

UDK 341.231.14

Biblid 0543-3657, 74 (2023)

Год. LXXIV, бр. 1188, стр. 29–54

Прегледни научни рад

Примљен: 27.2.2023.

Прихваћен: 12.5.2023.

doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2023.74.1188.2

CC BY-SA 4.0

Лука ГЛУШАЦ¹

Развој концепта националних институција за људска права: од Женевских смерница до Париских принципа²

САЖЕТАК

Овај рад тежи осветљавању еволутивног пута концепта националних институција за људска права. Оне су данас присутне у преко сто држава света, са посебним статусом у систему Уједињених нација. Ипак, домаћа литература се није бавила тиме како је до таквог развоја дошло. Стога овај рад покушава да допринесе попуњавању те празнине, представљајући и критички се односећи према кључној фази развоја концепта националних институција за људска права, од усвајања Женевских смерница 1978. године до доношења Париских принципа 1991. године, те њиховог утемељења кроз одлуке органа УН. Посебна пажња посвећује се моделима националних институција, као и поступку акредитације ових институција, јединственог у систему УН.

Кључне речи: националне институције за људска права, људска права, Уједињене нације, омбудсман, Женевске смернице, Париски принципи.

¹ Научни сарадник, Институт за филозофију и друштвену теорију Универзитета у Београду, e-mail: luka.glusac@instifdt.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-7597-6839>.

² Рад је реализован уз подршку Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научно-истраживачког рада. Овај рад настао је на основу докторске дисертације „Развој националних институција за људска права и њихов однос са Уједињеним нацијама“, одбрањене 2018. године на Факултету политичких наука Универзитета у Београду.

The Evolution of The Concept of National Human Rights Institutions: From The Geneva Guidelines to The Paris Principles

SUMMARY

This article illuminates the evolutionary path of the concept of national human rights institutions (NHRIs). Today, NHRIs are present in over a hundred countries around the world, with special status in the United Nations system. However, only a small amount of literature has dealt with what led to such a development. This article aims to fill that gap, especially in Serbian and regional literature. Therefore, it critically considers the key phases of the development of the NHRI concept, namely, from the adoption of the Geneva Guidelines in 1978 to the adoption of the Paris Principles in 1991 and their later embedding in the UN system through the decisions of UN bodies. Special attention is given to the models of NHRIs and the accreditation procedures of these institutions, which are unique in the UN system.

Keywords: national human rights institutions, human rights, United Nations, ombudsman, Geneva Guidelines, Paris Principles.

Увод

Националне институције за људска права (енг. *national human rights institutions; NHRI*) данас постоје у преко 100 држава, најчешће у облику парламентарних омбудсмана и националних комисија за људска права. Многе од њих, посебно у постсоцијалистичкој Европи, Латинској Америци и Африци, подигнуте су на ранг уставних институција. Поред тога, иако су у питању државни органи држава чланица УН, националне институције за људска права добиле су посебна права у механизмима УН за људска права, нарочито пред уговорним телима и у Универзалном периодичном прегледу.³ Најбољи доказ њиховог снажног утемељења и важности у међународном систему је чињеница да су светски лидери, приликом формулисања Агенде за одрживи развој 2030, оснивање националних институција за људска права које испуњавају Париске принципе поставиле као један од формалних индикатора за остваривање Циља одрживог развој бр. 16, који се односи на праведне и одговорне институције. Како је дошло до тога развоја?

³ Luka Glušac, "Universal Periodic Review and Policy Change: The Case of National Human Rights Institutions", *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 14, No. 1, 2022, 285–304, DOI: 10.1093/jhuman/uhab055.

Овај рад разматра то питање фокусирајући се на кључну фазу развоја концепта националних институција за људска права у форумима Уједињених нација, које су најзаслужније за промоцију овог специфичног облика институција.⁴ Та фаза је трајала од усвајања Женевских смерница 1978. године до преговарања Париских принципа (1991) и њихове потврде у Генералној скупштини Уједињених нација 1993. године.

У раду се посебна пажња посвећује типовима институција које су током еволуције овог концепта прихватане као националне институције за људска права. Показује се да омбудсмани испрва нису перципирани као погодан модел за националне институције за људска права, што се доказује циљаним читањем и интерпретацијом докумената УН, укључујући Париске принципе, али да се то временом променило. Указује се да је за то превасходно заслужна пракса Поткомитета за акредитацију Глобалне алијансе националних институција за људска права (ГАНХРИ)⁵, која је од стране Уједињених нација задужена да спроводи процес евалуације институција које желе да буду признате као националне институције за људска права у међународним оквирима.

