

**RAZVOJ IDEJE O NACIONALNIM INSTITUCIJAMA ZA LJUDSKA PRAVA:
OD PRVE SKICE DO ŽENEVSKIH SMERNICA (1946–1978)******Sažetak**

Koncept nacionalnih institucija za ljudska prava kakav danas poznajemo nastao je pod okriljem Ujedinjenih nacija. Iako su nacionalne institucije za ljudska prava u savremenom kontekstu predmet rastućeg broja istraživanja, evolutivni put same ideje o njihovom stvaranju ostao je umnogome neosvetljen. Ovim radom se želi doprineti popunjavanju te praznine u literaturi tako što se kroz analizu ključnih dokumenata nastalih u radu Ujedinjenih nacija prati istorijat ideje o nacionalnim institucijama za ljudska prava od kraja Drugog svetskog rata do usvajanja Ženevskih smernica 1978. godine. Rad otkiva kako se sam koncept nacionalnih institucija za ljudska prava razvijao kroz vreme, kako je razumevan, koje funkcije su vezivane za ove institucije, a koje organizacione forme uzimane kao modeli. U radu se sagledavaju kretanja stavova država članica u odnosu na dato pitanje i omogućava bolje razumevanje konteksta u kojem se ova ideja razvijala. S tim u vezi, rad nudi nova saznanja o tome kako je proces pregovaranja osnovnih konvencija UN o ljudskim pravima uticao na razvoj ideje o stvaranju nacionalnih institucija za ljudska prava, što je faktor koji dosad nije razmatran.

Ključne reči: nacionalne institucije za ljudska prava, mehanizmi za ljudska prava, Ujedinjene nacije, ombudsman, Savet za ljudska prava, Ženevske smernice.

1. Uvod

Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija iz 1993. godine kojom su usvojeni Pariski principi (A/RES/48/134), kao i potonjim odlukama prvo Komisije, a potom Saveta UN za ljudska prava (A/HRC/RES/5/1 2007; A/HRC/

* Doktor političkih nauka, naučni saradnik u Institutu za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu, Srbija, e-mail: luka.glusac@instifdt.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7597-6839>

** Rad je realizovan uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada. Nastao je na osnovu doktorske disertacije „Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava i njihov odnos sa Ujedinjenim nacijama” odbranjene 2018. godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

RES/16/21, 2011), nacionalne institucije za ljudska prava dobile su jedinstven status u glavnim forumima UN za ljudska prava. Omogućeno im je da nezavisno od predstavnika države učestvuju u radu mehanizama UN za ljudska prava, to jest da neposredno komuniciraju sa ugovornim telima, specijalnim procedurama i Savetom za ljudska prava u okviru univerzalnog periodičnog pregleda (Glušac, 2016). Kako bi uskladile svoje institucije sa zahtevima Pariskih principa, mnoge države su revidirale svoje zakonodavstvo, čime su ili osnivale nove ili jačale mandat postojećih institucija za ljudska prava na unutrašnjem planu. Kao rezultat toga došlo je do značajne popularizacije i proliferacije nacionalnih institucija za ljudska prava širom sveta. Verovatno je da će se ovaj trend ne samo dalje nastaviti već i bitno ubrzati, budući da je osnivanje nacionalnih institucija za ljudska prava u skladu sa Pariskim principima postavljeno kao jedan od formalnih indikatora ispunjenosti Agende 2030, odnosno Ciljeva održivog razvoja (SDG-16a).

Dok je usvajanje Pariskih principa, odnosno interakcija nacionalnih institucija za ljudska prava sa mehanizmima UN nakon njihovih usvajanja, predmet rastućeg interesovanja akademske javnosti (Linos & Pegram 2016; Glušac, 2016; De Beco & Murray 2015), evolutivni put same ideje o stvaranju nacionalnih institucija za ljudska prava ostao je umnogome neosvetljen. Ovim radom želimo da doprinesemo popunjavanju te praznine u literaturi tako što ćemo ispitati kako se razvijala diskusija o nacionalnim institucijama za ljudska prava u forumima UN od prvih pominjanja u ranim godinama postojanja UN do donošenja Ženevskih smernica 1978. godine.

Rad osvetljava kako se sam koncept nacionalnih institucija za ljudska prava razvijao kroz vreme, kako je razumevan, koje funkcije su vezivane za ove institucije, a koje organizacione forme uzimane kao modeli. Praćenje istorijata ove ideje omogućava i sagledavanje kretanja stavova država članica u odnosu na dato pitanje, i to ne samo vodećih država sveta već i pojedinih grupacija, poput Pokreta nesvrstanih. Pored toga, ovaj rad nudi nova saznanja o tome kako je proces pregovaranja osnovnih konvencija UN o ljudskim pravima uticao na evoluciju ideje o stvaranju nacionalnih institucija za ljudska prava, što je faktor koji dosad nije uziman u obzir.

Rad se vremenski završava sa Ženevskim smernicama iz dva povezana razloga. Prvi je taj što se Ženevskim smernicama zaokružuje prva (duža) faza razvoja koncepta nacionalnih institucija za ljudska prava u UN kao jedna logična celina. Drugi razlog je tehničke prirode i odnosi se na ograničenje obima rada koji nas sprečava da produžimo vremenski obuhvat rada. Istraživanje se pored akademske literature temelji na analizi dokumentacije UN, uključujući i slabije poznatu građu prikupljenu terenskim istraživanjem u evropskom sedištu UN u Ženevi.

