

Vladimir Đerić

SAVET EVROPE



CENTAR ZA ANTIRATNU AKCIJU

Vladimir Đerić

SAVET EVROPE

CENTAR ZA ANTIRATNU AKCIJU
Beograd, 2002.

Vladimir Đerić
SAVET EVROPE

Izdavač
CENTAR ZA ANTIRATNU AKCIJU

Za izdavača
Ivan Janković

Tehnički urednik
Denis Radovanović

Priprema za štampu



Tiraž 300 primeraka

Štampa
KAKTUS PRINT, Beograd

Sadržaj

1. CILJ SAVETA EVROPE	7
2. ORGANI SAVETA EVROPE	9
2.1. Komitet ministara	10
2.2. Parlamentarna skupština	11
2.3. Sekretarijat i generalni sekretar	12
2.4. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope	12
3. ČLANSTVO U SAVETU EVROPE	14
3.1. Uslovi za članstvo	14
3.2. Prijem istočnoevropskih država u Savet Evrope	16
3.3. Postupak prijema u članstvo Saveta Evrope	19
3.4. Sankcije zbog nepoštovanja obaveza člana Saveta Evrope i nadzor nad ispunjenjem obaveza	22
3.4. Status specijalnog gosta u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope	26

I. CILJ SAVETA EVROPE

Savet Evrope je osnovan 1949. godine sa ciljem da omogući bližu saradnju i veće jedinstvo između evropskih država koje su prihvatale vrednosti demokratije, poštovanja ljudskih prava i vladavine prava. Njegova svrha je očuvanje i ostvarenje ovih vrednosti kroz sklapanje sporazuma i zajedničke akcije u ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj, naučnoj i pravnoj sferi.¹ Sedište Saveta Evrope je u francuskom gradu Strazburu, a zvanični jezici organizacije su francuski i engleski.

U vreme osnivanja, i sve do 1990. godine, kada je počeo proces pristupanja istočnoevropskih zemalja, Savet Evrope je bio zapadnoevropska organizacija. Osnovan na početku hladnog rata, Savet Evrope je trebalo da bude ne samo začetak zapadnoevropske političke integracije, nego i “čuvar” zapadnoevropskih liberalnih vrednosti u “ideološkom” sukobu sa komunizmom.² Organizacija i dan danas sebe doživljava kao “zajednicu vrednosti” (*community of values*) u oblasti ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Ove vrednosti su tokom godina artikulisane kroz dokumente o ljudskim pravima usvojene u okviru Saveta Evrope, pre svega Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama iz 1950. godine, i kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava koji je Konvencijom osnovan.

1 Vidi Statut Saveta Evrope, Preambula i cl. I (www.conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm). Za više obaveštenja o Savetu Evrope, vidi www.coe.int.

2 Vidi detaljnije Vladimir \eric, Članstvo države u Savetu Evrope: uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenjem obaveza (2. izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, 2001), str. 9-12.

Posle kraja komunizma, počinje proces pristupanja istočnoevropskih zemalja organizaciji, koja tokom devedesetih postaje istinski pan-evropska. Od aprila 2002. godine, kada je Bosna i Hercegovina postala član, nedostaju jedino SR Jugoslavija, čije se članstvo očekuje tokom godine, i Belorusija, koja je za sada u potpunosti van organizacije zbog svog nedemokratskog režima. Izgradnja demokratskih institucija i implementacija standarda ljudskih prava u bivšim komunističkim zemljama jeste jedna od najvažnijih delatnosti Saveta Evrope. Ona je konceptualizovana kroz ideju “demokratske bezbednosti” (democratic security), prema kojoj stepen razvoja demokratskih institucija, civilnog društva i poštovanja ljudskih prava direktno utiče na bezbednost i stabilnost u celom regionu.³

Delovanje Saveta Evrope nije samo vezano za usko shvaćenu oblast demokratije i ljudskih prava – često se zaboravlja veoma raširena aktivnost na formulisanju “zajedničkog” evropskog prava kroz formulisanje i usvajanje velikog broja konvencija u okviru Organizacije. U priličnom broju slučajeva, ove konvencije mogu da prihvate i države koje nišu članice Saveta Evrope. Na ovaj način se takodje doprinosi i većem evropskom jedinstvu.

Ipak, najvažnija delatnost Saveta Evrope su formulisanje i implementacija standarda ljudskih prava i demokratije koji su zajednički za sve evropske zemlje. Najznačajniji dokument u oblasti zaštite ljudskih prava u okviru Saveta Evrope je pomenu-ta Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Konvencija ne samo što jamči ljudska prava, nego predviđa i mehanizam za nadzor njihovog poštovanja koji sprovodi Evropski sud za ljudska prava. Rad ovog Suda je verovatno najzapaženija aktivnost u okviru Saveta Evrope, posebno zato što pojedinci koji smatraju da su im prava ugrožena mogu da se pojave pred Sudom. Može se bez preterivanja reći da se radi o najuspešnijem međunarodnom mehanizmu zaštite ljudskih prava.

3 Vidi detaljnije, na primer, Heinrich Klebes, The Quest for Democratic Security (United States Institute for Peace Peaceworks No. 26, 1999, na internetu: <http://www.usip.org/pubs/pworks/pwks26/pwks26.html>).

2. ORGANI SAVETA EVROPE

Glavni organi Saveta Evrope su Komitet ministara i Parlamentarna skupština. Komitet ministara čine predstavnici vlada država članica, dok Parlamentarnu skupštinu čine delegati nacionalnih parlamenata država članica. Pravo donošenja obavezujućih odluka za organizaciju i države ima samo Komitet ministara, dok Parlamentarna skupština ima savetodavnu ulogu. Ipak, uloga skupštine je mnogo veća nego što njena formalna ovlašćenja pokazuju, i njen glas ima značajnu političku težinu. Na primer, Parlamentarna skupština daje svoju preporuku za prijem novih članova – koja formalno nije obavezujuća za Komitet ministara koji odlučuje o prijemu. Međutim, još se nije desilo da je Komitet ministara primio novog člana bez pozitivne preporuke skupštine, ili da nije sledio pozitivnu preporuku za prijem koju je od nje dobio.

Savet Evrope ima sekretarijat, na čelu sa generalnim sekretarom. Takođe, treba pomenuti i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, savetodavni organ koji okuplja predstavnike lokalnih vlasti Evrope.

Struktura organa Saveta Evrope pokazuje težnju da u organizaciji budu zastupljeni predstavnici različitih organa i nivoa vlasti u državi članici – od predstavnika vlada (što je pravilo u svim međunarodnim organizacijama), preko parlamenata do lokalnih i regionalnih vlasti, što doprinosi demokratskom legitimitetu njenog rada.

2.1. Komitet ministara

Komitet ministara čine ministri inostranih poslova država članica. Ministri se susreću dva puta godišnje, u maju i novembru, a ostalo vreme ih predstavljaju zamenici, koji su obično i stalni predstavnici države članice pri Savetu Evrope.

Komitet ministara je organ koji donosi odluke u ime Saveća Evrope i u kome se odvija politički dijalog između vlada država članica. Komitet usvaja budžet organizacije i odlučuje o aktivnostima koje je potrebno preduzeti da bi se postigli njeni ciljevi, uključujući i zaključenje konvencija i sporazuma. Do sada je u tu svrhu u okviru Saveća Evrope zaključeno preko 180 ugovora, koji obavezuju samo one države članice koje su ih ratifikovale. Komitet ministara odlučuje o prijemu novih država u članstvo i o suspenziji ili prestanku članstva u slučaju da države članice ozbiljno prekrše svoje obaveze.⁴ U pogledu poštovanja obaveza članstva, Komitet ministara prati i sprovođenje obaveza (*commitments*) koje su nove države članice prihvatile prilikom prijema u organizaciju.

