

Vladimir Đurić¹

NAKNADA ŠTETE ZBOG POVREDA LJUDSKIH PRAVA UTVRĐENIH U POSTUPCIMA PRED UGOVORNIM TELIMA UJEDINJENIH NACIJA

Sažetak: Za mnoge žrtve kršenja ljudskih prava naknada štete je važna, jer eventualne buduće promene zakonodavstva, ili prakse koje slede obično neće uspeti da isprave stvarne gubitke koje su žrtve pretrpele usled povrede prava. Povrede ljudskih prava ne štete samo žrtvi, već i potkopavaju vladavinu prava u svakom civilizovanom društvu. Zbog toga je nadoknada važan instrument u pravu ljudskih prava. U ovom radu autor analizira pravnu prirodu i način implementacije odluka ugovornih tela UN kojima se konstatuju povrede ljudskih prava i državama naleže da pruže pravičnu i adekvatnu nadoknadu žrtvi.

Ključne reči: naknada štete, ugovorna tela UN

1. Uvod

Primarna funkcija korektivne pravde u ljudskom društvu je da se ispravi povreda koja je nanosena žrtvi nepravdnog postupanja. Korektivna pravda načelno ima za cilj da obezbedi restituciju ili nadoknadu za gubitak, pretpostavljajući da su, kada se žrtvi obezbedi takav oporavak, počinioci nepravde sankcionisani i odvraceni od budućeg nedoličnog ponašanja. Za mnoge žrtve kršenja ljudskih prava naknada štete je važna, jer eventualne buduće promene zakonodavstva, ili prakse koje rezultiraju iz deklarativnih odluka nadležnih organa kojima su konstatovane povrede prava, obično neće uspeti da isprave stvarne gubitke koje su žrtve pretrpele usled povrede prava. Zbog toga je naknada štete, u širem smislu, jedan od pravnih lekova u pravu ljudskih prava.²

Naknada štete u pravu ljudskih prava nije, međutim, lišena izvesnih, ne malih dilema i različitih teorijskih pristupa. Načelno posmatrano, naknada štete treba da obuhvati stvarnu štetu, odnosno da bude jednaka punoj vrednosti povrede koja je nanosena žrtvi. Međutim, budući da ljudska prava nisu samo subjektivna kategorija, nego su i deo objektivnog pravnog poretka, treba istaći da povrede ljudskih prava ne štete samo žrtvi, već i da potkopavaju vladavinu prava. Iz tog razloga, nadoknada koja se pruža žrtvi je "drugi najbolji" odgovor koji dolazi u obzir kada potpuno ispravljanje povrede nije moguće.³ Sa druge strane, utvrđivanje vrednosti gubitka u slučaju povrede

¹ Dr Vladimir Đurić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

² D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, 2000, p.214.

³ Isto, str.215.

ljudskih prava gotovo nikada nije savršeno i može da izostavi važne povrede koje iziskuju pravnu zaštitu, kao što su interesi u osećanjima, autonomija ličnosti, individualnost, itd kojima nedostaje jasan ekonomski izraz. U tom smislu, može se istaći da što je ozbiljnija povreda ljudskih prava, utvrđivanje adekvatnosti nadoknade postaje veći problem.

Nadoknada kao lek u slučaju povrede ljudskih prava može da implicira da novac može da zameni gubitak koji je nastupio usled povrede, ili da je bar najbolja alternativa u slučaju da restitucija nije moguća, što vodi zaključku da novčana nadoknada, do izvesne mere, neizbežno tretira ljudska prava sa ciljem vraćanja na *status qua ante*. Sa druge strane, čak i u slučaju da povreda ljudskih prava i novčana naknada nisu merljivi, nadoknada je u slučaju povrede ljudskih prava i dalje opravdana, jer služi i afirmaciji javnog poštovanja za žrtvu i pruža javno priznanje da počinioci povrede nisu poštovali ljudska prava.⁴

Teorijski pristup pitanju naknade štete u pravu ljudskih prava može da opredeli da li nadoknadu treba uopšte pružiti, kao i načine njenog utvrđivanja i sam iznos koji treba obezbediti. Ukoliko se nadoknada zbog povrede ljudskih prava sagledava kao stvar javne politike, utoliko to može da vodi češćem obezbeđivanju nadoknade, ili čak zakonskom utvrđivanju njenog iznosa, a moguće je, kao što to praksa u pojedinim državama pokazuje, da se sudska diskrecija u utvrđivanju iznosa nadoknade štete zbog povrede ljudskih prava koja nisu neposredno novčanog karaktera ograniči obavezujućim upućivanjem na zakonski utvrđenu skalu iznosa. Bilo kako bilo, prema jednoj klasifikaciji, u međunarodnom pravu ljudskih prava postoje tri vida kompenzacije štete: nominalna šteta (manja suma novca dodeljena da simbolizuje vindikaciju povređenog ljudskog prava), novčana nadoknada (čija je svrha da se u najvećoj mogućoj meri obezbedi finansijski ekvivalent pretrpljenom novčanom gubitku) i moralna šteta, odnosno nadoknada (koju čini kompenzacija za povredu digniteta, uključujući i strah, poniženje i druge vidove mentalnih nevolja).⁵

