

Дејан Милутиновић¹, архивист
Архив Војводине (Нови Сад)
Србија

ПРЕПОРУКЕ И КОНВЕНЦИЈЕ САВЕТА ЕВРОПЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ДВОДЕЦЕНИЈСКУ ПАРТИЦИПАЦИЈУ СРБИЈЕ У ЦИЉУ ОЧУВАЊА НАЦИОНАЛНЕ КУЛТУРЕ И КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА

Сажетак: У раду је приказан историјски настанак и развој Савета Европе, послератне свеевропске институције у циљу успостављања ближих друштвених и политичких веза између држава Европе. Због тога је главни циљ ове организације остваривање већег јединства међу државама чланицама ради остварења и одржавања оних идеја које представљају њихово заједничко наслеђе, као и убрзавање економског и друштвеног развоја. Сврха овог рада је да укаже на та изузетно битна питања која су од заједничког интереса држава чланица, што подразумева закључивање међународних споразума и заједничко деловање ради јачања сарадње у области друштвеног и привредног развоја, културе, науке, решавања правних питања, као и одржавања и даљег унапређења људских права и основних слобода. Након краћег историјата, указано је на најважније конвенције и институције Савета Европе, нарочито правосудних органа, у најширем смислу. Сматрајући да је једно од главних начела Савета Европе да се постигне што веће јединство држава чланица, са циљем да се чувају и унапређују идеали и принципи засновани на поштовању људских права, демократије и владавине права, дошло се до продубљивања идеје о постизању и успостављању заједничког културног наслеђа чланица СЕ. Идеја водила је била наглашавање вредности и потенцијала културног наслеђа као ресурса одрживог развоја и квалитета живота у друштву које се непрекидно развија. Направљен је и специјалан осврт на учешће Србије у овој изузетно важној институцији европског континента, коју у експанзији све више нарастајућих евроинтеграција ипак не треба мешати са органима и институцијама Европске уније. Нагласак је био на културној сарадњи Србије и држава чланица у смислу очувања културног наслеђа.

Кључне речи: Савет Европе, Србија, култура, културно наслеђе, Европски суд за људска права, омбудсман, конвенција, резолуција

¹ dejan.mi@arhivvojvodine.org.rs; Dejan Milutinović, Archives of Vojvodine (Novi Sad), Serbia

Увод

Идеја о европском идентитету и јединству везује се за најдавнија времена. Да бисмо разумели идеју настанка и функцију Савета Европе као свеевропске организације, добро би било указати на сам настанак Европе и тежњи народа за спајањем и јединством. У прилог томе иде и чињеница да је Карло Велики први хришћански владар нове државе која је претендовала да замени Западно римско царство. Асоцијација на модерне европске процесе постојала је и у територијалном смислу. Наиме, територија бивше каролиншке државе се добрим делом поклапала са територијом држава оснивача Савета Европе. Ово се временом само проширивало и чак ни светски ратови нису донели прекид идеје о свеевропској организацији. Управо је потоње оснивање Савета Европе имало за циљ успостављање ближих друштвених и политичких веза између држава Европе. Оно што је у великој мери повезивало државе чланице Западноевропске уније и НАТО савеза јесте вишепартијски политички систем, потом тежња за остваривањем владавине права, али и отворене тржишне привреде. Управо су ови повезани елементи уграђени у основна програмска начела Савета Европе. Због тога је главни циљ ове организације остваривање већег јединства међу државама чланицама ради остварења и одржавања оних идеја које представљају њихово заједничко наслеђе, као и убрзавање економског, културног и друштвеног развоја. Сврха овог рада је да укаже на та изузетно битна питања која су од заједничког интереса држава чланица, што подразумева закључивање међународних споразума и заједничко деловање ради јачања сарадње у области друштвеног и привредног развоја, културе, науке, решавања правних питања, као и одржавања и даљег унапређења људских права и основних слобода. Све ово је омогућило Савету Европе да постане једна од најзначајнијих регионалних организација предвиђених Повељом Уједињених нација – организације која је одиграла значајну улогу у очувању мира у свету и потпуно оправдала своје постојање. Имајући у виду све ове наведене циљеве и предмете рада Савета Европе, можемо формулисати ову организацију као обухватнију међународну организацију у односу, рецимо, на Европску унију, а имајући у виду прожимање ове две европске организације, неоторива је чињеница да се конститутивни акти Европске заједнице / Европске уније изричито позивају на сарадњу са Саветом Европе.

