

Стефан СОНДЕМ

НАЦИОНАЛНИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА – ИСКУСТВОТО ОД ГАНА

Историјат на студијата

У покрај прифаќањето на нормите за човекови права во различните државни уредувања во државите во Африка, сè до последната деценија од 20-тиот век единствената институција одговорна за нивна заштита и спроведување беше судската власт. Во самиот почеток на ослободување од колонијалната власт, повеќето африкански држави во своите Устави вметнаа многу од одредбите наведени во Универзалната декларација на човекови права. (Асанте, 1969, стр. 72-3)¹ Освен загарантираноста со устав за фундаментални човекови права и слободи, ниту една друга институција освен традиционалните судови не беше одговорна за нивно спроведување. Сепак, тажен е коментарот дека честопати, оние на кои најмногу им се повредуваат правата имаат

¹ За Универзалната декларација за човекови права, види G.A. RES. 217(III) A, Док. на ОН А/ 810, RES.217 (III) (10 декември, 1948).

Авторот е предавач на Универзитетот по наука и технологија во Кумаси, Гана и докторант на Универзитетот Есекс, Велика Британија

најмала можност да бараат правна помош од судовите. Релативната непристапност на судовите за социјално обесправените групи принуди многу нации да најдат утеха во квази-судските тела како механизми за справување со неправдите (Влада на Гана, 1974, стр. 369)². Во конкретниот случај на судење во врска со човекови права, процедурални проблеми, несоодветена обука на судиите за човекови права во правните науки, високите судски такси и забележаната корумпираност во судството, го ослабнаа капацитетот на судскиот систем ефикасно да ги реши прекршувањата на човековите права. Покрај ова, има случаи на повреди на човекови права кои не се подложни на судско решавање.³ Во зависност од нивната природа, треба да се употреби различна стратегија и ова доведе до потребата од воспоставување на други институционални механизми да ја надополнат улогата на судскиот систем во решавањето на повредите на човековите права.

Во потрагата по алтернативни стратегии или дополнителни механизми за ефикасна борба против повредите на човековите права, Обединетите Нации (ОН) побараа воспоставување на национални институции за човекови права од страна на државите (Комисија за човекови права, 2002).⁴ Виенската декларација и програма за активности (пар. 36), на пример, ја потцени важноста на националните институции за човекови права и побара од државите да воспостават и засилат такви институции користејќи ги како основа Париските принципи. Во Декларацијата, меѓу другото, се наведува дека:

Светската конференција за човекови права ја потврдува важната и конструктивна улога која националните институции ја имаат за промоција и заштита на човековите права, особено во нивниот советодавен капацитет на надлежните органи, нивната улога во решавање на повредите на човековите права, во дисеминацијата на информации за човековите права и едукација за човекови права ...

-
- 2 Report of the Adhoc Committee on Union Government, параграф 369, стр. 106 (1974). Комитетот препорача формирање на Национално биро за жалби (National Bureau of Complaints).
 - 3 Во Африка, широко распространети и длабоко вкоренети системи на верување и практики како што се гагање, обожување на претците и судење со измачување, обреди за вдовици и други штетни традиционални практики не се подложни на судска одлука.
 - 4 Види исто Protecting Human Rights: The Role of National Institutions, Конференција на земјите од Комонвелтот за Национални институции за човекови права, 4-6 јули 2000 (Кембриџ, Секретаријат на Комонвелтот), стр.20.

Светската конференција за човекови права го охрабрува основањето и засилувањето на национални институции, имајќи ги предвид 'Принципите поврзани со статусот на националните институции' и препознавајќи дека секоја држава има право да одбере рамка која најсоодветно може да одговори на конкретните потреби на национално ниво.

Целите на Конференцијата беа да се испитаат начините и средствата да се подобри имплементацијата на постоечките стандарди за човекови права и да се формулираат конкретни предлози за подобрување на ефикасноста на активностите и механизмите на ОН во областа на човековите права (ОН Генерално собрание, 1990). Важно е да истакне дека Конференцијата го нагласи правото секоја држава да воспостави национална институција која најмногу одговара на нејзините потреби. Ова е поради специфичниот општествено-политички контекст во кој таквите институции се појавуваат во различни држави.⁵ Со оглед на долгогодишната концептуална битка⁶ меѓу Универзалистите и Релативистите во расправата за човековите права, која имаше тенденција да влијае на легитимноста на човековите права во некои општества, ова беше добредојден компромис. Овие концептуални разлики во голема мера придонесоа за донесување на два посебни Пакта во Повелбата за правата (Bill of Rights). Конференцијата го префрли фокусот на активностите на ОН за човекови права од меѓународни и регионални нивоа на национално ниво. Мора да се нагласи дека долго време пред да се одржи Светската конференција за човекови права, идејата за основање на институции за човекови права на национално ниво била предмет на интерес на различни тела на ОН уште од самото основање на организацијата. (Обединети нации, 1983, стр. 344) Во неколку резолуции и препораки, Економскиот и социјален совет, Комисијата за човекови права и Генералното собрание побараа од земјите членки да го разгледаат основањето на национални институции за заштита и

5 Не може да се очекува само еден модел на национална институција за човекови права за целиот свет. Прифатливо е постоење на различни модели под услов да се исполнети и да се почитуваат основните вредности и принципи.