2. Rudimentarne ideje

Osnivanjem Ujedinjenih nacija povećano je interesovanje za stanje ljudskih prava na nacionalnom nivou, pa time i potreba dobijanja kredibilnih informacija, posebno neposredno sa terena.¹ Stoga ne čudi da prvi zabeleženi predlog o osnivanju proto-nacionalne institucije za ljudska prava potiče još iz 1946. godine, kada se pripremno telo sa devet članova sastalo da planira rad buduće komisije UN za ljudska prava (Pohjola, 2006, p. 30). Tada je razmatrana mogućnost osnivanja lokalnih informacionih grupa ili komiteta za ljudska prava koji bi periodično pružali informacije o stanju ljudskih prava u državama članicama. Naslanjajući se na preporuku ovog tela, Ekonomski i socijalni savet UN (dalje: EKOSOC) usvojio je rezoluciju u kojoj je, između ostalog, pozvao države članice da „[...] razmotre poželjnost osnivanja informacionih grupa ili lokalnih komiteta za ljudska prava, u okviru svojih država, u cilju saradnje na daljem unapređenju rada Komisije za ljudska prava” (ECOSOC Resolution 2/9, 1946). EKOSOC je ovde sledio već uspostavljene modele Međunarodne organizacije rada (MOR) i UNESCO-a, koji su predviđali osnivanje nacionalnih tela, sa svrhom da podržavaju rad tih međunarodnih organizacija u državama članicama. Jasno je da prvenstvena svrha ovih tela nije bila u zaštiti prava na nacionalnom nivou, a posebno ne na nezavisan način, već podrška radu tek osnovanim međunarodnim organizacijama.

Generalni sekretar UN je u periodu 1946–1948. godine poslao tri dopisa državama članicama, tražeći informacije o aktivnostima koje su preuzele povodom rezolucije EKOSOC-a. Do kraja 1948. godine, oglasilo se 27 država članica, od čega je jedanaest izvestilo da je formiralo lokalne informacione centre ili komitete za ljudska prava², dok je devet država³ izrazilo nameru da osnuje ovakve centre/komitete (ECOSOC, E/CN.4/519, 1959, para. 3). Ono što je evidentno iz odgovora država jeste to da nisu pružile bliže informacije o njihovom radu, te da su vrlo široko shvatile njihovu svrhu i ulogu. Štaviše, vlasti Australije, Novog Zelanda i Ujedinjenog Kraljevstva su istakle da im je potrebno pojašnjenje funkcija ovih tela kako bi uopšte razmislile mogućnost njihovog osnivanja (ECOSOC, E/CN.4/519, 1959, para. 3).

Pomenutih jedanaest država, koje su izvestile da su osnovale odgovarajuća tela, na različit način su pristupile sprovođenju rezolucije. Primera radi, Turska je prva država koja je izvestila da je oktobra 1946. godine osnovala „Grupu Turska – Ujedinjene nacije za osnivanje i podršku ljudskih prava i osnovnih sloboda”, te

¹ Za razvoj ideje i pojma ljudskih prava vid. Krivokapić, 2017.

² Brazil, Kanada, Dominikanska Republika, Francuska, Haiti, Holandija, Norveška, Poljska, Sijam, Turska i Sjedinjene Američke Države.

³ Gvatemala, Honduras, Liberija, Meksiko, Novi Zeland, Nikaragva, Panama, Filipini i Venecuela.

da će ona delovati kao predstavnik Vlade Turske (ECOSOC, E/CN.4/519, 1959, para. 4). Dominikanska Republika je pak istakla da ciljevi postojećeg Instituta za ekonomsko i društveno unapređenje i zaštitu ljudskih prava koincidiraju sa glavnim ciljevima rezolucije (ECOSOC, E/CN.4/519, 1959, para. 4). Haiti i Norveška su izvestile da su osnovale informacione grupe, ali bez bližih informacija. SAD i Kanada su navele da u ovim državama deluje više stotina nevladinih organizacija koje se bave ljudskim pravima, te da u tom smislu one ispunjavaju zamisli rezolucije (ECOSOC, E/CN.4/519, 1959, para. 4). Najpoznatija organizacija nastala radi sprovođenja ove rezolucije je francuska Konsultativna komisija za kodifikaciju međunarodnog prava, osnovana 1947. godine. Kako navodi Žan Kan, cilj Komisije bio je da savetuje Vladu Francuske u vezi sa njenim učešćem i odnosom prema sistemu UN (Pohjolainen, 2006, p. 6). Komisija je, između ostalog, učestvovala u izradi prvog nacrtu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Iz ove komisije se izrodila današnja Nacionalna konsultativna komisija za ljudska prava.

Zbog nemogućnosti da se dođe do konsenzusa među državama članicama, EKOSOC nije bio u prilici da precizira nadležnosti ovakvih institucija, usled čega ovaj prvi pokušaj osnivanja nacionalnih tela za ljudska prava nije urodio plodom.

Napori UN u animiranju država članica da podrže ideju o institucijama za ljudska prava na nacionalnom nivou pokazali su se kao bezuspešni i tokom pedesetih godina XX veka i pored više inicijativa u različitim forumima UN. Tako je Potkomitet za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina pozvao EKOSOC da „ohrabri osnivanje nacionalnih i lokalnih komiteta za ljudska prava u državama članicama, sastavljenih od visokokvalifikovanih osoba, uključujući pripadnike manjina, ukoliko ih ima, da istražuju u kojoj meri postoji diskriminacija na osnovu rase, nacionalnosti, religije ili jezika u zakonodavstvu ili praksi država članica, kao i da predlažu svojim vladama pravne, obrazovne i druge odgovarajuće akcije u cilju eliminacije i prevencije diskriminacije” (ECOSOC, E/CN.4/791, 1959, para. 2). Ovaj poziv Potkomiteta prošao je dosta nezapaženo i nije izazvao konkretniju reakciju država članica UN.

