

Билјана КОТЕВСКА
Димитар НИКОЛОВСКИ

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ НА ЧЕТИРИ НАЦИОНАЛНИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

Вовед

Во последните неколку децении се појави бран на формирање Национални институции за Човекови права (НИЧП). Линда Ц. Риф ова го припишува на зголемувањето на бројот на држави со политички системи кои преминале во демократски форми на владеење или се обидуваат да ја подобрат нивната демократска структура (Риф, 2000, стр. 2). Овие институции се основаа во различни форми во однос на нивниот мандат, состав, локални традиции итн. (Меѓународен совет за политики за Човекови права, 2005, стр. 5).

Иако не постои единствен сеопфатен документ на тврдо право за НИЧП во меѓународното право за Човекови права, пропишани се некои стандарди кои служат како упатство за минималните стандарди и во мекото и во тврдото право. Најважниот документ кој содржи такви упатства на универзално ниво е „Принципи поврзани со статусот на нацио-

Билјана Котевска,
магистер, Програмски
директор и истражувач
(на студиско отуство),
Програма за Човекови
права, ЦРИС Студиорум

Димитар Николовски,
магистер, Помлад
истражувач, Програма
за Човекови права,
ЦРИС Студиорум

налните институции”, или Париски принципи (Principles Relating to the Status of National Institutions - Paris Principles). Во однос на овие принципи, Виенската декларација и програма за активности (Vienna Declaration and Programme of Action) ја нагласува важноста на локалниот контекст, признавајќи го правото на секоја држава, при формирањето и зајакнувањето на НИЧП, „ да ја одбере рамката која најмногу одговара на потребите на национално ниво“ (Виенската декларација и програма за активности, 1993, параграф 36).

Ваквиот отворен простор за осмислување при основањето или за реформирање на институциите ги прави компаративните искуства дотолку повредни, бидејќи тие можат да покажат како одредени институционални дизајни функционираат во одредени контексти, како и зошто и како истите можат да се подобрат. Таквата споредба е предмет и на овој труд. Наодите презентирани во овој труд се првични наоди од посеопфатна студија која ја разгледува можната реформа на институционалната рамка за Човекови права во Македонија.¹ Во овој труд се разгледани четири случаи на НИЧП, со цел да се започне дебата за потребата од, и можните начини на, реформирање на институционалната рамка за Човекови права во Македонија преку компаративна анализа.

Трудот е поделен на два дела, првиот ги прикажува критериумите за изборот на случаи, а вториот навлегува во основна споредба на институциите.

1. Критериуми за избор на случаи

Четири одбрани случаи се евалуирани според критериуми од кои се очекува да дадат најкорисни споредбени наоди кои би се користеле кога ќе се дискутира за случајот на Македонија. Овие критериуми се образложени во следните параграфи. Тоа се: акредитиран статус на НИЧП од Меѓународниот координативен комитет, членство во

¹ Трудот ги прикажува првичните наоди на компаративна студија спроведена во рамки на проектот „Решавање на институционалната сложувалка: Каков модел на национална институција за Човекови права за Македонија“ (Solving an Institutional Puzzle: What National Human Rights Model for Macedonia) спроведен од Центарот за регионални истражувања и соработка Студиорум. Целта на проектот е да даде предолг за применети политики заснован на докази за реформирање на институционалната рамка за Човекови права во Македонија, а со цел истата да се усогласи со меѓународните стандарди за НИЧП.

меѓународни организации, меѓународни правни обврски, локален или регионален контекст, политички и правен систем на државата каде се наоѓа НИЧП и состав на НИЧП.

1.1. Акредитиран статус од Меѓународниот координативен комитет

Меѓународниот координативен комитет за Национални институции за заштита и промоција на Човековите права - МКК (International Coordinating Committee of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights - ICC) е формиран за да управува со координацијата и активностите на НИЧП на меѓународно ниво, но исто и да служи како тело за проценка за напредокот и ефикасноста на поединечни НИЧП. МКК доделува, на основа на апликација, три статуси на националните институции според степенот на усогласеност со Париските принципи: А (усогласеност со Париските принципи), Б (нецелосна усогласеност или недоволно информации) и Ц (не усогласеност) (Поткомитет за акредитација, 2012).

Бидејќи целта на оваа студија е да се извлечат искуства од НИЧП кои ќе помогнат да се состави предлог за реформа на институционалната рамка во Македонија со цел да се основа институција во целосна согласност со меѓународните стандарди, сите одбрани случаи треба да се акредитирани со А статус, според последниот извештај на Меѓународниот координативен комитет. Во моментот постојат над 100 активни НИЧП, додека 69 од нив се акредитирани со стаус А (Меѓународен координативен комитет).

За да се стесни изборот, употребени се и други критериуми. Истите се образложени во продолжение.