Iako u međunarodnom pravu ljudskih prava postoje izloženi vidovi naknade štete zbog povrede ljudskih prava, treba istaći da oni nisu opredeljeni obavezujućim međunarodnopravnim instrumentima u oblasti ljudskih prava, već su nastali u praksi pojedinih institucija koje nadziru primenu tih instrumenata. U ovom radu analizira se stav ugovornih tela koja deluju pod okriljem UN u pogledu nadoknade štete kao jednom vidu mera u slučaju utvrđene povrede ljudskih prava, kao pitanja da li je potrebno i, ukoliko jeste, na koji način tu štetu nadoknaditi u okviru unutrašnjeg pravnog poretka. Prvi korak u toj analizi je sagledavanje uloge koju ugovorna tela imaju u postupku zaštite ljudskih prava povodom individualnih predavki koje im se podnose.

2. Ugovorna tela UN i zaštita individualnih prava

⁴ Isto, n.m.

⁵ Isto, str.216.

U sistemu UN deluje više tela čije je postojanje predviđeno ugovorima o ljudskim pravima koji su usvojeni pod okriljem te organizacije. Komitet za ljudska prava (HRC) obrazovan je Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima iz 1966, Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (CERD) formiran je na osnovu Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965, Komitet protiv mučenja (CAT) uspostavljen je Konvencijom protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka iz 1984. dok je Komitet za ukidanje diskriminacije žena (CEDAW) kreiran Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije žena iz 1981. Ugovorna tela koja deluju u sistemu UN imaju relativno sličnu ulogu.

Struktura Komiteta za ljudska prava, njegova nadležnost i postupak pred njim predviđeni su odredbama Pakta (čl.28.-45.) i Prvog fakultativnog protokola uz Pakt iz 1976. Komitet je nadležan da razmatra periodične izveštaje država članica Pakta o saglasnosti njihovog zakonodavstva i prakse sa obavezama koje su predviđene Paktom, da povremeno formuliše i objavljuje svoje opšte komentare pojedinih odredbi Pakta ili pitanja u vezi sa njegovom primenom i tumačenjem, da razmatra predstavke pojedinaca koji smatraju da im je neka država ugovornica Pakta prekršila neko pravo predviđeno Paktom, kao i da razmatra predstavke država članica koje smatraju da druge države ne ispunjavaju obaveze iz Pakta.

Komitet za ukidanje rasne diskriminacije prema odredbama Konvencije je na osnovu koje je ustanovljen, razmatra periodične izveštaje država o ispunjavanju Konvencije, rešava sporove između strana ugovornica o poštovanju odredbi Konvencije i prima i razmatra predstavke lica i grupa lica koje tvrde da su žrtve povrede nekog od prava priznatih Konvencijom.

Nadležnost Komiteta protiv mučenja je da razmatra izveštaje država potpisnica o merama koje preduzimaju da bi ispunile obaveze koje su preuzele Konvencijom, *ex officio* istražuje pojave mučenja, prima predstavke kojima država pokreće postupak protiv druge države članice Konvencije i prima i razmatra individualne predstavke o slučajevima kršenja Konvencije.

Komitet za ukidanje diskriminacije žena takođe ima slične nadležnosti. Na osnovu Konvencije i Opcionog protokola uz nju, ovaj Komitet razmatra izveštaje o ispunjavanju Konvencije koje podnose države članice, prima i razmatra individualne predstavke koje mu mogu podneti lica ili grupe lica koje tvrde da su žrtve kršenja bilo kog prava utvrđenog Konvencijom i *ex officio* pokreće proceduru da bi se ispitali navodi kojima se ukazuje na ozbiljno i sistematsko kršenje prava utvrđenih Konvencijom.

Ukoliko se produbljenije sagledaju nadležnosti ugovornih tela, jasno se može uočiti da sva ona imaju mogućnost da primaju i razmatraju individualne predstavke o kršenjima ljudskih prava. Međutim, nadležnost ugovornih tela da na zahtev zainteresovanih lica utvrđuju povrede ljudskih prava je ograničena, pre svega zbog toga

što je fakultativna.⁶ Naime, nijedan od navedenih univerzalnih ugovora o ljudskim pravima ne obavezuje države članice da pristanu na takvu nadležnost ugovornih tela. Naprotiv, svim navedenim instrumentima je predviđeno da države mogu, ali i ne moraju da pristanu na nadležnost ugovornih tela da razmatraju individualne predstavke. Način na koji je to normirano je različit. U slučaju Komiteta za ljudska prava, njegovu nadležnost za primanje i razmatranje individualnih predstavki države prihvataju ratifikujući Prvi fakultativni protokol uz Pakt. U slučaju Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije, Konvencija predviđa čl.14. da države članice mogu u svako doba da daju izjavu kojom prihvataju nadležnost tog Komiteta da prima i razmatra individualne predstavke. Analogno je predviđeno čl. 22. Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka za nadležnost Komiteta protiv torture, dok je u slučaju Komiteta za ukidanje diskriminacije žena nadležnost za primanje i razmatranje individualnih predstavki moguće zasnovati ratifikovanjem Opcionog protokola uz osnovnu Konvenciju.⁷