6 Од усвојувањето на Универзалната декларација за човекови права во 1948, постои тековна дебата која има за цел да ги доведе во прашање универзалната вредност и прифатливост на вредностите и нормите наведени во Декларацијата. Дебатата во суштина е помеѓу правните теоретичари и социјалните антрополози. Додека првите ја прифаќаат универзалноста на вредностите на човековите права, вторите го оспоруваат постоењето на такви вредности кои може да имаат универзална примена.

промоција на човековите права.⁷ Комитетот за економски, социјални и човекови права на ОН дојде до заклучок дека националните институции за човекови права се едно од средствата со кое државите можат да ги исполнат нивните обврски според член 2(1) од Законот за економски, социјални и културни права. Комитетот забележа дека:

Во последно време има распространување на овие институции и овој тренд целосно е поддржан од Генералното собрание и од Комисијата за човекови права. Канцеларијата на Високиот претставник за човекови права на Обединетите Нации вовеле голема програма за да помогне и да ги охрабри државите во однос на националните институции.⁸

Комитетот, исто така, објави Општи коментари за улогата што националните институции за човекови права треба да ја имаат при промоцијата и заштитата на економските, социјалните и културните права (Комитет за економски, социјални и културни права, 1998, пар. 1). Нормативната рамка за основање на национални институции за човекови права ги вклучува Париските принципи, (ОН Генерално собрание, 1993) Принципите од Лимбург за имплементација на Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права и упатствата од Мастрихт⁹ за повреда на економските, социјалните и културните права со што се поставија стандарди за тоа како националните институции за човекови права да ги заштитат економските, социјалните и културните права.

Терминот ‘национална институција’ во контекст на човековите права се однесува на тело кое е основано од страна на влада според Устав или закон или со декрет, чии функции се конкретно дефинирани во однос на промоција и заштита на човековите права (Обединети нации, 1995).¹⁰ Националните институции за човекови права може да

7 Во Резолуција 9 (II) од 21 јуни 1946, Економскиот и социјален совет, по препорака на „основната“ Комисија за човекови права, ги покани членките на Обединетите Нации да ја разгледаат потребата од основање информативни групи или локални комитети за човекови права во нивните држави за да соработуваат со нив за продолжување на работата на Комисијата за човекови права. Комисијата, со Резолуцијата 23 (xxxiv) од 8 март 1978, ја призна важноста на активностите на земјите членки да развијат и да користат нивна национална машинерија за ефикасна реализација на човековите права и ја повтори поканата упатена до земјите членки од Генералното собрание и Економскиот и социјален совет да основаат такви национални институции.

8 Види параграф 1 од Општиот коментар бр. 10 (декември, 1998) на Комитетот за економски, социјални и културни права.

9 Во 1997, група меѓународни правни експерти се состанаа во Мастихт, Холандија, каде беа подготвени упатства за постапување во случај на кршење на економските, социјалните и културните права. Овие упатства ги надополнуваат принципите од Лимбург.

10 Исто види Murray R (2007)., National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness’, Netherlands Quarterly of Human Rights 25 (2), стр.189

имаат различни имиња, но тие сите имаат заеднички карактеристики. Тие може да се викаат Комисија, Центар или Народен правобранител. Во некои држави, институцијата може да ги комбинира функциите на Комисија за човекови права со оние на Омбудсман или некоја друга организација.¹¹ Нивните одговорности вообичаено вклучуваат извештаи или поднесување препораки до владата за прашањата поврзани со човековите права како што се усвојување или измена на националните легислативи, известување за повреда на човековите права, усогласување на националното право и практика со меѓународните стандарди за човекови права, препорачување ратификација на меѓународни договори за човекови права од страна на владата и спроведување едукација за човекови права во рамки на државата (Хјуман Рајтс Воч, 2001, " 0 13).

Од 1990-тите, многу држави од Африка основаа национални институции за човекови права. Сепак, активистите за човекови права ја доведуваат во прашање искрената намера на африканските влади за основање на национални институции за човекови права. Коментирајќи за зголемениот број на национални комисии за човекови права спонзорирани од државите во Африка, Хјуман рајтс воч го забележа следново:

„Националните Комисии за човекови права спонзорирани од страна на државата станаа нов тренд меѓу владите, особено во Африка, во текот на последната деценија. Иако многу активисти за човекови права гледаат со скептицизам на овој тренд, Високиот претставник за човекови права при ОН и владите донатори активно се залагаат за овие институции како јасен придонес за човековите права.

