односи и на упоредни преглед националних пракси, који је по први пут представио српској и регионалној научној јавности неке од институција и њихову еволуцију, нарочито у ваневропским државама. Док су се српски и регионални истраживачи већ бавили механизмима УН за људска права, недостајао је садржајнији рад о односу ових механизма, генерално или појединачно, и националних институција за људска права. Ова дисертација понудила је садржајну анализу самих механизма УН, с посебним акцентом на могуће видове партиципације националних институција за људска права у њиховом раду. У том смислу, ова дисертација може бити вредан извор како истраживачима, тако и практичарима. Руководиоци националних институција за људска права, али и органа извршне и законодавне власти могу користити овај рад за ближе упознавање са положајем ових независних државних органа у националном политичко-правном систему и специфичностима њихове интеракције са регионалним и универзалним механизмима за људска права. На трагу резултата овог рада, будућа истраживања би могла подробније да се баве односом националних институција за људска права и других актера у заштити и унапређењу људских права (државних и недржавних) на националном нивоу. Утисак је да је и даље неретко присутно неразумевање места и улоге свих појединачних института у заједничком подухвату остваривања права грађана на националном нивоу.

Због своје природе и мандата, националне институције за људска права представљају институционалну препреку, односно опозицију ауторитарној власти. У том смислу, од највећег значаја је разумети да је критика власти уткана у сам њихов дизајн овог органа, како је реч о контролној и корективној институцији. Њен смисао постојања је проналажење и исправљање грешака у

систему, које иду на штету права грађана, као бенефицијара рада органа власти. Како немају средство принуде у спровођењу својих одлука, снага националних институција за људска права једнака је снази њихових аргумената и личног и институционалног угледа њихових руководилаца, ојачаних подршком јавности, цивилног друштва и медија.

У јаким демократијама, институционалну критику националних институција за људска права власт види као инструмент за унапређење свог рада, док ауторитарности склона власт такву критику некада тумачи и етикетира као политичко опозиционо деловање, на различите начине избегавајући да на такву критику аргументовано одговори. У слабијим државама, власт уме да изједначи критику свог рада са критиком своје политичке странке, занемарујући стандардни уставни принцип по којем политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је себи потчинити. Стога се руководиоци националних институција за људска права неретко увлаче у политичку арену. Националне институције су дизајниране као институционална опозиција, али им се несарадњом органа власти одузимају прерогативи за институционалну контролу, чиме се провоцира њихово ступање у политичку опозицију. У неким случајевима, такво „провоцирање“ је имало „успеха“, о чему сведочи и то да су се, примера ради, омбудсмани Перуа, Гватемале и Србије кандидовали за председнике својих држава, док је бивши омбудсман Грчке данас градоначелник Атине. Наравно, јасно је да „успех провокације“ умногоме зависи и од личних амбиција самих руководилаца националних институција за људска права. Даља истраживања која би се посветила институционалним и другим механизмима доступним националним институцијама за људска права да се одупру увлачењу у политичку арену, истовремено задржавајући оштрицу аргументоване критике, била би изузетно корисна.

У дискусији о националним институцијама и стању људских права не треба сметнути с ума да постојање акредитоване националне институције са највишим А статусом у некој држави не значи да она нужно има висок стандард поштовања људских права, већ да сама институција испуњава критеријуме (нормативне и практичне) предвиђене Париским принципима. То је на пример случај са Авганистаном, које има акредитовану националну институцију за

људска права са А статусом, иако је сасвим јасно да је у питању држава са ниским стандардом људских права. Иако то може да делује парадоксално, заправо није, уколико се правилно разумеју место и улога различитих државних органа у заштити и унапређењу људских права.

Националне институције могу да помогну отклањању системских и појединачних пропуста у раду органа јавне власти, повећању ефикасности рада и јачању гаранција људских права, али само у држави у којој је успостављен демократски поредак и систем „контроле и равнотеже“. Веза националних институција за људска права и владавине права је узајамна, јер с једне стране, њихово оснивање претпоставља постојање бар основног нивоа владавине права, док с друге, њихов рад помаже одржању и унапређењу владавине права и демократије. Оне стога доприносе демократизацији друштва и један су од чувара владавине права. Крајњи циљ националних институција јесте демократизација, односно тријумф парламентарне демократије, али је да би оне заживеле неопходно да постоји друштвени консензус да се тежи управо таквом циљу.

Ова дисертација посебно је осветлила националне институције за људска права у slabим демократијама, пузајућим или етаблираним ауторитарним друштвима. Под притиском међународне заједнице, државе у развоју се посебно „мотивишу“ да оснивају националне институције за људска права, у складу са Париским принципима, иако су оне понекад фрагилне демократске конституције са нефункционалним системом основне поделе власти и сасвим неспремне да дозволе једној новој независној институцији да их контролише. Чињеница да се нека домаћа институција оснива под патронатом међународне заједнице рађа зазор од ње од самог старта. Зато треба бирати прави тренутак за оснивање такве институције, уз пуно уважавање домицилних прилика. У супротном, или ће постојати национална институција за људска права с којом други државни органи неће да сарађују, или ће се од ње направити пион, чиме се обесмишљава њена контролна улога. Ако се не одабере прави тренутак, у правој фази развоја неке државе, шансе за успех нису обећавајуће. Уколико друштва успеју да искористе материјалну и стручно-техничку подршку помоћ међународне заједнице, истовремено задржавајући своје „локално власништво“ у том процесу, расту

шансе за успех целог пројекта, на добробит крајњих бенефицијара рада националних интитуција за људска права – грађана.

## ЛИТЕРАТУРА

- Abbott, K.W. and D. Snidal, "Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2/42, 2009, 501-578;
- Abbott, K.W. and D. Snidal, "Why States Act Through Formal International Organizations", *Journal of Conflict Resolution*, 1/42, 1998, 3-32;
- Abbott, K.W., R.O. Keohane, A. Moravcsik, A. Slaughter and D. Snidal, "The Concept of Legalization", *International Organization*, 3/54, 2000, 401-419;
- Abbott, K.W., P. Genschel, D. Snidal, and B. Zangl (eds), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015;
- Abbott, K.W., P. Genschel, D. Snidal, and B. Zangl, "Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration", *British Journal of Political Science*, 4/46, 2016, 719-729;
- Abraham, M., *A Handbook on Issues on Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, Friedrich-Ebert-Stiftung and International Service for Human Rights, 2006;
- Addendum of the United States of America to the Report of the Working Group on its Universal Periodic Review, 31 August 2015, <https://geneva.usmission.gov/2015/09/01/addendum-of-the-united-states-of-america-to-the-report-of-the-working-group-on-its-universal-periodic-review/>;
- Adler, L., "National Human Rights Institutions in the OSCE Area: Taking Stock of an Innovative Concept" (379-391), In Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2011*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2012;
- African Commission on Human and Peoples' Rights, *20th Activity Report*, EX.CL/279(IX);
- African Commission on Human and Peoples' Rights, *22nd Activity Report*, AU Doc EX.CL/364(XI);
- African Commission on Human and Peoples' Rights, *24th Activity Report*, EX.CL/466(XIII);
- African Commission on Human and Peoples' Rights, *38th Activity Report*;
- African Commission on Human and Peoples' Rights, *39th Activity Report*;
- Algeria, *Joint Statement on the Universal Periodic Review*, 19<sup>th</sup> Session of the Human Rights Council, Item 6 - General Debate, 16 March 2012, <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/19thSession/OralStatements/3%20Algeria.pdf>;
- Alston, P. and J. Crawford, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000;
- Alston, P., "Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable?", *Harvard International Law Journal*, 2/52, 2011, 561-649;



- Alter, K., “Agents or Trustees? International Courts in their Political Context”, *European Journal of International Relations*, 1/14, 2008, 33–63;
- Amaral, B., “Portugal”, In Gerald Caiden (ed), *The International Handbook of the Ombudsman*, Greenwood Press, 1983;
- Amnesty International, *Dominican Republic: The Office of the Ombudsman Must be Urgently Established*, 13 August 2012, <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2012/08/dominican-republic-office-ombudsman-must-be-urgently-established/>;
- Amnesty International, *Nigerian president signs landmark human rights bill*, 29 March 2011, <https://reliefweb.int/report/nigeria/nigerian-president-signs-landmark-human-rights-bill.>;
- Amnesty International, *The Philippines— Not Forgotten: The Fate of the “Disappeared*, Amnesty Publications, London, 1996;
- ”An Assessment of the Philippine Commission on Human Rights” (109-118), In *National Human Rights Institutions in the Region. Report of the Alternate NGO Consultation on the Seventh Asia-Pacific Regional Workshop on National Human Rights Institutions*, Asia Pacific Human Rights Network, Delhi, 2002;
- An-Naim, A.A. (ed), *Human Rights under African Constitutions: Realizing the Promise for Ourselves* University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2002;
- Asia Pacific Forum, *South Korea: NHRCK staff cut by 21 per cent, bureaus reduced*, <http://www.asiapacificforum.net/news/south-korea-nhrck-staff-cut-by-21-percent-bureaus-reduced.html>;
- Asia Watch, *May 1991 Report: Kashmir Under Siege*, Human Rights Watch Report, 1991, [http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/ASW-07.htm#P540\\_207732](http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/ASW-07.htm#P540_207732);
- Asian NGOs Network on National Institutions, *2009 Report on the Performance and Establishment of National Institutions*, 2009;
- Asian NGOs Network on National Institutions (ANNI), *Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*, <https://www.forum-asia.org/?cat=153>;
- Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions, *Annual Report 2015-2016*, [http://www.asiapacificforum.net/media/resource\\_file/APF\\_Annual\\_Report\\_2015-16.pdf](http://www.asiapacificforum.net/media/resource_file/APF_Annual_Report_2015-16.pdf);
- Ayeni, V.O., “Evolution of and Prospects for the Ombudsman in Southern Africa”, *International Review of Administration Scienc*, 4/ 63, 1997;
- Barnett, M.N. and M. Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organization”, *International Organization*, 4/53, 1999, 699-732;
- Bartalomei, L.B. and F. Uggla, *Evaluation of Swedish Support to the Ombudsman Institutions in Latin America*, Swedish Institute for Public Administration, Stockholm, 2002;
- Beer, C. and N.J. Mitchell, “Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital? “, *International Studies Quarterly*, 2/48, 2004, 293-312;

- Bendor, J., A. Glazer and T. Hammond, "Theories of Delegation", *Annual Review of Political Science*, 4/2001, 235–269;
- Biermann, F., P. Pattberg and H. van Asselt, "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis", *Global Environmental Politics*, 4/9, 2009, 14-40;
- Bolivian Constitution of 2009;
- Bossman, A., "The Protection Role of the Ghana Human Rights Commission" (57-85), In Bertrand G. Ramcharan (ed), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2005;
- Boyle, K., "Marking another Birthday: Ten Years of the United Nations High Commissioner for Human Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 3/22, 2004, 301-311;
- Bradley, C.A. and J.G. Kelley, "The Concept of International Delegation", *Law and Contemporary Problems*, 1/71, 2008, 1-36;
- Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014;
- Brodie, M., "Progressing Norm Socialisation: Why Membership Matters - The Impact of the Accreditation Process of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights", *Nordic Journal of International Law*, 80/2011, 143-192;
- Brysk, A., *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2009;
- Buhm-Suk, B., *Do We Need National Human Rights Institutions?: The Experience of Korea*, Cornell Law School J.S.D./Doctoral Student Papers, 2010;
- Bull, T., "The Original Ombudsman: Blueprint in Need of Revision or a Concept with More to Offer", *European Public Law*, 3/6, 2000, 334- 342,
- Burley, A. and W. Mattli. "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration", *International Organization*, 1/47, 1993, 41–76;
- Byrnes, A., A. Durbach and C. Renshaw, "Joining the Club: the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, the Paris Principles, and the Advancement of Human Rights Protection in the Region", *Australian Journal of Human Rights*, 1/14, 2008, 63-98;
- Canadian Human Rights Foundation, *Working with National Human Rights Commissions Overseas: The Role of Canadian Expertise and Resources*, CHRF, Ottawa, 1998;
- Cardenas, S. and A. Flibbert, "National Human Rights Institutions in the Middle East", *Middle East Journal*, 3/59, 2005, 411-436;
- Cardenas, S., "Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions", *Global Governance*, 9/2003, 23-42;
- Cardenas, S., "Transgovernmental Activism: Canada's Role in Promoting National Human Rights Commissions," *Human Rights Quarterly*, 3/25, 2003, 775– 790;

- Cardenas, S., *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2014;
- Carver, R., *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*, International Council of Human Rights, Versoix, 2000;
- Carver, R., “One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? - Lessons from the European Experience”, *Journal of Human Rights Practice*, 1/3, 2011, 1-24;
- Centro de Derechos Humanos - Universidad Diego Portales, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile*, 2008;
- Chow, J.T., “North Korea’s participation in the Universal Periodic Review of Human Rights”, *Australian Journal of International Affairs*, 1/2, 2017, 146-163;
- Cochrane, L. and K. McNeilly, “The United Kingdom, the United Nations Human Rights Council and the First Cycle of the Universal Periodic Review”, *International Journal of Human Rights*, 1/17, 2013, 152-177;
- Cole, W.M. and F.O. Ramirez, “Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004”, *American Sociological Review*, 4/78, 2013, 702–725;
- Coleman, J.S., “Authority Systems”, *Public Opinion Quarterly*, 2/44, 1980, 143–63;
- Comments by the Government of Japan regarding the Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/JPN/CO/3-6), March 2011; Government of Japan, *Second National Report by Japan for the Universal Periodic Review*, July 2012;
- Conclusions of the International Roundtable on the Role of National Human Rights Institutions and Treaty Bodies, Berlin, 23 and 24 November 2006, HRI/MC/2007/3, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2fMC%2f2007%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2fMC%2f2007%2f3&Lang=en);
- Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996;
- Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993;
- Cortell, A.P. and S. Peterson (eds), *Altered States: International Relations, Domestic Politics, and Institutional Change*, Lexington Books, Lanham, 2002;
- Coslovsky, S.V., “Relational Regulation in the Brazilian Ministério Público: The Organizational Basis of Regulatory Responsiveness”, *Regulation & Governance*, 5/2011, 70-89;
- Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Co-operation with National Human Rights Structures*, <http://www.coe.int/lt/web/commissioner/co-operation-with-national-human-rights-structures>;
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation on the Ombudsman Institution*, CDL(2011)79, 22 September 2011;