3. Intenziviranje debate tokom šezdesetih godina

Krajem pedesetih godina prošlog veka, generalni sekretar UN je pokušao da aktuelizuje ovo pitanje kroz svoju notu o, kako ih je nazvao, nacionalnim savetodavnim komitetima za ljudska prava. U noti koja se naslanjala na rezoluciju EKOSOC-a iz 1946. i preporuku Potkomiteta za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina, generalni sekretar UN Dag Hamaršeld je istakao da bi ovakvi „komiteti, adekvatno institucionalizovani i sastavljeni od prominentnih pojedinaca, mogli

da budu od velike pomoći vladama, savetujući ih o standardima ljudskih prava i pomažući u rešavanju nacionalnih i lokalnih problema u oblasti ljudskih prava” (ECOSOC, E/CN.4/791, 1959, para. 2). Raspravljajući o organizaciji i strukturi nacionalnih savetodavnih komiteta za ljudska prava, Hamaršeld je naveo da bi se oni „verovatno razlikovali od države do države, te da bi bilo teško ustanoviti jednak obrazac primenljiv u svim državama” (ECOSOC, E/CN.4/791, 1959, para. 2). Generalni sekretar navodi i da bi funkcije varirale od države do države, ali da smatra da bi nacionalni komiteti, između ostalog, trebali da: (1) proučavaju aktuelne probleme ljudskih prava na nacionalnom i lokalnom nivou i da daju odgovarajuće preporuke vlastima; (2) savetuju vlasti o bilo kom pravnom ili administrativnom pitanju u vezi sa ljudskim pravima; (3) održavaju godišnje ili periodične konferencije o ljudskim pravima; (4) sprovode godišnja ili periodična istraživanja o poštovanju ljudskih prava u državama članicama; i (5) pomažu vlastima u pripremi periodičnih izveštaja o ljudskim pravima za Ujedinjene nacije i u pripremi studija o pojedinim pravima ili grupama prava (ECOSOC, E/CN.4/791, 1959, para. 2). Ovom notom Hamaršeld je predložio Komisiji za ljudska prava EKOSOC-a da usvoji rezoluciju kojom će pozvati države članice da osnuju nacionalne komitete za ljudska prava, a koji bi trebali da obavljaju ovih pet navedenih funkcija.

Odgovarajući na ovaj predlog, EKOSOC je na svojoj sednici 1960. godine usvojio rezoluciju pod nazivom „Nacionalni savetodavni komiteti za ljudska prava”, koja je sadržala tri operativna paragrafa: (1) EKOSOC smatra da istraživanja i mišljenja ovakvih tela mogu da budu od velike vrednosti vlastima u unapređenju poštovanja ljudskih prava; (2) EKOSOC poziva države članice UN i njene specijalizovane agencije da podrže, na način koji smatraju prigodnim, formiranje ovakvih tela, koja, između ostalog, mogu da budu u formi lokalnih komiteta za ljudska prava ili nacionalnih savetodavnih komiteta za ljudska prava; kao i da ohrabre njihov rad tamo gde već postoje; i (3) EKOSOC poziva države članice UN i njene specijalizovane agencije da dostave generalnom sekretaru sve relevantne informacije, u cilju razmene iskustava u vezi sa funkcionisanjem ovakvih tela, uključujući prirodu i opseg njihovog kontakta sa vlastima, kako bi on pripremio odgovarajući izveštaj (ECOSOC, E/RES/772(XXX), 1960).

Kao što se može primetiti, konačni tekst rezolucije ne sadrži funkcije ovih tela, suprotno predlogu generalnog sekretara. Tekst rezolucije omogućio je da se pod nacionalnim komitetima za ljudska prava može podvesti gotovo bilo koja, formalna ili neformalna, državna ili nedržavna, organizacija koja se bavi ljudskim pravima. Činjenica da je od generalnog sekretara zatraženo da izradi izveštaj nakon komunikacije sa državama članicama oslikava njihovu potrebu da se na osnovu komparativnog pregleda jasnije formuliše šta se podrazumeva pod ovim tipom institucija.

Radi izrade pomenutog izveštaja, generalni sekretar je septembra 1960. godine poslao notu svim državama članicama tražeći informacije o aktivnostima preduzetim u skladu sa rezolucijom EKOSOC-a. Primio je odgovor ukupno dvadeset država i u svom izveštaju sumirao njihove odgovore.⁴ Kao što je to bio slučaj sa izjašnjenjima po osnovu rezolucije EKOSOC-a iz 1946. godine, odgovori država članica ukazuju na šarolikost tumačenja rezolucije, što je doduše i sam njen tekst omogućio (ECOSOC, E/CN.4/828, 1962). Tako je Argentina odgovorila da smatra da Ekspertski komitet za ljudska prava, koji deluje nezavisno u okviru Nacionalne komisije za UNESCO, ispunjava zahteve rezolucije. Austrija je odgovorila da Austrijska liga za ljudska prava, nevladina organizacija osnovana još 1926. godine u Beču, zadovoljava kriterijume iz rezolucije. Kanada i SAD su, kao što je bio slučaj sa rezolucijom iz 1946. godine, naveli da podržavaju pluralističku scenu ljudskih prava u svojim državama, te istakli da više stotina kredibilnih nevladinih organizacija deluje unutar njihovih granica. SAD su istakle da su 1957. godine osnovale Kongresnu komisiju za građanska prava, kao save-
todavno telo na nacionalnom nivou, s mandatom da istražuje slučajeve navoda o krše-
nju građanskih prava. Indija je navela da bi osnivanje takvog komiteta bilo samo du-
pliranje već postojećih institucija predviđenih nacionalnim ustavom. Konačno, Kina, Kambodža i Finska su saopštile da nisu još osnovale tela predviđena rezolucijom.

Slab odziv država u dostavljanju informacija o sprovođenju rezolucija o prete-
čama nacionalnih institucija za ljudska prava, ali i generalna nevoljnost da konkret-
nije razvijaju ovaj koncept, može se objasniti time što je razvoj međunarodnog prava
ljudskih prava u tom trenutku bio još u rudimentarnoj fazi. Pored toga, značajan broj
vodećih država UN i dalje je imao svoje kolonije i krajnje sporan pristup prema ljud-
skim pravima u domaćim okvirima. Države članice su još bile u fazi kada su smatrale
da su ljudska prava njihovo unutrašnje pitanje.