Veoma je važno pomenuti da Komitet ministara nadzire i kako države sprovode presude Evropskog suda za ljudska prava. Komitet takodje usvaja preporuke vezane za sprovođenje Evropske socijalne povelje. Konačno, Komitet ministara ima ovlašćenje da osniva "savetodavne ili tehničke odbore" na osnovu koga je do sada osnovao preko 30 stalnih odbora (*steering committee*) i veliki broj *ad hoc* odbora eksperta, čija je uloga da prate sprovođenje programa aktivnosti organizacije, u svim oblastima njenog delovanja (npr. ljudskih prava, masmedija, omladine, bioetike...).

4 Članovi 4 i 8 Statuta Saveća Evrope.

2.2. Parlamentarna skupština

Parlamentarna skupština je drugi glavni organ Saveta Evrope. Članovi Parlamentarne skupštine su članovi parlamenata država članica, koji su ili birani ili imenovani od strane nacionalnog parlamenta, u zavisnosti od zemlje. Dok su u Komitetu ministara države jednako predstavljene sa po jednim predstavnikom, broj članova Parlamentarne skupštine iz jedne države odgovara njevoj veličini. Takodje, delegacija parlamenta jedne države mora da odražava glavne političke struje u njemu.⁵ Iako u Parlamentarnoj skupštini postoje “nacionalne delegacije”, važno je istaći da su članovi Parlamentarne skupštine nezavisni i da glasaju po svojoj savesti a ne kao predstavnici svoje vlade ili parlamenta. U skladu s tim, u Parlamentarnoj skupštini postoje političke grupe, koje okupljaju članove iz svih država članica po političkoj pripadnosti (npr. socijalistička grupa i grupa Evropske narodne stranke koja okuplja predstavnike konzervativnih partija).

Parlamentarna skupština nema ovlašćenja da donosi pravno obavezujuće odluke, nego je diskusioni organ koji donosi preporuke. Njene preporuke se mogu ticati bilo koje stvari u vezi s ciljem i ovlašćenjima Saveta Evrope.⁶ Zanimljivo je da Statut Saveta Evrope govori o “Konsultativnoj” skupštini – što jasno pokazuje kakva je uloga prvobitno za nju bila namenjena. Medjutim, u praksi je skupština počela sebe da naziva “parlamentarnom”, što je danas opšteprihvaćeno.

Kao što je već pomenuto, iako formalno odluke Parlamentarne skupštine nisu obavezujuće, njihova politička težina može biti značajna, posebno kod postupka prijema država u članstvo. Takodje, Parlamentarna skupština je razvila postupak kontrole poštovanja članskih obaveza od strane država, koji predvidja i sankcije kao što su suspenzija prisustva delegacije parlamenta one države koja ne poštuje svoje obaveze.⁷

5 Vidi Pravilo 6, st. 7, tac. a, Pravila postupka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope.

6 Članovi 22 i 23 Statuta Saveta Evrope.

2.3. Sekretarijat i generalni sekretar

Savet Evrope ima sekretarijat od preko hiljadu zaposlenih koji imaju status međunarodnih činovnika, nezavisnih od svojih vlada. Na čelu sekretarijata je generalni sekretar, koga postavlja Parlamentarna skupština na preporuku Komiteta ministara.⁸ Statut Saveta Evrope nema preciznih odredbi o nadležnostima sekretarijata, nego propisuje da njegovi službenici ne smeju da budu pod uticajem nacionalnih interesa niti da traže ili primaju instrukcije od bilo koje vlade.⁹ U praksi je uloga sekretarijata velika, jer je, "iza scene", on glavni nosilac aktivnosti Saveta Evrope, posebno u pripremama različitih dokumenata, izveštaja i analiza, kao i u programima pomoći zemljama članicama u oblasti ljudskih prava i demokratije.

2.4. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope

Komiteo ministara je osnovao Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope kao konsultativno telo da bi osigurao učešće lokalnih i regionalnih vlasti u radu Saveta Evrope. Kongres se sastoji od dva veća, jedno čine predstavnici lokalnih, a drugo predstavnici regionalnih vlasti zemalja članica Saveta Evrope.

Kongres podnosi predloge Komitetu ministara radi unapređenja lokalne i regionalne demokratije i unapređenja saradnje između lokalnih i regionalnih vlasti. Takodje, on održava veze sa drugim međunarodnim organizacijama i tesno saraduje sa nacionalnim i evropskim asocijacijama i organizacijama lokalnih i regionalnih vlasti. Komiteo ministara i Parlamentarna skupština konsultuju Kongres o pitanjima koja se tiču lokalnih i

7 Vidi pod 3.4. Detaljnije u: Vladimir Đerić, *op. cit.*, str. 56-66.

8 Član 36 (b) Statuta Saveta Evrope.

9 Član 36 (e) Statuta Saveta Evrope.

regionalnih vlasti koje Kongres predstavlja.¹⁰ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope priprema izveštaje po zemljama o stanju lokalne i regionalne demokratije i pri tom naročito vodi računa da se sprovode načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

10 Komitet ministara, Statutarna rezolucija (2000) I, cl. 2.

3. ČLANSTVO U SAVETU EVROPE

3.1. Uslovi za članstvo

Obaveze koje imaju države članice Saveta Evrope odražavaju ciljeve ove organizacije. Kao što je već rečeno, glavna svrha Saveta Evrope jeste da postigne „veće jedinstvo“ među članicama da bi se očuvalo i ostvarilo njihovo zajedničko nasleđe, koje je „pravi izvor slobode pojedinca, političke slobode i vladavine prava... koji čine osnovu svake istinske demokratije.“¹¹ Prema članu 3 Statuta Saveta Evrope,

“Svaka članica Saveta Evrope mora da prihvati načela vladavine prava i uživanja ljudskih prava i osnovnih sloboda svih lica u njenoj nadležnosti, i da iskreno i delotvorno saraduje na ostvarivanju cilja Saveta, predviđenom u Poglavlju I.”

Svaka evropska država¹² „za koju se smatra da je sposobna i voljna“ da ispunji uslove iz člana 3, može biti pozvana od strane Komiteta ministara da postane članica Saveta Evrope.¹³ Prema tome, odredbe sadržane u članu 3 predstavljaju ne samo obaveze država članica već i uslove za prijem.

11 Statut Saveta Evrope, Preambula, stav 3.

12 Kada je počelo pristupanje istočnoevropskih država, Savet Evrope je morao da odredi za koje se države bivšeg Sovjetskog Saveza može smatrati da ispunjavaju uslove da su „evropske države“. Pored Belorusije, Ukrajine, Rusije i baltičkih republika, koje se nalaze u okviru opštepriznatih geografskih granica Evrope, odluceno je da Gruzija, Jermenija i Azerbejdžan takode mogu da budu primljeni. Videti Preporuku Parlamentarne skupštine 1247 (1994) i *The Geographical Enlargement of the Council of Europe: Policy Options and Consequences* (Apr. 22, 1992), 13 HRLJ 230 (1992).