... зголемувањето на бројот на овие Комисии, многу од кои се формирани од страна на репресивни влади, предизвикуваат сомнеж кај активистите за човекови права кои повеќе се навикнати да ја предизвикуваат државата за прашања поврзани со правата отколку да соработуваат со неа. Прашањето е: дали таквите тела за човекови права спонзорирани од државата треба да се гледаат со сомнеж или дали нивниот развој треба да се охрабри? (Хјуман рајтс воч, 2001, стр. 10).“

Активистите за човекови права, особено оние во невладиниот сектор, имаат став дека овие институции спонзорирани од државата не се навистина независни и поради тоа немаат доволен капацитет ефикасно да се справат со повредите на човековите права (Хјуман рајтс воч, 2001). Од друга страна оние кои го охрабруваат основањето на овие институции имаат став дека предноста што овие институции ја имаат

¹¹ Комисијата во Гана е типичен пример.

пред невладините институции е во тоа што тие имаат законски и/или уставни овластувања кои им овозможуваат ефикасно да ги спроведуваат своите функции, на пример, овластување да повикаат сведоци на суд, да дадат препораки кои може да се спроведат и да бидат одговорни. Во повеќето случаи, овие институции се основаат според националниот устав и токму ова уставна поддршка им овозможува јавна легитимност (International Council on Human Rights Policy, 2000, p. 58). Национална институција за човекови права може да биде независна и ефикасно да функционира, но како државна институција.

И покрај појавата на сомнеж во врска со ефективноста на националните институции за човекови права спонзорирани од државата да ги спроведуваат нивните овластувања, постојат релевантни практични причини што го оправдуваат основањето на национални институции за човекови права, особено во Африка каде пристапот до правдата е попречен од неколку фактори.

Искуството од Гана

Во 1991 година, владата на Привремениот национален совет за одбрана (Provisional National Defence Council - PNDC) формираше Советодавно собрание¹² за да подготви нацрт-устав за администрацијата на Гана. Собранието го поднесе нацрт-уставот до Владата, која назначи Комитет на експерти да го проучи нацрт-уставот. Законот 253 на Привремениот национален совет за одбрана според кој се формираше комитетот, му определи конкретни задача да формулира предлози кои, меѓу другото, ќе го гарантираат, заштитат и обезбедат правото на секој човек во Гана да ги ужива неговите или нејзините основни човекови права и слободи.¹³ Комитетот направи дополнителни измени на нацрт-уставот, по што истиот беше даден на национален референдум одржан во Гана. Народот на Гана го изгласа Уставот, кој стапи на сила на 7 јануари 1993 година.¹⁴ Четвртиот Републикански Устав од 1992 година воспостави систем на проверки и рамнотежи, со извршна власт предводена од Претседателот, законодавна власт, независно судство и неколку автономни комисии, вклучувајќи ја и Комисијата за човекови права и административна правда (Commission on Human Rights and Administrative Justice - CHRAJ).

¹² Види закон за Основачко собрание, 1991, PNDC Law 252,

¹³ Види PNDC Law 253, Дел 4 (2)

¹⁴ Види Constitution of the Fourth Republic of Ghana (Promulgation) Law, 1992, PNDC Law 282, со кој Уставот стапи на сила.

А. Основање на Комисијата за човекови права и административна правда

Со Уставот се утврдени надлежностите и функциите на Комисијата за човекови права и административна правда (Комисија) која треба да биде основана од страна на Парламентот.¹⁵ Согласно Членот 216 од Уставот, Парламентот го изгласа Законот за Комисија за човекови права и административна правда, 1993 (Закон 456) основајќи ја Комисијата. Законот ги наведува функциите и надлежностите на Комисијата, во рамки на членот 218.¹⁶ Описот на законот гласи:

Закон за основање на Комисија за човекови права и административна правда да ги истражува поплаките за кршење на основните човекови права и слободи, неправда и корупција; злоупотреба на власта и неправдно однесување со луѓето од страна на јавните службеници во извршувањето на нивните должности, со овластување да бара правни лекови во однос на таквите акти или злоупотреби и да обезбеди помош за други поврзани цели.

Б. Мандат на Комисијата за човекови права и административна правда

Комисијата има три широки мандати: **човекови права, административна правда и антикорупција**. Таа има улога на национална институција за човекови права во Гана, Омбудсман на Гана и Агенција за спречување на корупција во Гана. Покрај ова, таа има улога на Канцеларија за етика на јавните служби.

1. Човекови права

Комисијата има широк мандат да ги промовира и заштитува универзалните човекови права и слободи (Член 218(a),(c), и (f) од Уставот од 1992 и Дел 7(1)(a),(c) и (g) од Закон 456), особено оние наведени во Уставот од 1992 година во кои се вклучени граѓанските, политичките, економските, социјалните и културните права и други меѓународни инструменти за човекови права кои Гана ги има ратификувано.

¹⁵ Види Поглавје 18 на Уставот со кое се основа Комисијата како независно тело за промоција, заштита и спроведување на основните човекови права и слободи. Особено во Член 218.