- Council of Europe, *High-level Conference on the “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility” - Brussels Declaration*, 2015;
- Council of Europe, *Rules of the Committee of Ministers*, <https://rm.coe.int/16806eebf0>.
- Council of Europe, Venice Commission, *Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of the Republic of Moldova*, adopted at 103rd Plenary Meeting, 19-20 June 2015, CDL-AD(2015)017;
- Council of Europe, Venice Commission, *Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of Bosnia and Herzegovina*, adopted at 104<sup>th</sup> Plenary Meeting, 23-24 October 2015, CDL-AD(2015)034;
- Cowan, J.K. and J. Billaud, “Between Learning and Schooling: The Politics of Human Rights Monitoring at the Universal Periodic Review“, *Third World Quarterly*, 6/36, 2015, 1175-1190;
- CSCE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 29 June 1990, section 27, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>;
- Dahl, R.A., „Can International Organizations be Democratic? A Skeptics View“ (19-36), In Ian Shapiro and Casiano Hacker-Córdon (eds), *Democracy's Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009;
- Davenport, C. and D.A. Armstrong II, “Democracy and the Violation of Human Rights: A Statistical Analysis from 1976 to 1996“, *American Journal of Political Science*, 3/48 2004, 538-554;
- Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013;
- De Beco, G. and R. Murray, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, 2014;
- De Búrca, G., R.O. Keohane and C. Sabel, “Global Experimentalist Governance“, *British Journal of Political Science*, 3/44, 2014, 477–486;
- Defensor del Pueblo, *The Book of the Ombudsman*, 196– 219, [https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/The\\_book\\_DP\\_Ingles.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/The_book_DP_Ingles.pdf);
- “De Lima: 2009 DDS Probe Failed Because Davao Folk Sided with 'Ruthless King'“, *ABS-CBN*, 9 March 2017, <http://news.abs-cbn.com/news/03/09/17/de-lima-2009-dds-probe-failed-because-davao-folk-sided-with-ruthless-king>;
- Денковић, Д., „Медијатор – Le Mediateur – француски омбудсман“, *Анали Правног факултета*, 1–4/1983, 266–26;
- Díaz Bueso, L., “Spain’s Parliamentary Ombudsman Scheme” (323-338), In Roy Gregory and Philip Giddings (eds), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Countries*, IOS Press, Amsterdam, 2000;
- Dimitrijević, V., “State Reports“, In Gudmundur Alfredsson et Al (eds), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Moller*, Martinus Nijhof, The Hague, 2001;

- Dimitrijević, V., *United Nations Complaints Procedures after the Establishment of the Human Rights Council*;
- Dinokopila, B.R., “Beyond paper-based affiliate status: National human rights institutions and the African Commission on Human and Peoples’ Rights“, *African Human Rights Law Journal*, 10/2010, 26-52;
- Dodson, M. and D. Jackson, “Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala”, *Latin American Politics and Society*, 4/46, 2004, 1-27;
- Dodson, M., “The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies”, *Essex Human Rights Review*, 1/3, 29-45;
- Domingo, P., “Weak Courts, Rights and Legal Mobilisation in Bolivia” (233-254), In Roberto Gargarella, Theunis Roux and Pilar Domingo (eds), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Ashgate, Burlington, 2006;
- Dominican Republic's Constitution of 2015;
- “Duterte Threatens to Abolish CHR”, 25 July 2017, <http://newsinfo.inquirer.net/917250/duterte-threatens-to-abolish-chr>;
- Edles, L.D., *Symbol and Ritual in the New Spain: The Transition to Democracy after Franco*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998;
- Effiom, S.B., “Human Rights in Cameroon: A New Framework for the National Commission for Human Rights and Freedom“, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 1/2, 2013, 65-91;
- Encarnación, O.G., *Spanish Politics: Democracy after Dictatorship*, Polity, Cambridge, 2008;
- Engstrom, P., “The Effectiveness of International and Regional Human Rights Regimes, Robert A. Denmark and Renée Marlin-Bennett (eds), *The International Studies Encyclopaedia*, Oxford, Blackwell Publishing, 2010;
- Epstein, D. and S. O’Halloran, “Sovereignty and Delegation in International Organizations”, *Law and Contemporary Problems*, 1/71, 2008, 77-92;
- Equality and Human Rights Commission, Oral statement on the Special Rapporteur on violence against women country report on the United Kingdom and Northern Ireland, <https://youtu.be/SayaRhSZp9s>;
- EU Agency for Fundamental Rights (FRA), *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, 2012, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_nhri-handbook\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf);
- EU Agency for Fundamental Rights (FRA), *National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU*, 2010, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/816-NHRI\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf);
- EU Council of the European Union, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 11855/12, 25 June 2012;
- EU, Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) - Keeping human rights at the heart of the EU agenda,

[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/131181.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/131181.pdf);

- EU, Council of the European Union, *Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 - 2019*, 10897/15, Brussels, 20 July 2015;
- EU, European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament and the Council - Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action –Towards a More Effective Approach*, Com(2011) 886, Brussels, 2011;
- EU, Statement by the United Kingdom on Behalf of the European Union, Informal meeting of the General Assembly Plenary, Follow-up to the World Summit, ‘The Human Rights Council: Status, Size, Composition & Membership of the Council’, New York, 24 October 2005, [http://www.eu-n.europa.eu/articles/en/article\\_5178\\_en.htm](http://www.eu-n.europa.eu/articles/en/article_5178_en.htm);
- European Court of Human Rights, *Bah vs. the United Kingdom*, 27 September 2011, App. No. 56328/07;
- European Court of Human Rights, *Brannigan and McBride vs. the United Kingdom*, 25 May 1993, Appl. Nos. 14553/89 and 14554/89;
- European Court of Human Rights, *D.D. vs. Lithuania*, 14 February 2012, App. No. 13469/06;
- European Court of Human Rights, *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights - Brighton Declaration*, 2012;
- European Court of Human Rights, *Hugh Jordan vs. the United Kingdom*, 4 May 2001, App. No. 24746/94;
- European Court of Human Rights, *Jovanović vs. Serbia*, 26 March 2013, App. No. 21794/08;
- European Court of Human Rights, *Kelly and others vs. the United Kingdom*, 4 May 2001, App. No. 30054/96;
- European Court of Human Rights, *McKerr vs. the United Kingdom*, 4 May 2001, App. No. 28883/95;
- European Court of Human Rights, *Shanagan vs. the United Kingdom*, 4 May 2001, App. No. 37715/97;
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода;
- Finkel, E., “The Authoritarian Advantage of Horizontal Accountability: Ombudsmen in Poland and Russia”, *Comparative Politics*, 3/44, 2012, 291-310;
- Finkel, J., “Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, *Human Rights Review*, 13/2012, 473-495;
- Frank, B., “The Tanzanian Permanent Commission of Inquiry - The Ombudsman“, *Denver Journal of International Law and Policy*, 2/1972;

- Fredvang, M. and S. Biggs, *The Rights of Older Persons: Protection and Gaps under Human Rights Law*, Social Policy Working Paper, No. 16, Centre for Public Policy of the University of Melbourne;
- Freedman, R. and J. Mchangama, “Expanding or Diluting Human Rights?: The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates“, *Human Rights Quarterly*, 1/38, 2016, 164-193;
- Freedman, R., “The United Nations Human Rights Council: More of the Same?“, *Wisconsin International Law Journal*, 2/31, 2013, 208-251;
- Freedman, R., *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, Routledge, London, 2013;
- Fukuyama, F., “What Is Governance?“, *Governance*, 3/26, 2013, 347–368;
- Gagu, S., “Aspects of the European Court on Human Rights Jurisprudence regarding the Ombudsman“, *Revista Drept - Series Jurisprudentia*, 11/2008, 106-116, [http://www.uab.ro/reviste\\_recunoscute/reviste\\_drept/annales\\_11\\_2008/gagu.pdf](http://www.uab.ro/reviste_recunoscute/reviste_drept/annales_11_2008/gagu.pdf);
- GANHRI, *National Human Rights Institutions and United Nations Treaty Bodies*, Background Paper, May 2016, 11, <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Annual%20Meeting%20of%20Chairpersons%20of%20Human%20Rights%20Tre/GANHRI%20background%20paper%20FINAL.pdf>;
- GANHRI, *Chart of the Status of National Institutions*, <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>;
- GANHRI, Global Alliance of National Institutions for the Promotion And Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 9-13 May 2016;
- GANHRI, *Rules of Procedure for the GANHRI Sub-Committee on Accreditation*, [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Status/GANHRI\\_SCA\\_RulesOfProcedure\\_EN\\_06.03.2017.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Status/GANHRI_SCA_RulesOfProcedure_EN_06.03.2017.pdf);
- GANHRI, *Statute*, [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/GANHRI\\_Statute\\_07.03.2017\\_EN.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Statute/GANHRI_Statute_07.03.2017_EN.pdf);
- GANHRI, Sub-Committee on Accreditation, *General Observations of the Paris Principles*, <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20GENERAL%20OBSERVATIONS%20ENGLISH.pdf>;
- Gellhorn, W., *Ombudsmen and Others: Citizens’ Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1967;
- Gerring, J., D. Ziblatt, J. Van Gorp and J. Arévalo, “An Institutional Theory of Direct and Indirect Rule“, *World Politics*, 3/63, 2011, 377–433;
- Gilligan, E., “The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability“, *Human Rights Quarterly*, 3/32, 2010, 575-600;

- Глушац, Л., „Место и улога Заштитника грађана (Омбудсмана) у процесу приступања Републике Србије Европској унији“, *Годишњак Факултет политичких наука*, 17/2017, 53-72;
- Glušac, L., “Protecting the Rights of Refugees in Transit Countries: What Role for National Human Rights Institutions (NHRIs)?” (65-72), In Svetlana Stanarević, Ivica Đorđević and Vanja Rokvić (eds), *The 3rd International Academic Conference on Human Security*. University of Belgrade - Faculty of Security Studies, 2016.
- Глушац, Л., „Делегација у међународним односима: принципал-агент приступ“, *Култура полиса*, 30/2016, 259-272;
- Глушац, Л., „Европска унија пред Саветом Уједињених нација за људска права“, *Европско законодавство*, 56-57/2016, 410-428;
- Глушац, Л., „Развој националних институција за људска права“ (стр. 265-301), у Ђорђе Стојановић и Младен Лишанин (прир.), *Србија и институционални модели јавних политика: проблеми и перспективе*, Институт за политичке студије, Београд, 2016;
- Gomes da Silva, E., *Human Rights at the State Level: National Human Rights Institutions and Ministérios Públicos in Latin America – beyond the Paris Principles*, 2014, Yale University, [https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA14\\_Silva\\_CV\\_Eng\\_20140522.pdf](https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA14_Silva_CV_Eng_20140522.pdf);
- González Volio, L., “The Institution of the Ombudsman: The Latin American Experience”, *Revista IIDH*, 37/2003, 219-248;
- Goodman, R. and T. Pegrarn (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2012;
- Government of Norway, *Some Aspects of the Norwegian Plan of Action for Human Rights*, White Paper No. 21 (1999– 2000);
- Горданић, Ј., „Акциони план ЕУ у области људских права и демократије за период 2015-2019“, *Европско законодавство*, 54/ 2015;
- Grugel, J. and E. Peruzzotti, “The Domestic Politics of International Human Rights Law: Implementing the Convention on the Rights of the Child in Ecuador, Chile, and Argentina”, *Human Rights Quarterly*, 1/34, 2012, 178-198;
- Gujadhur, S. and M. Limon, *Towards the Third Cycle of the UPR: Stick or Twist?*, Policy Report, Universal Rights Group, 2016;
- Gunther, R., J.R. Monter and J. Botella, *Democracy in Modern Spain*, Yale University Press, New Haven, 2004;
- Guo, S., *Comparative Studies on the Effectiveness of National Human Rights Institutions* (PhD thesis), Law School - Peking University, 2009;
- Harrington, A.R., “Don’t Mind the Gap: The Rise of Individual Complaint Mechanisms Within International Human Rights Treaties“, *Duke Journal of Comparative & International Law* , 22/2012, 153-182;



- Hawkins, D. and W. Jacoby, “Agent Permeability, Principal Delegation and the European Court of Human Rights”, *Review of International Organizations*, 3/2008, 1-28;
- Hawkins, D.G., D.A. Lake, D.L. Nielson and M.J. Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006;
- Hayner, P., *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, Routledge, New York, 2011;
- Heede, K., *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*, Kluwer Law International, 2000;
- Hegarty, A. and H. Fridlund, *Taking Stock—the Universal Periodic Review's Achievements and Opportunities*, Open Democracy, 11 August 2016, <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/aoife-hegarty-hans-fridlund/taking-stock-universal-periodic-reviews-achievements-an>;
- Heufers, R., “Realisation of Freedom and Human Dignity” (5-8), In ERA Consumer Malaysia, *Proceedings of the National Consultation on Suhakam: After 3 Years: Recommendations for Promotion and Protection of Human Rights and the Government’s Response*, 2004;
- Heyns, C. and D. Brand “Introduction of Socio-economic rights in the South African Constitution”, *Law, Democracy & Development*, 2/2, 1998, 153-167;
- Hong, S.S., *Regulatory Dilemmas in Human Rights Protection: An Analysis of a National Human Rights Institution as a Solution* (PhD thesis), London School of Economics and Political Science, 2008;
- Hooghe, L. and G. Marks, “Delegation and Pooling in International Organizations”, *Review of International Organizations*, 3/10, 2015, 305–328;
- Howe, R.B. and D. Johnson (eds), *Restraining Equality: Human Rights Commissions in Canada*, Toronto University Press, Toronto, 2000;
- Hucker, J., “Antidiscrimination Laws in Canada: Human Rights Commissions and the Search for Equity”, *Human Rights Quarterly*, 19/1997, 547- 71;
- Hudson, B., “Regulating Democracy: Justice, Citizenship and Inequality in Brazil” (283-305), In Hanna Quirk, Toby Seddon and Graham Smith (eds), *Regulation and Criminal Justice – Innovations in Policy and Research*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010;
- Human Rights Commission Act, No. 54, 1994, G 16143;
- Human Rights Commission of Malaysia (Amendment) (Amendment) Act 2009 (Act A1357);
- Human Rights Watch, *Mexico’s National Human Rights Commission: A Critical Assessment*, February 2008, [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208\\_1.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208_1.pdf);
- Human Rights Watch, *Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, 2001;

- Hurrell, A., “One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society“, *International Affairs*, 1/83, 2007, 27-146;
- Hyo-je, C., “Human Rights in Korea at the Crossroads: A Critical Overview”, *Korea Journal*, 1/42, 2002, 204-227;
- ICC Working Group on Accreditation, Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions, March 2008;
- ICC Working Group on Accreditation, *Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions* , March 2008;
- ICC, “Discussion Paper on the Proposed Review of the General Observations Developed by the ICC Sub-Committee on Accreditation”, Annex IV ICC Sub-Committee on Accreditation Report, March 2010, 47 (General Observations Discussion Paper);
- ICC, Compilation of the Rules and Working Methods of the Sub-Committee on Accreditation,  
<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/nextsession.aspx>;
- ICC, International Coordinating Committee for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report of the Sixth International Conference for National Human Rights Institutions*, Copenhagen and Lund 10–13 April 2002;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 16-18 November 2009;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 13-16 May 2013;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 23 – 27 May 2011;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 21-23 April 2008;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 16-18 November 2009;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 11 – 15 October 2010;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneva, 16-20 November 2015;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 1/2012;

- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 2/2012;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 2/2014;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 1/2015;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *National Human Rights Institutions and Universal Periodic Review Follow-Up*, <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/UPR/Documents/FINAL%20ICC%20paper%20on%20NHRI%20UPR%20follow%20up.pdf>;
- ICC, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, Geneva, 21–23 April 2008;
- ICC, Nineteenth Session of the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 21–23 March 2007;
- ICC, *Rules of Procedure for the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 2000;
- ICC, <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Documents/ICC%20Statute%20as%20amended%20at%20ICC%2025.pdf>, 22/12/2015; Statute,
- International Court of Justice (ICJ), *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 1996.
- International Law Association, Committee on International Human Rights Law and Practice, *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Treaty Bodies*, Berlin, 2004, [http://www.abo.fi/institut/imr/research/seminars/ILA/note\\_on\\_the\\_meeting.htm](http://www.abo.fi/institut/imr/research/seminars/ILA/note_on_the_meeting.htm);
- Israel Ministry of Foreign Affairs, *Israel's Universal Periodic Review at the UN Human Rights Council*, 29 October 2013, <http://mfa.gov.il/MFA/InternatOrgs/Speeches/Pages/Israel-UPR-UN-Human-Rights-Council-29-Oct-2013.aspx>;
- Jacoby, D., “The Future of the Ombudsman“ (15-50), In Linda C. Reif (ed), *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International, 1999;
- Јанковић, С. и Ј. Глушац, „Заштитник грађана (Омбудсман) Републике Србије – појашњења неких честих непознаница“, *Iustitia*, 3/2015, 50-55;
- Јанковић, С., „Начело опортунитета у раду Заштитника грађана“, *Правни записи*, 2/2012, 291-298.