Drugi deo šezdesetih godina prošlog veka doneo je značajne promene u poima-
nju prirode ljudskih prava, to jest odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava ljud-
skih prava. Tri posebno važna međunarodna ugovora o ljudskim pravima doneta su u
druvoj polovini šezdesetih – Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne
diskriminacije (1965), Međunarodni pakt o političkim i građanskim pravima (1966)
i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966). Ovim
ugovorima uspostavljeni su mehanizmi periodičnog izveštavanja država o sprovođe-
nju ugovora, kao i ugovorna tela nadležna za nadzor njihovog sprovođenja. Time je
napravljen jasan otklon od stava da su ljudska prava ekskluzivno unutrašnje pitanje
države. Ugovorna tela dobila su nadležnost da nadziru poštovanje ljudskih prava u
državama članicama.

⁴ Odgovorile su Argentina, Austrija, Kanada, Kambodža, Kina, Čehoslovačka, Danska, Domi-
nikanska Republika, Finska, Indija, Irak, Italija, Južna Koreja, Liban, Pakistan, Švedska, SSSR,
Ujedinjeni Arapski Emirati, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD. Prema: ECOSOC, E/CN.4/828, 1962.

3.1. Epizoda nesvrstanih

Za predmet ovog istraživanja posebno je interesantno da su se, tokom pregovaranja o tekstovima ovih ugovora, neke države članice, posebno članice Pokreta nesvrstanih, zalagale za osnivanje nacionalnih komiteta za ljudska prava koji će pratiti sprovođenje ovih međunarodnih ugovora na nacionalnom nivou. To je naročito bio slučaj tokom pregovora u vezi sa usvajanjem Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije.

Četiri članice Pokreta nesvrstanih – Gana, Mauritanija, Filipini i Saudijska Arabija – pred sam kraj usaglašavanja teksta Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije predložile su amandmane kojima bi u Konvenciju bio dodat član o osnivanju nacionalnih komiteta za ljudska prava, koji bi bili nezavisni od izvršne vlasti, s mandatom da primaju i razmatraju predstave pojedinaca i grupa o povredama prava garantovanih Konvencijom (UNGA, A/C.3/L.1297, 1965; UNGA, A/C.3/L.1291/Add.1, 1965). Prema ovim amandmanima, ukoliko ovaj nacionalni komitet ne bi bio u mogućnosti da otkloni propust u saradnji sa državom, mogao bi da ga prosledi ugovornom telu (UNGA, A/C.3/L.1291/Add.1, 1965). Ovi amandmani nisu prihvaćeni, mada su neki njihovi tragovi opstali. Naime, usvojen tekst Konvencije predviđa svojim članom 14 da svaka država članica može u svakom trenutku izjaviti da priznaje nadležnost Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije (ugovornog tela) da prima i razmatra saopštenja lica ili grupa lica pod jurisdikcijom te države kojima se ukazuje na povrede bilo kog prava pomenutog u ovoj konvenciji. U skladu sa čl. 14, tač. 2 Konvencije, države koje prihvate nadležnost Komiteta da razmatra individualne predstave mogu da „obrazuju ili odrede organ, u okviru svog nacionalnog pravnog poretka, koji je nadležan da prima i razmatra predstave lica ili grupa lica pod jurisdikcijom ove države koji se žale da su žrtve povrede bilo kog prava pomenutog u ovoj konvenciji, a koji su iscrpili ostala raspoloživa lokalna pravna sredstva”.⁵

3.2. Predlog Jamajke

Slični pokušaji uvođenja nacionalnih mehanizama u međunarodne ugovore viđeni su i u slučaju Međunarodnog pakta o političkim i građanskim pravima. Opet je Saudijska Arabija bila posebno zainteresovana za to.

Zanimljiv i detaljan bio je i predlog delegacije Jamajke. Ona je predložila zaseban član Pakta, čijim bi odredbama države ugovornice bile obavezane da osnuju ili odrede, u skladu sa svojim ustavima, nacionalnu komisiju za ljudska prava ili drugu odgovarajuću instituciju koja bi obavljala sledeće funkcije, pred-

⁵ Više o sistemu za podnošenje predstavi po ovoj Konvenciji vid. u: Van Boven, 2000.

viđene istim članom: (1) da proučava zakonodavstvo, sudske i administrativne odluke u vezi sa pravima garantovanim paktom; i priprema i podnosi šefu države i odgovarajućim telima vlade godišnji izveštaj o napretku u ostvarivanju prava predviđenih paktom; i (2) da savetuje vladu o bilo kom pitanju u vezi sa zaštitom prava garantovanih paktom (UNGA, A/6546, 1966, para. 7). Kopija pomenutog godišnjeg izveštaja bila bi prosleđena Komitetu UN za ljudska prava, osnovanom paktom kao nadležno nadzorno telo za praćenje njegovog sprovođenja (UNGA, A/6546, 1966, para. 7). Prema jamajčanskom predlogu, trebalo bi da svaki član nacionalne komisije za ljudska prava bude osoba prepoznata po svojoj kompetenciji i iskustvu u oblasti ljudskih prava (UNGA, A/6546, 1966, para. 7). Članovima Komisije bilo bi garantovano nezavisno obavljanje te funkcije.