¹⁶ Дел 7(1) а-ж of Закон 456 е речиси копија на Член 218 и ги наведува функциите на Комисијата

2. Административна правда

Комисијата има мандат да ја заштити и промовира административната правда за да осигура дека владата и нејзините претставници се доверливи и транспарентни (Член 218(a), (b) од Уставот од 1992 и Дел 7 (1)(a) & (b) од Закон 456). Оваа функција има за цел да осигура дека јавните службеници одбегнуваат арбитража и дискриминација во нивните одлуки и дејства.

3. Антикорупција

Комисијата исто така служи и како агенција за антикорупција. Таа има мандат да спроведува истраги за злоупотреба на власт и за сите инстанци на наводна или осомничена корупција и проневера на државните пари од страна на властите (Член 218(a) и (e) и Дел 7(1) (a) и (f) од Закон 456). Таа исто така ги истражува обвинувањата за конфликт на интереси и нарушување на Кодексот за однесување според Поглавје 24 од Уставот од 1992 година (Членови 284-288 од Уставот од 1992 и Дел 7(1)(e) од Закон 456). Според овој мандат, Комисијата истовремено ги промовира интегритетот и етиката во јавните служби и спроведува обука и јавна едукација за да ја зголеми информираноста на јавните службеници и општата јавност за корупција. Според Законот за информатори (Whistle blower Act), Комисијата има дополнителен мандат да истражува откривање на неправилности како економски криминал, трошење и малверзации, проневера на јавни ресурси, деградација на животната средина и полаки за малтретирање на информаторите.

Мандатот на Комисијата е веројатно премногу широк и ова го доведува во прашање нејзиниот капацитет ефективно да се справи со традиционалните злоупотреби на човековите права. Мора да се признае дека со такви широки овластувања за истрага, Комисијата веројатно ќе биде затрупана со поплаки кои може да ги надминат нејзините финансиски и човечки ресурси. Ова прашање, сепак, го го привлече вниманието на Советодавното собрание кое подготви нацрт за Уставот од 1992 година. Собранието ја препозна потребата од создавање посебна и специјализирана агенција за борба против корупцијата, но таквата опција не беше изводлива поради финансиски причини и големата веројатност за утврдување на институционални преклопувања.¹⁷ Овој фактор придонесе за создавање на една институција со повеќе мандати. Комисијата е навистина уникатна според начинот на кој мандатот на Комисијата преминува од традиционалните човекови

¹⁷ Види The Commission on Human Rights and Administrative Justice, Ghana, Country Report, 1998, стр. 1-2

права на административната правда и антикорупција. Човековите права, административната правда, чесноста и одговорноста се во основата на уставниот поредок на Гана.¹⁸

В. Врската меѓу човековите права, административната правда и антикорупцијата

Постои силна врска меѓу трите мандати на Комисијата. Како Омбудсман, комисијата ја промовира административната правда во јавната администрација и се залага за подобрување на услугите во јавниот сектор во Гана. Во рамки на нејзиниот мандат за административна правда, Комисијата ги истражува поплаките поврзани со начинот на кој јавните институции и нивните службеници ги извршуваат нивните извршни и административни функции¹⁹. Комитетот на експерти што го проучуваше нацрт-уставот пред неговото донесување, ја нагласи потребата да се основа Комисијата, наведувајќи во неговиот извештај:²⁰

Уставното искуство на многу држави, вклучувајќи ја и нашата, покажува дека збирот од уставни права и одредби за судско извршување е недоволен за значајно спроведување на основните човекови права и слободи во пракса. Според тоа, Комитетот предлага основање на Комисија за човекови права и административна правда која ќе ги запознае луѓето со нивните уставни права, ќе ги истражува повредите на тие права и ќе им помага на поединци во барањето на нивните права. Комисијата ќе ја вклучи и канцеларијата на Омбудсманот (намерно подвлечено).

Лошото работење во јавниот сектор во земја во развој како што е Гана може да го наруши уживањето на човековите права, особено на социо-економските права. Работата на државните институции која резултира со лоша услуга може да доведе до прекин на давање на основните услуги на луѓето. Како Омбудсман, Комисијата ги истражува поплаките за лошо работење, злоупотребата на власт и неправедниот третман од јавните службеници, дискриминацијата, одложувањата, пропустите или грешките на јавните институции или службеници, нееднаквиот пристап до вработување во јавната администрација

18 Во Преамбулата на Уставот свечено се наведува и потврдува заложбата за „слобода, правда, чесност и одговорност; владеење на правото; заштита и зачувување на основните човекови права и слободи...“

19 Член 218 (а) и (б) од Уставот од 1992 и Дел 7 (1) (а) и (б) од Законот 456 каде се наведува мандатот за административна правда на Комисијата.

20 Види параграф 358 од Извештајот на Комитетот на експерти за предлогот на нацрт-устав на Гана (31 јули, 1991).