13 Statut Saveta Evrope, član 4.

Karakteristika po kojoj se Statut Saveta Evrope razlikuje od konstitutivnih akata drugih međunarodnih organizacija je što on izričito traži od svake članice da prihvati načela vladavine prava i uživanja ljudskih prava „svih lica u njenoj nadležnosti“. Osim toga, nova članica mora da poseduje sistem pluralističke demokratije. Ovo insistiranje na ljudskim pravima, demokratiji i vladavini prava odslikava prirodu i misiju Saveta Evrope, koji je i osnovan s glavnim zadatkom da unapređuje i čuva ne bilo kakvo evropsko jedinstvo nego jedinstvo utemeljeno na osnovnim vrednostima zapadnog liberalizma.

Uslov da članice Saveta Evrope moraju da budu demokratske zemlje nije izričito pomenut u Statutu, ali nikada nije osporavano da je neophodan za članstvo. Istorija nastanka Saveta Evrope jasno pokazuje da je ova organizacija osnovana u nastojanju da se očuva tradicija zapadne demokratije, i to pre svega pred sovjetskom opasnošću. Sve članice osnivači Saveta Evrope bile su demokratske zemlje, a jedine zapadnoevropske države koje su dugo vremena ostale van Organizacije – Španija i Portugalija – nisi mogle biti članice sve dok nisu uspostavile demokratski sistem. Dugogodišnja praksa Saveta Evrope jasno podržava stav da je postojanje višepartijske demokratije istovremeno i obaveza svakog člana Saveta Evrope i uslov za prijem u članstvo. Različiti pravni argumenti su korišćeni u prilog stavu da država mora da ima sistem pluralističke demokratije da bi bila primljena u Savet Evrope. Jedan od najvažnijih argumenata jeste da je ovaj zahtev sadržan u uslovu za članstvo koji nalaže poštovanje ljudskih prava. To je potvrđeno i usvajanjem Prvog protokola uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji garantuje pravo na slobodne i poštene izbore.

Prema Statutu Saveta Evrope, nova članica se mora „smatrati sposobnom i voljnom da ispunjava“ obaveze koje proizlaze iz članstva. To znači, prvo, da je država objektivno u poziciji da ispunjava obaveze člana (da je „sposobna“) i, drugo, da pokaže volju da to čini.

3.2. Prijem istočnoevropskih država u Savet Evrope

Sve do devedesetih, postupak prijema novih članica bio je rutinski. Kada je Savet Evrope osnovan, podrazumevalo se da države osnivači ispunjavaju uslove za članstvo. Tako je bilo i kada je Komitet ministara, na prvom zasedanju, jednostavno pozvao Grčku, Island i Tursku da pristupe Organizaciji.¹⁴ Ni prilikom prijema drugih zapadnoevropskih država nije bilo detaljnije provere da li kandidat ispunjava uslove za članstvo. Čak i u slučaju država koje su prethodno bile diktature, poput Grčke, Portugalije i Španije, za Savet Evrope je bilo dovoljno da su održani demokratski izbori i da su ljudska prava garantovana ustavom.¹⁵ Pre 1989. godine, nije se toliko postavljalo pitanje ispunjenja članskih obaveza u momentu prijema novih članica, već da li stare članice i dalje poštuju svoje obaveze.¹⁶ Tek s početkom ulaska bivših komunističkih zemalja u Savet Evrope, praksa prijema je radikalno izmenjena i počelo se s pažljivijom proverom da li kandidat ispunjava uslove članstva.

Da bi prošle demokratsku tranziciju i sprečile povratak totalitarizma, bivšim komunističkim državama istočne i srednje Evrope bila je potrebna pomoć Zapada. Savet Evrope je smatrao da treba da preuzme na sebe taj zadatak, pa je izradio niz programa saradnje i pomoći za istočnoevropske države.¹⁷ Isto-

14 Videti kominike izdat posle prvog zasedanja Komiteta ministara, preštampan u *Report on the Proceedings of the First Session of the Council of Europe, presented by the Secretary of State for Foreign Affairs to Parliament* (London, 1949), str. 3.

15 Videti, npr. Heinrich Klebes, *Human Rights and Parliamentary Democracy in the Parliamentary Assembly*, u: *Protection of Human Rights: The European Dimension, Studies in Honour of Gérard Wiarda* (Franz Mather i Herbert Petzold ur, 1988), str. 307-310.

16 Hans Winkler, *Democracy and Human Rights in Europe: A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, 47 *Austrian J. Publ. Intl. Law* 147 (1995), str. 149. Pregled prakse prijema u članstvo Saveta Evrope pre 1990. godine videti u *ibid.*, str. 149-155.

17 Videti *Izveštaj o Savetu Evrope i novim suverenim republikama istočne Evrope* (izveštialac: g. Tarschys), dok. Parlamentarne skupštine 6484 (13. septembar 1991), stav 21:

vremeno, bilo je politički važno da se ove države uključe u neku od evropskih struktura, tako da je njihov što skoriji prijem u članstvo postao prioritet za Savet Evrope. Ovakav pristup je potvrđen i u Bečkoj deklaraciji šefova država i vlada država članica Saveta Evrope, usvojenoj 1993. godine:

“Savet Evrope je najznačajnija evropska politička institucija koja je sposobna da primi, na ravnopravnoj osnovi i u stalne strukture, demokratske zemlje Evrope koje su se oslobodile komunističkog ugnjetavanja. Iz tog razloga, pristupanje ovih zemalja Savetu Evrope predstavlja glavni činilac u procesu evropske izgradnje zasnovane na vrednostima naše organizacije.¹⁸”

Želja istočnoevropskih država da što pre uđu u Savet Evrope poklapala se s politikom Organizacije, koja je podržavala njihovo što brže pristupanje. Čini se da je Savet Evrope u većini slučajeva gotovo podrazumevao volju kandidata da poštuju članske obaveze. U istočnoevropskim državama je postojao politički konsensus da one što pre treba da postanu članice Saveta Evrope. Članstvo u Savetu Evrope smatralo se znakom „evropskog“ legitimiteta, znakom da je zemlja ponovo stekla svoje mesto u porodici evropskih nacija. Takođe, na članstvo se gleda i kao na prvi korak u procesu punije integracije u Evropu, čiji krajnji ishod treba da bude pristupanje Evropskoj Uniji.¹⁹ Osim toga, vlasti u istočnoevropskim zemljama su mogle pristupanje Savetu Evrope da predstavljaju kao davanje evropskog „priznanja“ ne samo zemlji već i njenoj vladi – što se moglo upotrebiti na domaćoj političkoj sceni. Istovremeno, nevladine organizacije za ljudska prava i drugi elementi gra-

„S obzirom na našu komparativnu prednost, čini se razumnim da se posvetimo, barem u početku, dvema glavnim oblastima: podršci razvoju demokratije i podršci zaštiti građanskih prava, s posebnim naglaskom na pravima manjina.“

18 Bečka deklaracija prvog samita Saveta Evrope (9. oktobar 1993). Tekst deklaracije videti na <http://www.coe.fr/eng/std/viennad.htm>

19 Videti Peter Leuprecht, *Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible with Reinforcement?*, 8 *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 313 (1998), str. 332.