Razmatranje uslova prihvatljivosti individualnih predstavki i samog postupka njihovog razmatranja uveliko bi prevazišlo prirodu i svrhu ovog rada. Dovoljno je istaći da predstavke, da bi bile uzete u razmatranje, treba da budu zasnovane na legitimnom interesu podnosioca, da su pre njihovog podnošenja iscrpljeni domaći pravni lekovi za zaštitu ljudskih prava, da su zasnovane na odredbama odgovarajućih konvencija, da nisu anonimne, da ne predstavljaju zloupotrebu prava, itd.⁸

Nakon utvrđivanja prihvatljivosti predstavke i sprovedenog postupka komiteti odlučuju o meritumu, odnosno da li je došlo do povrede prava utvrđenih odgovarajućom konvencijom. Iako je postupak pred komitetima, po svom karakteru, kontradiktoran i suštinski kvazisudski, takve odluke ne donose se u formi presude. Komitet za ljudska prava i Komitet za ukidanje diskriminacije žena usvajaju gledišta (*views*), Komitet za ukidanje rasne diskriminacije svoje odluke donosi u formi mišljenja (*opinion*) dok Komitet protiv torture donosi odluke (*decisions*). Odluke koje komiteti donose sadrže detaljnije informacije o predstavkama, odgovorima država, činjenicama slučaja, zaključak da li je neka odredba odgovarajuće konvencije prekršena, itd. Ukoliko utvrde povredu konvencije, komiteti u operativnom delu svoje odluke navode šta je potrebno da država članica preduzme da bi se postigla puna saglasnost s odredbama odgovarajuće konvencije.

Iako komiteti nikada nisu u načelu diskutovali, niti zauzimali stavove o prirodi i obimu mera čiji su adresati države koje su povredile prava podnosilaca predstavki, ipak se

⁶ M.Paunović, B.Krivokapić, I.Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd 2013, str.111.

⁷ Više o načinima na koji je uređena mogućnost zasnivanja nadležnosti ugovornih tela da razmatraju individualne predstavke u V.Dimitrijević, J. Jolić, S. Milatović, V. Petrović, *Zaštita individualnih prava pred ugovornim telima UN*, Beograd 2003.

⁸ Više o uslovima prihvatljivosti u V. Dimitrijević, M. Paunović, *Ljudska prava*, Beograd 1997. str. 140-143 i u M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, n.d. str. 112-114.

može istaći da mere koje se preporučuju i nalažu državama obuhvataju široku paletu. Primera radi, u svojoj dosadašnjoj praksi Komitet za ljudska prava je u svojim gledištima, posebno ili kumulativno, isticao sledeće: javnu istragu da bi se utvrdile sve činjenice, privođenje počinilaca pravdi, osiguranje da se povreda prava ne ponovi, izmene zakonodavstva, pružanje odgovarajuće medicinske nege i tretmana, itd.⁹ U praksi svih komiteta zabeleženo je i nalaganje *nadoknade (štete)* kao vid mere zbog utvrđene povrede ljudskih prava. Prilikom nalaganja nadoknade komiteti nikada ne utvrđuju njen iznos, a najčešće ni prirodu i karakter štete. Naprotiv, obično se nadoknada nalaže opštom formulacijom prema kojoj država koja je povredila ljudska prava treba da "pruži pravičnu (poštenu) i adekvatnu nadoknadu" (*provide the complainant with... fair and adequate compensation*)¹⁰, ili se ističe naknada sudskih troškova koje je podnosilac predstavke imao i nadoknada (*reimbursement of any legal costs incurred by him, together with compensation*)¹¹

Budući da se odlukama komiteta može istaći nadoknada štete kao jedan vid mera koje države treba da preduzmu u slučaju utvrđenog kršenja ljudskih prava, pre bilo kakvog sagledavanja načina i mere u kojoj države takvu nadoknadu treba da daju, nameće se prethodno pitanje da li su odluke komiteta uopšte pravno obavezujuće i izvršne? U odgovoru na izloženo pitanje u teoriji su izložena dva, različita shvatanja koji vode nijansiranim razlikama u pogledu izvršnosti odluka u unutrašnjem pravnom poretku. Prema prvom, koje polazi od razlikovanja pravnih efekata koji slede iz usvajanja odluke, sa jedne, i priznavanja pravnog efekta odluka u unutrašnjem pravnom poretku, sa druge strane, može se stati na stanovište da postoji obaveza davanja pravnog efekta odlukama komiteta i u okviru unutrašnjeg pravnog poretka. Takav zaključak se temelji na rezonovanju prema kome, ako se već od države zahteva da odluke ugovornih tela tretira kao autoritativne, sledi da i njeni organi moraju, u okviru unutrašnjeg pravnog poretka, biti u mogućnosti da čine to isto, što se naročito odnosi na sudove.¹²

Nešto drugačiji je pristup prema kome su odluke komiteta po svojoj prirodi preporuke državama članicama, budući da UN, za razliku od EU, nije supranacionalna organizacija i da odluke njenih organa i tela, izuzev Saveta bezbednosti i Međunarodnog suda pravde nemaju obavezujuću pravnu snagu, niti ih prati odgovarajući mehanizam

⁹ D.Shelton, n.d., str.142.