- Jensen, S.L.B., A. Corkery and K. Donald, *Realizing Rights through the Sustainable Development Goals: The Role of National Human Rights Institutions*, Briefing Paper, 2015, Danish Institute for Human Rights and Center for Economic and Social Rights.
- Jessu, F. and K. Kounte, *Evaluation of OHCHR Support to National Human Rights Institutions*, Final Report, October 2015, <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/Evaluation/NHRI.pdf>;
- Jetschke, A., "Linking the Unlinkable? International Norms and Nationalism in Indonesia and the Philippines" (134-171), In Thomas Risse, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink (eds), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999;
- Jonas, S., *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and U.S. Power*, Westview Press, Boulder, 1991, 154-159;
- Joseph, S. et Al, *Seeking Remedies for Torture Victims: A Handbook on the Individual Complaints Procedures of the UN Treaty Bodies*, World Organisation Against Torture, Geneva, 2006;
- Јовичић, Ј., „Установљени положај институције омбудсмана у земљама бивше Југославије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 63/2012, 459-471;
- Kamal Hossain (ed), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000;
- Keller, H. and G. Ulfstein (eds), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
- Keller, H. and L. Glover, "General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy" (116-198), In Helen Keller and Geir Ulfstein (eds), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
- Keohane, R.O. and J.S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown & Co, Boston, 1977;
- Keohane, R.O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984;
- Keohane, R.O., S. Macedo, and A. Moravcsik, "Democracy-Enhancing Multilateralism", *International Organization*, 1/63, 2009, 1-31.
- Kheng, C.B., *Malaysia: The Making of a Nation*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2002;
- Kiewiet, D.R. and M.D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, University of Chicago Press, Chicago, 1991;
- Kjaerum, M., *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2003;
- Koike, O., "Reform of Human Rights Institutions in Japan", *Yokohama Law Review*, 3/22, 2014, 77-88;

- Koo, J-W. and F.O. Ramirez, “National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966–2004,” *Social Forces* 87/2009, 1321-1353;
- Korean Confederation of Trade Unions, “Hunger Strike Exposes the Tarnished Human Rights Integrity of the Kim Dae Jung Government”, 12 April 1999;
- Koremenos, B., “When, What, and Why do States Choose to Delegate?”, *Law and Contemporary Problems*, 1/71, 2008, 151-192;
- Kucsko-Stadlmayer, G. (ed), *European Ombudsman-Institutions A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Springer, Vienna, 2008;
- Kuijjer, M., *Effective Remedies as a Fundamental Right*, Seminar on Human Rights and Access to Justice in the EU, 28-29 April 2014, Barcelona;
- Lacatus, C., *The Design of National Human Rights Institutions: Global Patterns of Institutional Diffusion and Strength*(PhD thesis), London School of Economics and Political Science, 2016;
- Lake, D., “Delegating Divisible Sovereignty: Sweeping a Conceptual Minefield”, *Review of International Organizations*, 2/2007, 219–237;
- Landman, T., *Studying Human Rights*, Routledge, London, 2006; Priscilla B. Hayner, “Fifteen Truth Commissions: 1974 to 1994: A Comparative Study”, *Human Rights Quarterly*, 4/16,1994, 597-65;
- Landolt, L., “Externalizing Human Rights: From Commission to Council, the Universal Periodic Review and Egypt“, *Human Rights Review*, 2/14, 2013, 107-129;
- Lasage, M., „Институција Медијатора Републике Француске“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3–4/1990, 39-40;
- Lauren, P.G., “To Preserve and Build on its Achievements and to Redress its Shortcomings – The Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council“, *Human Rights Quarterly*, 2/2007, 307-345;
- Lavapuro, J., T. Ojanen, and M. Scheinin, “Rights-Based Constitutionalism in Finland and the Development of Pluralist Constitutional Review”, *International Journal of Constitutional Law*, 2/9, 2011, 505– 31;
- Letter from GANHRI Chairperson to the Commission on Human Rights of the Philippines (CHRP), 11 September 2017, <http://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/2017-09-11%20Letter%20NHRI%20Philippines.pdf>;
- Лилић, С., Д. Миленковић и Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002;
- Limon, M. and H. Power, *History of the United Nations Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform*, Universal Rights Group, Geneva, 2014;
- Limon, M., and T. Piccone, *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence*, Universal Rights Group, 2014;

- Linos, K. and T. Pegram, "Architects of Their own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations", *Human Rights Quarterly*, 4/38, 2016, 1109-1134;
- Linos, K. and T. Pegram, "The Language of Compromise in International Agreements", *International Organization*, 3/70, 2016, 587-621;
- Липовац, М. и Л. Глушац, „Перспективе концепта људске безбедности“, *Култура полица*, 16/2011, 57-76;
- MacA, G. and J. Koops, "Inconvenient Multilateralism: The Challenges of the EU as a Player in the United Nations Human Rights Council" (66-81), In Jan Wetzel (ed), *The EU as a 'Global Player' in Human Rights?*, Routledge, London/New York, 2011;
- MacIntyre, A., *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*, Cornell University Press, Ithaca, 2002.
- Madrazo Cuellar, J., *El Ombudsman Criollo*, CNDH, Mexico City, 1996;
- Magret, F., "The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge", *Human Rights Law Review*, 1/11, 2011, 37-66;
- Mahera, I., S. Billiet and D. Hodson, „The Principal-Agent Approach to EU Studies: Apply Liberally but Handle with Care“, *Comparative European Politics*, 7/2009, 409-413;
- Majone, G., "Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, 2/2001, 103–122;
- Malaysian Human Rights Commission Act 1999 (Act 597);
- Marrakech Statement on Strengthening the Relationship between NHRIs and the Human Rights Treaty Bodies System, 9-10 June 2010, [http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Treaty%20Body%20Strengthening%20Process/Marrakech%20Declaration%20\(EN\).pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Treaty%20Body%20Strengthening%20Process/Marrakech%20Declaration%20(EN).pdf);
- Martens, K., "An Appraisal of Amnesty International's Work at the United Nations: Established Areas of Activities and Shifting Priorities since the 1990s", *Human Rights Quarterly*, 4/26, 2004, 1050-1070;
- Martin, L.L., "Interests, Power, and Multilateralism", *International Organization*, 4/46, 1992, 765–792;
- Matshekga, J., "Toothless bulldogs: The Human Rights Commissions of Uganda and South Africa: A Comparative Study of their Independence", *African human rights law journal*, 2/68, 2002, 68-90;
- McNollgast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2/3, 1987, 243–279;
- Melander, G., "Incorporation and Implementation of Human Rights in Sweden" (295-306), In Martin Scheinin (ed), *International Human Rights Norms in the Nordic and Baltic Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1996;
- Mendez, J. and I. Aguilar, *La Relacion entre el Ombudsman y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Memoria Congreso Anual de la Fereracion

Iberoamericana del Ombudsman, FIO, Toledo, 1997, [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/II-Congreso\\_4\\_cuartasesion.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/II-Congreso_4_cuartasesion.pdf);

- Mersky, M., *Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Guatemala*, The International Council On Human Rights Policy, Review Meeting, Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations, Belfast, 7-8 March 2005;
- Mertus, J., *Human Rights Matters: Local Politics and National Human Rights Institutions*, Stanford University Press, Stanford, 2009;
- Meuleman, L., *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Springer, 2008;
- Meuwissen, K., *The Paris Principles and National Human Rights Institutions: Lost in Translation?*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 163, 2015;
- Миленковић, Д., „Настанак, развој и проблеми контролних тела у Србији после 5. октобра“ (95-105), у Душан Павловић (ур), *Развој демократских установа у Србији*, Фондација Хајнрих Бел, Београд, 2010;
- Миленковић, Д., *Јавна управа – одабране теме*, Чигоја и ФПН, Београд, 2013;
- Милетић, А. и други, „Коришћење алата Gephi на предмету Друштвене мреже“, *ИНФОТЕХ-ЈАХОРИНА*, 13, 2014, 979-983.
- Miller, G., “The Political Evolution of Principal–Agent Models”, *Annual Review of Political Science*, 1/8, 2005, 203-225;
- Miller, J.M., “International Human Rights and the Elderly“, *Marquette Elder's Advisor*, 2/11, 2011, 343-365;
- Милков, Д., „Заштитник грађана Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/42, 2008, 197-215;
- Мишчевић, Т., „Нови теоријски правци у изучавању међународних организација“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 1/2007, 341-363;
- Мое, Т.М., “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, 4/28, 1984, 739-777;
- Moreno, E., “The Contributions of the Ombudsman to Human Rights in Latin America, 1982–2011”, *Latin American Politics and Society*, 1/58, 2016, 98-120;
- Mohan, M., “Singapore and the Universal Periodic Review: An Unprecedented Human Rights Assessment“, *Journal of East Asia & International Law*, 2/3, 2010, 365-374.
- Moravcsik, A., “Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe“, *European Journal of International Relations*, 1/2, 1995, 157-189;
- Moravcsik, A., “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Post War Europe“, *International Organization*, 2/54, 2000, 217-52;

- Moustafa, T., "Protests Hint at New Change in Egyptian Politics", *Middle East Report*, 9 April 2004;
- Moyn, S., *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, Belknap, 2010;
- Muldoon Jr, J.P., *The Architecture of Global Governance: An Introduction to the Study of International Organizations*, Westview Press, Boulder, 2004;
- Muñoz, A.A., "Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico", *Human Rights Quarterly*, 1/31, 2009, 35-58;
- Murray, R., *The Role of National Human Rights Institutions at the International and Regional Levels: The Experience of Africa*, Hart Publishing, Oxford, 2007;
- Namibian Constitution, 21 March 1990;
- Naples-Mitchell, J., "Perspectives of UN Special Rapporteurs on Their Role: Inherent Tensions and Unique Contributions to Human Rights", *International Journal of Human Rights*, 2/15, 2011, 232-248;
- Naseemullah, A. and P. Staniland, "Indirect Rule and Varieties of Governance", *Governance*, 1/29, 2016, 13-30;
- "National Commission on Political Imprisonment and Torture, the Valech Commission / Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, Comisión Valech (Chile)" (285-235), In Lavinia Stan and Nadya Nedelsky (eds, *Encyclopedia of Transitional*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013;
- National Congress of Chile, law no. 20,405, "Del Instituto Nacional de Derechos Humanos", 10 December 2009;
- National Human Rights Commission (Amendment) Act 2010;
- National Human Rights Commission Act of Republic of Korea - Act No. 6481, 2001;
- National Human Rights Commission of Korea, *Dignity for All*, 2009;
- National Human Rights Commission of Mongolia Act, <http://mn-nhrc.org/eng/28/29/32-national-human-rights-commission-of-mongolia-act.html>;
- Nguyen, T.K.N., "The Process of Viet Nam's Preparation of the National Report under the United Nations Human Rights Council's Universal Periodic Review", *Asia-Pacific Journal on Human Rights & the Law*, 1/17, 2016, 102-117;
- NHRI Timor-Leste (Video Message) on Extreme Poverty, 20th Session, <http://webtv.un.org/meetings-events/watch/nhri-timor-leste-video-message-on-extreme-poverty-7th-meeting-20th-session/5290675717001>;
- Nielson, D.L. and M.J. Tierney, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform", *International Organization*, 2/57, 2003, 241-276;
- Norchi, C.H., "The National Human Rights Commission of India as a Value-Creating Institution", In John Montgomery (ed), *Human Rights: Positive Policies in Asia and the Pacific Rim*, Hollis Publishing, Hollis, 1998;
- Norwegian Centre for Human Rights, *Compliance with the Paris Principles of the Norwegian Centre for Human Rights, NHCR's Summary of and Comments to the*



*Report Submitted by the National Institutions Review Team in March 2011*, Oslo, 7 June 2011;

O'Donnell, G., *On the State, Democratization and some Conceptual Problems*, The Helen Kellogg Institute, Working Paper 192, 1993;

O'Flaherty, M., "The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies", *Human Rights Law Review*, 1/6, 2006, 27-52;

OAS GA, Strengthening of HRs Systems Pursuant to the Plan of Action of the Third Summit of the Americas, OAS AG/RES 1925, XXXIII-O/03 (June 2003);

OAS General Assembly: Support for International Exchanges Among Defensorías, OAS AG/RES 1505, XXVII-0/97 (5 June 1997);

OAS, Inter-American Court of Human Rights, *Annual Report*, 2010;

OAS, Strengthening the role of NHRIs for the Promotion and Protection of Human Rights in the Organization of American States, AG/RES. 2421, XXXVIII-O/08 (3 June 2008);

ODIHR, *Final Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Independent National Human Rights Institution of Iceland*, NHRI-ISL/301/2017 [AIC], 6 February 2017;

ODIHR, *Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland*, NHRI-POL/282/2016 [AIC], 16 February 2016;

OHCHR, *Engagement of NHRIs with the UN Human Rights Treaty Bodies: An Overview of Procedures and Practices*, May 2016, [https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjfkZv1\\_LrVAhWE0xQKHZPYCI0QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FTB%2FAnnualMeeting%2F28Meeting%2F12-TBs\\_engagement\\_with\\_NHRIs.doc&usq=AFQjCNHUrwbmMeDZ8t1cG1pQeSZGSXoJyQ](https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjfkZv1_LrVAhWE0xQKHZPYCI0QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FTB%2FAnnualMeeting%2F28Meeting%2F12-TBs_engagement_with_NHRIs.doc&usq=AFQjCNHUrwbmMeDZ8t1cG1pQeSZGSXoJyQ);

OHCHR, *Individual Complaint Procedures under the United Nations Human Rights Treaties*, Geneva, 2013;