đanskog društva, kao i neke opozicione političke partije, gledaju na članstvo u Savetu Evrope kao na sredstvo za pojačavanje pritiska na vlade da poštuju ljudska prava i započnu demokratske procese. Zato su i pored oštre kritike politike svojih vlada, u isto vreme naglašavale da to ne treba da ugrozi izgled zemlje da postane članica Saveta Evrope.²⁰

Jedna od retkih zemalja za koju se nije pretpostavljalo da je stvarno voljna da ispuni obaveze člana Saveta Evrope je bila SR Jugoslavija za vreme Miloševićevog režima. Naime, Komitet ministara je odlučio da odloži raspravu o zahtevu za prijem koji je podnela tadašnja vlada zbog njegovog „nedostatka ozbiljnosti i verodostojnosti“. Komitet ministara je još rekao i da „bi bila neophodna radikalna promena politike Beograda pre nego što se zahtev za prijem uzme u razmatranje.“²¹

Što se tiče sposobnosti istočnoevropskih država kandidata da ispune uslove za članstvo, ona nije bila tako neupitna kao njihova iskazana spremnost i volja za to. I mada je Savet Evrope obećao da neće spuštati niti prilagođavati svoje standarde ljudskih prava,²² čini se da u velikom broju slučajeva pravni sistemi i praksa država kandidata nisu ispunjavali ove standarde. Jedan od načina da se postigne neophodna kompatibilnost bilo je pokretanje raznih programa pomoći i saradnje. Njihov cilj je da se ojača i pomogne proces demokratske tranzicije, kao i da se države kandidati pripreme za prijem i integraciju u sistem Saveta Evrope. Ovo naročito podrazumeva stručnu pomoć u reformama pravnog sistema, kao i obrazovanje sudija, advokata, vladinih zvaničnika, novinara i ostalih grupa koje se susreću s pitanjima ljudskih prava.

20 Na primer, videti *Izveštaj o zahtevu Hrvatske za članstvom u Savetu Evrope* (izveštialac: g. Van den Linden), dok. Parlamentarne skupštine 7510 (29. mart 1996), stav 107.

21 Odluke Komiteta ministara (zamenici), 639. sastanak (7-9. septembra 1998), tacka dnevnog reda 2.4.

22 Videti, na primer, Becku deklaraciju i *Geographical Enlargement of the Council of Europe: Policy Options and Consequences*, op. cit.

Sam postupak prijema takođe je postao važan instrument pomoću kojeg je Savet Evrope pokušao da dovede do promena u pravnim sistemima i praksi država kandidata. Zbog toga je postupak postao znatno komplikovaniji u vreme pristupanja novih članica iz istočne i srednje Evrope. Budući da je bilo sve više kandidata čija je sposobnost da zadovolje uslove bila pod znakom pitanja, počelo se i s mnogo podrobnijom proverom pravnog sistema i prakse država nego ranije.

3.3. Postupak prijema u članstvo Saveta Evrope

Prema Statutu Saveta Evrope, Komitet ministara je organ koji odlučuje o prijemu neke države u Organizaciju.²³ Ali, još od prvih dana postojanja Saveta Evrope, Komitet ministara je pozivao i Parlamentarnu skupštinu da se izjasni o prijemu. Ovo je formalizovano u Statutarnoj rezoluciji Komiteta ministara br. 51 (30), mada sam Statut nije menjan. Ipak, teško je zamislivo da bi Komitet ministara prenebregao mišljenje Skupštine i primio u članstvo državu o kojoj je ona dala nepovoljno mišljenje ili, obrnuto, odbio da primi državu koju je Skupština ocenila pozitivno. Štaviše, u praksi Skupština igra veoma važnu ulogu u postupku prijema, posebno dok traje provera da li neka zemlja ispunjava uslove za članstvo. Prema rečima jednog poznavaoca Saveta Evrope,

„Iako konačnu političku odluku o prijemu novih članica prema Statutu donosi Komitetu ministara, u praksi je zadatak da utvrdi da li su uslovi za prijem zadovoljeni pripao Parlamentarnoj skupštini, u čemu Sekretarijat igra bitnu ulogu iza scene.“²⁴

Postupak prijema pokreće Komitet ministara, koji traži od Parlamentarne skupštine da da mišljenje o molbi kandidata. Skupština ne počinje da razmatra molbu dok se u državi koja

23 Član 4. Statuta Saveta Evrope.

24 Winkler, *op. cit.*, str. 156.

traži prijem ne održe opšti demokratski izbori. U praksi, Skupština šalje posmatrača na izbore i tek kad oni podnesu izveštaj da su izbori bili slobodni i poštenu, postupak može da počne. U sledećem koraku, „uvaženi pravnici“ (*eminent lawyers*) – obično dva člana Evropskog suda ili Evropske komisije za ljudska prava – utvrđuju da li je pravni sistem države kandidata kompatibilan standardima Saveta Evrope. Njihov izveštaj je od velike važnosti budući da identifikuje pravne probleme i nedostatke koje treba ispraviti tokom postupka prijema. U većini slučajeva, ovi izveštaji „uvaženih pravnikâ“ analizirali su kompatibilnost tekstova propisa pojedinih država, ne baveći se njihovom primenom u praksi. U nekim kontroverznim slučajevima, međutim, izveštaji pravnikâ su ulazili u dublju analizu određenih pitanja, posebno u slučaju Rusije.²⁵

Dva odbora Parlamentarne skupštine uključena su u postupak prijema – glavni je Odbor za političke poslove, koji plenarnoj skupštini podnosi izveštaje o kandidaturi, dok Odbor za pravna pitanja i ljudska prava daje svoje mišljenje.²⁶ Ovde glavni posao obavljaju izvestioci odbora, koji posećuju državu kandidata nekoliko puta. Oni se sastaju ne samo sa vladinim zvaničnicima već i sa predstavnicima opozicionih političkih partija, sindikata, nevladinih grupa i manjina, kako bi u potpunosti razumeli i procenili situaciju. Izvestioci igraju i veoma važnu ulogu u dijalogu sa vladom države kandidata. Konačno, pošto Parlamentarna skupština usvoji pozitivno mišljenje o zahtevu za prijem, predmet se ponovo vraća u Komitet ministara, koji donosi rezoluciju kojom državu kandidata poziva da pristupi Organizaciji.

Sve vreme dok traje postupak prijema, Savet Evrope nastoji da utiče na državu da izmeni zakone, politiku i praksu koji

25 Vidi Rudolf Bernhard-Felix Ermacora-Albert Weitzel-Stefan Trechsel, *Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards*, 15 HRLJ 249 (1994).

26 Ranije je Odbor za odnose s evropskim zemljama nečlanicama koji je u međuvremenu ukinut, imao je istaknutu ulogu u postupku prijema. Kako je velika većina evropskih država ušla u Savet Evrope, više nije bilo potrebe da taj odbor postoji.

nisu u skladu sa standardima Organizacije. Postupak se može i sasvim obustaviti u slučajevima kada je ponašanje države očigledno suprotno ovim standardima, na primer ako se radi o teškim kršenjima ljudskih prava. Primera radi, to se desilo Rusiji zbog sukoba u Čečeniji.²⁷ Ključni element u postupku prijema jeste dijalog između kandidata i Saveta Evrope, u kome treba rešiti otvorena pitanja. Tokom tog procesa, perspektiva prijema u Savet Evrope služi kao podstrek državi da svoje zakone i praksu izmeni u skladu sa predlozima Organizacije. Osim ukupne situacije i objektivnih teškoća u državi koja traži prijem, postizanje pune kompatibilnosti sa uslovima članstva u Savetu Evrope i njegovim standardima ljudskih prava u velikoj meri zavisi od jačine uticaja koji Savet Evrope primenjuje, s jedne strane, i spremnosti države na saradnju, s druge.