Овим радом доприноси се попуњавању празнине у домаћој научној литератури, у којој је, иако има новијих радова о омбудсману, приметно мање студија из угла његове улоге као националне институције за људска права.⁶ Уз ретке изузетке, мањкају радови који се баве самим концептом националних институција за људска права, њиховим развојем, типовима и местом у систему Уједињених нација.⁷ Истраживање се поред академске литературе темељи на анализи документације УН, укључујући и мање познату грађу прикупљену теренским истраживањем у европском седишту УН у Женеви.

⁴ Ibid.

⁵ GANHRI је до 2015. године био познат као ICC (*International Coordinating Committee*). Стога се у раду користи ICC кад се говори о периоду пре 2015, а GANHRI након те године.

⁶ Maja L. Nastić, „Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, Vol. 53, No. 2, 2019, 489–498, DOI:10.5937/zrpfns53-23052; Dragan Milkov, „Nastanak i razvoj institucije ombudsmana”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, Vol. 52, No. 2, 2018, 431–448, DOI:10.5937/zrpfns52-18834.

⁷ Luka Glušac, „Razvoj ideje o nacionalnim institucijama za ljudska prava: od prve skice do Ženevskih smernica (1946–1978)”, *Strani pravni život*, Vol. 66, No. 1, 2022, 59–74, DOI: 10.5937/spz66-36226; Marko Lazarević, „Evolucija i širenje nadležnosti Zaštitnika građana kao nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u Srbiji”, *Godišnjak fakulteta političkih nauka*, god. XI, No. 18, 2018, 25–42.

Од Женевских смерница до Париских принципа

Женевске смернице усвојене су 1978. године, а својим одлукама подржале су их Комисија за људска права и Генерална скупштина УН.⁸ 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; 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.⁹

Генерални секретар је током осамдесетих година поднео пет извештаја о националним институцијама.¹⁰ Основ тих извештаја су одговори држава достављени Генералном секретару. Први извештај Генерални секретар поднео је 1981. године на бази 30 пристиглих одговора држава чланица.¹¹ Женевске смернице дале су велики дискрециони простор у одабиру организационог облика, али и функција националних институција.¹² 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, прим. аут.), 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 обухваћени су

⁸ Развојни пут Женевских смерница и анализа њиховог садржаја доступне су: Luka Glušac, „Razvoj ideje o nacionalnim institucijama”, op. cit.

⁹ “Resolution 34/49”, General Assembly of the United Nations, 1979; наведено према: Luka Glušac, „Razvoj ideje o nacionalnim institucijama”, op. cit., 70–71.

¹⁰ “Report A/36/440”, UN Secretary-General, 1981; “Report A/38/416”, UN Secretary-General, 1983; “Report A/39/556”, UN Secretary-General, 1984; “Report E/CN.4/1987/37”, UN Secretary-General, 1987; “Report E E/CN.4/1989/47”, UN Secretary-General, 1989, Annex I.

¹¹ 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: “Report A/36/440”, UN Secretary-General, 1981, para. 6.

¹² Luka Glušac, “Razvoj ideje o nacionalnim institucijama”, op. cit.

извештајем, јер се чини да имају значајан утицај на заштиту и унапређење људских права.¹³

Заиста, структура Извештаја указује на шароликост информација које су доставиле државе чланице, али и на концептуалну и термилолошку нејасноћу тога 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, 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.¹⁴ Међутим, супстантивно, он није донео ништа ново. Извештај је имао исту структуру, информације садржане у њему имале су скромну употребну вредност, а све главне концептуалне дилеме су остале, укључујући оне шта се подразумева под „националним институцијама“, „заштитом“ и „унапређењем“.¹⁵

Извештај Генералног секретара из 1984. године садржао је само допуњене информације појединих држава чланица, које нису помогле да се унапреди концепт националних институција за људска права.¹⁶ Ипак, ове информације јесу индикатор „живота“ Женевских смерница

¹³ “Report A/36/440”, op. cit., para. 11.

¹⁴ 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: “Report A/38/416”, op. cit., para. 3.