Delegacija Jamajke je izjavila da je njen predlog bio motivisan uverenjem da glavni teret odgovornosti za očuvanje, zaštitu i efikasno garantovanje ljudskih prava treba da snose građani svake države, jer samo oni mogu da obezbede da njihove vlasti ostvaruju u praksi visoke ideale upisane u ustave, zakone i međunarodne ugovore (UNGA, A/6546, 1966, para. 8). Iako su ovakav progresivan i dalekosežan član zajednički podržale još neke države članice (Nigerija i Pakistan), većina ga je smatrala previše radikalnim jer bi tražio i ustavne promene. Pritom im je dodatno smetalo što ovaj član nije bio predmet ekspertske analize, niti su organi UN imali priliku da ga detaljno procene (UNGA, A/6546, 1966, para. 10). Pored toga, pretpostavka je da su mnoge države odbile ovakav predlog jer bi njime bile obavezane međunarodnim ugovorom da osnuju nacionalnu instituciju za ljudska prava, na šta ni dan-danas nisu pristale.

Uprkos tome što ovaj predlog nije prihvaćen, generalno posmatrano, šezdesetih godina beleži se rastuće interesovanje država za osnivanje neke vrste nacionalnih tela za ljudska prava, s tim što su njihov format i funkcije i dalje bili podložni vrlo različitim shvatanjima.

Šezdesetih godina čak i SAD, koje su prvih posleratnih godina izričito odbijale takav predlog, počinju da menjaju svoj diskurs.⁶ SAD su bile i jedan od najsnažnijih protivnika osnivanja institucije Visokog komesara UN za ljudska prava (OHCHR) i žestoko su oponirale stavovima UN o problemima u ostvarivanju građanskih prava u svojoj državi. Ipak, prvo su vrlo sadržajno odgovarale na upite generalnog sekretara o nacionalnim savetodavnim komitetima za ljudska prava, da bi potom, tokom diskusija u Komisiji za ljudska prava, istakle da podržavaju ideju o osnivanju ovih institucija, posebno u afričkim i azijskim državama (Cardenas, 2003, p. 29). Ovakav stav ne čudi, kada se ima u vidu da je interesovanje za stanje ljudskih prava u drugim državama jedan od trajnijih elemenata spoljne politike SAD.

⁶ Ipak, SAD do danas nisu osnovala nacionalnu instituciju za ljudska prava koja bi zadovoljila međunarodne standarde u smislu mandata i nezavisnosti.

Za bilo koju državu koja se nalazi ili se boji da će se naći pod međunarodnim pritiskom zbog stanja ljudskih prava na nacionalnom nivou, nacionalne institucije su mogle da ponude zgodnu alternativu i beg od značajnije međunarodne institucionalizacije (Cardenas, 2003, p. 29). U knjizi *Poslednja utopija: ljudska prava u istoriji*, Semjuel Moyn (Moyn, 2010) tačno ukazuje da krajem šezdesetih i tokom sedamdesetih godina XX veka dolazi do velike društvene mobilizacije, ali i jasne političke opredeljenosti u korist razvijanja univerzalnih ljudskih prava. Pored razvoja međunarodnog prava ljudskih prava (prevashodno kroz osnovne konvencije UN), stvaranje nacionalnih ekvivalenata međunarodnim telima dolazi kao prirodan proces. Komisija UN za ljudska prava bila je opterećena ogromnim brojem tema i predmeta, te se prebacivanje dela posla na nacionalni nivo činilo kao moguće dugoročno rešenje.

4. Ženevske smernice

Drugi deo sedamdesetih godina doneo je značajnije oživljavanje debate o nacionalnim institucijama za ljudska prava. Povodom trideset godina od donošenja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima 1977. godine, na osnovu rezolucije Generalne skupštine UN (UNGA Resolution 32/123, 1977), Komisija za ljudska prava organizovala je seminar u Ženevi, septembra 1978. godine, sa željom da ishod bude predlaganje „nekih mogućih smernica o strukturi i funkcionisanju nacionalnih institucija za ljudska prava” (Commission on Human Rights, Resolution 23 (XXXIV), 1978). Istom rezolucijom, Komisija je pozvala države članice da uspostave nacionalne institucije „u okviru svojih nacionalnih zakonodavstava i politika, i u skladu sa dostupnim sredstvima” (Commission on Human Rights, Resolution 23 (XXXIV), 1978, para. 1), da bi potom odlučila da organizuje međunarodni seminar sa ciljem da se „predlože moguće smernice o strukturi i funkcionisanju nacionalnih institucija” (Commission on Human Rights, Resolution 23 (XXXIV), 1978, para. 3).

Tako je u Ženevi 1978. godine organizovan do tada najveći skup o nacionalnim institucijama sa predstavnicima 25 država,⁷ međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija, pod nazivom „Seminar o nacionalnim i lokalnim institucijama za unapređenje i zaštitu ljudskih prava”. Za potrebe seminara izrađena su 24 pripremna dokumenta: tri akademske studije,⁸ jedan pregledni dokument

⁷ Avganistan, Australija, Austrija, Barbados, Benin, DR Nemačka, Ekvador, Grčka, Indija, Japan, Jordan, Kuba, Mađarska, Mongolija, Norveška, Obala Slonovače, Panama, Portugalija, SR Nemačka, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Ukrajina, SAD, Sovjetski Savez i Francuska.

⁸ Na zahtev Sekretarijata UN, studije su pripremili prof. Dž. P. Hamfri (Univerzitet Mekgil,

Sekretarijata UN o postojećim odlukama i diskusijama UN o pitanju nacionalnih institucija za ljudska prava i dvadeset radnih dokumenata učesnika seminara, prevashodno o nacionalnim iskustvima.