1.2. Членство во меѓународни организации

Со цел да се изнајдат споредбени случаи со Македонија, одбравме четири НИЧП од земји кои се членки на Обединетите нации (ООН), Советот на Европа и Европската унија (или се земји кандидати). Македонија е членка на ООН од 1993 година, членка на Советот на Европа од 1995 година, и кандидат за членство во ЕУ од 2005 година. Овој критериум е релевантен поради сличните меѓународни обврски што произлегуваат од ова членство, како и придружното меко и тврдо право. Исто така, земањето предвид сите обврски што произлегуваат од членството на една држава во овие организации помогна да се направат сеопфатни препораки, без да се запостави или исклучи било која од нив.

Членството во ООН е од примарна важност поради мекото

право што го има развиено (Париските принципи, Резолуцијата на Генералното Собрание A/RES/48/134, Општиот коментар бр. 2 на Комитетот за правата на детето, Општиот коментар бр. 10 на Комитетот за економски, социјални и културни права, Општата препорака бр. XVII на Комитетот за борба против расната дискриминација и Изјавата на Комитетот за елиминација на дискриминацијата на жените од неговата четириесетта сесија на тема дискриминација на жените и НИЧП), како и поради работата на телата за Човекови права кои произлегуваат или не произлегуваат од меѓународните договори, а кои работат во нејзини рамки.

Членството во Советот на Европа е важно поради ратификацијата на Европската конвенција за Човекови права (European Convention on Human Rights) и признавањето на надлежноста на Европскиот суд за Човекови права² (European Court of Human Rights), поради препораките 85-13 (за Народен правобранител) и 97-14 (за национални институции за промоција и заштита на Човекови права) на Комитетот на министри (Committee of Ministers), поради Општата препорака за применети политики бр. 2 (за специјални национални тела за борба против расизам, ксенофобија, антисемитизам и нетолеранција) и Општата препорака за применети политики бр. 7 (за национална легислатива за борба против расизмот и расната дискриминација) на Европскиот центар против расизам и нетолеранција (European Centre against Racism and Intolerance - ЕКРИ). Сите наведени препораки се однесуваат на НИЧП и можат да бидат индиректно спроведени.

На крај, кандидатурата на Македонија за членство во ЕУ се покажа како најважен катализатор за реформите поврзани со Човековите права и демократијата и со себе носи бран на реформи што треба да се спроведат и стандарди што треба да се достигнат, преку следење на три директиви на ЕУ кои се особено важни: Директива 2000/43/ЕЗ на Советот од 29 јуни 2000 за имплементирање на принципот на еднаков третман на луѓето без разлика на нивната раса или етничко потекло (Член 13); Директива 2004/113/ЕЗ на Советот од 13 декември 2004 за имплементирање на принципот за еднаков третман на мажи и жени во пристапот до и обезбедување добра и услуги (Член 12) и Директива 2006/54/ЕЗ на Европскиот Парламент и на Советот од 5 јули 2006 за

2 Неодамнешната Декларација од Брајтон ја нагласува важноста од соработка помеѓу Европскиот суд за Човекови права и НИЧП, како и улогата на НИЧП за имплементација на Европската конвенција за Човекови права на национално ниво. Види: CoE, "High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights Brighton Declaration". <<http://www.coe.int/en/20120419-brighton-declaration/>>. Последен пат пристапено на: 10.06.2012

имплементирање на принципот на еднакви можности и еднаков третман на мажи и жени во однос на вработувањето и професијата (Член 20).

1.3. Меѓународни правни обврски од значење за НИЧП

Во однос на меѓународните правни обврски, а како надополнување на критериумот за членство во меѓународни организации дискутиран погоре, важна е ратификацијата на Конвенцијата за правата на лицата со хендикеп - КПЛХ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) и на Факултативниот протокол на Конвенцијата против тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување - ФПКПТ (Optional Protocol of the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment and Punishment - OPCAT).

Членот 33 од КПЛХ предвидува формирање на национална рамка за да се „унапредува, заштитува и следи имплементацијата на [...] Конвенцијата“ во согласност со „принципите што се однесуваат на статусот и функционирањето на националните институции за заштита и унапредување на Човековите права.“ Дел IV (Член 17-23) од ФПКПТ предвидува основање на национални превентивни механизми за спречување на тортура на домашно ниво, истовремено посветувајќи, како впрочем и КПЛХ, „должно внимание на Принципите кои се однесуваат на статусот на националните институции за унапредување и заштита на Човековите права.“ Поради тоа што Македонија е држава потписничка на КПЛХ (2011) и на ФПКПТ (2009), има обврски што произлегуваат од овие два договори, од што следува дека најдобри споредбени искуства ќе бидат оние што доаѓаат од НИЧП основани во држави кои се исто така потписнички на двата договори.

1.4. Близина на контекст и на регион

Како што беше претходно споменато, карактерот на НИЧП во голема мера зависи од локалниот контекст и развојот на настани во државите. Поради членството во релевантните меѓународни организации, сите случаи на НИЧП мораше да бидат од европски земји. Близината на контексти, исто така, се чинеше важна и најдобро можеше да се достигне со вклучување на случаи од регионот на Западен Балкан, а особено од поранешните југословенски републики, поради заедничката историја, како и заедничкото институционално наследство. Еднакво важен аргумент е дека сите држави во регионот поминале низ процесите на демократска транзиција и европска интеграција, а за повеќето од нив заедничка карактеристика е и тоа што се пост-конфликтни држави.