¹⁵ Ibid., para. 6–7.

¹⁶ Аустрија, Костарика, Кипар, Данска, Ел Салвадор, СР Немачка, Мадагаскар, Шпанија, Суринам и Уједињено Краљевство. Према: “Report A/39/556”, op. cit., para. 4.

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“, те да представља организовани извор информација које државе чланице могу да користе у процесу оснивања или унапређивања институција за људска права.¹⁷ Истовремено, извештај је понудио моделе различитих националних институција за заштиту и унапређење људских права.¹⁸ Похвално је што је овим извештајем сужено тумачење појма „институција“, па је оно сад подразумевало само „органе, тела и агенције чија је једна од примарних функција заштита и унапређење људских права“.¹⁹ 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)“.²⁰

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 омбудсменима, 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“.²¹ Комисије су јавна тела на националном

¹⁷ “Report (E/CN.4/1987/37)”, op. cit., para. 3.

¹⁸ Ibid., para 3.

¹⁹ Ibid., para 4.

²⁰ Ibid., para 5.

²¹ Ibid., para 59.

нивоу, по правилу колегијалног типа, које најчешће бира извршна власт, али имају статутарну независност, па углавном за свој рад одговарају законодавној грани власти.²² Аспект посебно важан за кредибилитет комисија је поступак избора њених чланова. Стога Генерални секретар истиче да је кључно да поступак селекције буде фер, као и да се омогући да се „глас заједнице“ чује.²³ 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.²⁴ 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.²⁵ У највећем броју држава, комисије се баве проучавањем релевантног законодавства и едукацијом грађана о људским правима.²⁶

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.²⁷ 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”.²⁸ 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

²² Ibid.

²³ Ibid., para 71.

²⁴ Ibid., para 64.

²⁵ Ibid., para 62.

²⁶ Ibid., para 66–67.

²⁷ Ibid., para 69.

²⁸ Ibid.

многи појединци 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”.²⁹ 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.³⁰ Иако изворно скандинавски изум, омбудсмани и канцеларије медијатора или других колегијалних тела (укључујући и комисије), али са надлежностима омбудсмана, основане су у многим државама.³¹ Како примећује Генерални секретар, омбудсмани у свим државама примењују сличне процедуре рада које исходују препорукама. Уколико органи управе не изврше препоруку, у већини држава омбудсман тада упућује своју препоруку парламенту.³² 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.³³ Генерални секретар закључује да је „омбудсман потенцијално ефикасан орган за

²⁹ Ibid., para 69. Идентичан пасус налази се и у следећем: Извештај Генералног секретара из 1989. године. Видети: “Report E/CN.4/1989/47”, op. cit., Annex I.

³⁰ “Report E/CN.4/1987/37”, op. cit., para. 99.

³¹ 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). Према: “Report E/CN.4/1987/37”, op. cit., para. 99.

³² Ibid., para. 100.

³³ Ibid., para. 102-110.

људска права, који се може прилагодити различитим политичким и друштвеним системима. Велики број држава га је успешно инкорпорирао у своје административне системе”.³⁴

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 1).³⁵ Списак је начињен на основу прилога држава чланица УН.

Табела 1: Постојеће националне институције за људска права³⁶

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, мигранти, деца, жене)	83
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
УКУПНО	513

³⁴ Ibid., para. 111.

³⁵ “Report E/CN.4/1989/47”, op. cit., Annex I.

³⁶ “Report E/CN.4/1989/47”, op. cit., Annex I.

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,³⁷ док је Економски и социјални савет усвојио три.³⁸ 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 Генералног секретара да настави да извештава Генералну скупштину о њиховом развоју. Резолуцијом из 1986. године затражено је да Генерални секретар поднесе консолидовани извештај, који би у перспективи могао да се публикује као Приручник УН о националним институцијама за људска права, што је Генерални секретар и учинио, како је већ наведено раније у тексту.³⁹ Резолуција 42/116 из 1987. године интересантна је по томе што је тад први пут Генерална скупштина

³⁷ “Resolution 36/134”, General Assembly of the United Nations, 1981; “Resolution 38/123”, General Assembly of the United Nations, 1983; “Resolution 39/144”, General Assembly of the United Nations, 1984; “Resolution 40/123”, General Assembly of the United Nations, 1985; “Resolution 41/129”, General Assembly of the United Nations, 1986; “Resolution 42/116”, General Assembly of the United Nations, 1987.