Настанак и развој Савета Европе

Савет Европе је најстарија европска међународна организација која је настала потписивањем Статута 5. маја 1949. године у Лондону од стране министара иностраних послова десет европских земаља: Белгије, Данске, Француске, Ирске, Италије, Холандије, Велике Британије, Луксембурга, Норвешке и

Шведске.² Премда је у почетку било пуно покрета који су били невладини, а у чијој основи је била идеја о уједињењу европских држава, као један од најбитнијих догађаја за настанак ове организације, може се узети оснивање Комитета за уједињену Европу под утицајем деловања Винстона Черчила. У том Комитету нашли су се представници владе и парламента. Под деловањем различитих покрета који су тада окупљали и неке од представника јавне власти држава, долази до оснивања Европског покрета у Бриселу, будућем центру уједињене Европе. Убрзо потом, 3. августа 1949. године (дакле готово три месеца након његовог настанка), Статут СЕ је ступио на снагу када је код британске владе депонован седми ратификациони инструмент државе потписнице. Све ово је, дакле, био резултат идеја и скупова различитих покрета и невладиних организација у оквиру Европе који су желели да се овај регион повеже по различитим основама. Значај ове организације је утолико већи што је она, као послератна институција, међу првима подстицала развој људских права и обезбеђивала контролу њиховог поштовања на регионалном нивоу. Управо то се очекује од држава чланица СЕ, чије је чланство отворено за све европске земље у којима се поштују начела демократије, владавине права и основних људских слобода као основних постулата права човека на достојанствен живот.³

Током времена, проширивао се број чланица Савета Европе, а нарочито се то испољило након окончања Хладног рата и рушења Берлинског зида 1989. године. Том приликом су му приступиле државе из средње и источне Европе, иначе бивше чланице Варшавског уговора. Због тога су временом ојачавали и постајали све значајнији програми који су се примењивали у циљу потпомагања у развоју новопримљених држава чланица.

Данас Савет Европе има 47 европских држава чланица које заједно броје преко 800 милиона становника,⁴ уз констатацију да је чланство Руске Федерације суспендовано до даљњег због рата у Украјини. Од држава европског континента једино Белорусија није чланица, а можемо поменути и Казахстан чијих се 14% територије налази у Европи. Процењено је да у ове две земље није успостављен минимум демократских слобода и заштите људских права. Земље посматрачи су: Ватикан (јесте у Европи, али није члан Уједињених Нација), САД, Канада, Јапан и Мексико. Израел има такође специјалан статус посматрача, али је он већ довољно уплетен у Европу, тј. европска дешавања, имајући у виду његово континуирано учешће у европској секцији културних и спортских такмичења (нпр. избор за „Песму Евровизије”, или учешће кошаркашког тима Макабија из Тел Авива у европским клупским такмичењима – у обе ове гране постигнути су и највиши, односно победнички резултати више пута), али и чињеница да је велики број његовог становништва европског порекла. Кад је реч о нашој земљи, она је као Државна заједница СЦГ, постала члан Савета Европе 2003. године. Након

² Јелена Вапа Танкосић, *Економија европских интеграција*, ФИМЕК, Нови Сад, 2011, 18.

³ Јелена Шогоров Вучковић, *Увод у правни и политички систем ЕУ*, ФЕППС, Нови Сад, 2013, 267.

⁴ *Исто*, 267.