1.5. Политички систем

Политичкиот систем беше многу важен поради специфичниот контекст и начини на донесување одлуки во државните институции, како и поради прашањата за плуралност и застапеност.

Македонија е парламентарна демократија со еднодомен парламент, а со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор се воспостави како модел на споделување на моќта (power-sharing model), со поширок спектар на заштита на малцинствата, пропорционален изборен систем, двојно мнозинство и децентрализација. Изборниот систем е пропорционален, со кандидатски листи, поделени во девет изборни единици, определени според регионалната и етничката структура на земјата, вклучувајќи и три изборни единици во дијаспората. Извршната власт секогаш е коалиција меѓу мнозинските македонски и албански партии.

Па така, секоја избрана студија на случај беше најдобро да доаѓа од држава со форми на пропорционална застапеност, според кои се обезбедува пропорционална застапеност на малцинствата кои се концентрирани во одредени делови на државата.

1.6. Правен систем

Правниот систем на една држава произлегува од правните традиции и историските случувања во таа земја и/или регионот. Правните системи на речиси сите држави генерално се моделирани врз основа на елементи поделени во четири главни видови: граѓанско право (civil law); обичајно право (common law); верско право (religious law) или комбинација од овие. Важно е случаите да се изберат во согласност со овој критериум бидејќи целната реформа на системот на Човекови права се реализира во рамките на правниот систем на државата, а оваа институција (иако квази-судска) треба да биде во можност да функционира во рамките на овој систем.

Македонскиот правен систем е дефиниран како граѓанско право (или Европско континентално право), што се карактеризира со пишан устав и систематизирани пишани кодекси, каде правните акти, односно уставот и законите донесени од страна на претставничките тела се признаваат како основни извори на правото. Според ова, сите избрани случаи треба да ја поседуваат оваа карактеристика.

1.7. Состав на НИЧП

Иако составот и структурата на одредени НИЧП подетално се разработени во вториот дел од трудот, уште еден критериум за избор беше дали НИЧП е индивидуална или колективна институција. Во светот денес постојат шест модели на НИЧП, имено: комисии за

Човекови права, институции на Народен правобранител за Човекови права, хибридни институции, консултативни и советодавни тела, институти и центри, и институции со повеќе улоги (Меѓународен координативен комитет).

Сепак, избравме да ги разгледаме НИЧП во однос на нивниот состав и поделбата на главните одговорности: индивидуални (најчесто Народен правобранител или Комесар) и колективни (Комисија или Институт), и истата поделба се одразува на тоа дали НИЧП произлегува од уставен или законски акт, дали е државна институција/тело или невладина организација, како и начини по кои принципот на плуралност се почитува во рамките на институцијата. Со цел поеднаква застапеност на карактеристиките и на индивидуалните и на колективните НИЧП, најдобро беше да се изберат два случаи на индивидуални и два на колективни НИЧП.

1.8. Проверка на избраните случаи спроти критериумите за избор

Врз основа на погоре наведените критериуми беа избрани следниве студии на случај:

- Народниот правобранител на Хрватска (Pučki Pravobranitelj Republike Hrvatske);
- Данскиот институт за Човекови права (Danske Instiut for Meneskerettigheder);
- Германскиот институт за Човекови права (Deutsche Institut für Menschenrechte);
- Народниот правобранител на Шпанија (Defensor del Pueblo).

Проверката на избраните случаи спроти критериумите разгледани погоре е дадена во Табела 1.

Табела 1: Проверка на избраните случаи спроти критериумите за избор

НИЧП/ Критериуми	Акредитација со А статус од Меѓународниот координативен комитет	Членство во меѓународни организации (ОН, ЕС и членка на ЕУ/ЕУ земја - кандидат)	Ратификација на релевантни меѓународни правни договори	Близина на контекст и регион	Политички систем (пропорцио- нална застапеност)	Правен систем	Состав на НИЧП
Народен правобранител на Република Хрватска, Хрватска	Да	Да	Да	Држава во Европа (Западен Балкан)	Да	Граѓанско право	Индивидуална
Дански институт за Човекови права, Данска	Да	Да	Да	Држава во Европа	Да	Граѓанско право	Колективна
Германски институт за Човекови права, Германија	Да	Да	Да	Држава во Европа	Да	Граѓанско право	Колективна
Народен правобранител, Шпанија	Да	Да	Да	Држава во Европа	Да	Граѓанско право	Индивидуална

Сите четири избрани случаи имаат акредитација со статус А, според последниот извештај на Меѓународниот координативен комитет. На Народниот правобранител на Република Хрватска му беше доделен статус А во 2008 година, додека на Данскиот институт за Човекови права во 1999 година му беше доделен статус Б, а со статус А се здоби во 2001 година. Германскиот институт за Човекови права има статус А од 2001 година, додека пак Народниот правобранител на Шпанија има статус А од 2000 година.