и работата на јавните институции каде таквата работа и одлуки предизвикуваат неправда, нечесност или потешкотии. Во текот на истрагите, Комисијата има мандат да превземе соодветни дејства за правни лекови, да поправи или да поништи какво било дејство или одлука која може да се опише како лошо работење, злоупотреба на службена должност или неправеден третман кој ја поткопува здравата јавна администрација.

Како Агенција за борба против корупцијата, Комисијата ги истражува обвинувањата за корупција и конфликт на интереси, злоупотреба на власт или на службена должност и злоупотреба на државните пари во јавниот сектор. Комисијата ова го прави со информирање на пошироката јавност за корупцијата и обезбедување јавна поддршка за борба со корупцијата на сите нивоа на општеството. Прашањето за корупцијата доби значително внимание во Уставот. Според политичката цел на државата, владата има должност да превземе чекори да ја искорени корупцијата и злоупотребата на власт.²¹ Исто така, нагласувањето во Уставот на чесноста и одговорноста ја зајакнува политичката цел за искоренување на корупцијата од општеството. Навистина, една од основните вредности на Уставот од 1992 година е јавната одговорност на владата и на нејзините агенции. Комисијата, во рамки на својот мандат за борба против корупцијата, има овластување да истражува полаки за корупција и злоупотреба на власт, сите инстанци на наводна или сомнителна корупција и злоупотреба на државни пари од државните службеници, обвинувања за конфликт на интереси и неусогласеност со Правилникот за работа на државните службеници (Code of Conduct for Public Officers) во Поглавје 24 од Уставот.²²

Мандатот на Комисијата, во однос на истражувањето на обвиненија за корупција и злоупотреба на власт од страна на државните службеници, особено од министрите на државата, стана контроверзно прашање во судската пракса на Гана. Обвинетите во таквите истраги постојано ја доведуваат во прашање надлежноста на Комисијата да води истраги против нив на основа на такви обвиненија. На пример, прашањето дали Комисијата може, на своја рака, да покрене истраги за обвинувања за корупција на основа на извештаи од медиумите се појави во голем број случаи. Во основа, прашањето е дали надлежноста на Комисијата во таквите прашања може да се покрене само по формална жалба.²³ Комисијата исто така го истражува разоткривањето на невестини и

21 Види Член 35 (8) од Уставот од 1992 година

22 Се однесува на Членови 218 (а) и (д), 284-288 од Уставот од 1992 година и Дел 7 (1), (а), (д) и (f) од Законот 456.

малтретирање на информаторите во јавниот и во приватниот сектор, дава бесплатни совети и услуги за спречување на корупција, им помага на државните службеници соодветно да се справат и да решат ситуации на конфликт на интереси, спроведува семинари за обуки за да ја зголеми свеста за опасностите од корупцијата, промовира јавни едукативни програми за борба против корупцијата за да ја информира општата јавноста за корупцијата како и да обезбеди јавна поддршка за борба против корупцијата во сите сегменти на општеството.

Како Канцеларија за етика, Комисијата придонесува за промоција на висок интегритет во јавната администрација и спроведува усогласување со етичките стандарди наведени во Кодексот на однесување на државни службеници. Комисијата организира образование за етика во јавните институции и за државните службеници со цел да се одржи високо ниво на етички стандарди во јавниот сектор. При спроведувањето на оваа функција, Комисијата ги истражува обвинувањата за неусогласеност со Правилникот за работа на државните службеници, поплаки поврзани со неуспехот да се одржи работна дисциплина, професионална етика и спроведува едукација за етика и обука за јавните институции и државни службеници.

Во зависност од степенот со кој лошото работење во јавниот сектор, вклучувајќи ја и корупцијата, може да го наруши остварувањето на основните потреби како што се социо-економските права, постои поврзаност на трите мандати на Комисијата. За да ги исполни сите три мандати, Комисијата усвои три стратегии на три полиња: едукација, превенција и истражување, кои ги извршува во соработка со други засегнати страни.

Г. Состав на Комисијата за човекови права и административна правда

Комисијата се состои од Комесар и двајца заменици-комесари, назначени од страна на Претседателот во консултација со Државниот совет, советодавно тело на старешините во државата.²⁴ За да се квали-

23 Види Републиката против Комисијата за човекови права и административна правда; екс парте Ричард Анан [2007-2008] SCGLR стр. 340-370.

24 Државниот совет е институција составена од претставници на сите поголеми државни органи, сите религиозни професионални сфери на животот. Во својата советодавна улога Советот го советува претседателот за поголеми уставни прашања. Процесот на избор на членови на Советот е политички и ова ја постојано ја намалува неговата улога. Советот во секој случај ќе го поддржи кандидатот на претседателот за позицијата.