³⁸ “Resolution 1987/40”, Economic and Social Council of the United Nations, 1987; “Resolution 1988/72”, Economic and Social Council of the United Nations, 1988; “Resolution 1989/52”, Economic and Social Council of the United Nations, 1989.

³⁹ “Resolution 41/129”, op. cit., para. 8.

охрабрила развијање фондова за помоћ националним институцијама, и позвала државе чланице да размотре могућност тражења помоћи од Уједињених нација у оснивању националних институција за људска права.⁴⁰ 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 укоренијена. 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 раздвојили од других актера у заштити и унапређењу људских права на националном нивоу.

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 међународним институцијама, као што су Уједињене нације и њена тела, с циљем да се унапреди ефикасност, на националном и међународном нивоу”.⁴¹

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, а више, типски различитих, националних институција, представника међународних и невладиних организација из различитих региона света, све укупно око 50 учесника из неких 35 држава.⁴²

⁴⁰ “Resolution 42/116”, op. cit., para. 10.

⁴¹ “Resolution E/CN.4/RES/1990/73 of the United Nations Commission on Human Rights”, 1990, para. 3.

⁴² Били су присутни само представници дипломатских мисија акредитовани у Француској.

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”.⁴³

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 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.⁴⁴ На више од 50 страна, 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”.⁴⁵

Према сведочењу учесника радионице које су интервјуисали Линос и Пеграм, 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.⁴⁶ Представници ових националних институција деловали су и као известиоци током радионице. Посебно запажену улогу на радионици имали су

⁴³ Интервју са Дејвидом Мејсоном (David Mason). Наведено према: Katerina Linos & Tom Pegram, “The Language of Compromise in International Agreements”, *International Organization*, Vol. 70, No. 3, 2016, 599.

⁴⁴ “Resolution E/CN.4/RES/1992/54” of the United Nations Commission on Human Rights, 1992.

⁴⁵ Linos and Pegram, “The Language of Compromise”, op. cit., 598.

⁴⁶ Ibid., 598.

домаћини – 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.⁴⁷ Како наводи Меувисен (*Meuwissen*), учесници радионице су тај завршни документ назвали „Принципи у вези са статусом комисија и њиховом саветодавном улогом“, да би их Комисија УН за људска права касније преименовала у „Принципе у вези са статусом националних институција“, под којим именом их је прихватила и Генерална скупштина УН.^{48, 49, 50} 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 институција, тзв. комисијског типа, а не омбудсмана.⁵¹ У извештају са радионице стоји да је дискусија била посвећена „превасходно искуствима националних комисија“, али је препознат и „посебан значај и ефикасност омбудсмана и медијатора за заштиту људских права и основних слобода“.^{52, 53} 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)“, из чега се види да омбудсмани у тренутку писања Париских принципа нису били виђени као могући модел националних институција.⁵⁴ Додатан доказ тога лежи у чињеници да је на Радионицу позвано 24 националне институције за људска права, како су их назвали организатори, 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,

⁴⁷ Ibid., 599.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ “Resolution E/CN.4/RES/1992/54”, op. cit.

⁵⁰ “Resolution A/RES/48/134 of the United Nations General Assembly”, 1993.

⁵¹ Због тога су често критиковани. Видети, на пример: Linda C. Reif, “The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System”, in Ryan Goodman, R. and Tom Pegram (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 54.

⁵² “Resolution E/CN.4/1992/43”, op. cit., para. 254.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ “Resolution 48/134”, op. cit.

Шпанија, Шведска и Тајланд.^{55, 56} 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 својим изјавама навели су 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 поменутих изјаве представника аустралијске Комисије за људска 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 квазисудска 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.⁵⁷ Штавише, Комитет УН за права детета сматра да „националне институције за људска права морају да имају овлашћење да разматрају индивидуалне притужбе и представке и да спроводе истраге”.⁵⁸ У академским круговима, постоје веома различита стајалишта о ефикасности разматрања индивидуалних притужби. Карвер (*Carver*) тако сматра да постоје