Сите четири случаи се институции во рамки на држави кои се членки на соодветни меѓународни организации, како што е опишано во точка 1.2 погоре. Имено, Хрватска е членка на ООН од 1992 година, членка на Советот на Европа од 1996 година, и е поканета да се приклучи на ЕУ во 2013 година. Данска е членка на ООН од 1945 година, членка на Советот на Европа (една од основачките држави-членки) и членка на ЕУ од 1973 година. Германија е членка на ООН од 1973 година, членка на Советот на Европа од 1950 година и еден од основачките членки на ЕУ. Шпанија се приклучи на ООН во 1955 година, на Советот на Европа во 1977 година и е во ЕУ од 1986 година.

Сите земји ја ратификувале КПЛХ (Хрватска и Шпанија во 2007 година, а Данска и Германија во 2009 година). Исто така, сите го имаат ратификувано ФПКПТ (Хрватска во 2005 година, Данска во 2004 година, Германија во 2008 година и Шпанија во 2006 година).

Во однос на близината на контекст и на регион, сите држави каде се основани избраните НИЧП се Европски држави, со тоа што Данска, Германија и Шпанија се држави од Западна Европа и се постари членови на ЕУ. Возможноста споредбено да се вклучи земја од регионот, односно Западен Балкан, се постигнува со избирањето на Хрватска, земја која има заедничка историја со Македонија во поранешна Југославија, како и заедничко институционално наследство. Покрај тоа, како и Македонија, таа е пост-конфликтна земја, меѓутоа поуспешна во процесот на демократска транзиција и европска интеграција што овозможува пренесувањето на одредени искуства во случајот на Македонија да водат кон подобрување на функционирањето на домашната НИЧП.

Во однос на критериумот за политички систем, и Германија и Шпанија се сојузни држави со дводомни законодавни тела, и ги претставуваат и граѓаните/ките и регионите/областите, со цел да се обезбеди потребната застапеност на државата. Бундестагот (Долниот дом) има мешовит пропорционален систем, додека пак претставниците во Бундесратот (Горниот дом) се делегирани од страна на соодветните области. Во Шпанија пак, Долниот дом (Конгрес на претставници)

се избира со пропорционална застапеност, каде регионите служат како изборни единици, а Горниот дом (Сенатот) се избира преку мнозинско гласање на блокови и политичко назначување од страна на индивидуалните држави. Данска и Хрватска имаат еднодомни законодавни тела и пропорционални изборни системи (Данска има отворена листа на пропорционална застапеност, а Хрватска има 10 изборни единици со партиски листи, како и застапеност на дијаспората и обезбедени места за малцинствата). Две од овие држави се парламентарни монархии (Шпанија и Данска), а две се парламентарни демократии (Хрватска и Германија).

Сите држави од кои се избрани НИЧП се држави со граѓанско право. Во Шпанија постојат мали делови во северниот дел на земјата каде што системот не е чисто граѓанско право, туку мешавина, но ова е без значење за системот во целост.

За крај, два од случаите на НИЧП се индивидуални (Народните правобранители во Хрватска и Шпанија), додека два се колективни (Институтите во Данска и Германија).

2. Споредба на четирите случаи

Вториот дел е биде поделен на два дела: првиот дава краток преглед на статусот и на структурата на институциите, а вториот ги разгледува нивните надлежности.

2.1. Карактер и позиционирање

Овој дел нуди дискусија за правните основи на институциите вклучени во анализата, како и гаранциите за независност, нивниот внатрешен состав, финансирањето и отчетноста.

2.1.1. Правни основи

Според Париските Принципи, мандатот на НИЧП треба да биде “наведен во уставен или законски текст, наведувајќи го нејзиниот состав и сферата на надлежност.“ Во тој поглед, правната основа на два од четирите избрани случаи е дел од националниот устав (двата Народни правобранители), додека Институтите го црпат својот мандат во поединечни законски акти.

Правната основа на Народниот правобранител на Хрватска е во Членот 92 од Уставот на Република Хрватска, кој го дефинира како ’ополномоштеник на Хрватскиот парламент одговорен за унапредување и заштита на Човековите права и слободи загарантирани со Уставот,

законите и меѓународните правни инструменти за Човекови права и слободи ратификувани од страна на Република Хрватска.³ Исто така, конкретниот мандат и надлежностите на Народниот правобранител се дефинирани со посебен закон, т.е. Законот за Народен правобранител од 1992 година.

Слично на ова, Членот 54 од Уставот на Шпанија наведува дека подоцна усвоен основен (органски) закон ќе ја регулира институцијата Народен правобранител како Висок претставник на Парламентот, назначен да ги брани основните права и овластен да врши надзор врз активностите на јавната администрација. Горенаведениот закон е усвоен во 1981 година – Основен закон 3/1981, од 6 април, а се однесува конкретно на Народниот правобранител.