фикува за именување како комесар, лицето мора да биде квалификувано за да биде назначено како судија на Апелациониот суд. Во случајот на заменик-комесар, лицето мора да биде квалификувано да биде именувано за судија на Високиот суд. Причината за препорачување на комисија составена од три члена не е очигледна и се чини дека е единствена во Гана. Логично може да се претпостави дека со предлагање на тројство, наместо на комисија составена од еден член, Комитетот ја замал предвид трилогијата на функциите за кои Комисијата е овластена да ги извршува. Очигледно е дека задачата е таква да повеќе од една личност може да работи. Исто така, можно е Комитетот да се раководел според извештајот на Привремената комисија на Сојузната влада (Ad Hoc Committee on Union Government) за основање на Национално биро за поплаки (National Bureau of Complaints - NBC), еден вид на институција на Омбудсман. Во неговиот извештај за организационата структура на предложеното Национално биро за поплаки, Комитетот наведува:

„Има многу да се каже за тело на колегиум од луѓе наместо еден човек, да го предводи овој вид на институција ... Системот на колегиум кој бара соработка и консултација помеѓу Омбудсмените, исто така, служи да се намали присуството на самоволие покрај Законот што со овој систем се отстранува голем дел од обемот на работа од рацете на еден човек (Пар. 379).

... поради тоа ние предлагаме основање на Национално биро за поплаки, предводено од тројца луѓе познати како Директори, да ги спроведуваат основните функции на институцијата инаку позната како Омбудсман. Националното биро за поплаки ќе има регионални и обласни канцеларии, раководени од сопствени кадри, да ги примаат поплаките од јавноста и да ги пренесуваат до директорите, да истражуваат на лице место и да ги извршуваат сите функции кои им се доделени (Пар. 381).“

Процедурата за именување, кфалификување и разрешување на Комесарот и на неговите двајца заменици е превземена од предлогот на Привремената комисија од 1974 година. Процедурата за преместување на Комесарот и на неговите заменици е иста како онаа за преместување на судија од Апелациониот суд и од Високиот суд соодветно.²⁵ Моменталната процедура за именување не ја гарантира независноста на Комисијата и не е во согласност со насоките пропишани со Париските принципи. При формирањето на национални институции за човекови права, Принципите препорачуваат плуралистичка

25 Види Член 228 од Уставот

застапеност на општествените сили вклучени во промоција и заштита на човековите права (ОН Генерално собрание, 1993). Државниот совет, кој Претседателот го консултира во процесот на именување, кој всушност едвај претставува советодавно тело речиси секогаш ќе го потврди изборот на Претседателот.²⁶ Може да се донесе заклучок дека иако Уставот гарантира дека Комисијата и Комесарите нема да бидат предмет на наредби или контрола од ниту едно лице или државен орган при извршувањето на нивните функции,²⁷ процедурата за назначување не гарантира независност. Во држава како Гана, каде именувањето на клучните државни службеници се заснова на партиска лојалност, малку е веројатно дека независноста ќе се оствари. Силно се препорачува да се разгледа процедурата за именување за да се дозволи независни тела како Авокатската комора, политичките партии и други организации на граѓанското општество да учествуваат во процесот на именување.

Д. Структура на Комисијата за човекови права и административна правда

Комисијата има четири оддели, управувани од директори. Овие оддели се: Правен оддел и истраги, Јавно образование, Антикорупција и Финансии и администрација. Уставот и Законот 456 предвидуваат основање на регионални и обласни канцеларии на Комисијата во секој регион и секоја област на Гана. Секоја регионална и обласна канцеларија е управувана од службеник назначен од Комисијата. Законот исто така предвидува дека Комисијата може да формира пониски структури кои би ги извршувале нејзините дејства. Функциите на регионалните и обласните канцеларии на Комисијата вклучуваат прием на жалби од луѓето во регионот или областа, спроведување истраги на лице место како и кога е потребно и извршување на други задачи поврзани со функциите на Комисијата што може да им бидата зададени од Комесарот. Во моментот има десет регионални канцеларии, две под-регионални канцеларии и 97 обласни канцеларии во целата држава.

26 Една од независните Комисии основана според Уставот е Комисијата за национални медиуми (National Media Commission-NMC). Назначувањето на претседавач на Комисијата за национални медиуми е според упатствата на Париските принципи препорачани за назначување на национални комесари за човекови права. Според Член 166 (2) од Уставот се вели дека членовите на Комисијата за национални медиуми го избираат својот Претседавач. Членовите на Комисијата за национални медиуми се номинирани од различни организации од граѓанското општество и тие служат определен период.