Program seminara ilustrovao je svu konfuznost tadašnje arhitekture institucija sa mandatom u zaštiti i/ili unapređenju ljudskih prava, ali i nedostatak jasne vizije o tome šta se želi postići. To se vidi već iz sadržaja prve tačke dnevnog reda i nesrećne klasifikacije institucija. Diskutujući o „ustavnim i korektivnim institucijama”, učesnici seminara su se saglasili da ustavne garancije ljudskih prava nisu dovoljne da bi se ona u praksi i ostvarivala, već da se one moraju dodatno osnažiti zakonodavstvom i uspostavljanjem odgovarajućih institucija, koje treba da osiguraju efikasno ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 32). Tokom diskusije istaknuto je i da u mnogim državama garancije ljudskih prava utkane u ustave nisu praćene adekvatnim propisima niže pravne snage, odnosno da su zakoni i podzakonski akti često bili u suprotnosti sa ustavom, dok istovremeno nisu uspostavljena tela nadležna za kontrolu saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa ustavom. Posledica toga je da ustavne garancije postaju mrtvo slovo na papiru. Stoga su učesnici predložili da se kao jedna od preporuka seminara istakne potreba kreiranja odgovarajućih institucija za proveru saglasnosti propisa sa ustavom (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 39), što je imalo malo suštinske veze sa potencijalnim mandatom nacionalnih institucija za ljudska prava. Kada je reč o „sudskim i kvazisudskim institucijama”, učesnici seminara su sasvim ispravno primetili da je sudstvo najvažniji garant ljudskih prava, te da ga nijedan drugi mehanizam ne može zameniti (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 52). U delu programa posvećenom „nezavisnim medijatorima”, fokus je bio na instituciji ombudsmana, za koju je istaknuto da je dokazana i prihvaćena u velikom broju država, uz potrebne modifikacije svojstvene domicilnim kontekstima. Učesnici su predložili da se koncept ombudsmana usvoji u što većem broju država (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 66).⁹ Tokom diskusije podvučena je velika komparativna šarolikost u nadležnostima ombudsmana, odnosno medijatora, posebno u Africi (ST/HR/SER.A/2, 1978, paras. 66-69). Nedostatak jasne vizije o funkcijama institucija za ljudska prava primetan je po tome što su u program seminara uključene i različite organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Zaključujući diskusiju, učesnici seminara podvukli su da institucije za ljudska prava (nezavisni medijatori, ombudsmani, parlamentarni poverenici za ljudska prava, prokurator, komisije za građanska prava, posebne komisije za istrage ili slična tela) treba da se uspostave kao dodatni garant ljudskih prava (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 99.32),

Kanada), prof. S. P. Šarma (Kurukšetra univerzitet, Indija) i prof. V. Kudrijavcev (Institut za državu i pravo Akademije nauka, SSSR).

⁹ Za razvoj institucije ombudsmana vid. na primer: Savić Božić, 2018.

te da, između ostalog, treba da budu nadležne da vrše periodične nadzore vladinih tela i drugih administrativnih organa kako bi unapredili njihove procedure, kao i da mogu da primaju i razmatraju pritužbe građana. Trebalo bi da njihov mandat bude što širi (para. 99.33). Posebno je promovisan koncept ombudsmana, s naglaskom da bi ovaj organ trebao da bude nezavisan kao što su sudije (ST/HR/SER.A/2, 1978, paras. 99.33).

U delu programa posvećenom institucijama za promociju ljudskih prava, napomenuto je da ove institucije igraju važnu ulogu u ohrabivanju šire političke participacije, te da deluju kao kanal kroz koji građani mogu da se informišu o svojim pravima. One pospešuju mobilizaciju opšte javnosti da učestvuje u promišljanju javnih politika u oblasti ljudskih prava (para. 100). Notirano je da aktivnosti ovih institucija variraju u zavisnosti od lokalnog konteksta, ali da bi trebalo da *in general* njihov sastav oslikava raznovrsnost društvenih grupa. Dodato je da bi one mogle biti veoma vredne u pomaganju državi u edukaciji o ljudskim pravima, obezbeđivanju literature i sprovođenju različitih stručnih istraživanja (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 139). Komiteti za ljudska prava (i druge slične institucije za promociju ljudskih prava) takođe mogu da analiziraju postojeće zakonodavstvo i nacрте propisa. Učesnici seminara istakli su da bi ove institucije mogle i da imaju mandat da istražuju povrede ljudskih prava, kao i da deluju kao „miritelji”.

Diskutujući o odnosu nacionalnih/lokalnih institucija i UN ili regionalnih tela za ljudska prava, učesnici seminara evocirali su rezoluciju EKOSOC-a iz 1946. godine, podsetivši da su naponi UN na zaštiti i unapređenju ljudskih prava osuđeni na propast bez uspostavljanja efikasne komunikacije između nacionalnog i međunarodnog nivoa (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 148). Kako se prava uživaju na nacionalnom nivou, neophodno je osnovati nacionalne institucije koje će garantovati uživanje međunarodno priznatih prava (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 151).

Na seminaru je podvučeno da ne bi trebalo da se nacionalne institucije za ljudska prava preklapaju u nadležnostima sa zakonodavnim ili pravosudnim organima, niti da deluju kao kakav „superadministrativni kontrolni i nadzorni organ”, već pre da budu vezivni organ za ljudska prava, koji bi omogućio komunikaciju na različitim nivoima: (1) između organizacija koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava na nacionalnom nivou; (2) između pojedinaca i različitih organizacija za ljudska prava, u cilju savetovanja pojedinaca o njihovim pravima i mehanizmima njihove zaštite; i (3) komunikaciju sa regionalnim režimima za ljudska prava i Ujedinjenim nacijama. I zaista, ova intermedijarna uloga nacionalnih institucija za ljudska prava jeste jedna od njihovih glavnih odlika i danas (Glušac, 2018a).