За разлика од Народните правобранители, двата Институте се основани со посебни законски акти. Данскиот институт за Човекови права, наследник на Данскиот центар за Човекови права (Danish Centre for Human Rights - 1987-2003), како своја правна основа го има Законот за основање на Данскиот центар за меѓународни студии и Човекови права. Тој е дел од една поголема институција - Данскиот центар за меѓународни студии и Човекови права (The Danish Centre for International Studies and Human Rights).³

Германскиот институт за Човекови права е основан со едногласна одлука на двата дома на германскиот Сојузен парламент, по долг консултативен процес насочен кон создавање на НИЧП. Регистриран е според германскиот закон како здружение (Verein).

2.1.2. *Независност*

Во однос на независноста, важно е да се истакне дека НИЧП не се основани како дел ниту од законодавната, ниту од извршната власт. Исто така, како што беше наведено во претходниот дел, важно е нивната основа да биде утврдена или според Устав (подоцна детално регулирана со закон) или со посебен закон, со што подетално би се гарантирала нивната независност.

Уставот на Хрватска наведува дека Народниот правобранител ќе биде самостоен/јна и независен/а во неговата/нејзината работа, ќе биде избран/а од страна на Хрватскиот парламент (со осумгодишен мандат и еден можен реизбор), и тој/таа и неговите/нејзините заменици ќе уживаат ист имунитет како и членовите/ките на Парламентот (Член

3 Овде е вклучен и сроден институт на Данскиот институт за Човекови права, Данскиот институт за меѓународни студии (Danish Institute of International Studies).

93). Ова понатаму е елаборирано во Член 2 од Законот за Народен правобранител, во кој се додава дека Народниот правобранител не може да добие инструкции или насоки за неговата/нејзината работа од никого.

Членот 54 од Уставот на Шпанија, посветен на формирањето на институцијата Народен правобранител на Шпанија, предвидува дека тој/таа е назначен/а од страна на Собранието како Висок претставник за одбрана на основните права и слободи. Ова е дополнително дефинирано со законот од 1981 година, кој наведува дека Народниот правобранител ќе биде назначен/а од страна на двата законодавни дома со три-петтинско мнозинство во секој од нив, за петгодишен мандат. Слично како Законот за Народниот правобранител во Хрватска, и овој закон предвидува целосна автономија и независност на Народниот правобранител, и додава дека тој/таа нема да добива инструкции од било која власт и ќе се здобие со имунитет. Меѓутоа, овој Закон е поконкретен во дефинирањето на независноста на Народниот правобранител, со поставувањето на оваа функција како „неспоива со вршење на изборни функции; со која било политичка позиција или активности кои вклучуваат политичка пропаганда; со вршење активна служба во ниту една јавна администрација; со припаѓање на некоја политичка партија или извршување раководна должност во политичка партија или синдикална организација, здружение или фондација, или вработување во таква служба; со вршење професии на судија или обвинител како и со било која професија, деловни или работни активности“ (Член 7.1).

Независноста на Данскиот институт за Човекови права е утврдена со Законот за основање на Данскиот центар за меѓународни студии и Човекови права, Данска/Закон бр. 411, со кој се дефинира Центарот (од кој Данскиот институт за Човекови права е составен дел) како „независна и автономна институција“ (Дел 3). Независноста на Германскиот институт за Човекови права произлегува и од едногласната одлука на двата дома на Сојузниот парламент (по широк процес на консултации), и од регистрацијата на Германскиот институт за Човекови права како Здружение (слично на сите други НВОи).

2.1.3. *Состав*

Двете институции на Народен правобранител се различни во нивниот состав. Народниот правобранител на Хрватска има тројца заменици/чки, секој/а од нив одговорни за една од три служби: советодавна, општа и служба за документација и евиденција, а сите заедно го сочинуваат колегиумот на Народниот правобранител.

Заедно со неговите/нејзините двајца заменици/чки и Генералниот/

та секретар/ка на Канцеларијата, шпанскиот Народен правобранител го формира Одборот за координација и уредување (Coordination and Internal Regime Board), во кој се дискутира за работата и тековните обврски на Народниот правобранител. За разлика од Народниот правобранител на Хрватска, институцијата Народен правобранител на Шпанија има посложена структура. Така, Техничката и Канцеларијата за медиуми работат директно под раководство на Народниот правобранител, додека Координативната и службата на документација, Финансиската служба, Службата за истражување и модернизација и Службата за информатичка технологија работат под раководство на Генералниот/та секретар/ка. Двајцата/двете заменици/чки ги делат одговорностите во однос на специфичните области на работа. Првиот/та заменик/чка раководи со работата на следниве канцеларии: Безбедност и правда, Економија, Миграции и Еднаков третман и Национален превентивен механизам. Вториот/та заменик/чка раководи со работата на Функции и јавни вработувања, Територијална поделба, здравство и социјална политика и Образование и култура. Додека хрватскиот Закон пропишува дека Народниот правобранител треба да биде дипломиран/на правник/чка со минимум 15 години работно искуство во областа, во рамките на шпанското право било кое возрасно лице може да биде избрано за Народен правобранител. Во двете институции на Народен правобранител, членовите на кадарот се вработени преку отворен и транспарентен начин, и имаат статус на државни службеници.