27 Види Член 225 од Уставот на Република Гана од 1992 година

Г. Надлежности на Комисијата за човекови права и административна правда

Комисијата има овластување да обезбеди присуство и да обезбеди доказ од сведоци во текот на истрагата.²⁸ Овластувањата на Комисијата се слични со оние на Високиот суд. Комесарот или било кој јавен службеник овластен од него, може да влезе во секое време во секоја просторија во која е сместен некој оддел, служба или лице за чие дејство или пропуст Комисијата спроведува истрага. Комисијата, во зависност од истрагата на суштинска жалба, може да одреди привремени мерки за да ја задоволи правдата. Секоја личност која своеволно го попречува, спречува или се противи на член на Комисијата или службено лице овластено од страна на комесарот во остварувањето на било кои овластувања според Законот прави кривично дело²⁹. Исто така, секое лице кое своеволно дава лажна изјава или измамува или се обидува да измами Комесарот или било која друга личност која ги извршува неговите функции според Законот прави прекршок.³⁰

Е. Процедура за жалби и истраги

Комисијата има овластување и според Уставот и според Законот 456 да спроведе, со уставни инструменти, прописи во врска со начинот и постапката за поднесување жалби пред неа и истрага за ваквите жалби.³¹ За да ги спроведува наведените овластувања Комисијата ги усвои Регулативите на Комисијата за човекови права и административна правда (Процедура за жалби) од 1994 година (Уставен Инструмент – Constitutional Instrument C.I. 7) за да ја регулира постапката за истражување на жалби. Сепак, по одлуката во случајот на Анане и други поплаки за процедури на Комисијата за истражување на жалби, C. I. 7 беше поништена и во сила стапија нови регулативи за процедура за истражувања, Регулативи на Комисијата за човекови права и административна правда (Процедура за истраги) од 2010 година (C. I. 67).

Делот 12 од Законот 456 и C. I. 67, кои се однесуваат на процедурата за поднесување на жалба во Комисијата, предвидува дека жалба може да се поднесе во писмена или усна форма до националните канцеларии на Комисијата или до претставник на Комисијата во регионалната или обласната канцеларија. Исто така според дел 12 (3) се предвидува

28 Види Дел 8 (1) од Законот 456

29 Види Дел 24 (б) од Законот 456

30 Види Дел 24 (в) од Законот 456

31 Види Член 230 од Уставот и Дел 26 од Законот 456

дека ако жалбата е поднесена усно, личноста за која се однесува ќе го состави тоа во писмена форма и тој или таа ќе го додаде неговиот/нејзиниот потпис и потпис или отпечаток од прст на подносителот на жалбата. Жалба може да поднесе секој поединец или група на луѓе без разлика на тоа дали станува збор за заедничка или поединечна жалба. Според дел 12 (б), каде жртвата на прекршокот е мртва или поради некоја причина не може да дејствува во свое име, жалбата може да биде поднесена од личен претставник или од член на семејството или друг поединец погоден да ја претставува.

Ж. Процедура по спроведување на истрага од страна на Комисијата за човекови права и административна правда

Доколку по спроведувањето на истрагата Комисијата смета дека одлуката, препораката, дејството или пропуст што била предмет на истрага се сведува на прекршување на одредба/и од Законот 456:

Комисијата ќе ја соопшти својата одлука и причините за донесување на истата на соодветното лице, министер, оддел или надлежна власт на која истата се однесува и ќе донесе препораки според свое мислење и Комисијата ќе поднесе копија од извештајот и препораките до подносителот на жалбата (Член 229 од Уставот од 1992 и Дел 18(1) од Закон 456).

Доколку во рок од три месеци по составувањето на извештајот не се превземе соодветно дејство кое според Комисијата е адекватно и соодветно, Комесарот, може да покрене постапка пред било кој суд и да бара правен лек кој ќе биде соодветен за спроведување на препораките на Комисијата.³² Во пракса, Комисијата вообичаено праќа потсетник до обвинетиот повикувајќи го да се согласи со препораките и да ги прифати. Откако после сите обиди Комисијата не успеала да го убеди обвинетиот да се согласи со препораките, Комисијата ќе побара од судот истите да се спроведат.

3. Спроведување на препораките на Комисијата за човекови права и административна правда

Комисијата нема директни овластувања да ги спроведува нејзините одлуки по завршување на истрагата. Таа има овластување да покрене постапка пред било кој суд во Гана и да бара правен лек кој судот може да го определи.³³ Уште од неговото основање па се до стапувањето на

32 Види Дел 18(2) од Законот 456

33 Види Дел 18(2) од Законот 456

сила на Правилата за процедура на Високиот (Граѓански) суд во 2004 година (С. I. 47), процедурата според која Комисијата покренувала постапка за спроведување на нејзините препораки предизвикувала голема правна дебата. Дебатата во принцип се однесува на две прашања:

(а) според кој метод или процедура Комисијата покренува постапка за да бара спроведување на нејзините препораки?

(б) кога проблемот ќе се појави пред суд, дали судот треба едноставно само да нареди спроведување на препораките или тој има право да ги преиспита резултатите и препораките?