Na seminaru je dalje podvučeno da ovakva tela treba da imaju mandat da upućuju preporuke i predloge u vezi sa bilo kojim pitanjem ostvarivanja ljudskih

prava (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 153). Imajući u vidu složenost i važnost poslova ovih tela, njihova nezavisnost morala bi biti garantovana zakonom (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 153). Tokom diskusije, predlagane su različite moguće funkcije nacionalnih institucija za ljudska prava, poput: pomoć vlastima u pripremi periodičnih izveštaja o sprovođenju međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava; širenje informacija od značaja za ljudska prava; delovanje kao nacionalni katalizator za pitanja ljudskih prava; izrađivanje studija i projekata o ljudskim pravima; unapređenje koordinacije između različitih državnih i nedržavnih tela koja se bave ljudskim pravima; i slično (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 158).

U poslednjem delu programa seminara, razgovaralo se o poželjnim akcijama i merama na nivou UN, nacionalnom i lokalnom nivou u svetlu prethodne diskusije. Ključni zaključak bio je da smernice koje će biti usvojene na kraju seminara treba da sadrže detaljne informacije o mogućim funkcijama nacionalnih institucija za ljudska prava, ali ne i o njihovoj strukturi, jer bi to trebalo da ostane u nadležnosti država, u smislu da one procene koji organizacioni oblik bi trebalo da ima ovakva institucija, uzevši u obzir ekonomske, društvene, političke i druge faktore. Konačno, učesnici seminara su podvukli da bi trebalo da nacionalne institucije za ljudska prava uživaju podršku i pomoć UN, koje će pružati savete, koordinisati njihove napore, obezbeđivati im potrebne informacije i slično (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 183). I zaista, UN su do danas ostale najvažniji partner nacionalnih institucija za ljudska prava.

Na kraju seminara usvojene su sadržajne „Smernice za funkcionisanje nacionalnih institucija” (ST/HR/SER.A/2, 1978) kojima je „propisano” osnivanje stalnih, samostalnih, nepristrasnih i zakonskih tela za ljudska prava. Iako je primetno da učesnici seminara nisu previše diskutovali o osetljivim pitanjima, kao što su nadležnosti i struktura, Smernice sadrže odredbe o nekim mogućim funkcijama nacionalnih institucija, kao što su: pružanje informacija o ljudskim pravima vlastima i javnosti; edukacija javnosti; analize i izveštaji o nacionalnom pravnom okviru za ljudska prava; savetovanje vlasti o bilo kom pitanju ljudskih prava; periodično izveštavanje o stanju ljudskih prava u zemlji; i slično. Tiho je provučen i predlog da bi nacionalne institucije mogle biti ovlašćene da primaju i razmatraju individualne pritužbe građana. Konačno, prve naznake važnosti pluraliteta su takođe date, čime je utkan put za kasnije diskusije na ovu temu.

Komisija za ljudska prava i Generalna skupština UN podržale su Smernice. Generalna skupština je u svojoj rezoluciji pozdravila rezultate seminara i pozvala države članice da preuzmu potrebne korake za uspostavljanje nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, uzimajući u obzir Smernice; naglasila značaj integriteta i nezavisnosti ovih nacionalnih institucija, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom; istakla konstruktivnu ulogu koju nevladine orga-

nizacije mogu da imaju u radu nacionalnih institucija i, konačno, zatražila od generalnog sekretara da je redovno izveštava o nacionalnim institucijama (UNGA Resolution 34/49, 1979).

5. Zaključak

Iako su Ženevske smernice nesporno predstavljale značajan korak napred, primetno je da su se, i pored intencije da se fokusiraju na ključne nacionalne organe koji se bave isključivo ljudskim pravima, preporuke koje su rezultat seminara odnosile na „postojeće nacionalne institucije, koje čine sva vladina i javna tela koja se bave unapređenjem i zaštitom ljudskih prava” (ST/HR/SER.A/2, 1978, para. 185). Time je donekle izgubljena oštrina i preciznost koncepta i ostavljen preširok diskrecioni prostor država u tumačenju preporuka. Dokaz za to je i komunikacija između četrnaest država članica i generalnog sekretara nakon seminara,¹⁰ u kojoj su države istakle da percipiraju Smernice kao dobru polaznu osnovu, ali i da je potrebno dodatno razmatranje daljih koraka. Države Zapadne Evrope su posebno istakle da već imaju određene institucionalne aranžmane za zaštitu ljudskih prava, te su napomenule da tumače Smernice na način da one ne „traže” uspostavljanje novih mehanizama (ECOSOC, E/CN.4/1321, 1979).

Zaista, bilo je potrebno još petnaestak godina nakon Ženevskih smernica da se kroz dalju diskusiju iskristališu osnovni parametri nacionalnih institucija za ljudska prava, što je usledilo 1991. godine kada su usvojeni Pariski principi. Ključni zamajac dale su Ženevske smernice jer su identifikovale glavne tačke nerazumevanja i sporenja, čime su omogućile fokusiraniju debatu u kasnijem periodu.

Preambula Ženevskih smernica ojačala je i princip koji je do danas stalna odlika svih dokumenata UN o nacionalnim institucijama za ljudska prava – sloboda država članica da izaberu organizacioni oblik koji im najviše odgovara, „uzimajući u obzir svoje nacionalno zakonodavstvo, politiku i dostupna sredstva, odnosno svoje pravne, pravosudne, izvršne i druge sisteme”.

Praćenje razvoja ideje o nacionalnim institucijama za ljudska prava omogućilo je i spoznaju da su, od prvih diskusija pa sve do Ženevskih smernica, ombudsmeni percipirani pre kao važni partneri nego kao potencijalne nacionalne institucije za ljudska prava *per se*. Ova distinkcija nije se izgubila ni u trenutku usvajanja Pariskih principa početkom devedesetih godina, već tek praksom Potkomiteta za akredita-

¹⁰ Austrija, Barbados (Add. 4), Grčka (Add. 6), Japan, Kuvajt, Norveška, Panama, Sejšeli, Sirija, Surinam (Add. 3), Tajland, Ujedinjeno Kraljevstvo (Add. 2), Francuska (Add. 1) i Španija (Add. 5). Vid. dokumente: E/CN.4/1321 (1979) i Add. 1-6, dostupno na: <http://dag.un.org/discover?scope=%2F&query=E/CN.4/1321&submit>.

ciju nacionalnih institucija za ljudska prava koji je dobio mandat da akredituje ove institucije (Glušac 2021; De Beco, 2013; Brodie 2011).