¹⁰ Npr. u Mr. Besim Osmani v. Republic of Serbia, Communication No. 261/2005, U.N. Doc. CAT/C/42/D/261/2005 (2009). par.12.

¹¹ Npr. u Sergey Lozenko v. Belarus, Human Rights Committee, Communication No. 1929/2010, U.N. Doc. CCPR/C/112/D/1929/2010 (2014).par.9.

¹² H.Keller, G.Ulfstein, L.Grover, UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy, 2012. p.391.

izvršavanja.¹³ Dosledno izvedeno, takvo shvatanje vodi zaključku da odluke komiteta ne mogu biti direktno implementirane.¹⁴ Dakle, odluke komiteta imaju značaj za državu, jer predstavljaju ovlašćen i autoritativan sud o tome da je država prekršila obavezu iz ugovora o ljudskim pravima, ali, budući da nisu presude, takve odluke nisu u okviru unutrašnjeg pravnog poretka izvršni naslov i žrtva povrede ne može da se na njih neposredno poziva.¹⁵

Šta bi izložene razlike u stavovima u pogledu pravne prirode i efekta u unutrašnjem pravnom poretku takvih odluka mogle da znače u slučajevima da je utvrđena povreda prava i državi upućen zahtev da obezbedi pravičnu i adekvatnu nadoknadu?

Dosledno izvedeno, prvo gledište bi moglo da vodi ka dva pristupa u obezbeđivanju pravične i adekvatne nadoknade. Takva nadoknada mogla bi da se obezbedi bilo kroz pravom uređeni i obavezni postupak implementiranja odluka komiteta, bilo u sudskoj proceduri u kojoj bi se, sa pozivom na odluku komiteta, mogla zahtevati nadoknada štete i u kojoj bi nadležni domaći sud, u skladu sa odlukom komiteta, najpre utvrđivao da li nadoknada zaista pripada licu koje je traži, a zatim utvrđivao njen iznos.¹⁶ Načelno posmatrano, ako odluka komiteta ima pravnog efekta u unutrašnjem pravu, onda se uloga suda u postupku njene implementacije ne bi mogla proširiti na pitanje da li je nadoknada štete zaista neophodna u konkretnom slučaju, već bi se mogla svesti samo na utvrđivanje aktivne legitimacije stranke i utvrđivanje iznosa nadoknade. Čini se da se u praksi pojedinih komiteta, naročito Komiteta za ljudska prava, podržava gledište prema kome podnošenje tužbe nadležnom sudu za nadoknadu štete, po usvajanju odluke komiteta, nije u suprotnosti sa obavezom države da pruži nadoknadu, pod uslovom da je takav postupak obezbeđen.¹⁷

Sa druge strane, gledište prema kome odluke komiteta predstavljaju preporuke državama članicama i ne mogu biti izvršni naslov u okviru unutrašnjeg pravnog poretka, razumljivo vodi negiranjju mogućnosti da se u okviru sudskog, ili nekog drugog pravnog postupka, uopšte zahteva nadoknada štete sa pozivom na odluku komiteta kojom se državi preporučuje da obezbedi pravičnu i adekvatnu kompenzaciju

¹³ A.de Zayas, Petitions before the United Nations Treaty Bodies: Focus on the Human Rights Committee's Optional Protocol Procedure in G. Alfredsson, J. Grimheden, B. Ramcharan, A.de Zayas (ed.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, 2009, p.37.

¹⁴ Isto, r.74.

¹⁵ M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, n.d.str. 115.

¹⁶ H.Keller, G. Ilfstein, L. Grover, n.m.

¹⁷ Primera radi, u slučaju *Gutierrez Vivanco v. Peru* u kojem je Komitet za ljudska prava stao na stanovište da je država prekršila čl. 14. st.1. i 3. Pakta i u kojem je naložila pružanje efektivnog pravnog leka, uključujući i kompenzaciju, Peru je obavestio Komitet da podnosilac predsatvke naknadno nije podneo tužbu sudu kojom bi zahtevao nadoknadu štete, te zbog toga kompenzacija nije ni pružena – Follow up replay by Peru in HRC, Follow-up Progress Report on Individual Communications, 17 February 2009, UN Doc.CCPR/C/94/4, 6.

i ostavlja potpunu slobodu državi za koju je utvrđeno da je povredila ljudska prava da odluči da li će nadoknadu uopšte obezbediti.

Budući da je Republika Srbija prihvatila nadležnosti ugovornih tela UN da primaju i razmatraju individualne predstavke, dalju analizu problematike nadoknade štete zbog povrede ljudskih prava utvrđenih u postupcima pred tim telima, treba usmeriti ka pitanjima da li je i na koji način u pravnom poretku Republike Srbije predviđena mogućnost nadoknade štete u takvim slučajevima.