Ниту Уставот, ниту Законот 456 не наведуваат некоја специфична методологија според која Комисијата може да бара спроведување на нејзините препораки. Во Гана во случајот Комерцијална банка против Комисијата за човекови права и административна правда, Комисијата покренала постапка за првостепенно повикување за суд или барање за доставување на судските одлуки заедно со изјавите дадени под заклетва. Едно од прашањата покренато за определување од судот е поврзано со процедурата со која Комисијата барала да ја спроведе нејзината препорака. Цитирајќи го случајот на Народната партија против Јавниот правобранител, каде се наведува дека кога статутот дозволува покренување постапка пред суд без да се наведе формата во која истата треба да биде покрената и Деловникот на судот не предвидуваат некоја посебна постапка, таквата постапка може да биде поднесена од првостепена институција, Врховниот суд, прифаќајќи ја одлуката на Апелациониот суд, дека употребата на повикување на суд или барање за доставување предлог од Комисијата не може да се обвини.

Заклучок

Уште од нејзиното формирање во 1993 година, покренати се неколку клучни прашања поврзани со судските ограничувања на овластувањата на Комисијата. Некои од овие прашања беа одговорени од страна на Врховниот суд, но има барања за измени на Уставот за да се засилат овластувањата на Комисијата. Основањето на Комисијата донесе надеж за многу луѓе на Гана кои претрпеле неправда. Одржливата политика за едукација на јавноста од страна на Комисијата создаде свест и зголемена свест за правата кај луѓето. Алтернативните механизми за решавање на спорови на Комисијата и бесплатните услуги привлекоа многу луѓе. Се надеваме дека Комитетот за ревизија на Уставот ќе го земе предвид барањето за измена на Законот 456, со цел да ги зајакне неговите надлежности. Моделот на Гана е навистина уникатен.

Резиме

Во последната деценија на дваесеттиот век, Африка доживеа наплив од Национални институции за човекови права. Додека ОН и земјите-донатори го поддржуваа овој тренд, некои невладини организации за човекови права, вклучувајќи го и Хјуман Рајтс Воч, не се согласуваа со оваа појава. Тие на државните институции за човекови права во Африка гледаат со одреден скептицизам, сметајќи дека единствена цел е привлекување на странска развојна помош.

Во 1993 година, Гана воспостави нов устав како дел од својата Четврта република, со кој е воведен балансиран систем на повеќе институции, меѓу кои и Комисијата за човекови права и административна правда, која претставува националната институција за човекови права на Гана. Комисијата има тростран мандат: човекови права, административна правда, и борба против корупцијата. Целта на овој труд е да го претстави институционалниот модел на Комисијата во Гана, преку исцртување на нејзината структура, овластувања и функции.

Stephen SONDEM

NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS - THE GHANAIAN EXPERIENCE

Abstract

In the last decade of the XX century, Africa witnessed a proliferation of NHRIs. Whilst the UN and donor Countries have supported and encouraged this trend, some non-governmental human rights organizations including Human Rights Watch are opposed to this development. They view state-sponsored human rights institutions in Africa with some scepticism, believing that the sole aim is to attract development assistance.

In 1993, Ghana established a new Constitution under its Fourth Republic. The 1992 Fourth Republican Constitution established a system of checks and balances, including the Commission on Human Rights and Administrative Justice, which is the national human rights institution for Ghana. The Commission has three-prong mandate, namely, human rights, administrative justice and anti-corruption. The purpose of this paper is to briefly present the institutional model of the Ghanaian Commission, outlining its composition, powers and functions.

Користена литература

Asante, S.K. (1969), 'Nation Building and Human Rights in Emerging African Nations', 2 Cornell Int'l Law Journal.

United Nations (1983), *United Nations Action in the Field of Human Rights: National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (New York).

Commission on Human Rights, E/CN.4/2002/L.103, 19 April 2002

Commission on Human Rights (July 4-6, 2000), Promoting Human Rights: The Role of National Institutions, Commonwealth Conference of National Human Rights Institutions (Commonwealth Secretariat).

United Nations (1995), *National Human Rights Institutions: A Hand Book on the Establishment and Strengthening of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Professional Training Series No.4.*

Human Rights Watch, (2001), Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa, Human Rights Watch.

International Council on Human Rights Policy (2000), *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*; Versoix, Switzerland.

Government of Ghana, (1993), *1992 Constitution of the Republic of Ghana*, Ghana Publishing Corporation, Accra, Ghana.

Government of Ghana, (1974), *Report of the Adhoc Committee on Union Government*, Ghana Publishing Corporation, Accra, Ghana.

Government of Ghana, (1991), *Report of the Committee on Proposals for a Draft Constitution for Ghana.*

Murray, R. (2007), National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness, Netherlands Quarterly of Human Rights.

Kjoerum, M. (May 30-31, 2002), 'The Role of National Human Rights Institutions in Implementing Economic, Social and Cultural Rights'. Paper Presented at Conference on EU-China Dialogue on Human Rights, Beijing.

United Nation General Assembly, Worlds Conference on Human Rights, UN Res.45/155 of 18 December, 1990

Republic v Commission on Human Rights and Administrative Justice; ex parte Richard Anane [2007-2008] SCGLR PP.340-370