OHCHR, Information Note National Human Rights Institutions interaction with the UN Treaty Body System, 5 April 2011, <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Page%20Documents/NIRMS%20-%20NHRIs%20and%20the%20Treaty%20Bodies%20Infonote%202011.pdf>;

OHCHR, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Professional Training Series, No. 4, United Nations, Centre for Human Rights, New York and Geneva, 1995;

OHCHR, *Optional Reporting Procedure*, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/OptionalReporting.aspx?TreatyID=7&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/OptionalReporting.aspx?TreatyID=7&Lang=En);

OHCHR, *UPR Documentation*, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>;

- Ojanen, T., *Thematic Legal Study on National Human Rights Institutions and Human Rights Organisations Finland*, Helsinki, Institute for Human Rights of Abo Akademi University, September 2008;
- Okafor, O.C. and S.C. Agbakwa, “On Legalism, Popular Agency and the ‘Voices of Suffering’: The Nigerian National Human Rights Commission in Context”, *Human Rights Quarterly*, 3/24, 2002, 662-720;
- Olowu, D., *An Integrative Rights- Based Approach to Human Development in Africa*, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2009;
- Ombudsman presents Annual Report for 2010 to the Speaker of the Eduskunta, <http://oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/5.htx?id=856&template=print>;
- OSCE, *Human Dimension Commitments*, Vol. 1 - Thematic Compilation, 3rd Edition, OSCE/ODIHR, 2011;
- OSCE, Human Dimension Seminar, *The Role of National Human Rights Institutions (NHRIs) in Promoting and Protecting Human Rights in the OSCE Area*, Warsaw, 1-3 June 2015;
- OSCE, Ministerial Council, *Decision No. 10/07 on Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding*, Madrid, 2007;
- OSCE, Opening Remarks by Ambassador Renatas Norkus, Chairperson of the OSCE Permanent Council, In: OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, *National Human Rights Institutions (Ombudsinstitutions, commissions, institutes and other)*, 14-15 April 2011, Vienna, PC.SHDM.GAL/5/11;
- OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting, *National Human Rights Institutions (Ombudsinstitutions, commissions, institutes and other)*, 14-15 April 2011, Vienna, PC.SHDM.GAL/5/11;
- Пајванчић, М., „Омбудсман у уставном систему Србије – од идеје до реализације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/37, 2003, 43-58;
- Павловић, Д., „Рационални избор – примена у политичкој науци“, *Српска политичка мисао*, посебно издање, 2015, 9-33.
- Peace Accords signed by the Government of El Salvador and the Farabundo Martí Front for National Liberation (FMLN);
- Pegram, T., “Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996–2001”, *Journal of Latin American Studies*, 1/40, 2008, 51-82;
- Pegram, T., “Global Human Rights Governance and Orchestration: National Human Rights Institutions as Intermediaries“, *European Journal of International Relations*, 3/21, 2015, 595-620;
- Pegram, T., “Compliance Agents: National Human Rights Institutions and the Inter-American Human Rights System“, Paper prepared for the Latin American Studies Association Annual Conference, Chicago, 24 May 2014;
- Pegram, T., “Governing Relationships: The New Architecture in Global Human Rights Governance“, *Millennium: Journal of International Studies*, 2/43, 2015, 618-639;

- Pegram, T., “Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman“, *Oxford Development Studies*, 2/39, 2011, 229-251;
- Pegram, T., *The Global Diffusion of National Human Rights Institutions and their Political Impact in Latin America* (PhD thesis), Nuffield College - University of Oxford, 2010;
- Permanent Mission of Switzerland to the United Nations Office and to the other international organisations in Geneva, *The Human Rights Council: A Practical Guide*, Geneva, 2015;
- Perrow, C., “Economic Theories of Organization“, *Theory and Society*, 1-2/15, 1986, 11-45;
- Peru's Constitution of 1993 with Amendments through 2009;
- “Peru Elects Ombudsman for First Time in Five Years“, *Peru Reports*, 8 September 2016, <https://perureports.com/2016/09/08/peru-elects-ombudsman-first-time-five-years/>;
- Петровић, В., „Реформа система заштите људских права у Уједињеним нацијама – Савет за људска права“ (63-82), у Зоран Радивојевић (ур), *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2008;
- “Philippine Congress Agrees to Restore Rights Commission Budget from \$20“, *Reuters*, 20 September 2017, <http://www.reuters.com/article/us-philippines-duterte-rights/philippine-congress-agrees-to-restore-rights-commission-budget-from-20-idUSKCN1BV28J?il=0>;
- “Philippine Congress backs Annual Budget of Just \$20 for Agency Probing Drugs War“, *Reuters*, 12 September 2017, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-drugs-rights/philippine-congress-backs-annual-budget-of-just-20-for-agency-probing-drugs-war-idUSKCN1BN1JV>;
- Piccone, T. , “Why Are Special Human Rights Procedures So Special?“, In James Traub, Louise Arbour and Irwin Arief (eds), *A Global Agenda: Issues Before the United Nations 2011-2012*, United Nations Association of the USA, 2011, 59-61;
- Piccone, T., “The Contribution of the UN’s Special Procedures to National Level Implementation of Human Rights Norms“, *International Journal of Human Rights*, 2/15, 2011, 206-231.
- Pierson, P., “The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis“, *Comparative Political Studies*, 2/29, 1996, 123–163;
- Pityana, N.B., “National Institutions at Work: The Case of the South African Human Rights Commission” (627-638), In Kamal Hossain (ed), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000;
- Ploton, V., “The Implementation of UN Treaty Body Recommendations“, *SUR – International Journal on Human Rights*, 25/2017,
- Pohjola, A., *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2006;

- Pohjolainen, A., *Establishing National Human Rights Institutions: The Role of the United Nations* (PhD thesis), European University Institute, 2004;
- Pollack, M.A., “Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community”, *International Organization*, 1/51, 1997, 99-134;
- Pollack, M.A., “Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes”, *Bruges Political Research Papers*, 2/2007;
- Pompe, S., “Human Rights in Indonesia: Between Universal and National, Between State and Society”, *Leiden Journal of International Law*, 2/1994, 85-98;
- Quashigah, E.K., “National Human Rights Institutions in Africa: Functions and Weaknesses”, *African Society of International and Comparative Law Proceedings*, 11/34, 1999;
- Quashigah, K., “The Ghana Commission on Human Rights and Administrative Justice” (199-207), In Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt, and Kristine Yigen (eds), *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers*, Danish Centre for Human Rights, 2000;
- Quisumbing, P.C.V., “The Protection Role of the Philippines Human Rights Commission” (155-163), In Bertrand G. Ramcharan (ed), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Brill, 2005;
- Радиновић, Д., *Омбудсман и извршина власт*, Службени гласник, Београд, 2001;
- Радојевић, М., „Искусства омбудсмана у Србији“, *Политичка ревија*, 4/2010, 53–76;
- Rajagopal, B., “Lipstick on a Caterpillar? Assessing the New U.N. Human Rights Council through Historical Reflection”, *Buffalo Human Rights Law Review*, 7/13, 2007, 7-17;
- Ramcharan, B., *Human Rights and Human Security*, The Hague, Kluwer Law International, 2002;
- Ramsy, M.F., “Canadian Human Rights Commission” (453-458) and Gerard Savard, “Complaint Handling at the Canadian Human Rights Commission” (459-510), In Kamal Hossain (ed), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000;
- Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, *A Swedish National Human Rights Institution: Exploring Models and Options*, Roundtable Report, Lund, 2 June 2016, [www.rwi.lu.se/app/uploads/2017/02/Roundtable-on-A-Swedish-National-Human-Rights-Institution.pdf](http://www.rwi.lu.se/app/uploads/2017/02/Roundtable-on-A-Swedish-National-Human-Rights-Institution.pdf);
- Ravid, B., “Ending a 1.5-year Boycott - Israel Resuming Cooperation With UN Human Rights Council“, *Haaretz*, 27 October 2013, <http://www.haaretz.com/israel-news/1.554711>;
- Ravid, B., “Germany to Netanyahu: Boycotting UN Rights Council Review Will Hurt Israel“, *Haaretz*, 27 October 2013, <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.554549>;

- Ray, A., *National Human Rights Commission of India: Formation, Functioning and Future Prospects*, second revised and enlarged edition, 2004, Khama Publishers, New Delhi, 2004;
- Reif, L.C. (ed), *International Ombudsman Yearbook*, Vol. 1, Kluwer Law International, 1997;
- Reif, L.C. (ed), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Brill, Leiden, 2004;
- Reif, L.C., “The Domestic Application of International Human Rights Law in Canada: The Role of Canada’s National Human Rights Institutions” (467- 517), In Oonagh E. Fitzgerald (ed), *The Globalized Rule of Law: Relationships between International and Domestic Law*, Irwin Law, Toronto, 2006;
- Reif, L.C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004;
- Reif, L.C., “The Future of Thematic Children’s Rights Institutions in a National Human Rights Institution World: The Paris Principles and the UN Committee on the Rights of the Child“, *Houston Journal of International Law*, 2/37, 2015, 433-490;
- Reinicke, W., *Global Public Policy - Governing Without Government?*, Washington, Brookings Institution Press, 1998;
- Renshaw, C., A. Byrnes and A. Durbach, “Testing the Mettle of National Human Rights Institutions: A Case Study of the Human Rights Commission of Malaysia“, *Asian Journal of International Law*, 1/2011, 165-198;
- Report for the 27th Annual Meeting of Treaty Body Chairpersons, A/70/302, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/70/302&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/70/302&Lang=en);
- Report of the 19th Annual Meeting of Treaty Body Chairpersons, A/62/224, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f62%2f224&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f62%2f224&Lang=en);
- Report of the Commission of Inquiry into the Crimes and Misappropriations Committed by Ex-President Habré, His Accomplices and/or Accessories, 7 May 1992, <https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Chad-Report.pdf>;
- Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, *Mission to India* (10–21 January 2011), A/HRC/19/55/Add.1, 2012;
- Rodley, N., “The Politics of the UN Commission on Human Rights/ Human Rights Council“ (143-150), In Clemens Nathan, *Current Issues in Human Rights and International Relations*, Brill/Nijhoff, 2009;
- Rodley, N.S., “On the Responsibility of Special Rapporteurs“, *International Journal of Human Rights*, 2/15, 2011, 319-337;
- Rodriguez-Pinzón, D. and C. Martin, “The International Human Rights Status of Elderly Persons“, *American University International Law Review*, 4/18, 2003, 915-1008;

- Ross, S.A., "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Review*, 2/63, 1973, 134-139;
- Ryan, C.R., "Governance, Reform and Resurgent Ethnic Identity Politics in Jordan", *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 3/11, 2011, 564-578;
- Sadek, M.T. and R.Ba, Cavalcanti, "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability" (201-227), Scott Welna and Christopher Mainwarin (eds), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 2003;
- Sandberg, E., "Theories of Democratization and the Case of Donor- Assisted Democratization in Namibia" (87-104), In Stuart S. Nagel (ed), *Handbook of Global Political Policy*, Marcel Dekker, New York, 2000;
- Sanders, A.J.K., *Historical Dictionary of Mongolia*, Scarecrow Press, Plymouth, 2010;
- Sarkin, J. and W. Binchy (eds), *Human Rights, the Citizen and the State: South African and Irish Approaches*, Round Hall Ltd, 2001;
- Sarkin, J., "Reviewing and Reformulating Appointment Processes to Constitutional (Chapter 9) Structures", *South African Journal on Human Rights*, 15/1999, 587-596;
- Sarkin, J., "The Drafting of South Africa's Final Constitution from a Human-Rights Perspective", *American Journal of Comparative Law* 1/47, 1999, 67-87;
- Sarmiento, A.F., *Journey of a Retired Supreme Court Justice*, University of the Philippines Press, Quezon City, 2008;
- Совет Европе, Парламентарна скупштина, Резолуција 1959, „Јачање институције омбудсмана у Европи“, 2013;
- Schmidt, M.G., "Individual Human Rights Complaints Procedures Based on United Nations Treaties and the Need for Reform", *International and Comparative Law Quarterly*, 3/41, 1992, 645-659;
- Scott, I., "The Ombudsman, the Executive and Collective Rights in Underdeveloped Countries", *Quarterly Journal of Administration*, 2/13, 1978, 101-114;
- Sen, K., "Human what?", *Inside Indonesia*, 46/1996, 5-8;
- Sen, P. (ed), *The Universal Periodic Review of Human Rights: Towards Best Practice*, Commonwealth Secretariat, London, 2009;
- Setiawan, K., "From Hope to Disillusion: The Paradox of Komnas HAM, the Indonesian National Human Rights Commission", *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia*, 1/172, 2016, 1-32;
- Setiawan, K., *Promoting Human Rights: National Human Rights Commissions in Indonesia and Malaysia*, Leiden University Press, 2013;
- Sieder, R., *Guatemala after the Peace Accords*, Institute of Latin American Studies, University of London, London, 1998;
- Sinha, M.K., "The Role of the National Human Rights Commission of India in the Implementation of Human Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1/16, 1998, 101-106;

- Smith, R.K.M., “More of the Same or Something Different? Preliminary Observations on the Contribution of Universal Periodic Review with Reference to the Chinese Experience“, *Chinese Journal of International Law*, 3/10, 2011, 565-586;
- Smith, R.K.M., “The Pacific Island States: Themes Emerging from the United Nations Human Rights Council's Inaugural Universal Periodic Review?“, *Melbourne Journal of International Law*, 1/13, 2012, 569-594;
- Sobol, M., “Principal–Agent Analysis and Pathological Delegation: The (Almost) Untold Story”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 3/29, 2016, 335-350;
- South Asia Human Rights Documentation Center (SAHRDC), *National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region*, Report of the Alternate NGO Consultation on the Second Asia-Pacific Regional Workshop on National Human Rights Institutions, SAHRDC, Delhi, 1998;
- South Asia Human Rights Documentation Centre (SAHRDC), *National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region: Report of the Alternate NGO Consultation on the Second Asia-Pacific Regional Workshop on National Human Rights Institutions*, SAHRDC, New Delhi, 1998;
- Statement of Compliance with the Paris Principles of the Swedish Ombudsman Against Ethnic Discrimination, November 2008 (Swedish Statement of Compliance), [www.nhri.net/2009/Sweden%20Summary%20-%20FINAL.pdf](http://www.nhri.net/2009/Sweden%20Summary%20-%20FINAL.pdf), 20/01/2017;
- Stokke, H., *Taking the Paris Principles to Asia: A study of Three Human Rights Commissions in Southeast Asia: Indonesia, Malaysia and the Philippines*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2007;
- Streeck, W. and L. Kenworthy, “Theories and Practices of Neocorporatism“ (441-460), In Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks and Mildred Schwartz (eds), *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005;
- Шурлан, Т., *Универзална међународна људска права: механизми заштите*, КПА, Београд, 2014;
- Tallberg, J., “Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?“, *West European Politics*, 1/25, 2002, 23-46;
- Tangwa, G.B. (ed), *No Trifling Matter: Contributions of an Uncompromising Critic to the Democratic Process in Cameroon*, Langa, Bamenda, 2011;
- Tardu, M.E., “United Nations Response to Gross Violations of Human Rights: The 1503 Procedure“, *Santa Clara Law Review*, 3/20, 1980, 559-601;
- Thas, A., “Suhakam’s Role in Furthering Women’s Rights”, In ERA Consumer Malaysia, *Suhakam after 5 Years: State of Human Rights in Malaysia*, 2007;
- Thatcher, M. and A. Stone Sweet, “Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions”, *West European Politics*, 1/25, 2002, 1–22;
- The Commission on Human Rights and Administrative Justice Act (Act 456), 1993;
- The Dayton Peace Agreement;