Двата Институтути се колективни тела. Тие имаат повеќе поделени одговорности и земаат предвид поширока застапеност.

Главни тела на Германскиот институт за Човекови права се Генералното собрание, Одборот на доверители и Одборот на директори, но содржи и советодавни тела назначени за одредена тематска област или проект. Генералното собрание се состои од 22 членови/ки на Германскиот институт за Човекови права - 20 физички и две правни лица. Членовите/ките се пензионирани државни службеници/чки, претставници/чки на цивилното општество, образовните институции, политичките партии и правосудството. Правните лица се граѓански организации активни на полето на Човековите права. Одборот на доверители е составен од 13 членови/ки со право на глас: тројца/три претставници/чки на Форумот за Човекови права, двајца/две членови/ки на Комитетот за Човекови права и хуманитарна помош на германскиот Сојузен парламент, еден/а претставник/чка назначен/а од страна на Канцеларијата на претставникот за миграција, бегалци и интеграција на Сојузната влада, еден/а претставник/чка делегиран/а од

Германскиот совет за хендикеп и шест претставници/чки избрани од страна на Генералното собрание, од кои најмалку еден/а мора да биде претставник на образовниот сектор. Исто така, Одборот на доверители има пет членови/ки без право на глас, од кои по еден/на претставник/чка од Сојузното министерство за надворешни работи, Сојузното министерство за правда, Сојузното министерство за економска соработка и развој, Сојузното министерство за труд и социјална политика како и претставник/чка назначен/а од страна на Бундесратот (Долниот дом на Германскиот парламент кој ги претставува сојузните држави). Одборот на директори се состои од претседател/ка и од заменик-претседател/ка, при што еден/на од нив треба да биде адвокат/ка. Една од двете позиции треба да е претставувана од жена. Институтот има седум оддели (библиотека, комуникација, администрација, меѓународен оддел, едукација за Човекови права, мониторинг тело на Конвенцијата за правата на лицата со хендикеп и оддел за домашни и европски прашања). Според фактот дека е регистриран како здружение, внатрешната структура на Германскиот институт за Човекови права има карактеристики на НВО. Данскиот институт за Човекови права, иако нема Генерално собрание, е управуван со тринаесетчлен Одбор, сличен на Одборот на доверители на Германскиот институт за Човекови права. Директорот/ката на Институтот, кој/а е одговорен/на за секојдневното управување на Институтот за важни и професионални прашања, е избран/на од страна на Одборот по јавен повик. Институтот е поделен во шест оддели: слободи и активно граѓанство, рамноправност и мониторинг, комуникација и образование, правда, Човекови права и бизнис и истражување.

2.1.4. Финансирање и обврски за известување

Финансирањето на НИЧП треба да биде така поставено да обезбеди независност и успешно функционирање на институцијата. Средствата треба да бидат доволни и секое проширување на мандатот треба да биде придружено со зголемување на средствата, а рационализациите на службата не може да се користат како изговор за намалување на фондовите. Обврските за известување се важни не само поради тоа што тие обезбедуваат транспарентност во работата на институцијата, туку и поради тоа што придонесуваат кон нејзината одговорност и отчетност. Годишните извештаи, доставени до Собранието и презентирани во медиумите и на интернет, се исто така неопходни чекори кон таква одговорност.

Во однос на финансирањето и обврските за известување, двете

институции на Народниот правобранител повторно имаат слични карактеристики. Двете се финансирани со специјални распределби во државните годишни буџети и од фондови од меѓународни организации. Во тој поглед, Народните правобранители се должни да поднесуваат годишен извештај за својата работа, со отворена можност за поднесување посебни извештаи, при одредена потреба или ситуација. Шпанскиот Парламент дискутира за извештајот на шпанскиот Народен правобранител, додека во Хрватска заклучоците на Парламентот ја обврзуваат Владата да поднесе извештај за преземените мерки за отстранување на причините за прекршувањата на правата наведени во годишниот извештај на Народниот правобранител.

Институтите, од друга страна, се директно финансирани од страна на државните институции. Така, Германскиот институт за Човекови права добива ненаменски средства од неколку Сојузни министерства.⁴ Данскиот институт за Човекови права е, исто така, финансиран од страна на државата, но може да биде финансиран и од фондови, донации и други извори и може да спроведува активности за собирање на приходи, субвенционирани истражувања, консултации и советување, до степен кој што е компатибилен со работата на другите обврски на Центарот. Во однос на финансиската одговорност, Данскиот институт за Човекови права е предмет на ревизија еднаш годишно. Ниту од Германскиот, ниту од Данскиот институт, не се бара да доставуваат извештаи за своите активности на било која од државните институции (за разлика од Народните правобранители). Сепак, Институтите имаат обврска да објават годишен извештај за остварените активности.