Naravno, budući da je postupak prijema politički proces, politički faktori igraju ključnu ulogu i mogu da ubrzaju ili uspore prijem. U nekim slučajevima, politički razlozi bili su toliko jaki da su prevagnuli u korist prijema, čak i kada je bilo jasno da kriterijumi za članstvo nisu zadovoljeni – na primer, u slučaju Rusije.

Parlamentarna skupština i Komitet ministara su uglavnom bili spremni da državi kandidatu ukažu poverenje i pozovu je da se pridruži Organizaciji i u slučajevima kada još nije otklonila nedostatke identifikovane tokom postupka prijema. Međutim, Skupština je istovremeno tražila od kandidata da prihvate obaveze (*commitments*) čije bi ispunjenje obezbedilo da nedostaci budu rešeni na zadovoljavajući način. Glavna svrha tog obvezivanja jeste da se osigura da će nova država članica, u određenom roku nakon pristupanja, ispraviti sve ono u svojim zakonima i praksi što ih čini nekompatibilnima sa standardima ljudskih prava Saveta Evrope.

Praksa da se traži prihvatanje dodatnih obaveza znači da nove članice nisu u potpunosti zadovoljile uslove za prijem. Ta-

27 Videti Rezoluciju Parlamentarne skupštine 1055 (1955) i Rezoluciju 1065 (1995).

ko se, ustvari, Savet Evrope uzda u spremnost vlada da ostvare neki napredak i zadovolje te uslove u, navodno, bliskoj budućnosti. Međutim, pretpostavka da bi to moglo da se desi u nekom razumnom roku uz dobru volju vlasti, u slučaju nekih država je dovela do potcenjivanja ozbiljnosti problema koji su u njima postojali. Ipak, nedostatak sposobnosti tih država da zadovolje uslove za prijem nije uziman kao ključni element, budući da se samo članstvo shvata kao način da se unaprede ljudska prava, vladavina prava i demokratija u novim članicama iz istočne Evrope. Ovakav stav se opravdava time da članstvo omogućava trajan i mnogo jači uticaj Saveta Evrope nego u slučaju da zemlja nije član. Na primer, u izveštaju o pristupanju Rusije navodi se da bi „članstvo u Savetu Evrope obezbedilo podršku i pritisak za koje je mnogo puta utvrđeno da su od suštinskog značaja za napredak u Rusiji, posebno kada je reč o unapređenju vladavine prava.“²⁸

3.4. Sankcije zbog nepoštovanja obaveza člana Saveta Evrope i nadzor nad ispunjenjem obaveza

Član 8 Statuta Saveta Evrope predviđa sankcije u slučajevima kada države članice „ozbiljno prekrše“ član 3, koji sadrži obaveze članstva. Prema članu 8:

“Svakoj članici Saveta Evrope koja ozbiljno prekrši član 3 mogu biti suspendovana prava da bude predstavljena i Komitet ministara može od nje zahtevati da se povuče iz Organizacije... Ako se članica ne povinuje tom zahtevu, Komitet može doneti odluku da je ona prestala da bude član Saveta od onog datuma koji Komitet odredi.”²⁹

28 *Izveštaj o zahtevu Rusije za prijem u Savet Evrope*, dok. Parlamentarne skupštine 7443 (2. januar 1996), stav 29.

29 Statut Saveta Evrope, cl. 8.

Komiteet ministara može suspendovati državi članici „nje-
na prava da bude predstavljena“ u Organizaciji i zahtevati nje-
no povlačenje ako ona ozbiljno prekrši član 3. Međutim, per-
misivna kaluzula „može“ ukazuje na to da Komitet ministara
nema obavezu da uvede sankcije protiv članice u svim slučaje-
vima ozbiljnog kršenja obaveza članstva, nego je odluka prepu-
štena njegovoj slobodnoj oceni. Uz to, iz formulacije člana 8
nije sasvim jasno da li, ako Komitet ministara odluči da primeni
sankcije prema članici, suspenzija u svakom slučaju mora biti
praćena zahtevom za povlačenje ili se Komitet može opredeli-
ti za samo jednu od tih mera.

Po Statutu, samo Komitet ministara ima ovlašćenje da odlu-
čuje o primeni sankcija prema članicama. Međutim, u Statutar-
noj rezoluciji (51) 30, Komitet je priznao pravo Parlamentarnoj
skupštini da bude konsultovana o primeni člana 8. Naravno, u
sklopu svojih opštih statutarnih ovlašćenja, Parlamentarna skupšti-
na uvek može da preporuči preduzimanje mera predviđenih čla-
nom 8,³⁰ ali na ovaj način Komitet ministara ima obavezu da se s
njom konsultuje. Za vreme diktature pukovnika u Grčkoj krajem
šezdesetih, Parlamentarna skupština je zaista preporučila Komit-
etu ministara da usvoji sankcije protiv Grčke. Kada je Turska ima-
la vojnim režim početkom osamdesetih, Skupština je više puta
pretela da će preporučiti suspenziju i prestanak njenog članstva u
Savetu Evrope. Nedavno je Skupština ponovo pretela da će pre-
poručiti Komitetu ministara da usvoji sankcije, ovaj put protiv
Ukrajine i Rusije, zbog njihovog nepoštovanja članskih obaveza.
Ova poslednja epizoda je rezultat aktivnosti u okviru novousta-
novljene procedure za nadzor poštovanja članskih obaveza (*mem-
bership obligations*) i obaveza (*commitments*) država članica.

30 Prema članu 22 Statuta Saveta Evrope, Parlamentarna skupština može da „raspra-
vlja o stvarima u svojoj nadležnosti po ovom Statutu i da iznese svoje zaključke u ob-
liku preporuka“ pred Komitet ministara. Po članu 23(a), Parlamentarna skupština
„može da raspravlja i iznosi svoje preporuke o svakom pitanju koje spada u nadle-
žnost i polje Saveta Evrope po definiciji iz člana 1.“

Kao što je već pomenuto, nova praksa je da se od novih država članica zahteva preuzimanje različitih obaveza (*commitments*) u vreme stupanja u Savet Evrope. Međutim, ubrzo je postalo jasno da nije dovoljno samo zatražiti od država da daju obećanja. Bilo je potrebno osmisliti mere da bi se obezbedilo da se obaveze prihvaćene prilikom prijema (*commitments*) i članske obaveze (*membership obligations*) poštuju jer bi u suprotnom, kako se verovalo, mogao biti doveden u pitanje kredibilitet Organizacije i njenih standarda. U nekim slučajevima pojavile su se sumnje u pogledu toga da li novi članovi zaista žele da ispunjavaju svoje obaveze i obećanja, a u drugim se postavljalo pitanje njihove sposobnosti da to učine. Zato su Parlamentarna skupština i Komitet ministara počeli da stvaraju procedure za nadzor ispunjavanja članskih obaveza i obaveza prihvaćenih prilikom prijema u Savet Evrope.