- The Economist, “Democracy's New Battleground”, 16 December 2000;
- The Protection of Human Rights Act, 1993 (As amended by the Protection of Human Rights (Amendment) Act, 2006–No. 43 of 2006, [http://nhrc.nic.in/documents/Publications/TheProtectionofHumanRightsAct1993\\_Eng.pdf](http://nhrc.nic.in/documents/Publications/TheProtectionofHumanRightsAct1993_Eng.pdf);
- “The Views of the Swedish Government“, The Swedish Government’s Human Rights Website, [www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=85&module\\_instance=2&action=pod\\_show](http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=85&module_instance=2&action=pod_show);
- Thio, L.A., “Panacea, Placebo, or Pawn? The Teething Problems of the Human Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM)”, *George Washington International Law Review*, 4/40, 2009, 1271-1342;
- Tierny, M.J., *Delegation of Authority in International Relations: The Promise and Limits of Agency Theory*, Duke University Workshop, 2006, <https://www.law.duke.edu/publiclaw/pdf/workshop06sp/tierney.pdf>;
- Tomuschat, C., “The Universal Periodic Review: A New System of International Law with Specific Ground Rules?” (609-628), In Ulrich et Al (ed), *From Bilateralism to Community Interest? Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford University Press, Oxford, 2011;
- Томушат, К., *Људска права између идеализма и реализма*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006;
- Тубић, Б., „Локални правни лекови у пракси Европског суда за људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/40, 2006, 413-432;
- U.S. Department Of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2005*;
- Uggla, F., “The Ombudsman in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, 3/36, 2004, 423-450;
- UN CAT, Concluding observations on the second periodic report of Kenya, adopted by the Committee at its fiftieth session (5-31 May 2013), [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fKEN%2fCO%2f2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fKEN%2fCO%2f2&Lang=en);
- UN CAT, *Information for Civil Society Organisations and National Human Rights Institutions (NHRIs)*, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/NGOsNHRIs.aspx>;
- UN CAT, Rules of Procedure, CAT/C3/Rev.6;
- UN CCPR, Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, adopted by the Committee at its 3329th meeting, held on 31 October 2016, para. 6, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en);
- UN CCPR, Paper on the relationship of the Human Rights Committee with national human rights institutions, CCPR/C/106/3, 106th session (15 October–2 November 2012),



[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f106%2f3&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f106%2f3&Lang=en);

UN CED, NHRI Information Note 10th session (7-18 March 2016), [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CED\\_INF\\_10\\_24001\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1_Global/INT_CED_INF_10_24001_E.pdf);

UN CED, Rules of Procedure, CED/C/1;

UN CED, Rules of Procedure, CED/C/1;

UN CED, The relationship of the Committee on Enforced Disappearances with national human rights institutions, CED/C/6, 28 October 2014, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1\\_Global/CED\\_C\\_6\\_7527\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1_Global/CED_C_6_7527_E.pdf) ;

UN CEDAW, Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its relationship with national human rights institutions, E/CN.6/2008/CRP.1, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/StatementOnNHRI.pdf>;

UN CERD, Concluding observations on the thirteenth to seventeenth periodic reports of Jordan, adopted by the Committee at its 2166th meeting, held on 8 March 2012, para. 16, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fJOR%2fCO%2f13-17&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fJOR%2fCO%2f13-17&Lang=en);

UN CERD, General recommendation XVII on the establishment of national institutions to facilitate the implementation of the Convention, Forty-second session (1993), [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7489&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7489&Lang=en);

UN CERD, General recommendation XVII on the establishment of national institutions to facilitate the implementation of the Convention, Forty-second session (1993);

UN CERD, Rules of Procedure, CERD/C/35/Rev.3;

UN CESC, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, adopted by the Committee at its 40th meeting, held on 23 May 2014, para. 8, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en);

UN CESC, General Comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, E/C.12/1998/25, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1998%2f25&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1998%2f25&Lang=en);

UN CMW, Rules of Procedure, CMW/C/L.1 with Amendments adopted by the Committee at its second (April 2005) session (HRI/GEN/3/Rev.3);

UN CMW, Statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families on cooperation with national human rights institutions adopted on 21 April 2016 during the 24th session of the Committee;

- UN CMW, Statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families on cooperation with national human rights institutions adopted on 21 April 2016 during the 24th session of the Committee, para. 3, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CMW\\_STA\\_8065\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CMW_STA_8065_E.pdf);
- UN Commission of Human Rights, Resolution 2005/74, [http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-74.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-74.doc);
- UN Commission on Human Rights, “Report of the International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights,” E/CN.4/1992/43;
- UN Commission on Human Rights, “Report of the Secretary-General submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1998/55”, E/CN.4/1999/95, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/108/11/PDF/G9910811.pdf?OpenElement>;
- UN Commission on Human Rights, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 23 January 1992, E/CN.4/1992/43/ADD.1;
- UN Commission on Human Rights, *Report of the 2nd International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Tunis, 13–17 December 1993, 23 December 1993*, E/CN.4/1994/45;
- UN Commission on Human Rights, Resolution 1992/54 of 3 March 1992;
- UN Commission on Human Rights, Resolution 1999/72;
- UN Commission on Human Rights, Resolution 2004/75, <http://www.refworld.org/docid/43f31388c.html>;
- UN Commission on Human Rights, Resolution 23 (XXXIV) of 8 March 1978;
- UN Commission on Human Rights, Resolution 23 (XXXIV) of 8 March 1978;
- UN Commission on the Status of Women, *Short History of the Commission on the Status of Women*, <http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf>;
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comments No.2*, CRC/GC/2002/2;
- UN CRC, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention Concluding Observations: Tajikistan, CRC/C/TJK/CO/2, 2010;
- UN CRC, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Report of Canada, CRC/C/CAN/CO/3-4, 2012;
- UN CRC, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Uzbekistan, CRC/C/UZB/CO/3-4, 2013;
- UN CRC, Concluding Observations on the Second Periodic Report of Kuwait, CRC/C/KWT/CO/2, 2013;
- UN CRC, Concluding Observations on the Consolidated Third and Fourth Periodic Reports of India, CRC/C/IND/CO/3-4, 2014;

- UN CRC, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Indonesia, CRC/C/IDN/CO/3-4, 2014;
- UN CRC, Concluding Observations on the Combined Second to Fourth Periodic Reports of Guyana, CRC/C/GUN/CO/2-4, 2013;
- UN CRC, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention Concluding Observations: Ukraine, CRC/C/UKR/CO/3-4, 2011;
- UN CRC, Concluding Observations on the Combined Second and Third Periodic Reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 2017;
- UN CRPD, Informative note on the participation of organization of persons with disabilities, civil society organizations, National Human Rights institutions and independent monitoring mechanisms in the 13<sup>th</sup> session and 3<sup>rd</sup> pre-sessional working group of the Committee, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/NoteonNHRIParticipation.aspx>;
- UN CRPD, Outcome of the meeting between the Committee and national human rights institutions and independent monitoring mechanisms, CRPD/C/12/2, Annex V. Нови Пословник: CRPD/C/1/Rev.1;
- UN CRPD, Rules of Procedure, CRPD/C/1;
- UN Doc. E/CN.4/1992/43;
- UN Doc. E/CN.4/1992/43;
- UN Economic and Social Council Resolution 11(II), 21 June 1946;
- UN Economic and Social Council Resolution, Multi-year programme of work of the Commission on the Status of Women, E/RES/2016/3, 22 July 2016;
- UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights“, Report by the Secretary-General, E/CN.4/828, 10 January 1962;
- UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights“, Report by the Secretary-General, E/CN.4/828, 10 January 1962;
- UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Resolution “National Advisory Committees on Human Rights“, E/RES/772(XXX), 25 July 1960;
- UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “Local Human Rights Committees or Information Groups“, Memorandum submitted by the Secretary-General, E/CN.4/519, 27 February 1951;
- UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights“, Note by the Secretary-General, E/CN.4/791, 23 November 1959;
- UN Economic and Social Council, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights“, Note by the Secretary-General, E/CN.4/791, 23 November 1959;

UN Economic and Social Council, Resolution 2/9 of 21 June 1946 on Commission on Human Rights;

UN ECOSOC Resolution 1235 (XLII) of 6 June 1967.

UN ECOSOC Resolution 1503 (XLVIII) of 27 May 1970;

UN ECOSOC, Report of the Secretary General, “Advisory Services in the Field of Human Rights: Technical Cooperation in the Field of Human Rights”, E/CN.4/1998/92, 3 March 1998;

UN Fact Sheet No. 30/Rev.1, *The United Nations Human Rights Treaty System: An introduction to the core human rights treaties and the Treaty Bodies*, 2012, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1.pdf>;

UN General Assembly Resolution 48/141, “High Commissioner for the Promotion and Protection of all Human Rights“, 7 January 1994, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/48/141](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/141);

UN General Assembly Resolution 65/182, 21 December 2010;

UN General Assembly Resolution 66/268, “Strengthening and Enhancing the Effective Functioning of the Human Rights Treaty Body System“, 9 April 2014;

UN General Assembly Resolution 67/139, 20 December 2012;

UN General Assembly Resolution A/C.3/70/L.49/Rev.1, 2015;

UN General Assembly Resolution A/C.3/70/L.49/Rev.1;

UN General Assembly Resolution A/RES/68/171, 18 December 2013

UN General Assembly Resolution A/RES/70/163, “National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights“, 17 December 2015;

UN General Assembly, A/60/PV.72, 7, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/272/60/PDF/N0627260.pdf?OpenElement>;

UN General Assembly, A/60/PV.72;

UN General Assembly, Report of the Secretary-General on National institutions for the promotion and protection of human rights, 2001, A/56/255;

UN General Assembly, Report of the Third Committee (A/6546) on Draft International Covenants on Human Rights, 1496th plenary meeting, 16 December 1966;

UN General Assembly, Resolution 32/123 of 16 December 1977;

UN General Assembly, Resolution 34/49 on National institutions for the promotion and protection of human rights, E/CN.4/1987/37;

UN General Assembly, Resolution 48/134 of 20 December 1993;

UN General Assembly, Resolution 48/134 of 20 December 1993;

UN General Assembly, Resolution 60/251, “Human Rights Council“, 3 April 2006;

UN General Assembly, Resolution 65/281, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/65/281](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/281);

- UN General Assembly, Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ST/HR/SER.A/2 (1978);
- UN Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant Sixth periodic report of States parties Japan*, 26 April 2012, CCPR/C/JPN/6;
- UN Human Rights Council, Decision OM/7/101 - Non-cooperation of a State under Review with the Universal Periodic Review Mechanism, 4 April 2013, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/127/14/PDF/G1312714.pdf?OpenElement>;
- UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye, A/HRC/29/32, 2015;
- UN Human Rights Council, Resolution 16/21, “Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council“, 12 April 2011;
- UN Human Rights Council, Resolution 5/1, “Institution-building of the United Nations Human Rights Council“, 18 June 2007;
- UN Human Rights Council, Resolution 5/1, Rules of Procedure;
- UN Open-ended Working Group on Ageing, *Accreditation of national human rights institutions compliant with the Paris Principles to participate in the Eighth Working Session*, <https://social.un.org/ageing-working-group/nhri-eighthsession.shtml>;
- UN Open-ended Working Group on Ageing, *Modalities of participation of national human rights institutions in the work of the Open-ended Working Group on Ageing*, A/AC.278/2016/L.1, 1 December 2016;
- UN Report of the Secretary-General, Enhancing the Participation of National Human Rights Institutions in the Work of the Commission on Human Rights and its Subsidiary Bodies, E/CN.4/2005/107, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/103/92/PDF/G0510392.pdf?OpenElement>;
- UN Report of the Secretary-General, *National institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, E/CN.4/2006/101, 2006;
- UN, *Annual Meeting of the Special Procedures 2003*, 05/08/2003, UN Doc. E/CN.4/2004/4;
- UN, Committee on the Rights of the Child, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention - Concluding Observations: Jordan*, CRC/C/JOR/CO/3, 29 September 2006;
- UN, *Common Core Document forming Part of the Reports of States Parties - Uruguay*, HRI/CORE/URY/2016, 8 November 2016;
- UN, Department of Public Information, *The Guatemalan Peace Agreements*, United Nations, New York, 1998;
- UN, Press Conference by UN Deputy High Commissioner for Human Rights Flavia Pansieri in Guatemala, 22 May 2014,

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14641&LangID=E>;

- UN, Report of the Secretary General, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, A/70/347, 28 August 2015;
- UN, Report of the Secretary-General on Effective Functioning of Human Rights Mechanisms: National Institutions and Regional Arrangements, E/CN.4/2006/102, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/104/40/PDF/G0610440.pdf?OpenElement>;
- UN, Report of the Secretary-General on National institutions for the promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/2006/101, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/103/89/PDF/G0610389.pdf?OpenElement>;
- UN, Report of the Secretary-General, Enhancing the participation of national human rights institutions in the work of the Commission on Human Rights and its subsidiary bodies, E/CN.4/2005/107, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/103/92/PDF/G0510392.pdf?OpenElement>;
- UN, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review- Israel*, Addendum: Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, A/HRC/25/15/Add.1, 20 March 2014, II/A/9;
- UN, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review- Israel*, A/HRC/25/15, 19 December 2013;
- UN, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Serbia, A/HRC/23/15, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/125/18/PDF/G1312518.pdf?OpenElement>;
- UN, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Finland, A/HRC/8/24, 23 May 2008;
- UN, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Finland, A/HRC/21/8, 5 July 2012;
- UN, Statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families on cooperation with national human rights institutions adopted on 21 April 2016 during the 24th session of the Committee, para. 9, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CMW\\_STA\\_8065\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CMW_STA_8065_E.pdf);
- UN, Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993;
- UNDP, *Strengthening National Human Rights Oversight Capacity*, <http://www.undp.mn/dghr-cdnhr.html>;
- Ungar, M., *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2002;
- Union of International Associations (ed.), *Yearbook of International Organizations*, Leiden, Brill, 2014;