2.2. Мандат за Човекови права

Главната разлика меѓу индивидуалните и колективните НИЧП во овие четири случаи е во примарниот фокус на работа и нивните надлежности. Додека Народните правобранители имаат квази-судски функции и нивниот мандат главно се фокусира на аспектот на заштита, двата Институте се фокусираат на едукација и унапредување/промоција на Човековите права.

Во овој поглед, двата Народни правобранители претставуваат класични (парламентарни) Народни правобранители. Народниот

⁴ Тоа се: Министерство за правда, Министерство за надворешни работи и Министерство за економска соработка и развој. Министерството за труд и социјална политика ја финансира работата на Националното тело за мониторинг на конвенцијата за лица со хендикеп од 2008 година.

правобранител во Хрватска разгледува поединечни случаи во кои правата на граѓаните (може да) се загрозени од дејство на државната администрација, органите кои имаат државна власт или функционери во таквите тела кога тие се занимаваат со задачи кои произлегуваат од нивните надлежности; и други проблеми кои можат да бидат од интерес за заштитата на правата утврдени со Устав и закон, за кои тој/таа има добиено информации од други извори (преку комуникација со јавноста, итн), и доколку тие проблеми се однесуваат на погрешното работење на органите на државната управа и правните лица кои имаат државна власт. Ако тој/таа утврди дека станува збор за повреда на право кое содржи карактеристики на кривично дело или прекршок или повреда на работната дисциплина, Народниот правобранител може да поднесе барање за започнување на кривична постапка или друга соодветна постапка.

Слично, Народниот правобранител на Шпанија, по добивањето поплаки од граѓаните/ките, истите ги препраќа до соодветното министерство кое работи со конкретните права на граѓаните/ките, а со цел да се истражи нивната вистинитост. Следствено, или се усвојуваат неопходни мерки во согласност со законот или пак случаите ги пренесува до Генералниот судски совет (General Council of the Judiciary).

Од друга страна, Институтите немаат мандат да постапуваат по индивидуални случаи. Нивните главни интереси се насочени кон унапредувањето на Човековите права преку спроведување на студии, документација и академски истражувачки проекти. Надлежностите на Германскиот институт за Човекови права вклучуваат: информации и документација, истражувања, советување за применети политики, едукација поврзана со Човекови права, меѓународна соработка и промоција на дијалог и соработка во Германија. Надлежностите на Данскиот институт се слични. Дел од неговиот мандат, исто така, е посветен на заштита на Човековите права, имено на случаи на дискриминација поврзани со расна и етничка припадност, што произлегува од обврските на Данска според Директивата 2000/43. Неговиот акт за основање, (Законот со кои се регулира основање на Данскиот центар за меѓународни студии и Човекови права), дефинира дека неговиот мандат се состои од: спроведување на независни и автономни истражувања во областа на Човековите права; советување на Собранието и на Владата за обврските на државата во однос на Човековите права; спроведување и промоција на едукација на сите нивоа поврзана со Човековите права, вклучувајќи и информирање на јавноста; промоција на еднаков третман на сите

лица, без дискриминација на основа на раса или етничко потекло, вклучувајќи давање помош на жртвите на дискриминација за да се справат со своите претставки и жалби; иницирање независни анализи за дискриминација, објавување извештаи и давање препораки за прашања поврзани со дискриминација; обезбедување информации за Човекови права на волонтерски организации, истражувачи/ки, државните власти и на заинтересираната јавност; обезбедување на модерна, јавно достапна библиотека и објекти за документација поврзани со Човековите права; промовирање на координацијата помеѓу, и помош во работата на, волонтерски организации во областа на Човековите права; поддршка и зајакнување на нордиската и друга меѓународна соработка во областа на Човековите права и придонес за имплементација на Човековите права во земјата и на меѓународно ниво.

Сепак, заедничка одлика на сите институции опфатени во оваа студија е нивниот мандат за следење на состојбата со Човековите права во земјата, комуникација со државните органи за прашања од интерес, како и улогата во промовирањето на меѓународните стандарди за Човекови права и обезбедување усогласување и хармонизација на домашната регулатива со меѓународните стандарди за Човекови права, ратификација на нови инструменти и меѓународна соработка.

Заклучок

Овој труд ги претставува првичните наоди на компаративна студија која допрва треба да се финализира. Изборот на случаи беше спроведен во согласност со критериумите релевантни за пошироката студија (во изготвување) посветена на реформирањето на системот за Човекови права во Македонија.

Со таа цел, изборот на случаи се базираше врз следниве критериуми: акредитација на статус од Меѓународниот координативен комитет за НИЧП, членство во меѓународни организации, меѓународни правни обврски, локален или регионален контекст, политички систем и правен систем на државата каде што се наоѓа НИЧП и составот на НИЧП. Иако државите каде што се наоѓаат НИЧП може да не го делат истиот локален контекст, политичкиот систем или внатрешниот состав со Македонија, вкрстената проверка на критериумите даде најблиски резултати за обезбедување на релевантна споредливост.