Postupak nadzora Parlamentarne skupštine je regulisan Rezolucijom 1115 (1997). Ona je ustanovila skupštinsko telo odgovorno za nadzor – Odbor za poštovanje članskih i drugih obaveza država članica („Odbor za nadzor“).³¹ Pored toga, ona je detaljnije regulisala sam postupak nadzora i precizirala sankcije za „uporno nepoštovanje“ obaveza ili za odbijanje saradnje u postupku nadzora. Tako Parlamentarna skupština može: 1. usvojiti rezoluciju i/ili preporuku; 2. odlučiti da ne potvrdi akreditivne parlamentarne delegacije države u pitanju na početku sledećeg redovnog zasedanja; 3. poništiti već potvrđene akreditivne parlamentarne delegacije. Iako sankcije nisu izričito rangirane po težini ili ozbiljnosti nepoštovanja obaveza, može se pretpostaviti da će ih Parlamentarna skupština upotrebljavati proporcionalno, usvajajući samo preporuke i/ili rezolucije u lakšim slučajevima nepoštovanja obaveza ili kao prvu opomenu državi. Isto tako, u slučaju vrlo ozbiljnih kršenja, Parlamentarna skupština može odmah da reaguje i, ako je

31 Rezolucija Parlamentarne skupštine 1115 (1997), stav 3-4.

sednica u toku, da poništi akreditivne parlamentarne delegacije države u pitanju. Na kraju, u slučaju da država i dalje ne poštuje svoje obaveze, Parlamentarna skupština može preporučiti Komitetu ministara da preduzme mere na osnovu člana 8 Statuta Saveta Evrope.³²

Mada su sve države podložne nadzoru, on se ne sprovodi automatski. U svakom slučaju, nadzor može da počne tek kad istekne najmanje šest meseci od prijema države u Savet Evrope, osim u posebnim slučajevima kada može otpočeti ranije. To je period „poštede“ u kojem novi član treba da ispuni zahteve koji proističu iz članstva. Hrvatskoj nije dat taj period „poštede“ jer je Parlamentarna skupština izričito rekla da će se izvršavanje obaveza kontrolisati od samog trenutka pristupanja.³³ Odbor za nadzor mora da izveštava Parlamentarnu skupštinu barem jednom u dve godine o svakoj zemlji koja je podvrgnuta nadzoru.³⁴ Glavna osobina ovog postupka nadzora je insistiranje na dijalogu sa državom koja se prati: „U nastojanju da se postignu željene promene ne treba da prevagne pretnja sankcijama već logika ubeđivanja.“³⁵

Izvestioci obično stupaju u dijalog s državnom parlamentarnom delegacijom u Parlamentarnoj skupštini kao i sa vladom o posebnim pitanjima nepoštovanja obaveza. Oni takođe posećuju zemlju u pitanju da bi se upoznali sa situacijom na licu mesta. Sve ovo veoma mnogo liči na pristup koji je Parlamentarna skupština usvojila u postupku prijema. Tokom posete, izvestioci se susreću s vladinim zvaničnicima, ali i sa opozicijom, predstavnicima civilnog društva i manjina. U sledećoj fazi oni prave preliminarni izveštaj koji se zatim dostavlja državnoj parlamentarnoj

32 Rezolucija Parlamentarne skupštine 1115 (1997), stav 12.

33 Videti Mišljenje Parlamentarne skupštine br. 195 (1996), stav 12.

34 On pored toga mora da podnese i godišnji izveštaj o „opštem napredovanju procedure nadzora“. Rezolucija Parlamentarne skupštine 1115 (1997), stav 13.

35 *Napredovanje skupštinskih procedura nadzora (april 1997-april 1998)* (Izvestilac: g. De Marco), dok. Parlamentarne skupštine 8057 (2. april 1998), stav 15.

delegaciji da stavi svoje primedbe. U toj fazi svi dokumenti su poverljivi sve dok parlamentarna delegacija dotične države u Parlamentarnoj skupštini (kojoj se ostavlja razuman rok – do tri meseca), ne odgovori.³⁶ Na osnovu primljenih primedbi, izvestioci sačinjavaju konačni izveštaj koji dostavljaju Odboru za nadzor. Saostanci Odbora su zatvoreni za javnost.³⁷ Izveštaj postaje javan tek pošto ga Odbor usvoji. Time se povećava pritisak na državu da ispunjava obaveze i tako izbegne moguće negativne zaključke izveštaja za koji zna da će biti objavljen.

3.4. Status specijalnog gosta u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope

Pored „punog“ članstva, postoje i drugi oblici učestvovanja država u Savetu Evrope: pridruženo članstvo, status posmatrača i, konačno, status specijalnog gosta, koji je i prvi korak ka punopravnom članstvu u Organizaciji.³⁸

Status specijalnog gosta je uveden 1989. godine s namerom da se unapredi saradnja između Saveta Evrope i zemalja centralne i istočne Evrope. Sticanje ovog statusa je postalo prvi korak u procesu pristupanja Savetu Evrope i omogućuje bolju saradnju budućeg člana i Organizacije, naročito saradnju između njegovog parlamenta, s jedne strane, i Parlamentarne skupštine i njenih odbora, s druge, tokom postupka prijema.

Status specijalnog gosta Parlamentarna skupština dodeljuje parlamentima evropskih država nečlanica, koji pokazuju interesovanje za sticanje tog statusa, ako su te države

“... potpisale Završni dokument iz Helsinkija, Parisku povelju za Novu Evropu, prihvatile druge instrumente usvojene

36 *Mandat Skupštinskog odbora za poštovanje članskih i drugih obaveza država članica, op. cit., stav 8.*

37 *Videti Napredovanje skupštinskih procedura nadzora (april 1997-april 1998), op. cit., stav 20-23.*

38 *Vidi detaljnije u Đerić, op. cit., str. 23-26.*

na konferencijama OEBS i potpisale i ratifikovale dva pakta Ujedinjenih nacija... o građanskim i političkim pravima i o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima...”³⁹

Prema tome, status specijalnog gosta uslovljen je spremnošću države da prihvati dva glavna univerzalna instrumenta o ljudskim prava, kao i dokumente OEBS. Očigledno, smatralo se da bi prihvatanje osnovnih međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava trebalo da bude neophodan preduslov i neophodan minimum da bi se pokrenuo proces prijema u Savet Evrope. Kao u slučaju zemalja članica, delegacija parlamenta specijalnog gosta treba da odražava raznovrsnost političkih mišljenja zastupljenih u parlamentu i time omogućiti i partiji na vlasti i opoziciji da budu zastupljeni u Parlamentarnoj skupštini.⁴⁰

Status specijalnog gosta može biti suspendovan ili povučen ako je država „ozbiljno prekršila uslove...“ za njegovo sticanje.⁴¹ To se do sada desilo dva puta. Prvo, u slučaju bivše Jugoslavije u vreme njenog raspada.⁴² Drugo, specijalni status suspendovan je Belorusiji 1997. godine, kada je Savet Evrope zaključio da se, posle promena koje su usledile nakon ustavne krize i sukoba između predsednika i parlamenta, više ne može smatrati da parlament ove zemlje ima demokratski legitimitet.⁴³

39 Pravilo 55a, Poslovnik Parlamentarne skupštine, op. cit.

40 Pravilo 55a, st. 4, Poslovnik Parlamentarne skupštine, op. cit. Ovo je u skladu s dugogodišnjom praksom Parlamentarne skupštine. Videti Heinrich Klebes, *Human Rights and Parliamentary Democracy in the Parliamentary Assembly*, u *Protecting Human Rights: The European Dimension*, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda, op. cit., str. 312-314.

41 Rezolucija 960 (1991), st. 2-3, i Pravilo 55a, st. 8, Poslovnika Parlamentarne skupštine.

42 Komitet ministara je odlučio da prekine saradnju s jugoslovenskim vlastima 8. oktobra 1991, a Biro Parlamentarne skupštine je jugoslovenskom parlamentu ukinuo status specijalnog gosta 22. januara 1992. Videti *Deklaraciju Komiteta ministara o bivšoj Jugoslaviji*, usvojenu na 463. zasedanju zamenika ministara (8. oktobra 1991), u *Communication from the Committee of Ministers*, dok. Parlamentarne skupštine 6524 (14. oktobar 1991).