⁵⁵ Аустралија (Комисија за људска права и једнаке могућности), Бенин (Комисија за људска права), Бразил (Савет за заштиту људских права), Канада (Комисија за људска права), Чиле (Комисија за људска права), Француска (Национална консултативна комисија за људска права), Италија (Комисија за људска права), Мексико (Национална комисија за људска права), Мароко (Саветодавни савет за људска права), Холандија (Саветодавна комисија за људска права и спољну политику), Нови Зеланд (Комисија за људска права), Норвешка (Саветодавна комисија за људска права), Перу (Национални савет за људска права), Филипини (Комисија за људска права), Сенегал (Комисија за људска права), Того (Национална комисија за људска права), Тунис (Високи комитет за људска права и основне слободе), Турска (Комисија за људска права), Уганда (Комисија за истраживање повреда људских права), СССР (Политичка комисија за међународну сарадњу и хуманитарне и проблеме људских права), УК (Комисија за расну једнакост), САД (Комисија за грађанска права), Венецуела (Јавни правобранилац) и Југославија (Комитет за заштиту слобода и људских права). Наведено према: E/CN.4/1992/43, op. cit., para. 5-6.

⁵⁶ “Resolution E/CN.4/1992/43”, op. cit., para. 7.

⁵⁷ Поткомитет није могао да иде толико далеко од слова Париских принципа да протумачи квазисудску надлежност као обавезну.

⁵⁸ “General Comment No. 2”, UN Committee on the Rights of the Child, CRC/GC/2002/2, 2002, para. 13.

веома јаки разлози да се каже да је поступање по притужбама заправо један од најнеефикаснијих начина за решавање проблема људских права.⁵⁹ Насупрот њему, према де Беку (*De Beco*) и Марију (*Murray*), без права да разматрају индивидуалне притужбе, националним институцијама за људска права недостају „прави зуби”.⁶⁰

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”.⁶¹ 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.⁶²

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.⁶³ Свака од ових целина разрађена је са по неколико ставова. Читањем Париских принципа може се извући шест основних критеријума које нека институција мора да задовољи да би могла да

⁵⁹ Richard Carver, “National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe”, in: Ryan Goodman and Tom Pegram (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2012, 202.

⁶⁰ Gauthier De Beco & Rachel Murray, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 102.

⁶¹ “Resolution 48/134”, op. cit.

⁶² *General Observations of the Paris Principles*, GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA), <https://ganhri.org/accreditation/general-observations/>, 7/1/2023.

⁶³ У изворном тексту, стоји “*Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional 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-jurisdictional* 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.

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.⁶⁴

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”.⁶⁵

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 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” које имају националне институције за људска права, и охрабрила „оснивање и јачање националних институција, имајући у виду Париске принципе”, с нагласком да се државама оставља да изаберу најповољнији оквир (организациони тип, прим. аут.), имајући у виду национални контекст.^{66, 67} 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, они имају велику политичку тежину.⁶⁸

⁶⁴ Два најауторитативнија коментара Париских принципа су: GANHRI SCA, 2018, op. cit.; i De Beco & Murray, “A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions”, op. cit.

⁶⁵ Saša Janković & Luka Glušac, „Zaštitnik građana (Ombudsman) Republike Srbije – pojašnjenja nekih čestih nepoznanica”, *Iustitia*, Vol. 3, 2015, 52.

⁶⁶ “Vienna Declaration and Programme of Action”, 1993, para. 36, alineas 1.

⁶⁷ Ibid., para. 36, alineas 2.

⁶⁸ Мада резолуције Генералне скупштине према ставу Међународног суда правде понекад могу имати и нормативну вредност. Према: “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion”. International Court of Justice (ICJ), 1996, 254–255.

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.⁶⁹

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.“⁷⁰ Карденас (*Cardenas*) наводи да су Уједињене нације успеле да промовишу националне институције као „демократске институције, знак привржености међународним нормама и амблем чланства у заједници либералних држава“.⁷¹ Након Резолуције 48/134, сви документи УН, али временом и 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.

Акредитација националних институција за људска права

Након међународне радионице из 1991, која је изродила Париске принципе, успостављене су редовне двогодишње радионице (конференције) о националним институцијама. На тим конференцијама се развијала и сазревала идеја о успостављању поступка акредитације ових институција.

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

⁶⁹ Katerina Linos & Tom Pegram, "The Language of Compromise in International Agreements", *op. cit.*, 599.

⁷⁰ 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, 2008, SAHRDC, Delhi, 2.