- UPR Mid-term reports,  
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.aspx>;
- UPR-Info, *Statistics of Recommendations*, <https://www.upr-info.org/database/statistics/index.php>;
- Van Boven, T., “The Petition System under the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination – A Sobering Balance-sheet”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, 271-287;
- Vijayshri, S., “India’s National Human Rights Commission: Strengths and Weaknesses” (149-168), In Lindsnaes Birgit, Lindholt Lone and Yigen Kristine (eds), *National Human Rights Institutions-Articles and Working Papers*, Danish Centre for Human Rights, 2001;
- Von Doussa, J., “The Protection Role of the Australian Human Rights Commission” (1-21), In Bertrand G. Ramcharan (ed), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Brill, 2005;
- Wallace, J. and T. Pagone (eds), *Rights and Freedoms in Australia*, Federation Press, Sydney, 1989;
- Weiss, T.G. and R. Wilkinson, “Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change“, *International Studies Quarterly*, 1/58, 2014, 207-15;
- Whiting, A., “Situating Suhakam: Human Rights Debates and Malaysia’s National Human Rights Commission”, *Stanford Journal of International Law*, 39/2003, 59-98;
- Wolman, A., “Protecting Victim Rights: The Role of the National Human Rights Commission of Korea”, *Journal of East Asia and International Law*, 2/2009, 457-480,
- Wolman, A., “The National Human Rights Commission of Korea and North Korean Human Rights: A Law and Policy Analysis”, *Yonsei Law Journal*, 1/4, 2013, 63-84;
- Woon-Jo, B., *A Study of the Legislative Process Behind the Law of National Human Rights Commission in the Republic of Korea*(PhD thesis), Inha University, 2002;
- World Federation of United Nations Associations, *Report of the Seminar on the Commission on Human Rights*, [www.wfuna.org/Uploads/Final%20Report%202004%20Seminar9620%2Epdf](http://www.wfuna.org/Uploads/Final%20Report%202004%20Seminar9620%2Epdf);
- Wotipka, C.M. and K. Tsutsui. “Global Human Rights and State Sovereignty: Nation-States’ Ratifications of International Human Rights Treaties, 1966-1999”, *Sociological Forum*, 4/23, 2008, 724-754;
- Wouters, J. and K. Meuwissen (eds), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Antwerp, 2013;
- Wouters, J. and K. Meuwissen, “The European Union at the UN Human Rights Council. Multilateral Human Rights Protection Coming of Age?“, *European Journal of Human Rights*, 2014, 135-172;

- Wouters, J., S. Basu and N. Bernaz, *The Role of the European Union in the Human Rights Council*, Study for the European Parliament, Directorate-General External Policies of the Union, November 2008;
- Xianming, X., Z. Liwei and Z. Wei, *National Human Rights Institutions Discussed at International Workshop*, China Society for Human Rights Studies, Beijing, 2004;
- Yeboah, N., "The Establishment of the Human Rights Council" (79-96), In Jonas von Freiesleben (ed), *Managing Change at the United Nations*, Center for UN Reform Education, 2008;
- Youngers, C., "Promoting Human Rights: NGOs and the State in Peru", In John Crabtree (ed), *Making Institutions Work in Peru*, Institute of Latin American Studies, London, 2006;
- Yuan, G., *The Paris Principles and the Establishment of a NHRI in China*, China Society for Human Rights Studies, 15 February 2017, [http://www.chinahumanrights.org/html/2017/MAGAZINES\\_0215/7330.html](http://www.chinahumanrights.org/html/2017/MAGAZINES_0215/7330.html);
- Закон о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007;
- Заштитник грађана, *Годишњи извештај за 2015. годину*, 282, <http://ombudsman.rs/attachments/article/1431/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%202.pdf>;
- Заштитник грађана, *Годишњи извештај за 2016. годину*, 90, <http://ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf>;
- Заштитник грађана, *Извештај о случајевима тзв. „несталих беба“ са препорукама*, 2010, [http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr\\_YU/izvestaji/posebnii-izvestaji/992-2010-08-03-12-03-30](http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/posebnii-izvestaji/992-2010-08-03-12-03-30);
- Заштитник грађана, Допис упућен председнику Владе, дел. бр. 7431, 3. март 2016. године;
- Заштитник грађана, Допис упућен председнику Народне скупштине, дел. бр. 6983, 29. фебруар 2016.



## Прилог 1 - Париски принципи о националним институцијама за унапређење и заштиту људских права<sup>1015</sup>

1. У надлежности националних институција је унапређење и заштита људских права.

2. Националне институције ће имати широка овлашћења, која ће детаљно бити утврђена уставом или законом, којим ће бити регулисан њихов састав и обим надлежности.

3. Националне институције ће, *inter alia*, имати одговорност да:

(а) Влади, парламенту или неком другом надлежном телу дају мишљења, препоруке, предлоге, подносе извештаје о свим питањима која се односе на унапређење и заштиту људских права до којих су дошле на саветовањима или обављањем својих дужности. Националне институције могу одлучити и да их објаве. Ова мишљења, препоруке, предлози и извештаји односе се на:

i) било које законске или административне одредбе, као и одредбе које се тичу судске организације, са циљем очувања и унапређења заштите људских права. С тим у вези, националне институције ће испитивати законске или административне одредбе које су на снази, као и нацрте и предлоге закона, и у вези са тим давати одговарајуће препоруке са циљем да ове одредбе што потпуније штите основна људска права и предлагаће, када сматрају да је то потребно, доношење нових, али и измену старих закона, као и административних мера;

ii) било који случај кршења људских права који узму у разматрање;

---

<sup>1015</sup> Усвојени као анекс Резолуције 48/134 Генералне скупштине Уједињених нација о националним институцијама за унапређење и заштиту људских права из 1993. године. Превод преузет из: Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002. Изворни текст доступан на: [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/196779/A\\_RES\\_48\\_134-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/196779/A_RES_48_134-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y).

iii) припремање извештаја о стању људских права у земљи, као и о појединачним случајевима;

iv) скретање пажње влади на случајеве кршења људских права и подношења предлога о томе шта је неопходно предузети да би се ово спречило и, када је то потребно, изражавање мишљења и ставовима и деловањима владе;

(б) Обезбеде и унапреде уједначавање националног законодавства и праксе са међународним инструментима заштите људских права које су постале саставни део правних поредака њихових земаља, као и да осигурају стварну примену,

(в) Подстичу ратификацију поменутих инструмената и њихово прихватање и обезбеде њихову примену;

(г) Дају свој допринос при састављању извештаја које су државе дужне да подносе Уједињеним нацијама и другим организацијама у оквиру породице Уједињених нација и регионалним институцијама у складу са преузетим уговорним обавезама и, када је то потребно, да о томе дају и своје мишљење, уз поштовање њихове независности;

(д) Сарађују са Уједињеним нацијама и другим организацијама у оквиру породице Уједињених нација, те са регионалним институцијама, као и националним институцијама других земаља које се баве унапређењем и заштитом људских права;

(ђ) Помажу при формулисању програма подучавања и истраживања из области заштите људских права, као и да учествују у спровођењу таквих програма у школама, универзитетима и званичним круговима;

(е) Упознају јавност са значајем људских права и борбе за њихову заштиту, посебно борбе против свих видова дискриминације и подигну ниво јавне свести, посебно путем информисања и образовања, а користећи средства јавног информисања.

## **Састав и гаранције независности и плурализма**

1. Састав националних институција и постављање њених чланова, путем избора или на други начин, биће у складу са процедуром којом су утврђене све неопходне гаранције за обезбеђење плуралистичког представљања свих друштвених снага (једног друштва), које се бави питањима унапређења заштите људских права, као што су представници:

(а) невладиних организација које се баве питањима људских права и које се боре против свих видова дискриминације, синдиката и друштвених и професионалних организација које се баве овим проблемом (као на пример, удружења правника, лекара, новинара, научника);

(б) различитих филозофских и верских удружења;

(в) универзитет и признати стручњаци;

(г) парламента;

(д) владиних тела (у случају када су укључени представници владиних тела, они имају само саветодавну улогу).

2. Националне институције ће имати унутрашњу организацију која највише одговара њиховим активностима, а посебно која одговара средствима којима располажу. Средства им омогућавају да имају особље и да обављају своје активности, а како би биле независне од владе, она не могу бити предмет финансијске контроле.

3. Да би се члановима националних институција обезбедио стабилан мандат, њихово постављање ће бити утврђено једним званичним актом којим би се утврдила дужина трајања мандата, при чему би могла бити предвиђена и могућност реизбора, водећи рачуна о томе да се обезбеди плурализам чланства.

## **Начини рада**

У оквиру својих активности, националне институције ће:

(а) слободно преузимати активности које су из њихове надлежности на захтев владе, али и без њега, на сопствену иницијативу или по притужби грађана;

(б) саслушати лица која позову и добити све неопходне информације и документа значајна за њихов рад;

(в) обратити се јавности, директно или путем медија, да би се она упознала са датим препорукама и израженим ставовима,

(г) сазивати редовне или ванредне састанке свих својих чланова;

(д) уколико је потребно, оснивати радне групе међу својим члановима и организовати локална и регионална одељења која би им помагала у обављању дужности;

(ђ) консултовати се са судским или другим органима одговорним за унапређење и заштиту људских права (посебно са омбудсманима, медијаторима и другим сличним институцијама);

(ж) због велике улоге невладиних организација у раду националних институција, развијати сарадњу са оним невладиним организацијама које се баве унапређењем и заштитом људских права, економским и социјалним развојем, борбом против расизма, заштитом рањивих група (посебно деце, радника миграната, избеглицама, лицима са посебним потребама), као и другим сличним питањима.

#### **Додатни принципи који се односе на статус комисија са квазисудском надлежношћу**

Националне институције могу бити надлежне и да поступају по притужбама грађана. Притужбе могу подносити сама заинтересована лица, трећа лица, невладине организације итд. У таквим случајевима, изузимајући оне њихове надлежности које су већ раније регулисане, дужности које су им поверене су да:

(а) пронађу најбезболнија решења проблема путем преговора, или на други начин, а у оквирима утврђеним законом или неким другим актом, уз поштовање принципа тајности;

(б) подносиоца притужбе информишу о његовим правима, посебно доступним правним средствима, и да му олакшају приступ тим правним средствима;

(в) притужбе разматрају или их упућују другим надлежним органима, у оквирима утврђеним законом;

(г) дају препоруке надлежним органима, предлажу измене закона, административних поступака, посебно у случајевима када су они створили тешкоће подносиоцу притужбе приликом остваривања његових права.

## Прилог 2 - Женевске смернице у вези са структуром и функционисањем националних институција<sup>1016</sup>

184. Ова ставка је разматрана у оквиру семинара на 16. састанку одржаном 28. септембра 1978. године. На располагању је био извештај радне групе (*NLI/WG/I*) који је обухватао смернице у вези са структуром и функционисањем националних институција, а од семинара је заражено да да сугестије у складу са резолуцијом 23 (XXXIV) Комисије за људска права.

185. Након дискусије, семинар је консензусом одобрио следеће предложене смернице:

### Семинар:

- Позивајући се на то да се у ставу 1. резолуције 23 (XXXIV) Комисије за људска права државе чланице позивају да, у складу са расположивим средствима у складу са државним законодавством и политиком, успоставе националне институције за унапређење и заштиту људских права,
- Имајући на уму, у складу са ставом 2. наведене резолуције, правне, законодавне, извршне и друге системе државе и циљ реализације и ефикасног постизања свих људских права и основних слобода, о којима је семинар донео релевантне закључке и препоруке,
- У складу са ставом 3. резолуције у ком је Комисија одлучила да се ће се семинар о националним и локалним институцијама у области људских права одржати у септембру 1978. године у оквиру програма о саветодавним услугама, би требало, као део свог задатка, да укаже на могуће смернице у вези са структуром и функционисањем националних институција, на основу одредба резолуције и њеног анекса,
- Предлаже следеће смернице за функционисање и структуру нових националних институција које владе могу одлучити да установе, као и постојећих националних институција, које обухватају сва владина и државна тела која се баве унапређењем и заштитом људских права:

---

<sup>1016</sup> Превод аутора. Изворник: United Nations, Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ST/HR/SER.A/2 (1978).

## I. Функције

### (a) Националне институције као извор релевантних информација за владу, државе чланице и грађане те државе у погледу питања која се тичу људских права.

- (1) Националне институције би требало да подрже националне, регионалне и локалне конференције као део прикупљања чињеница и као методе за достављање информација одређеним публикама.
- (2) Националне институције би требало да прикупљају, састављају и шире информације у вези са људским правима, законима и судским одлукама у вези са њима, као и различитим процедурама које су на располагању за њихово унапређење и заштиту.
- (3) Националне институције би требало, у оквиру својих статута и надлежности, да примају притужбе и информације директно из свих извора, индивидуалних или групних и не би требало да постоје било каква ограничења у погледу поднесака националним институцијама.
- (4) Националне институције би требало да примају и достављају информације у вези са људским правима користећи одговарајућа и непристрасна средства масовне комуникације путем медија и штампе.
- (5) Националне институције би требало да објављују и достављају периодичне извештаје о својим активностима, налазима и препорукама у области људских права државним органима, укључујући и резултате упита и спроведених истрага, обезбеђених правних лекова и других активности, предмета и одлука које се тичу људских права током релевантног периода.
- (6) Националне институције би требало, у оквиру својих статута и надлежности, да служе као центри за информације посебно у вези са облашћу људских права.
- (7) Националне институције би требало активно да дају публицитет текстовима о основним људским правима.

### (b) Помоћ у образовању јавног мњења у погледу свести и поштовања људских права

- (8) Националне институције би требало да обавештавају јавност, посебно појединце или групе појединаца, или удружења било које врсте, о природи људских права заснованих на било ком принципу наведеном у Универзалној

декларацији о људским правима, или на други начин садржаним у националном законодавству. Националне институције би требало да саветују јавност о начинима остваривања њихових права у складу са националним законодавством.

(9) Националне институције би требало да обезбеде да грађани буду упознати са својим правима и правима других људи и требало бу да им помажу у вези са заштитом и остваривањем тих права.

(10) Националне институције би требало да покрену јавно мњење у својим државама против грубих и масовних кршења људских права, и посебно против практиковања апартхејда, расизма и геноцида.

(11) Националне институције би требало да промовишу поштовање владавине права. У том смислу, оне би требало да промовишу мере којима се гарантује и штити независност и непристрасност правосуђа, а такође се гарантује и штити независност адвоката у погледу њиховог заступања било ког клијента или у било ком предмету.

(12) У унапређењу људских права и едукацији јавног мњења у вези са тим правима, националне институције би требало да укључе своје напоре у борбу против неписмености.

(13) Националне институције укључене у унапређење људских права би требало да структуришу своје активности у складу са националним, политичким, економским и социјалним условима и историјским и културним традицијама сваке нације, међутим, радећи то, националне институције не смеју да одступају од принципа наведених у Универзалној декларацији о људским правима.

(14) Националне институције би требало да сарађују са образовним институцијама, синдикатима и другим одговарајућим удружењима и масовним медијима када та сарадња резултира даљим унапређењем људских права и основних слобода.

(15) Националне институције би требало да играју значајну улогу у имплементацији едукативних програма који се тичу људских права у духу принципа формулисаних у Финалном документу међународног конгреса о учењу о људским правима, који је организовао UNESCO у Бечу у периоду 12-16.



септембра 1978. године. У том смислу, они би требало да уложе посебне напоре у циљу широког распрострањивања овог и других важних докумената.