престанка њеног постојања, Србија је правом сукцесије остала члан ове организације.⁵

Организациона структура Савета Европе

Као и свака друга организација на међународном плану, и Савет Европе има своје органе који обезбеђују сталност у његовом раду и делују у складу са својим надлежностима прописаним Статутом. Органи СЕ су: Комитет министара, Парламентарна скупштина, Секретаријат, Конгрес локалних и регионалних власти, Комесар за људска права и Европски суд за људска права.⁶

Комитет министара – главни је извршни орган ове организације. Даје неопходни политички подстицај развоју организације и одговоран је за извршење одлука свих других органа, поврх свега Европског суда за људска права. Састоји се од министара иностраних послова држава чланица и заседа, по правилу, два пута годишње. Да би се обезбедила сталност у раду, једанпут недељно долази до састанака сталних представника држава при Савету Европе који решавају текућа питања и припремају тачке дневног реда заседања Комитета министара. Председавајући Комитета се смењују два пута годишње по абecedном реду назива својих држава у периоду мај–новембар. Председавајући руководи радом Комитета министара и планира и координира организацијом текућих послова. Дискусије у оквиру овог органа СЕ покривају сва питања од заједничког политичког интереса, и то: политичке аспекте европских интеграција, развој даље сарадње, очување демократских институција и заштиту људских права. Као што се види, у питању су практично сви проблеми свакодневног живота који захтевају хармонизацију, односно, усклађена решења.

Парламентарна скупштина – најстарије је парламентарно тело у Европи. Данас је у њеном саставу више од 600 посланика који представљају грађане својих земаља.⁷ Састаје се у редовном заседању четири пута годишње од по пет радних дана, а уколико има потребе, могуће је сазвати и ванредну седницу. Један од главних недостатака скупштине је недостатак непосредног легитимитета посланика јер су они, заправо, делегирани из редова националних парламената, па је воља грађана тих држава, у ствари, само посредно консултована. Ипак, постоји увек неопходна ратификација мандата посланика у скупштини СЕ. Сви закључци Парламентарне скупштине се достављају Комитету министара у облику препорука у складу са чланом 22. Статута Савета Европе, који каже да СЕ, заправо, има два уведена политичка органа опште надлежности.⁸

⁵ Владимир Медовић, *Европска унија – право и институције*, Правни факултет за привреду и правосудје, Нови Сад, 2018, 26.

⁶ *Истио*, 27.

⁷ Јелена Шогоров Вучковић, *нав. дело*, 268.

⁸ *Истио*, 269.

Будући да је надлежност Скупштине општег карактера, она може да оснива помоћне органе који делују у оквиру делегиране надлежности чија је мрежа данас веома разграната на нивоу целе организације. Међутим, у односу на два главна органа, Комитет министара има доминантнију улогу, док Скупштина, видели смо, има консултативан статус. Због тога се за Парламентарну скупштину може рећи да је делиберативни орган Савета Европе.⁹ Ипак, она заједно са Комитетом министара учествује у доношењу одлука о пријему у чланство, усвајању конвенција, усвајању буџета организације, санкцијама које изриче Комитет министара и учествује, такође, у доношењу одлука које су намењене спољној политици Савета Европе. Поред тога, у надлежности Скупштине су још и изборне функције: избор Генералног секретара, избор судија Европског суда за људска права и Комесара за људска права Савета Европе. У организационом смислу, поред већ поменутих посланика, Скупштину чине и неки други функционери: председник и неколико потпредседника.

Према одредбама Пословника, да би једна групација посланика била призната као посланичка група Парламентарне скупштине СЕ, нужно је да је чине најмање 15 посланика из три различите државе чланице. Наиме, на састанцима посланичких група се усаглашавају гласови чланова групе. У принципу, увек се поштују ставови читавог блока посланика (делова државних делегација).