⁷¹ Sonya Cardenas, "Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions", *Global Governance*, Vol. 9, No. 1, 2003, 35.

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.⁷²

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, 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.

Као надлежно тело за вршење акредитације успостављен је Поткомитет за акредитацију, који чине по једна институција са А статусом из сваког од четири региона ИСС (европски, амерички, афрички и азијско-пацифички).

Главна питање 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.⁷³ 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”.⁷⁴ Упркос оваквом ставу председавајућег, ИСС је већ у марту 2008. године закључио да процес

⁷² 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, 2010, 47.

⁷³ Human Rights Watch, *Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, <https://www.hrw.org/reports/2001/africa/overview/factors.html>, 20.2.2023.

⁷⁴ ICC, *Nineteenth Session of the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 2007, 1.

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.⁷⁵ 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 као њиховог глобалног представника.

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“ (ИСС /GANHRI). 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.⁷⁶ 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, док је он нормативно регулисан Пословником GANHRI, Пословником Поткомитета и Општим запажањима на Париске принципе које је усвојио Поткомитет 2008. године и ажурирао 2013, 2017. и 2018. године.⁷⁷

⁷⁵ ICC Working Group on Accreditation, *Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions*, 2008, 22.

⁷⁶ Под посебним мандатом се мисли на Национални механизам за превенцију тортуре предвиђен Опционим протоколом уз Конвенцију УН против тортуре, односно Национални мониторинг механизам, предвиђен Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом.

⁷⁷ Више о поступку и значају акредитације видети у: Gauthier De Beco, “Compliance with the Paris Principles and the ICC Sub-Committee on Accreditation”, in Wouters, J. & Meuwissen, K. (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013, 247–262.

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 водилца националним институцијама приликом акредитације; да служе државама да унапреде законодавни оквир за рад својих националних институција; и, коначно, да их Поткомитет користи приликом саме акредитације.⁷⁸

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.⁷⁹ Негативна одлука о акредитацији може привући и подршку других актера „код куће“, превасходно организација цивилног друштва. Намера GANHRI била је да Општим запажањима потпомогне националне институције у њиховим домицилним друштвима, у смислу да препоруке 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.⁸⁰

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. године био укинут и статус Ц, како би се елиминисали статуси који су носили нејасноћу у смислу испуњености потребних критеријума.

⁷⁸ 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*, Vol. 80, No. 2, 2011, 161.

⁷⁹ Andrew Byrnes, Andrea Durbach & 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*, Vol. 14, No. 1, 2008, 87.

⁸⁰ ICC Working Group on Accreditation, *Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions*, 2008, 9.

Осврт на Србију и регион

Данас је 88 институција акредитовано у А статусу, а још 31 у статусу Б.⁸¹ Како Кјерум (*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.⁸² Вотипка (*Wotipka*) и Цуцуи (*Tsutsui*) овакав драматичан раст у том периоду објашњавају раширеношћу и интензификацијом глобалних норми и стандарда о људским правима, што пре свега треба читати кроз усвајање Париских принципа и њихово инаугурисање у „међународни устав националних институција”.^{83, 84}

Овај тренд није заобишао ни наш регион, у којем су све државе бивше Југославије, али и околних држава, успоставиле институције омбудсмана. Почетком деведесетих година XX века, омбудсмани се стварају у Хрватској (1990), Словенији (1991), Македонији (1991) и Босни и Херцеговини (1995), док су Црна Гора и Србија омбудсмане добили тек 2000-их. 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. Треба нагласити и специфичности омбудсмана у БиХ, који је изворно настао Анексом 6 Дејтонског мировног споразума. 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 смислу сличан Омбудсману Аустрије, којим руководи трочлани омбудсмански панел.

Треба нагласити да увођење омбудсмана у правне и политичке системе држава региона никако није текло синхронизовано нити питко, већ је праћено отпорима, и то све три традиционалне гране власти.⁸⁵ Парламенти су тек под спољним притиском доносили прописе којима је омбудсменима даван широк и јак мандат, извршна

⁸¹ Стално ажурирана листа акредитованих институција доступна је на веб-сајту GANHRI, *Chart of the Status of National Institutions*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf>. За ово истраживање коришћена је листа са подацима закључно са 14. априлом 2023. године.

⁸² Morten Kjaerum, *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2003, 5.