3. Republika Srbija i ugovorna tela UN

Republika Srbija prihvata nadležnost ugovornih tela UN da primaju i razmatraju individualne predstavke po različitim osnovama. Kao sukcesor SR Jugoslavije koja je 2001. ratifikovala Prvi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima¹⁸, Republika Srbija prihvata ovu nadležnost Komiteta za ljudska prava. Nadležnost Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije prihvaćena je izjavom koju je SR Jugoslavija dala 27.juna 2001. Nadležnost Komiteta protiv torture prihvaćena je izjavom koju je prilikom ratifikacije dala SFR Jugoslavija,¹⁹ a na osnovu sukcesije Republika Srbija je jedna od država koja prihvata ovu nadležnost Komiteta. Nadležnost Komiteta za ukidanje diskriminacije žena prihvaćena je ratifikovanjem Opcionog protokola uz Konvenciju,²⁰ a Republika Srbija kao sukcesor takođe prihvata ovu nadležnost Komiteta.

U razmatranju pitanja da li je i na koji način u pravnom poretku Republike Srbije predviđena mogućnost nadoknade štete u slučaju da ugovorna tela čija je nadležnost prihvaćena prilikom razmatranja individualnih predavki stanu na stanovište da je takvu nadoknadu potrebno pružiti, najpre treba utvrditi kakav je pravni efekat odluka ugovornih tela u unutrašnjem pravnom poretku Republike Srbije.

U pravnom poretku Republike Srbije nema propisa koji izričito utvrđuje pravnu prirodu i efekat odluka ugovornih tela koje su donesene u postupcima razmatranja individualnih predavki. U domaćoj pravnoj nauci, u retkim radovima koji su posvećeni ovom pitanju, gotovo jednodušan stav je da odluke komiteta nisu u punoj meri pravno obavezne,²¹ da ne mogu biti izvršene ako ne postoji dobra volja strane u pitanju,²² odnosno, kako je već navedeno, da, budući da nisu presude, takve odluke nisu u okviru unutrašnjeg pravnog poretka izvršni naslov i žrtva povrede ne može da se na njih neposredno poziva.²³

Čini se međutim da, iako nema izričitog uporišta u pozitivnom pravu, ipak ima osnova za drugačiji zaključak u pogledu efekata odluka komiteta u unutrašnjem

¹⁸ "Službeni list SRJ-Međunarodni ugovori" br.4/2001.

¹⁹ "Službeni list SFRJ-Međunarodni ugovori" br.9/1991.

²⁰ "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 13/2002.

²¹ V.Dimitrijević, M.Paunović,n.d., str. 144.

²² V.Dimitrijević, J.Jolić, S.Milatović, V.Petrović,n.d., str. 18-

²³ M.Paunović, B.Krivokapić, I.Krstić,n.d., str. 115.

pravnom poretku Republike Srbije. Najpre, na osnovu međunarodnog prava, može se stati na stanovište da Republika Srbija odluke ugovornih tela treba da tretira kao autoritativne, iz čega sledi da i njeni organi treba da imaju istovetan pristup, jer se, u suprotnom, može postaviti osnovano pitanje zbog čega je država inače prihvatila nadležnost ugovornih tela u pogledu individualnih predstavki. Štaviše, i sistemskim tumačenjem određaba pojedinih pozitivnopravnih akata, u prvom redu Ustava, može se izvesti istovetan zaključak. Naime, čl. 22.st.2.Ustava Republike Srbije predviđeno je da građani imaju pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajamčenih Ustavom. Takođe, prema odredbi čl. 18. st.3. Ustava, odredbe Ustava o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, *kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (podv.V.D.)*. Ukoliko građani, prema Ustavu, već imaju pravo da se radi zaštite sloboda i prava obrate *međunarodnim institucijama* i ako se ljudska prava tumače *saglasno praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje*, onda je jasno da je namera ustavotvorca išla za tim da se odlukama takvih međunarodnih institucija povodom individualnih obraćanja građana Republike Srbije prizna određeni pravni efekat u pravnom poretku Republike Srbije. Ukoliko su već državni organi Srbije u obavezi da ljudska prava načelno tumače u skladu sa praksom međunarodnih institucija, onda su *a fortiori* u obavezi da to čine i prilikom tumačenja ljudskih prava u pojedinačnim slučajevima.

Čini se da se izloženi zaključak može potkrepiti dodatnim argumentima, naročito u slučaju da se odlukama komiteta nalaže pružanje pravične i adekvatne nadoknade. Naime, čl. 35.st.2. Ustava jasno je normirano da svako ima pravo na naknadu materijalne ili nematerijalne štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuje državni organ, imalac javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave. Nije li jasno da u slučaju da komiteti u postupku razmatranja individualne predstavke utvrde da je došlo do povrede prava to zapravo predstavlja i svojevrsno utvrđivanje da su državni organi koji su pričinili povredu postupali, ako ne nezakonito, onda svakako nepravilno i da nadoknada koju komiteti nalažu treba da bude obezbeđena.