Секретаријат Савета Европе – састоји се од Генералног секретара, његовог заменика и административног особља. Генерални секретар обезбеђује сталност у раду организације. У том смислу, он је одговоран првенствено за спровођење програма и буџета организације. Исто тако, доприноси постизању јединства између држава чланица. Генерални секретар је дужан да своју функцију обавља савесно и независно, и у питању је стручно, учено лице.

Конгрес локалних и регионалних власти – састоји се од изабраних представника локалних или регионалних власти држава чланица. Чине га два већа: Веће локалних власти и Веће региона.¹⁰ Састаје се једном годишње и основна му је улога да промовише демократске принципе на локалном и регионалном нивоу. У надлежности му је и праћење примене Европске повеље о локалној самоуправи усвојене у оквиру СЕ 1985. године.

Комесар за људска права – најмлађа је институција Савета Европе, успостављена одлуком шефова влада држава чланица 1999. године.¹¹ Основна функција Комесара за људска права је да ојача ефикасно поштовање људских права и да помаже државама чланицама у испуњавању њихових међусобних обавеза. Такође, задужен је за промоцију и ширење свести о људским правима.

Европски суд за људска права – међународни је суд са седиштем, као и целокупан Савет Европе, у Стразбуру. Због изузетне важности и широке примене, засебно ћу га обрадити.

⁹ Исто, 270.

¹⁰ Војин Димитријевић, *Основи међународној јавној права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007, 121.

¹¹ Владимир Медовић, *нав. дело*, 28.

Европска конвенција о људским правима

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода је потписана у Риму новембра 1950. године, а ступила је на снагу три године касније, када ју је 15 држава Савета Европе ратификовало. Иначе, ратификација исте је један од главних услова за пријем у чланство Савета Европе, а сама Конвенција регулише поступак пред Европским судом за људска права, коме се државе које су је ратификовале могу обратити ради заштите људских права повређених актом држава чланица. Наша земља је ратификовала Конвенцију марта 2004. године.

Конвенцијом нису загарантована сва људска права. Одређен је минимум стандарда о којима је консензус постигнут пре више од 50 година, а који су временом допуњавани протоколима уз Конвенцију. Европска конвенција о људским правима регулише следећа права: право на живот; забрану мучења; забрану принудног рада и ропства; право на сигурност и слободу; право на правично суђење; кажњавање само на основу закона; право на поштовање приватног и породичног живота; слободу мисли, савести и вероисповести; слободу изражавања; слободу окупљања и удруживања; право на склапање брака; право на делотворни правни лек; забрану дискриминације; одступање у ванредним околностима; ограничење политичке активности странаца, као и забрану злоупотребе права.

Временом се показало да више није могуће чланство у Савету Европе без истовременог приступања Конвенцији. Будући да уводне одредбе Конвенције као основни циљ СЕ, одређују колективну примену одређених права предвиђених Универзалном декларацијом о људским правима из 1948. године, то одређује и значи да је свака особа под јурисдикцијом државе чланице Савета Европе аутоматски заштићена одредбама Конвенције, независно од држављанства и места боравка.

Европски суд за људска права

Након Другог светског рата, лидери Западноевропских земаља су одлучили да направе организацију која ће залечити ране ратних страдања и разарања. То је био управо Савет Европе. Како би се осигурало поштовање обавеза из Конвенције и Протокола, дошло је до образовања Европског суда за људска права. То је представљало велики помак ка развоју, потпунијем поштовању и гарантовању људских права. Суд има онолико судија колико има Високих страна уговорница. Сам суд је основан 1959. године, али је тек 1998. године постао стална институција заштите људских права у Европи, ступањем на снагу Протокола 11, уз помену Европску конвенцију о људским правима и слободама.¹²

Суд бира председника и једног или два потпредседника на период од три године, али се могу поново бирати. Установљава већа за одређени временски

период, бира председнике већа Суда, бира Секретара суда и његове заменике и усваја судски пословник. Разматрање предмета суд обавља у одборима од троје судија, већу од седам судија и Великом већу од седамнаест судија.¹³ Одбори се образују за одређени временски период од стране већа суда. У састав већа или Великог већа улази судија који се бира са предложене листе одређене државе, а ако такав није у могућности да обавља функцију, онда ће га заменити лице које он одабере.