⁸³ Christine Min Wotipka & Kiyoteru Tsutsui, "Global Human Rights and State Sovereignty: Nation-States' Ratifications of International Human Rights Treaties, 1966–1999", *Sociological Forum*, vol. 23, no. 4, 724–754, DOI: 10.1111/j.1573-7861.2008.00092.x.

⁸⁴ Saša Janković, „Načelo oportuniteta u radu Zaštitnika građana”, *Pravni zapisi*, vol. 3, no. 2, 2012, 294.

⁸⁵ У више држава постојао је 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.

власт тешко је прихватала да се ствара независни механизам за контролу њеног рада, на шта није навикла. Такође, омбудсмани су успостављани и због међународног притиска, односно као услови за чланство у међународним организацијама, што је био случај са Србијом и чланством у Савету Европе.

За све омбудсмане држава бивше Југославије карактеристично је да су успостављени, пре свега, с 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 омбудсманима у државама бивше Југославије. Омбудсмани Северне Македоније и Црне Горе немају експлицитан мандат да се баве унапређењем људских права, због чега су акредитовани у Б статусу у GANHRI.⁸⁶ 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 био 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 уставних промена, односно доношењем новог Закона о Пучком правобранитељу 2012. године.

Поред међународних организација, које у континуитету помажу рад омбудсмана у региону, важну улогу у оснивању и јачању омбудсмана у државама бивше Југославије, али и ширег региона 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 боравио у Београду неколико месеци током 2008. године, све до избора заменика заштитника грађана, и у великој мери допринео успостављању основних процедура рада.

Закључак

Националне институције за људска права постале су значајна и свеprisутнија одлика савремених уставних и јавноправних система. У

⁸⁶ То је непосредно наведено у одлукама о акредитацији. Видети извештаје Поткомитета за акредитацију за Македонију из октобра 2011, односно Црну Гору из маја 2016. године, доступни на: <https://ganhri.org/accreditation/sca-reports/>.

овом раду представљена је кључна фаза у њиховој еволуцији, односно рађање стандарда који се и данас на њих примењују. Показано је како су Женевске смернице дале замах, који је достигао пуну снагу усвајањем Париских принципа петнаестак година касније. Анализом докумената УН и сведочења учесника радионице у Паризу осветљен је интересантан пут настајања Париских принципа, те њихов крајње неочекивани потоњи утицај.

Националне институције за људска права су данас кључни партнер Уједињених нација, које су им омогућиле јединствени положај у свом систему.⁸⁷ Предуслов за то је било и успостављање редовне (ре)акредитације ових институција, у процесу који спроводе саме националне институције за људска права, под окриљем Канцеларије Високог комесара УН за људска права. Стога је у раду посебна пажња посвећена управо процесу акредитације.

Снажна промоција Париских принципа од стране Уједињених нација, с једне стране, односно заговарање успостављања омбудсмана у којем је предњачио Савет Европе, допринели су томе да све државе бивше Југославије и ширег региона успоставе националне институције за људска права, чиме су се придружиле глобалном тренду.

Библиографија

- Brodie Meg, "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*, Vol. 80, No. 2, 2011, 143–192.
- Byrnes Andrew, Andrea Durbach & 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*, vol. 14, no. 1, 2008, 63–98, DOI: 10.1080/1323238X.2008.11910846.
- "Vienna Declaration and Programme of Action", 1993.
- "General Comment No. 2", UN Committee on the Rights of the Child, CRC/GC/2002/2, 2002.
- De Beco Gauthier, "Compliance with the Paris Principles and the ICC Sub-Committee on Accreditation", in: Wouters, J. & Meuwissen, K. (eds.),

⁸⁷ Luka Glušac, „Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava“, u Đorđe Stojanović & Mladen Lišanin (ur.), *Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*, Institut za političke studije, Beograd, 2016, 265–301.