43 Ovo je zaključak Misije Parlamentarne skupštine u Belorusiji novembra 1996. Videti *Izveštaj Biroa i Stalnog komiteta*, dok. Parlamentarne skupštine 7699 (21. januar 1997), adendum IV (Zaključci). Status specijalnog gosta ukinut je Belorusiji 13. janu-

4. NAJVAŽNIJE AKTIVNOSTI SAVETA EVROPE U OBLASTI UNAPREĐENJA I ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA

4.1. Evropska konvencija za ljudska prava

Kao što je već pomenuto, centralna aktivnost Saveta Evrope je u oblasti unapređivanja i zaštite ljudskih prava. Ključno mesto u ovome ima Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava osnovnih sloboda (EKPS). Uz EKPS je do sada usvojeno 13 protokola, od kojih se neki tiču procedure, a neki garantuju nova prava. Nepisana obaveza svakog člana Saveta Evrope je da prihvati EKPS.

EKPS je ne samo fundamentalni evropski dokument o ljudskim pravima koji sadrži listu garantovanih prava, nego je njome osnovan Evropski sud za ljudska prava, kao organ koji nadzire sprovođenje i poštovanje EKPS. Budući da tema ovog teksta nije detaljnija analiza postupka pred Sudom i njegove jurisprudencije, zadržaćemo se samo na nekoliko opštih zapažanja.⁴⁴

Značaj nadzornog mehanizma EKPS je pre svega u tome što omogućava individualnu žalbu (predstavku) pojedinaca Evropskom sudu za ljudska prava, u slučaju kada ne dobiju zadovoljenje pred nacionalnim sudovima a smatraju da su im prava garantovana EKPS bila prekršena. Na ovaj način su pojedinci dobili mo-

ara 1997. *Ibid.*, stav 6.

44 Detaljnije o Evropskom sudu za ljudska prava i njegovoj praksi vidi npr. Vojin Dimitrijević i dr, *Ljudska prava – udžbenik* (Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1997), str. 115-123, i tamo navedena dela.

gućnost da se obraćaju jednom međunarodnom sudu, što je do ranije bilo isključeno, jer su međunarodni sudovi rešavali isključivo sporove među državama. Istovremeno, EKPS omogućava državama ugovornicama da tuže druge države ugovornice za kršenje prava iz Konvencije, ali je ova mogućnost relativno retko korišćena, pre svega zbog političkih i diplomatskih razloga. Iz ove činjenice se još jasnije ogleda značaj mogućnosti individualne žalbe Evropskom sudu za ljudska prava, jer su na taj način države mnogo češće moraju da odgovaraju za svoje postupke, nego što bi bio slučaj da je postojao samo klasični, međudržavni, spor.

Praksa Evropskog suda, pre svega po individualnim žalbama, ima ogroman značaj. Pre svega, Sud ima ovlašćenje ne samo da utvrdi da je došlo do povrede EKPS, nego i da naredi državi da preduzme mere da povredu ispravi. Ovo uključuje i mogućnost da Sud naredi državi da obešteti pojedinca zbog kršenja njegovih prava.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava je takođe važna zbog toga što su kroz nju razvijeni i “destilisani” standardi ljudskih prava u konkretnim oblastima i slučajevima. Odluke Evropskog suda nisu samo važne za konkretne slučajeve u kojima su donete, nego sadrže i stavove koji imaju opšti značaj. Ove stavove Sud razvija godinama, i oni detaljno opisuju šta je prema EKPS dozvoljeno a šta nije. Tako je praksa Suda postala osnov za ono što se danas popularno zove “evropski standardi ljudskih prava”.

4.2. Evropska konvencija za sprečavanje mučenja

Veoma važna u sistemu nadzora i zaštite ljudskih prava u Savetu Evrope jeste i Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, doneta 1987. godine. Njen glavni cilj je prevencija, na čemu radi Komitet za sprečavanje mučenja, čiji je glavni zadatak da predupredi i spreči mučenje i nehumano ili ponižavajuće

postupanja i kažnjavanje lica koja su lišena slobode. Inače, zabrana mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanje sadržana je u članu 3. EKPS. Evropska konvencija za sprečavanje mučenja se isključivo bavi licima lišenim slobode, jer su ona najpodložnija mogućim kršenjima ovog prava i zloupotrebama od strane vlasti.

Komitet za sprečavanje mučenja čine nezavisni eksperti. Komitet ne prima individualne predstavlke, jer se time bavi Evropski sud za ljudska prava. Umesto toga, njegovi članovi posećuju mesta na kome se nalaze lica lišena slobode (zatvori, policijske stanice, psihijatrijske bolnice i sl.) i ispituju stanje u kome se nalaze ova lica i kakav tretman imaju.

Posete eksperata Komiteta mogu biti periodične – u određenim vremenskim intervalima posećuju se zemlje ugovornice Konvencije – ili *ad hoc* posete. U slučaju ovih potonjih, Komitet mora da obavesti državu o poseti, ali ne mora da je obavesti o tačnom vremenu i mestu posete. Poseta može, u izuzetnim slučajevima, da usledi odmah posle uručenja ovakvog obaveštenja. Država može da se usprotivi vremenu i mestu posete samo u izuzetnim slučajevima, i to na osnovu tačno određenih razloga (npr. nacionalna odbrana, ozbiljni neredi itd.). U takvim slučajevima, država mora da dopusti posetu članova Komiteta što je pre moguće.

Sistem Evropske konvencije za sprečavanje mučenja je zasnovan na principu saradnje sa državama. Cilj nije da se država pošto poto osudi za loš tretman lica lišenih slobode, nego da se njihovo stanje popravi a oni zaštite. Zbog toga je iz rada Komiteta isključena javnost. Međutim, kao krajnju meru ili sankciju ako država ne sledi njegove preporuke ili odbija da sarađuje, Komitet može da objavi javno saopštenje o stanju u državi i o svojim preporukama za njegovo ispravljanje.

4.3. Zaštita prava nacionalnih manjina i etničkih grupa

Sve jači naglasak na zaštiti nacionalnih manjina jedan je od najvažnijih trendova u Savetu Evrope tokom devedesetih. Usvojene su nove konvencije koje se bave ovom oblašću, a organi Saveta Evrope su počeli više da insistiraju na poštovanju manjinskih prava pri prijemu država u Organizaciju.

Početakom 1993. godine, Parlamentarna skupština je usvojila Preporuku I 201, u kojoj se predlaže dodavanje uz EKPS novog protokola o pravima nacionalnih manjina.⁴⁵ Nacrt Protokola sadržavao je spisak prava manjina. Osoba koja pripada nacionalnoj manjini ima, između ostalog, pravo da izražava, čuva i razvija svoj identitet; da bude zaštićena od diskriminacije na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini; pravo da slobodno koristi jezik manjine javno i privatno; pravo na obrazovanje na jeziku manjine i pravo da osniva obrazovne institucije. Osim toga, ovaj protokol bi garantovao i pravo na delotvorni pravni lek protiv kršenja prava garantovanih njime. Pošto je to trebalo da bude protokol uz EKPS, postojalo bi i pravo na pojedinačnu predstavku Evropskom sudu za ljudska prava. Ipak, Komitet ministara nije prihvatio ovu preporuku Skupštine da se uz EKPS uvrsti jedan ovakav protokol.