U radu su predstavljene neke dosad manje poznate crtice iz istorijata diskusije o nacionalnim institucijama za ljudska prava u forumima Ujedinjenih nacija, poput akterstva članica Pokreta nesvrstanih u oblikovanju debate na ovu temu. Ipak treba primetiti da neke države (poput SAD, Saudijske Arabije i Jamajke), uprkos svom veoma aktivnom učešću u razvijanju samog koncepta, ni do danas nisu osnovala nacionalnu instituciju za ljudska prava u skladu sa prihvaćenim merilima. Konačno, ovaj rad doprineo je literaturi donoseći nova saznanja o uticaju procesa pregovaranja osnovnih konvencija UN za ljudska prava na razvoj koncepta nacionalnih institucija za ljudska prava.

Literatura

- Brodie, M. 2011. 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(2), pp. 143-192.
- Cardenas, S. 2003. Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions. *Global Governance*, 9, pp. 23-42.
- De Beco, G. 2013. 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*. Cambridge: Intersentia, pp. 247-262.
- De Beco, G. & Murray, R. 2015. *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glušac, L. 2016. Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava. U: Stojanović, Đ. & Lišanin, M. (ur.), *Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*, Beograd: Institut za političke studije, pp. 265-301.
- Glušac, L. 2018a. Local Public Libraries as Human Rights Intermediaries, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 36(2), pp. 133-151, DOI: 10.1177/0924051918772968.
- Glušac, L. 2021. A Critical Appraisal of the Venice Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman: An Equivalent to the Paris Principles?. *Human Rights Law Review*, 21(1), pp. 22-53, DOI: 10.1093/hrlr/ngaa040.
- Krivokapić, B. 2017. Pojam ljudskih prava. *Strani pravni život*, 61(1), pp. 9-20.
- Linos, K. & Pegram, T. 2016. The Language of Compromise in International Agreements. *International Organization*, 70(3), pp. 587-621, DOI: 10.1017/S0020818316000138.

- Moyn, S. 2010. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge: Belknap.
- Pohjola, A.E. 2006. *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.
- Savić Božić, D. 2018. Faze razvoja institucije zaštitnika građana. *Strani pravni život*, 62(2), pp. 155-167.
- Van Boven, T. 2000. The Petition System under the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination – A Sobering Balance-sheet. In: Frowein, J.A. & Wolfrum, R. (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 4, The Hague: Kluwer Law International, pp. 271-287.

Pravni izvori

- UN Commission on Human Rights, Resolution 23 (XXXIV) (8 March 1978).
- UN ECOSOC Resolution 2/9 on Commission on Human Rights (21 June 1946).
- UN Human Rights Council Resolution 16/21 on Review of the work and functioning of the Human Rights Council. A/HRC/RES/16/21 (12 April 2011).
- UN Human Rights Council Resolution 5/1 on Institution-building of the United Nations Human Rights Council, A/HRC/RES/5/1 (18 June 2007).
- UN Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ST/HR/SER.A/2 (18-29 September 1978).
- UNECOSOC, Commission on Human Rights, “Local Human Rights Committees or Information Groups”, Memorandum submitted by the Secretary-General, E/CN.4/519 (27 February 1951).
- UNECOSOC, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights”, Note by the Secretary-General, E/CN.4/791 (23 November 1959).
- UNECOSOC, Commission on Human Rights, “National Advisory Committees on Human Rights”, Report by the Secretary-General, E/CN.4/828 (10 January 1962).
- UNECOSOC, Commission on Human Rights, Resolution “National Advisory Committees on Human Rights”, E/RES/772(XXX) (25 July 1960).
- A/Report of the Third Committee (A/6546) on Draft International Covenants on Human Rights, 1496th plenary meeting (16 December 1966).
- UNGA Resolution 32/123, A/32/PV.105 (16 December 1977).
- UNGA Resolution 34/49 on National institutions for the promotion and protection of human rights, 76th plenary meeting (23 November 1979).
- UNGA Resolution 48/134 on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, A/RES/48/134 (4 March 1993).

Luka S. Glušac, PhD

Research Fellow, Institute for Philosophy and Social Theory,

University of Belgrade, Serbia

e-mail: *luka.glusac@instifdt.bg.ac.rs*

**THE EVOLUTION OF THE IDEA
OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS:
FROM THE FIRST DRAWING TO THE GENEVA GUIDELINES
(1946–1978)**

Summary

The concept of national human rights institutions (NHRIs) as known today originated under the auspices of the United Nations. Although national human rights institutions in the contemporary context have been the subject of a growing body of literature, the evolutionary path of the very idea of their creation has remained largely unexplored. The aim of this paper is to fill this literature gap by analysing key United Nations documents from the end of World War II to the adoption of the 1978 Geneva Guidelines. The paper reveals how the very concept of national human rights institutions had evolved over time, how it had been understood, which functions had been tied to these institutions, and which organizational forms had been taken as models. The paper explores the changes in the attitudes of UN Member States in relation to a given issue and provides a better understanding of the context in which this idea developed. In this regard, the paper also offers new insights into how the process of negotiating the core UN human rights conventions has influenced the evolution of the idea of creating national human rights institutions, a factor that has been rarely considered.

Keywords: national human rights institutions, human rights mechanisms, United Nations, ombudsman, Human Rights Council, Geneva Guidelines.

Primljeno: 7. 2. 2022.

Izmenjeno: 17. 2. 2022.

Prihvaćeno: 14. 3. 2022.