- National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2013, 247–262.
- De Beco Gauthier & Rachel Murray, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA), *General Observations of the Paris Principles*, 2018.
- Glušac Luka, “Universal Periodic Review and Policy Change: The Case of National Human Rights Institutions”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 14, no. 1, 2022, 285–304, DOI: 10.1093/jhuman/huab055.
- Glušac Luka, „Razvoj ideje o nacionalnim institucijama za ljudska prava: od prve skice do Ženevskih smernica (1946–1978)”, *Strani pravni život*, vol. 66, no. 1, 2022, 59–74, DOI: 10.5937/spz66-36226.
- Glušac Luka, „Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava”, u Đorđe Stojanović & Mladen Lišanin (ur.), *Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*, Institut za političke studije, Beograd, 2016, 265–301.
- ICC Working Group on Accreditation, *Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions*, 2008.
- ICC Working Group on Accreditation, *Decision Paper on the Review of ICC Accreditation Procedures for National Human Rights Institutions*, 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, 2010.
- ICC, *Nineteenth Session of the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, 2007.
- “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion”, International Court of Justice (ICJ), 1996.
- Janković Saša & Luka Glušac, „Zaštitnik građana (Ombudsman) Republike Srbije – pojašnjenja nekih čestih nepoznanica”, *Iustitia*, vol. 3, 2015, 50–55.
- Janković Saša, „Načelo oportuniteta u radu Zaštitnika građana”, *Pravni zapisi*, vol. 3, no. 2, 2012, 291–298, DOI: <https://doi.org/10.5937/pravzap3-3164>.
- Kjaerum Morten, *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2003.
- Lazarević Marko, „Evolucija i širenje nadležnosti Zaštitnika građana kao nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u Srbiji”, *Godišnjak fakulteta političkih nauka*, god. XI, no. 18, 2018, 25–42.

- Linos Katerina & Tom Pegram, "The Language of Compromise in International Agreements", *International Organization*, vol. 70, no. 3, 2016, 587–621. doi: 10.1017/S0020818316000138.
- Meuwissen Katrien, *The Paris Principles and National Human Rights Institutions: Lost in Translation?*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, no. 163, 2015.
- Milkov Dragan, „Nastanak i razvoj institucije ombudsmana”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, vol. 52, no. 2, 2018, 431–448. DOI: 10.5937/zrpfns52-18834.
- Min Wotipka Christine & Kiyoteru Tsutsui, "Global Human Rights and State Sovereignty: Nation-States' Ratifications of International Human Rights Treaties, 1966–1999", *Sociological Forum*, vol. 23, no. 4, 724–754, DOI: 10.1111/j.1573-7861.2008.00092.x.
- Nastić L. Maja, „Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, vol. 53, no. 2, 2019, 489–498. DOI: 10.5937/zrpfns53-23052.
- Reif C. Linda, "The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System", in Ryan R. Goodman & Tom Pegram (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2012, 52–73.
- "Report A/36/440", UN Secretary-General, 1981.
- "Report A/36/440", UN Secretary-General, 1981.
- "Report A/38/416", UN Secretary-General, 1983.
- "Report A/39/556", UN Secretary-General, 1984.
- "Report E E/CN.4/1989/47", UN Secretary-General, 1989, Annex I.
- "Report E/CN.4/1987/37", UN Secretary-General, 1987.
- "Resolution 1987/40", Economic and Social Council of the United Nations, 1987.
- "Resolution 1988/72", Economic and Social Council of the United Nations, 1988.
- "Resolution 1989/52", Economic and Social Council of the United Nations, 1989.
- "Resolution 34/49", General Assembly of the United Nations, 1979.
- "Resolution 36/134", General Assembly of the United Nations, 1981.
- "Resolution 38/123", General Assembly of the United Nations, 1983.
- "Resolution 39/144", General Assembly of the United Nations, 1984.
- "Resolution 40/123", General Assembly of the United Nations, 1985.
- "Resolution 41/129", General Assembly of the United Nations, 1986.

- “Resolution 42/116”, General Assembly of the United Nations, 1987.
- “Resolution A/RES/48/134” of the United Nations General Assembly, 1993.
- “Resolution E/CN.4/RES/1990/73 of the United Nations Commission on Human Rights”, 1990.
- “Resolution E/CN.4/RES/1992/54 of the United Nations Commission on Human Rights”, 1992.
- 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, 2008, SAHRDC, Delhi.
- Cardenas Sonya, “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions”, *Global Governance*, vol. 9, no. 1, 2003, 23–42.
- Carver Richard, “National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe”, in Ryan Goodman & Tom Pegram (eds), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, New York, 2012, 181–209.
- Human Rights Watch, *Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, <https://www.hrw.org/reports/2001/africa/overview/factors.html>, 20/2/2023.