(16) Националне институције би требало да помажу у пружању правне помоћи онима којима је она неопходна. Они би требало да развију ефикасна средства за пружање правне помоћи својим држављанима којима је ускраћен приступ правном заступању у страним државама.

(17) Главни задатак националних институција у области људских права би требало да буде промоција имплементације права на самоопредељење и националну независност, и спровођење рекламних програма који се фокусирају на ово право на начин на који је оно дефинисано у инструментима Уједињених нација о људским правима.

(18) Националне институције би требало да буду вођене принципом да држава има основну, али не искључиву одговорност и обавезу за заштиту људских права, имајући на уму права појединца како је дефинисано Универзалном декларацијом о људским правима.

(19) Националне институције би требало да активно промовишу и помажу у унапређивању едукације на тему људских права на свим нивоима, да обезбеде да учење о људским правима буде део наставног плана и програма у свим формалним образовним установама и неформалном образовању ван школа. Националне институције би требало да подржавају регионалне, националне и локалне програме којима се људска права примењују на свакодневни живот и да обезбеђују основно образовање грађана о праву. Треба промовисати посебне течајеве за групе професионалаца, нарочито за запослене у полицији и они треба да буду саставни део војне и полицијске обуке.

(20) Систематски програми едукације и истраживања од стране националних институција би требало да обухватају мере услед којих се мењају ставови који штете заштити људских права. Елиминисање дискриминације и предрасуда би требало да буде међу циљевима тих програма.

(21) Националне институције би требало, у оној мери у којој је то могуће, да буду на располагању и помогну појединцима, групама појединаца или одређеним удружењима свих врста, посебно у погледу заштите права особа

лишених људских права која су дефинисана Универзалном декларацијом о људским правима, међународним пактовима о људским правима и другим релевантним инструментима Уједињених нација.

(22) Националне институције би требало да сарађују са слободним и одговорним медијима.

(c) Узимање у обзир, разматрање и давање препорука у оквиру овлашћења, у погледу свих конкретних ситуација које могу постојати у држави а које влада може одлучити да им повери

(23) Националне институције за људска права би требало да обухватају независне агенције које се баве откривањем чињеница а које су основане у складу са законом. Оне би требало да буду овлашћене, у оквиру својих статута и надлежности, да испитују притужбе којима се тврди да су грађани лишени основних права.

(24) Националне институције би требало да буду овлашћене, у оквиру устава и својих надлежности, да утврђују начине за отклањање пропуста у појединачним случајевима кршења људских права.

(25) Током вршења функција проналажења чињеница, помирења или обештећења, националне институције би требало у спровођењу истраге да буду подстакнуте да, у складу са поступцима прописаним законом, узимају у обзир све околности које утичу на људска права на националном нивоу, да позивају сведоке и имају приступ релевантним доказима.

(d) Саветовање о свим питањима која се тичу људских права која се с времена на време упућују тим институцијама од стране њихове владе

(26) Националне институције би требало да, у оквиру устава и својих надлежности, врше периодичне прегледе законских и административних система како би предлагали одговарајућа унапређења која су релевантна за унапређење људских права.

(27) Националне институције би требало да промовишу унапређене процедуре за заштиту људских права у контексту установљених правосудних процедура.

(28) Националне институције би требало да буду лако доступне и требало би да играју истакнуту улогу као консултанти о свим питањима која се тичу људских права на националном нивоу.

(29) Националне институције би требало да разматрају и дају релевантне предлоге надлежним националним органима у вези са људским правима у спровођењу правде, без утицаја на независност правосуђа.

(е) Испитивање и стално разматрање статуса законодавства, судских одлука и административних околности за унапређење људских права и припрему и достављање периодичних извештаја, у овом контексту, у прописаним интервалима, одговарајућим административним органима које одређује влада одређене државе  
чланице

(30) Националне институције би требало да разматрају законске промене и прегледају законе и политике своје владе у погледу дискриминације на основу расе, боје коже, пола, језика, религије, политичких и других ставова, националног и друштвеног порекла, имовинског стања, рођења и другог статуса.

(31) Националне институције би требало да разматрају:

(i) законодавне императиве за администрацију;

(ii) подређено и делегирано законодавство;

(iii) налазе парламентарних и других комисија за истраживања,

узимајући у обзир промоцију принципа једнакости и недискриминације у раду законодавних, извршних и административних органа.

(32) Националне институције би требало да промовишу укључивање одредаба о људским правима у националне уставе.

(33) Националне институције би требало да промовишу мере за отклањање пропуста у случају незаконитих одлука извршне власти.

(34) Националне институције би требало да промовишу реализацију економског, друштвеног и културног развоја погодног за ефикасније уживање људских права.

(35) Националне институције би требало да разматрају и доприносу процесу израде закона којима се штите људска права и основне слободе.

(36) Националне институције би требало да промовишу заштитне законске мере против произвољног одступања од уставних одредаба у ванредном стању.

(37) Националне институције би требало да промовишу заштиту права особа које припадају осетљивим групама као што је домородачко становништво, националне, етничке или језичке мањине, мигранти и њихове породице, итд.

(38) Националне институције би требало да охрабрују рано потврђивање међународних инструмената у области људских права.

(f) Вршење свих функција које влада једне државе чланице жели да им додели у вези са својим дужностима у складу са оним међународним конвенцијама у области људских права којим је држава приступила

(39) Националне институције би требало да пружају помоћ националним владама да испуњавају задатак припреме извештаја које тражи међународна заједница у складу са системима извештавања прописанима различитим међународним инструментима о људским правима.

(40) Националне институције би требало да, посредством одговарајућих канала, сарађују са Уједињеним нацијама, специјализованим агенцијама, као и са међувладиним организацијама како би обезбедиле промоцију људских права и проток информација између Уједињених нација и невладиних организација у области људских права.

(41) Националне институције би требало да олакшају истраживање које се врши с циљем усклађивања националног законодавства са стандардима дефинисаним у Универзалној декларацији о људским правима, међународним пактовима о људским правима и другим међународним инструментима.

## II. Структура

(42) Националне институције би требало да буду тако организоване да укључују све делове популације у процес доношења одлука у вези са људским правима.

(43) Националне институције за људска права би требало да буду државни органи или тела у складу са уставима или законима релевантних држава чланица.

(44) У складу са уставима и законима држава чланица, националне институције би требало да буду основане као самостална, непристрасна, законска тела.

(45) Националне институције би у свом чланству да рефлектују што шири спектар друштва.

(46) Именовање у националне институције би требало да буде на одређено време и особе које буду на тај начин именоване не би требало да буду разрешене произвољним одлукама и без доброг разлога.

(47) Националне институције би требало да имају адекватне тимове запослених како би се обезбедило ефикасно вршење њихових законом дефинисаних функција.

(48) Националне институције би требало да раде редовно и нуде директан приступ јавности или државним институцијама.

(49) Националне институције би требало да, у одговарајућим случајевима, имају локалне или регионалне саветодавне органе који има помажу у вршењу функција. Када год је то могуће, ова тела би требало да објављују јавно доступне извештаје националним институцијама.

(50) Када год је то могуће, националне институције би требало да буду установљене као локални органи који се састоје од особа које су упознате са локалним проблемима.

## Поглавље VI

### УСВАЈАЊЕ ИЗВЕШТАЈА И ЗАВРШЕТАК СЕМИНАРА

186. Овај извештај је усвојен на завршном састанку семинара одржаном 29. септембра 1978. године. Истог дана, семинар је усвојио „Посвећеност и обавезивање у Женеви”, текст који је дат као анекс овог документа.

187. На истом састанку је завршну реч дао г. Тео Ц. ван Бовен, директор Одсека за људска права.

### Анекс

#### ПОСВЕЋЕНОСТ И ОБАВЕЗИВАЊЕ У ЖЕНЕВИ

На састанку одржаном у Женеви у периоду од 18 до 29. септембра, Семинар Уједињених нација о националним и локалним институцијама за унапређење и заштиту људских права, у складу са резолуцијом Генералне скупштине 32/123 од 16. децембра 1977. године, а поводом прославе тридесетогодишњице Универзалне декларације о људским правима,

Препознаје стални значај основних истина наведених у уводу Универзалне декларације о људским правима у којој се наводи следеће: „Ову Универзалну декларацију о људским правима као заједнички стандард који треба да постигну сви народи и све нације да би сваки појединац и сваки орган друштва, имајући ову Декларацију стално на уму, тежио да учењем и васпитавањем допринесе поштовању ових права и да поступним унутрашњим и међународним мерама обезбеди њихово опште стварно признање и поштовање како међу народима самих држава чланица, тако и међу народима оних територија које су под њиховом управом”.

Потврђује потпуну и непристрасну подршку и пуну посвећеност идејама и принципима дефинисаним у Универзалној декларацији о људским правима, и

Обавезује се да ће интензивирати и унапредити напоре у циљу испуњавања свих обавеза дефинисаних у Универзалној декларацији о људским правима од стране држава чланица.

## Прилог 3 - Листа институција акредитованих од стране Глобалне алијансе националних институција за људска права<sup>1017</sup>

### Статус акредитације закључно са 24. јануаром 2017.

У складу са Париским принципима и Статуом GANHRI-ја, користе се следећа класификација институција:

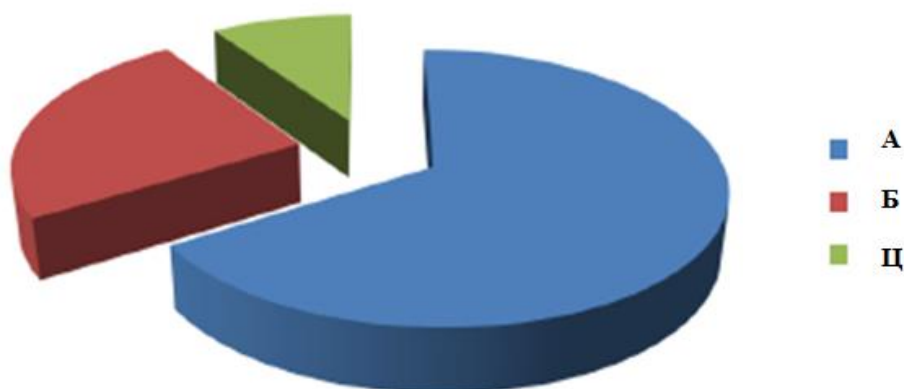
- А Усклађена са Париским принципима;
- Б Није у потпуности усклађена са Париским принципима;
- Ц Неусклађена са Париским принципима.

А\*: Ова категорија је представљала условну акредитацију у А статусу (са резервом). Иако више није у употреби, и даље се може наћи код институција које нису у скорије време пролазиле кроз реакредитацију. Исто се односи на статус Ц, који више није у употреби.

Табела 19 - Број акредитованих националних институција, по статусима

Статус	Број акредитованих
А статус	74
Б статус	33
Ц - без статуса	10
<b>укупно</b>	<b>117</b>

Графикон 2 - Однос акредитованих институција у различитим статусима



<sup>1017</sup> Превод аутора. Изворник доступан на:  
<http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20.pdf>. Листа се редовно ажурира.

Табела 20 - Институције са „А“ статусом

	држава назив институције на српском назив на језику у којем се води у GANHRI-ју	статус	година последње акредитације
<i>Азија и Пацифик</i>			
1.	<b>Авганистан</b> Независна комисија за људска права Independent Human Rights Commission	A	октобар 2014.
2.	<b>Аустралија</b> Аустралијска комисија за људска права: Australian Human Rights Commission	A	новембар 2016.
3.	<b>Индија</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	A	мај 2011.
4.	<b>Индонезија</b> Национална комисија за људска права National Commission on Human Rights (Komnas HAM)	A	март 2014 – А*
5.	<b>Јордан</b> Национални центар за људска права National Centre for Human Rights	A	новембар 2016.
6.	<b>Малезија</b> Комисија за људска права Human Rights Commission (SUHAKAM)	A	новембар 2015.
7.	<b>Монголија</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	A	октобар 2014.
8.	<b>Непал</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	A	октобар 2014.
9.	<b>Нови Зеланд</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	A	мај 2016.
10.	<b>Филипини</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	A	март 2012.
11.	<b>Катар</b> Национални комитет за људска права National Human Rights Committee	A	новембар 2015.
12.	<b>Република Кореја</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	A	мај 2016.
13.	<b>Самоа</b> Канцеларија Омбудсмана Office of the Ombudsman	A	мај 2016.
14.	<b>Палестина</b> Независна комисија за људска права Independent Commission for Human Rights	A	новембар 2015.
15.	<b>Источни Тимор</b> Омбудсман за људска права и правду Provedoria for Human Rights and Justice	A	новембар 2013.
<i>Африка</i>			



1.	<b>Бурунди</b> Национална независна комисија за људска права Commission nationale indépendante des droits de l'homme	A	новембар 2016. <sup>1018</sup>
2.	<b>Камерун</b> Национална комисија за људска права и слободе National Commission on Human Rights and Freedoms	A	март 2010. <sup>1019</sup>
3.	<b>Египат</b> Национални савет за људска права National Council for Human Rights	A	октобар 2006. <sup>1020</sup>
4.	<b>Гана</b> Комисија за људска права и административну правду Commission on Human Rights and Administrative Justice	A	март 2014.
5.	<b>Кенија</b> Национална комисија за људска права National Commission on Human Rights	A	октобар 2014.
6.	<b>Малави</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	A	новембар 2016.
7.	<b>Мауританија</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l'homme	A	мај 2011. <sup>1021</sup>
8.	<b>Маурицијус</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l'homme	A	октобар 2014.
9.	<b>Мароко</b> Национални савет за људска права Conseil national des droits de l'homme	A	новембар 2015.
10.	<b>Намибија</b> Канцеларија Омбудсмана Office of the Ombudsman	A	мај 2011. <sup>1022</sup>
11.	<b>Нигерија</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	A	новембар 2016.
12.	<b>Руанда</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	A	мај 2013.

<sup>1018</sup> Поткомитет препоручио да буде акредитована у Б статусу: дато јој годину дана да достигне потпуну усклађеност са Париским принципима.

<sup>1019</sup> Март 2015 – одложено разматрање за прву седницу 2016; мај 2016 – одложено разматрање за другу седницу 2016; новембар 2016 – одложено за март 2017.

<sup>1020</sup> Октобар 2011 – одложено за мај 2012; новембар 2012 – одложено за мај 2013; мај 2013 – одложено за новембар 2013; новембар 2013 – одложено; новембар 2015 – одложено за другу седницу 2016; новембар 2016 – одложено за март 2017.

<sup>1021</sup> Новембар 2016 – одложено разматрање за другу седницу 2017.

<sup>1022</sup> Новембар 2016 – одложено разматрање за другу седницу 2017.