Međutim, to ne znači da je naglasak na poštovanju prava manjina bio manji – upravo obrnuto. Prvo, istovremeno sa usvajanjem Preporuke I 201, Parlamentarna skupština je naložila svom Odboru za pravna pitanja i ljudska prava

„da utvrdi sa sigurnošću kada razmatra zahteve za pristupanje Savetu Evrope da država kandidat poštuje prava iz ovog protokola“.⁴⁶

45 Detaljnije videti u Heinrich Klebes, *Draft Protocol on Minority Rights to the ECHR: Introduction*, 14 HRLJ 140 (1993). Komitet ministara nije sledio ovu preporuku Parlamentarne skupštine.

46 Naredba Parlamentarne skupštine br. 484 (1993), stav 2 (ii).

Obavezivanje na poštovanje Preporuke 1201 je redovno traženo od kandidata za članove Saveta Evrope. Parlamentarna skupština je, 1995. godine, čak rekla da sve države članice moraju da poštuju Preporuku 1201 i da to treba ispitivati tokom procedure nadzora.⁴⁷

Kao direktan rezultat Bečkog samita Saveta Evrope 1993. godine, počeo je rad na izradi međunarodnog ugovora o pravima manjina, čiji je rezultat bila Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina iz 1995. godine. Okvirna konvencija je prvi međunarodni pravno obavezujući dokument (ugovor) čiji je isključivi predmet zaštita manjina. Njeni članovi mogu biti i države koje nisu članovi Saveta Evrope. SR Jugoslavija je pristupila Okvirnoj konvenciji 2001. godine.

Iako je pravno obavezujući instrument, Okvirna konvencija, kako joj samo ime kaže, sadrži načela ("okvire") zaštite pripadnika nacionalnih manjina, koje države imaju obavezu da primene u nacionalnom zakonodavstvu. Ona pre svega utvrđuje da su zaštita i položaj nacionalnih manjina deo međunarodne zaštite ljudskih prava a ne pitanje u isključivoj nadležnosti država. Takođe, svaki pojedinac koji pripada nekoj nacionalnoj manjini ima pravo da izabere, bez ikakvih štetnih posledica, da li će biti tretiran kao njen pripadnik ili ne. Konvencija dalje propisuje da se pripadnicima nacionalnih manjina jamči stvarna jednakost i nediskriminacija, unapređenje uslova za očuvanje i razvoj njihovog identita, pre svega kulture, religije, jezika i tradicije. Takođe, države potpisnice jamče da će, pod određenim uslovima, obezbediti poštovanje prava na upotrebu jezika pripadnika nacionalnih manjina, u javnoj i privatnoj sferi, kao i u pogledu ličnih imena, toponima, i u obrazovanju. Istovremeno, Konvencija propisuje da uživanje manjinskih prava ne sme da se tumači kao pravo na učešće u aktivnostima protivnim teritorijalnom integritetu i nezavisnosti država.

47 Naredba Parlamentarne skupštine br. 508 (1995), st. 7.

Sprovođenje Okvirne konvencije nadzire Komitet ministara Saveta Evrope, uz pomoć Savetodavnog komiteta eksperata. Naime, države ugovornice imaju obavezu da dostavljaju Savetodavnom komitetu na ispitivanje periodične izveštaje o sprovođenju Konvencije. Ovaj komitet potom daje svoje mišljenje o merama koje je država preduzela i dostavlja ga Komitetu ministara koji usvaja konačnu odluku o tome da li su te mere dovoljne. Ova odluka je u formi zaključaka, uz koje mogu ići i preporuke državi o tome šta treba još da učini. Zaključci i preporuke se objavljuju po donošenju.

U vezi sa zaštitom manjina u okviru Saveta Evrope, treba ta-kođe pomenuti i Povelju o manjinskim i regionalnim jezicima, čije odredbe imaju za cilj očuvanje i unapređenje manjinskih i regionalnih jezika kao izraza kulturnog bogatstva Evrope. Povelja sadrži principe u vezi sa upotrebom ovih jezika pred sudovima i drugim državnim organima, u javnom životu, medijima i u obrazovanju.

4.4. Ekonomska i socijalna prava

U okviru Saveta Evrope usvojeni su i dokumenti koji garantuju ekonomska i socijalna prava – Evropska socijalna povelja iz 1961. godine i protokoli uz nju, kao i Izmenjena Socijalna povelja iz 1996. godine. Prihvatanje Evropske socijalne povelje je danas uobičajeni uslov za prijem novih država članica.

Ova jemstva ekonomskih i socijalnih prava prirodno dopunjuju zajemčena građanska i politička prava iz EKPS i drugih konvencija. Jedna se ne mogu odvojiti od drugih. Garancije građanskih i političkih prava nemaju mnogo smisla bez obezbedjenja odredjenih ekonomskih i socijalnih prava, kao što su pravo na adekvatni smeštaj, pravo na zaštitu na radu, i pravo na obrazovanje.

Konvencije Saveta Evrope u ovoj oblasti, stvorile su i mehanizam nadzora njihovog sprovođenja, koji se bazira na izveštajima država i na kolektivnim žalbama sindikata, organizacija poslodavaca i nevladinih organizacija.

5. ZAKLJUČAK

Na prvi pogled izgleda da je jedini pravi, “opipljivi” uspeh Saveta Evrope stvaranje evropskog sistema zaštite ljudskih prava u okviru EKPS. Sa stanovišta običnog čoveka, verovatno i jeste najvažnije to što može državu da tuži jednom međunarodnom sudu zato što smatra da mu je ona prekršila prava garantovana EKPS. Medjutim, nikako ne treba zaboraviti i opšti značaj koji imaju standardi formulisani u okviru EKPS, ali i drugih konvencija usvojenih u okviru Saveta Evrope. Uz Evropsku uniju, koja je pre svega koncentrisana na privrednu sferu, Savet Evrope je svojom delatnošću na izgradnji zajedničkih evropskih standarda, posebno u oblasti ljudskih prava, najviše doprineo stvaranju jednog zajedničkog evropskog “pravnog poretka”.

Pristupanje zemalja istočne i srednje Evrope omogućilo je Savetu Evrope ne samo da ispuni jedan od ideala svojih osnivača – da postane pan-evropska organizacija – nego i da pokuša da standarde koji čine ovaj evropski “pravni poredak” implementira u novim članicama. Rad na transformaciji postkomunističkih društava ka standardima zapadne demokratije postao je jedna od njegovih glavnih aktivnosti. Osnovan 1949. na početku hladnog rata, sa idejom da štiti („očuva“) zapadne demokratske vrednosti, vladavinu prava i ljudska prava od komunističke opasnosti, Savet Evrope se pretvorio u organizaciju čiji je sada glavni zadatak da širi te vrednosti u bivšim komunističkim državama i pomogne im u procesu tranzicije. Uloga čuvara i zaštitnika i zapadnoevropski karakter Saveta Evrope zamenjeni su „misionarskim“ radom na preobražaju istočne Evrope.

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323.282(497.1)

Ђерић, Владимир

Savet Evrope / Vladimir Đerić. - Beograd : Centar za antiratnu akciju, 2001
(Beograd : Alnari print). - 225 str. ; 20 cm

Tiraž 500. - Napomena izdavača str. 9-11. - Napomene uz tekst.

ISBN 86-82297-38-8

1. Ђерић, Владимир
а) Савет Европе

ID=90917132