Ukoliko nadoknada koju svojim odlukama nalažu komiteti treba da bude obezbeđena podnosiocima predstavki, utoliko se otvara pitanja koji je pravni put njene realizacije u pravnom poretku Republike Srbije?

U razmatranju izloženog pitanja najpre treba istaći da u pravnom poretku Republike Srbije ne samo da nema propisa koji izričito utvrđuje pravnu prirodu i efekat odluka ugovornih tela, već nema ni propisa kojim bi se identifikovao organ koji bi bio nadležan za pripremu odgovora na individualne predstavke i uopšte na postupanja u vezi sa njima. Takava situacija u sistemu državne uprave u Republici Srbiji nije uvek postojala, već su poslove pripreme odgovora na individualne predstavke ranije obavljali Služba za ljudska i manjinska prava do 2008. i nakon toga Ministarstvo za ljudska i manjinska prava kasnije Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i

lokalnu samoupravu. U vreme postojanja Službe za ljudska i manjinska prava od 2006. do 2008. bila je obrazovana i radna grupa koja se bavila pitanjem implemenacija odluka komiteta, a čiji član je bio i predstavnik Pravobranilaštva.²⁴ U to vreme, stav državnih organa bio je da se u slučaju odluka ugovornih tela kojima se nalaže isplata nadoknade predstavnici Pravobranilaštva obrate podnosiocu predstavke u cilju sporazumnog regulisanja isplate nadoknade, a na osnovu ovlašćenja Pravobranilaštva da pristupi sporazumnom rešavanju spornog odnosa. Rezonovano je da primenom *argumentum a maiore ad minus* Pravobranilaštvo može da pristupi i zaključivanju sporazuma i u slučaju koji nema sporni karakter, jer se stajalo na stanovištu da odluke komiteta obavezuju Republiku Srbiju. Donošenjem novog Zakona o Pravobranilaštvu²⁵ propisano je rešenje prema kome će Pravobranilaštvo pre pokretanja postupka pred sudom, organom uprave ili drugim nadležnim organom, odnosno u postupku odgovora na tužbu, predlog ili drugi akt kojim je pokrenut postupak protiv zastupanog subjekta, razmotriti mogućnost sporazumnog rešavanja spornog odnosa, na svoju inicijativu ili na inicijativu suprotne strane. Treba stati na stanovište da bi na osnovu izložene odredbe Pravobranilaštvo moglo, po dobijanju odluke komiteta kojom se utvrđuje povreda prava i nalaže pravična i adekvatna nadoknada, da pristupi sporazumnom rešavanju načina njene isplate i adekvatnog iznosa. Razume se, takav pristup izražavao bi stav da su odluke komiteta sa pravnim efektom u pravnom poretku Republike Srbije i da mogu biti izvršni naslov. Izloženo rezonovanje donekle bi moglo da podrži i sistemsko tumačenje Zakona o Pravobranilaštvu čijim čl. 13. st. 4. i 5. je propisano da Pravobranilaštvo koje zastupa Republiku Srbiju u postupcima pred Evropskim sudom za ljudska prava može da zaključi poravnanje sa strankama koje učestvuju u postupcima pred tim Sudom, uz prethodnu saglasnost organa čiji su akti doveli do postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava, a da se isplata iznosa dogovorenog poravnanjem ili naznačenog u presudi Evropskog suda za ljudska prava, vrši iz sredstava organa Republike Srbije čiji su akti prouzrokovali kršenje ljudskih prava. Čini se da nema ničeg logičnijeg nego primeniti analogiju i isplatu nadoknade na koju upućuju odluke ugovornih tela UN vršiti na isti način kao što se to čini i u slučaju Evropskog suda za ljudska prava, pri čemu bi i iznos nadoknade mogao da bude ekvivalentan iznosima koje dodeljuje Evropski sud za ljudska prava.

Sa druge strane, kao što i izložena praksa Komiteta a ljudska prava i uporedna iskustva pokazuju, podnosiocu predstavke treba da bude omogućena sudska procedura u kojoj bi se, sa pozivom na odluku komiteta, mogla zahtevati nadoknada štete. U pravnom poretku Republike Srbije, međutim, takva procedura nije predviđena odgovarajućim zakonodavstvom kojim su regulisani sudski postupci. Primera radi, Zakonikom o krivičnom postupku²⁶ uređen je postupak za ostvarivanje prava,

²⁴ Podatak na osnovu neposrednog saznanja autora koji je bio član radne grupe.

²⁵ "Službeni glasnik RS" br. 55/2014.