13.	<b>Сијера Леоне</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	A	мај 2016.
14.	<b>Јужна Африка</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	A	новембар 2012.
15.	<b>Танзанија</b> Комисија за људска права и добру управу Commission for Human Rights and Good Governance	A	октобар 2011 – А* <sup>1023</sup>
16.	<b>Того</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l’homme	A	мај 2013.
17.	<b>Уганда</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	A	мај 2013.
18.	<b>Замбија</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	A	октобар 2011. <sup>1024</sup>
19.	<b>Зимбабве</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	A	мај 2016.
<i>Америка</i>			
1.	<b>Аргентина</b> Заштитник грађана Defensoría del Pueblo	A	октобар 2011. <sup>1025</sup>
2.	Боливија Заштитник грађана Defensor del Pueblo	A	март 2012.
3.	<b>Канада</b> Канадска комисија за људска права Canadian Human Rights Commission	A	мај 2016.
4.	<b>Чиле</b> Национални институт за људска права Instituto Nacional de Derechos Humanos	A	новембар 2012.
5.	<b>Колумбија</b> Заштитник грађана Defensoría del Pueblo	A	март 2012 – А*
6.	<b>Костарика</b> Заштитник грађана Defensoría de los Habitantes	A	новембар 2016.
7.	<b>Еквадор</b> Заштитник грађана Defensor del Pueblo	A	март 2015.
8.	<b>Салвадор</b> Омбудсман за људска права Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	A	новембар 2016.
9.	<b>Гватемала</b> Омбудсман за људска права Procuraduría de los Derechos Humanos	A	мај 2013.
	<b>Хаити</b>	A	новембар 2013.

<sup>1023</sup> Новембар 2016 – одложено разматрање за другу седницу 2017.

<sup>1024</sup> Новембар 2016 – одложено разматрање за другу седницу 2017.

<sup>1025</sup> Новембар 2016 – одложено разматрање за другу седницу 2017.

10.	Канцеларија заштитника грађана Office for the Protection of Citizens		
11.	<b>Мексико</b> Национална комисија за људска права Comisión Nacional de los Derechos Humanos	A	новембар 2016.
12.	<b>Никарагва</b> Омбудсман за људска права Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	A	мај 2011. <sup>1026</sup>
13.	<b>Панама</b> Заштитник грађана Defensoría del Pueblo	A	новембар 2012.
14.	<b>Перу</b> Заштитник грађана Defensoría del Pueblo	A	март 2012.
15.	<b>Уругвај</b> Национална комисија за људска права и заштитник грађана Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	A	мај 2016.
<b><i>Европа</i></b>			
1.	<b>Албанија</b> Народни адвокат People's Advocate	A	октобар 2014.
2.	<b>Јерменија</b> Бранилац људских права Human Rights Defender	A	мај 2013.
3.	Азербејџан Комесар (Омбудсман) за људска права : Human Rights Commissioner (Ombudsman)	A	март 2012.
4.	<b>Босна и Херцеговина</b> Институција омбудсман за људска права Institute of Human Rights Ombudsmen	A	октобар 2010. <sup>1027</sup>
5.	<b>Хрватска</b> Омбудсман Ombudsman	A	мај 2013.
6.	<b>Данска</b> Дански институт за људска права Danish Institute for Human Rights	A	новембар 2012.
7.	<b>Финска</b> Финска национална институција за људска права Finnish National Human Rights Institution	A	октобар 2014.
8.	<b>Француска</b> Национална консултативна комисија за људска права Commission nationale consultative des droits de l'homme	A	мај 2013.
9.	<b>Грузија</b> Канцеларија заштитника грађана Public Defender's Office	A	мај 2013.

<sup>1026</sup> Новембар 2016 – одложено разматрање за другу седницу 2017.

<sup>1027</sup> Новембар 2016 – одложено разматрање за другу седницу 2017.

10.	<b>Немачка</b> Немачки институт за људска права German Institute for Human Rights	A	новембар 2015.
11.	<b>Грчка</b> Национална комисија за људска права National Commission for Human Rights	A	март 2010 – A* <sup>1028</sup>
12.	<b>Мађарска</b> Комесар за основна права Commissioner for Fundamental Rights	A	октобар 2014.
13.	<b>Ирска</b> Ирска комисија за људска права и равноправност Ireland: Irish Human Rights and Equality Commission	A	новембар 2014.
14.	<b>Летонија</b> Омбудсман Ombudsman of the Republic of Latvia	A	март 2015.
15.	<b>Луксембург</b> Консултативна комисија за људска права Commission consultative des droits de l'homme	A	новембар 2015.
16.	<b>Холандија</b> Холандски институт за људска права Netherlands Institute for Human Rights	A	март 2014.
17.	<b>Пољска</b> Заштитник људских права Human Rights Defender	A	октобар 2012.
18.	<b>Португал</b> Омбудсман правде Provedor de Justiça	A	новембар 2012.
19.	Руска Федерација Комесар за људска права у Руској Федерацији Commissioner for Human Rights in the Russian Federation	A	октобар 2014.
20.	<b>Србија</b> Заштитник грађана Protector of Citizens	A	март 2015.
21.	<b>Шпанија</b> Заштитник грађана El Defensor del Pueblo	A	новембар 2012.
22.	<b>Украјина</b> Украјински парламентарни комесар за људска права Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights	A	октобар 2014.
<b>Уједињено Краљевство:</b>			
23.	<b>Велика Британија</b> Комисија за људска права и равноправност Equality and Human Rights Commission	A	новембар 2015.
24.	<b>Северна Ирска</b> Комисија за људска права	A	мај 2016.

<sup>1028</sup> Март 2015 – одложено разматрање за прву седницу 2016; мај 2016 – Поткомитет препоручио да буде акредитована у Б статусу: дато јој годину дана да достигне потпуну усклађеност са Париским принципима.

	Human Rights Commission		
25.	<b>Шкотска</b> Шкотска комисија за људска права Scottish Human Rights Commission	A	март 2015.

Табела 21 - Институције са „Б“ статусом

	<b>држава назив институције на српском назив на језику у којем се води у GANHRI-ју</b>	<b>статус</b>	<b>година последње акредитације</b>
<i><b>Америка</b></i>			
1.	<b>Хондурас</b> Национална комисија за људска права Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	Б	мај 2016.
2.	<b>Венецуела</b> Заштитника грађана Defensoría del Pueblo	Б	октобар 2016.
<i><b>Азија и Пацифик</b></i>			
1.	<b>Бахреин</b> Национална институција за људска права National Institution for Human Rights	Б	мај 2016.
2.	<b>Бангладеш</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	Б	мај 2015.
3.	<b>Ирак</b> Висока комисија за људска права High Commission for Human Rights	Б	март 2015.
4.	<b>Шри Ланка</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	Б	март 2009.
5.	<b>Малдиви</b> Комисија за људска права Human Rights Commission	Б	март 2010.
6.	<b>Мјанмар</b> Национална комисија за људска права Мјанмара Myanmar National Human Rights Commission	Б	новембар 2015.
7.	<b>Оман</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	Б	новембар 2013.
8.	<b>Тајланд</b> Национална комисија за људска права National Human Rights Commission	Б	новембар 2015.
<i><b>Централна Азија</b></i>			
1.	<b>Казахстан</b> Комесар за људска права The Commissioner for Human Rights	Б	март 2012.
2.	<b>Киргистан</b> Омбудсман The Ombudsman	Б	март 2012.
3.	<b>Тацикистан</b> Омбудсман за људска права The Human Rights Ombudsman	Б	март 2012.
<i><b>Африка</b></i>			

1.	<b>Алжир</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l'homme	Б	октобар 2010.
2.	<b>Чад</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l'homme	Б	новембар 2009.
3.	<b>Конго</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l'homme	Б	октобар 2010.
4.	<b>Обала Слоноваче</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l'homme	Б	мај 2016.
5.	<b>Либија</b> Национални савет уа грађанске слободе и људска права National Council for Civil Liberties and Human Rights	Б	октобар 2014.
6.	<b>Мали</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l'homme	Б	март 2012.
7.	<b>Сенегал</b> Сенегалски комитет за људска права Comité sénégalais des droits de l'homme	Б	новембар 2012.
8.	<b>Тунис</b> Виши одбор за људска права и основне слободе Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales	Б	новембар 2009.
9.	<b>Етиопија</b> Комисија за људска права Етиопије Ethiopian Human Rights Commission	Б	новембар 2013.
<b><i>Европа</i></b>			
1.	<b>Аустрија</b> Панел омбудсмана Аустрије The Austrian Ombudsman Board	Б	мај 2011.
2.	<b>Бугарска</b> Комисија за заштиту од дискриминације Commission for Protection Against Discrimination	Б	октобар 2011.
3.	<b>Бугарска</b> Омбудсман The Ombudsman	Б	октобар 2011.
4.	<b>Кипар</b> Комесар за администрацију и људска права Commissioner for Administration and Human Rights	Б	новембар 2015.
5.	<b>Македонија</b> Омбудсман The Ombudsman	Б	октобар 2011.
6.	<b>Молдавија</b> Центар за људска права Human Rights Centre	Б	новембар 2009.
7.	<b>Црна Гора</b> Заштитник људских права и слобода Protector of Human Rights and Freedoms	Б	мај 2016.
8.	<b>Норвешка</b> Норвешки центар за људска права Norwegian Centre for Human Rights	Б	новембар 2012.
9.	<b>Словачка</b> Национални центар за људска права National Centre for Human Rights	Б	март 2014.

10.	<b>Словенија</b> Омбудсман за људска права Human Rights Ombudsman	Б	март 2010.
11.	<b>Шведска</b> Омбудсман за равноправност Equality Ombudsman	Б	мај 2011.

Табела 22 - Институције са „Ц“ статусом

	<b>држава</b> <b>назив институције на српском</b> <b>назив на језику у којем се води у GANHRI-ју</b>	<b>статус</b>	<b>година</b> <b>последње</b> <b>акредитације</b>
<i><b>Африка</b></i>			
1.	<b>Бенин</b> Комисија за људска права Бенина Commission béninoise des droits de l'homme	Ц	2002.
2.	<b>Мадагаскар</b> Национална комисија за људска права Commission nationale des droits de l'homme	Ц	октобар 2006.
<i><b>Америка</b></i>			
1.	<b>Антига и Бермуда</b> Канцеларија Омбудсмана Office of the Ombudsman	Ц	2001.
2.	<b>Барбадос</b> Канцеларија Омбудсмана Office of the Ombudsman	Ц	2001.
3.	<b>Порторико</b> Канцеларија Омбудсмана Комонвелта Порторико Oficina del Procurador del Ciudadano del Estado Libre Asociado de Puerto Rico	Ц	март 2007.
<i><b>Азија и Пацифик</b></i>			
1.	<b>Посебни административни регион Кине Хонг Конг</b> Комисија за равноправне прилике Equal Opportunities Commission	Ц	2000.
2.	<b>Иран</b> Исламска комисија за људска права Commission islamique des droits de l'homme	Ц	2000.
<i><b>Европа</b></i>			
1.	<b>Румунија</b> Румунски институт за људска права Romanian Institute for Human Rights	Ц	март 2011.
2.	<b>Швајцарска</b> Федерална комисија за питања жена Commission fédérale pour les questions féminines	Ц	март 2009.
3.	<b>Швајцарска</b> Федерална комисија против расизма Federal Commission Against Racism	Ц	март 2010.

## Биографија аутора

Лука Глушац рођен је 1987. године у Београду. Основне академске студије завршио је на Факултету безбедности Универзитета у Београду (2010), док је као стипендиста Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) 2012. године завршио мастер студије међународне безбедности на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. На Деветом националном студентском такмичењу из међународног хуманитарног права одржаног 2010. године освојио је друго место. Током 2012/13. године, завршио је основни програм дипломатске обуке на Дипломатској академији Министарства спољних послова Републике Србије. Докторске студије уписао је 2014/15. године на Факултету политичких наука. Прве две године студија био је стипендиста ОЕБС-а.

Од 2011. године запослен је у Стручној служби Заштитника грађана Републике Србије. Током 2018. године, шест месеци је био ангажован у Канцеларији Високог комесара Уједињених нација за људска права (ОНСНР) у Женеви (Швајцарска).

Објавио је више од 15 радова у научним и стручним часописима, у земљи и иностранству, на српском и енглеском језику. За предмет дисертације посебно су релевантни следећи радови:

- „Assessing the Relationship between Parliament and Ombudsman: Evidence from Serbia (2007–2016)“, *The International Journal of Human Rights*, 2018, First View, doi: 10.1080/13642987.2018.1513400, ISSN 1364-2987 (Print) 1744-053X (Online) (M24)
- „Local Public Libraries as Human Rights Intermediaries“, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2/36, 2018, 133-151, doi: 10.1177/0924051918772968, ISSN 09240519 (M23)
- „National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services“, *Journal of Human Rights Practice*, 1/10, 2018, 58–82, doi: 10.1093/jhuman/huy002, Online ISSN 1757-9627, Print ISSN 1757-9619 (M23)
- „Место и улога Заштитника грађана (Омбудсмана) у процесу приступања Републике Србије Европској унији“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 17/2017, 53-72, ISSN 1820-6700, UDC 351.941, 339.923:061.1EU (M51)
- „Делегација у међународним односима: принципал-агент приступ“, *Култура полиса*, 30/2016, 259-272, ISSN 1820-4589, УДК 341.1/.8:341.24 (M51)



- „Европска унија пред Саветом Уједињених нација за људска права“, *Европско законодавство*, 56-57/2016, 410-428, УДК: 341.123.04+341.231.14(4-672EU) (M52)
- „Развој националних институција за људска права“ (265-301), у Ђорђе Стојановић и Младен Лишанин (прир.), *Србија и институционални модели јавних политика: проблеми и перспективе*, Институт за политичке студије, Београд, 2016, ISBN 978-86-7419-285-6, УДК 341.231.14:316.334.3+351.941(100)“1945/2015“ (M45)
- “Protecting the Rights of Refugees in Transit Countries: What Role for National Human Rights Institutions (NHRIs)?” (65-72), In Svetlana Stanarević, Ivica Đorđević and Vanja Rokvić (eds), *The 3rd International Academic Conference on Human Security*. University of Belgrade - Faculty of Security Studies, 2016, ISBN 978-86-80144-09-2, UDK 341.232-054.73 (M33)
- „Заштитник грађана Републике Србије – појашњења неких честих непознаница“, *Iustitia*, 3/2015, 50-55, ISSN 2406-2103 (са С. Јанковић)

## Изјава о ауторству

Потписани **Лука Глушац**

број уписа **1090**

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**Развој националних институција за људска права и њихов однос са  
Уједињеним нацијама**

- 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 ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

**Потпис докторанда**

У Београду, 4. јула 2018.

---

Лука Глушац

## **Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора **Лука Глушац**

Број уписа **1090**

Студијски програм **Докторске академске студије политикологије -  
Међународне и европске студије**

Наслов рада **Развој националних институција за људска права и њихов  
однос са Уједињеним нацијама**

Ментор **проф. др Дејан Миленковић**

Потписани **Лука Глушац**

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива 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.

**Потпис докторанда**

У Београду, 4. јула 2018.

---

Лука Глушац

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

**Развој националних институција за људска права и њихов однос са Уједињеним нацијама**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

**Потпис докторанда**

У Београду, 4. јула 2018.

\_\_\_\_\_  
Лука Глушац

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.