Овие почетни наоди укажуваат на зависноста на мандатот на НИЧП од составот на НИЧП, како и зависноста на овие две карактеристики

од локалниот контекст во кој функционираат НИЧП. Направени се напори да се избегне пристрасноста во изборот на случаи колку што е можно, преку утврдување на листа на строги критериуми за избор на четирите случаи. Таквите критериуми помогнаа да се избегнат замките на намерен избор на случаи.

Четирите студии на случај покажуваат дека постои општа шема на повторување во однос на карактеристиките на НИЧП во зависност од тоа дали институцијата е основана како индивидуален или како колективен орган, односно како Народен правобранител или како Институт во случајов. Тие, исто така потврдуваат дека усогласувањето со меѓународните стандарди, во случајот на НИЧП, не бара униформен пристап. Напротив, како што покажуваат четирите случаи на НИЧП, многу различни формулации на мандатот и позиционирање можат да бидат во согласност со меѓународните стандарди, вклучувајќи ги и Париските принципи, се додека се почитуваат минималните барања. Прилагодувањето на НИЧП на локалниот контекст, исто така помага подобро да се задоволат потребите од заштита, промоција и унапредување на Човековите права во одредена држава.

Резиме

Овој труд дава приказ на почетните наоди од компаративна студија на четири случаи на Национални институции за Човекови права: Народниот правобранител на Хрватска, Народниот правобранител на Шпанија, Данскиот институт за Човекови права и Германскиот институт за Човекови права. Овие првични наоди покажуваат дека, кога се работи за Национални институции за Човекови права, не е потребен униформен пристап за една институција да биде во согласност со меѓународните стандарди, се додека минималните стандарди се запазени. Почетните наоди исто така покажуваат и дека постои шема на повторување во однос на карактеристиките на овие институции, а во зависност од тоа дали се основани како индивидуални или колективни тела.

**Biljana KOTEVSKA
Dimitar NIKOLOVSKI**

CASE STUDY OF FOUR NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS

Abstract

This article presents initial findings of a comparative study of four cases of National Human Rights Institutions: the Ombudsperson of Croatia, Ombudsperson of Spain, Danish Institute of Human Rights, and German Institute of Human Rights. It shows that conforming to international standards, in the case of NHRI, does not require a unified approach, as long as the minimum requirements are respected. The initial findings also show that there is a repetitive general pattern of characteristics with NHRIs depending on whether the institution is established as an individual or as a collective body.

Користена литература

A Brief History of NHRIs. Website of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HistoryNHRIs.aspx>

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 10: The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights. 19th Session, 1998.

Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. Statement from its 40 Session on discrimination against women and NHRI, 2008.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation No. 17: Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention. 42nd Session, 1993.

Committee on the Rights of the Child. General comment No. 2: The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. 31st Session, 2002.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C ELEX:32000L0043:EN:HTML>. Пристапено на: 08.06. 2012.

Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services. Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX: 32004L0113:en:NOT>. Пристапено на: 08. 06. 2012.

Countries, Website of the European Union. http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm. Пристапено на: 08. 06. 2012.

Defensor del Pueblo, Reports and Documents. Website of the Defensor del Pueblo. <http://www.defensordelpueblo.es/en/Documentacion/Opcion3/index.html>. Пристапено на 08. 06. 2012.

Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast). Eur-lex. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?checktext s=checkbox&val=430497>. Пристапено на: 08. 06. 2012.

German Institute on Human Rights, Statutes of the German Institute on Human Rights, a registered Association, 2009. Website of the German Institute on Human Rights. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/about-us/structure/statutes.html#c3006>. Пристапено на: 08. 06. 2012.

International Coordinating Committee of National Institutions for the

Promotion and Protection of Human Rights. Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA). Geneva, March 2012.

International Council on Human Rights Policy. Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions. Geneva, 2005.

Member States of the United Nations. Website of the United Nations. <http://www.un.org/en/members/index.shtml>. Пристапено на: 08. 06. 2012.

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). Website of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. <<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>>.

Pucki Pravobranitelj, Republika Hrvatska. Regulation. Website of the Pucki Pravobranitelj. <http://www.ombudsman.hr/en/regulation.html>. Пристапено на 08. 06. 2012.

Reif, Linda C, "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection". 13 Harvard Human Rights Journal 1 (2000).

The Council of Europe in Brief. Website of the Council of Europe. <http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?page=47pays1europe>. Пристапено на: 08. 06. 2012.

The Danish Folketing. Act governing the Establishment of the Danish Centre for International Studies and Human Rights. Act no. 411, 2002. http://www.diis.dk/graphics/DIIS_generelt/Act%20of%20Parliament%20DCISM.pdf. Пристапено на: 08. 06. 2012

United Nations. Vienna Declaration and Programme of Action. <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en)>. Последен пат пристапено на: 10.06.2012.

United Nations, 1993 General Assembly Resolution 48/134, <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>

United Nations, Convention on the Rights on Persons with Disabilities. United Nations, Treaty Series, vol. 2515.

United Nations, Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. United Nations, Treaty Series, vol. 2375.