²⁶ "Službeni glasnik RS" br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

uključujući i nadoknadu štete, lica neosnovano lišenog slobode²⁷ ili neosnovano osuđenog, ali je otvoreno pitanje da li bi se u tom postupku mogla obezbediti nadoknada na koju bi upućivala odluka ugovornog tela UN kome je prethodno lice koje je bilo neosnovano lišeno slobode, ili neosnovano osuđeno uputilo predstavku po kojoj je donesena takva odluka. Posebno je interesantno istaći da se čl. 585. Zakonika utvrđuje da se neosnovano osuđenim smatra lice prema kome je bila pravnosnažno izrečena krivična sankcija ili koje je oglašeno krivim a oslobođeno od kazne, a povodom vanrednog pravnog leka je novi postupak pravnosnažno obustavljen ili je optužba pravnosnažno odbijena ili je okončan pravnosnažnom oslobađajućom presudom. Jedan od vanrednih pravnih lekova koji može da dovede do naznačenih efekata je i zahtev za zaštitu zakonitosti koji se, prema čl.485.st.1.t.3. Zakonika može podneti ako je pravosnažnom odlukom ili odlukom u postupku koji je prethodio njenom donošenju povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnim protokolima, a to je utvrđeno odlukom Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Izložena odredba Zakonika formulisana je na način da čini izvesnu gradaciju između ljudskih prava i sloboda predviđenih međunarodnim ugovorima, ističući u prvi i jedini plan Evropsku konvenciju, što svakako nije ni u skladu sa Ustavom, budući da svi ugovori kojima se jamče ljudska prava i slobode imaju u unutrašnjem pravnom poretku jednaku pravnu snagu. Bilo kako bilo, izložena odredba Zakonika, budući da je reč o krivičnom postupku, iziskuje međutim, usko tumačenje što svakako onemogućava podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti sa pozivanjem na odgovarajuću odluku ugovornog tela UN, a, sledstveno tome, onemogućava i pokretanje postupka za ostvarivanje prava, uključujući i nadoknadu štete, lica neosnovano lišenog slobode ili neosnovano osuđenog, čak i u slučaju da je odlukom ugovornog tela naloženo da se obezbedi pravična i adekvatna nadoknada, pa čak i isplata sudskih troškova! Zanimljivo je uočiti da je prema čl. 588. Zakonika o krivičnom postupku, oštećeni, pre podnošenja tužbe sudu za naknadu štete, dužan da podnese zahtev ministarstvu nadležnom za poslove

²⁷ Prema čl. 584. ZKP neosnovano lišenim slobode smatra se lice: 1) koje je bilo lišeno slobode, a nije došlo do pokretanja postupka, ili je pravnosnažnim rešenjem postupak obustavljen ili je optužba odbijena, ili je postupak pravnosnažno okončan odbijajućom ili oslobađajućom presudom; 2) koje je izdržavalo kaznu zatvora, a povodom zahteva za ponavljanje krivičnog postupka ili zahteva za zaštitu zakonitosti, izrečena mu je kazna zatvora u kraćem trajanju od izdržane kazne, ili je izrečena krivična sankcija koja se ne sastoji u lišenju slobode, ili je oglašeno krivim, a oslobođeno od kazne; 3) koje je bilo lišeno slobode duže vremena nego što traje krivična sankcija koja se sastoji u lišenju slobode koja mu je izrečena; 4) koje je usled greške ili nezakonitog rada organa postupka lišeno slobode ili je lišenje slobode trajalo duže ili je duže zadržano u zavodu radi izvršenja krivične sankcije koja se sastoji u lišenju slobode.

pravosuđa radi postizanja sporazuma o postojanju štete i vrsti i visini naknade.²⁸ Otvoreno je pitanje da li bi, primera radi, lice koje je prethodno podnelo predstavku nekom od ugovornih tela UN koje je svojom odlukom utvrdilo povredu prava i ukazalo na potrebu pružanja pravične i adekvatne nadoknade možda bilo u mogućnosti da nakon toga podnese zahtev ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa i da li bi to ministarstvo, diskreciono odlučujući, možda i moglo da pristupi sporazumno regulisanju pitanja obezbeđenja nadoknade, uprkos tome što usko jezičko tumačenje Zakonika o krivičnom postupku onemogućava pokretanje postupka za ostvarivanje prava, uključujući i nadoknadu štete, od strane tog lica. Bilo kako bilo, nesumnjivo je da izložena rešenja iziskuju promene krivičnog procesnog zakonodavstva.

U vezi sa obezbeđivanjem, u okviru unutrašnjeg pravnog poretka, nadoknade na koju se upućuje odlukom ugovornog tela UN kojom je utvrđena povreda nekog od ljudskih prava i sloboda, postavlja se pitanje da li bi, u sklopu eventualnog zakonskog regulisanja tog pitanja, iznos nadoknade bilo moguće utvrditi obavezujućim upućivanjem na zakonski utvrđenu skalu iznosa? Iako nema neposrednog značaja za temu ovog rada, treba istaći da novije tendencije u zakonodavstvu Republike Srbije upućuju na prihvatanje koncepcije zakonski utvrđene skale iznosa koji se mogu isplatiti kao novčano obeštećenje za neimovinsku štetu u slučaju povrede pojedinih prava, kao što to pokazuje primer Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.²⁹ Čini se međutim da zakonsko utvrđivanje skale iznosa koji bi se mogli isplatiti u slučaju da ugovorna tela UN utvrde povredu prava i istaknu potrebu pružanja pravične i adekvatne nadoknade ne bi odgovaralo prirodi odluka takvih tela kao međunarodnih institucija koje su donesene u pojedinačnom slučaju koji svakako iziskuje svestrano razmatranje šta bi zaista bilo pravično i adekvatno. U tom smislu, primena analogije sa iznosima koje utvrđuje Evropski sud za ljudska prava se čini mnogo prihvatljivijom od zakonskog utvrđivanja skale iznosa.

4. Zaključak

Naknada štete je važan instrument u pravu ljudskih prava koji treba da nadomesti stvarne gubitke koje su žrtve pretrpele i koji, budući da ljudska prava nisu

²⁸ Iako nije predmet ovog rada, treba istaći i svojevršno pomanjkanje sistemskog kvaliteta zakonskih rešenja o isplati iznosa naznačenog u presudi Evropskog suda za ljudska prava koje je sadržano u Zakonu o Pravobranilaštvu i o postupku za ostvarivanje prava, uključujući i nadoknadu štete, lica neosnovano lišenog slobode ili neosnovano osuđenog. Pomanjkanje sistemskog kvaliteta tih rešenja uočljivo je najpre u pitanju da li isplata iznosa naznačenog u presudi Evropskog suda onemogućava pokretanje postupka za ostvarivanje prava, uključujući i nadoknadu štete, lica neosnovano lišenog slobode ili neosnovano osuđenog i, ukoliko onemogućava, ko zapravo isplaćuje iznos naznačen u presudi Evropskog suda – da li sud koji je prekršio pravo, ili se takvo lice, za isplatu iznosa naznačenog u presudi Evropskog suda mora obratiti ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa??

²⁹ "Službeni glasnik RS" br.40/15.

samo subjektivna kategorija već i deo objektivnog pravnog poretka, služi afirmaciji javnog poštovanja za žrtvu i pruža javno priznanje da počinioci povrede nisu poštovali ljudska prava. Međunarodne institucije nadležne za zaštitu ljudskih prava u svojoj praksi upućuju na neophodnost nadoknade štete kao jednog vida mogućih mera u slučaju utvrđene povrede ljudskih prava.

Ugovorna tela UN spadaju u međunarodne institucije koje razmatrajući individualne predstavke o kršenjima ljudskih prava, ukoliko utvrde da je takvih kršenja bilo, upućuju na neophodnost pružanja pravične i adekvatne nadoknade žrtvama. Iako postoje različita shvatanja o pravnoj prirodi takvih odluka, ipak treba stati na stanovište da države treba da ih smatraju autoritativnim i da postoji obaveza priznavanja njihovog pravnog efekta i u okviru unutrašnjeg pravnog poretka. Budući da ugovorna tela ne utvrđuju vrstu, niti iznos pravične i adekvatne nadoknade, države takvu nadoknadu mogu da obezbede bilo kroz pravom uređeni i obavezni postupak implementiranja odluka komiteta, bilo u sudskoj proceduri u kojoj se, sa pozivom na odluku komiteta, može zahtevati nadoknada štete. Pojedina ugovorna tela stoje na stanovištu da podnošenje tužbe nadležnom sudu za nadoknadu štete, po usvajanju odluke komiteta, nije u suprotnosti sa obavezom države da pruži nadoknadu, pod uslovom da je takav postupak obezbeđen.

Republika Srbija prihvata nadležnost ugovornih tela da primaju i razmatraju individualne predstavke o kršenju ljudskih prava. Međutim, u pravnom poretku Republike Srbije nema propisa koji izričito utvrđuje pravnu prirodu i efekat odluka ugovornih tela, kao ni organ koji je nadležan za pripremu odgovora na individualne predstavke i uopšte na postupanja u vezi sa njima. Imajući u vidu ustavne odredbe prema kojima građani imaju pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava koja se, između ostalog, tumače saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje, treba stati na stanovište da odluke ugovornih tela treba da imaju pravni efekat u unutrašnjem pravu. U tom smislu, odluke kojima se nalaže pružanje pravične i adekvatne nadoknade mogle bi da se implementiraju bilo od strane Pravobranilaštva u postupku sporazumnog uređenja prirode i visine nadoknade, a u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava pred kojim Pravobranilaštvo obavlja poslove zastupanja Republike Srbije i analogno postupku sporazumnog poravnanja u tom slučaju, bilo u odgovarajućem sudskom postupku, za šta bi bile neophodne odgovarajuće izmene procesnog zakonodavstva kojima bi se to pitanje izričito uredilo.

* * *

Title: COMPENSATION FOR HUMAN RIGHTS VIOLATIONS DECLARED IN THE PROCEDURES BEFORE UN HUMAN RIGHTS TREATY BODIES

Summary: For many victims of human rights violations, compensation is important, because prospective changes in law or practice usually will fail to redress

BEZBEDNOST SAOBRAĆAJA, OSIGURANJE I NAKNADA ŠTETE

the injuries they suffered due to the violation. The violations of human rights harm not only the victim, they also undermine the rule of law in every civilized society. Therefore, the compensation is an important instrument in human rights law. The author analyses the legal nature and the manner of implementation of the UN treaty bodies decisions which declare violations of human rights and according to which the states should provide fair and adequate compensation for the victims.

Keywords: *compensation, UN treaty bodies*