Појединачна представка поднета од стране сваког лица које тврди да су му повређена права од било које Високе представнице, може бити проглашена неприхватљивом или се скинути са листе предмета од стране одбора, ако се таква одлука може донети без даљег испитивања. Постоји ситуација када се поводом предмета који се разматра постави неко питање које се односи на тумачење Конвенције и Протокола уз њу, или ситуација у којој решење питања пред већем доводи до тога да настану резултати који су у супротности са донешеном одлуком суда. У таквим ситуацијама, већу је дозвољено да пренесе надлежност на Велико веће, али једино ако се томе не противи једна од странака у спору.

Поступак пред Европским судом се одвија на једном од званичних језика Суда (енглески или француски), осим уколико председник Већа не одобри наставак употребе службеног језика на којем је представка и поднета. Могу га покренути појединци, невладине организације или групе појединаца које тврде да су жртве повреде права из Конвенције или неких њених посебних протокола, које је починила нека од држава уговорница, као и државе уговорнице поводом наводне повреде неке одредбе Конвенције или њених протокола, коју је починила нека друга држава. Као подносиоци, пак, могу се појавити и државе уговорнице, као и појединци, невладине организације, или групе појединаца. Када за неку државу, чланицу Савета Европе, Конвенција ступи на снагу, та држава има право да се обрати Суду ако сматра да је дошло до повреде одредби. Држава може поднети представку суду не само против активности неке државе када је право те државе у питању, него се представка државе против друге државе уговорнице може поднети и кад је кршење почињено против лица која нису њени држављани или против лица која нису држављани неке од земаља уговорница, или су лица без држављанства, или, чак, у односу на кршење Конвенције, када су у питању држављани одговорне државе. Међутим, узимајући у обзир да су државе често кршиле људска права откако је Конвенција на снази, право државе да поднесе представку против друге државе уговорнице није се баш показало успешним. У целокупној пракси надзорног механизма Конвенције и када је деловала Комисија за људска права, поднето је свега око двадесет оваквих представки, а Суд је по њима расправљао у само пар случајева.

Од почетка свог рада, дакле пре више од шест деценија, Европски суд за људска права је донео преко 13.000 пресуда. Према статистикама за период од

¹³ Јелена Шогоров Вучковић, *нав. дело*, 272.

пола века (1959–2009), највећи број повреда које је Суд утврдио везане су за повреде људских права проузрокованих правосуђем и, заправо, више од половине свих повреда људских права (55,5%) су везане за делатност правосуђа у државама чланицама Савета Европе.¹⁴ Основни проблем у иначе ефикасном раду Суда је огроман број предмета које он мора да обради и савлада, што у доброј мери говори о неповерењу грађана у домаће судове. Да би се изборио са том проблематиком превеликог броја случаја, у новије време су се доносили тзв. пилот пројекти или одлуке, установљавајући правне стандарде који Суду олакшавају посао и смањују потенцијално време одлучивања. Практични значај заштите коју Европски суд за људска права пружа грађанима земаља чланица Савета Европе непрекидно расте. Кад се каже да ће неко ићи до Стразбура, у томе се персонификује и препознаје као последња нада у правду коју је матична држава ускратила неком појединцу. Управо, Европски суд за људска права представља за тог појединца институцију за борбу против неправде.

Однос и узајамно прожимање Савета Европе и Европске уније

Сама чињеница да је Савет Европе представљао идеолошку и политичку основу око које су се окупиле државе оснивачи Европских заједница упућује на блиске односе између ових организација. Обично се каже да Савет Европе представља „предворје Европске уније”.¹⁵ Улазак у ЕУ, по природи ствари, подразумева претходно чланство у СЕ. Правни прописи усвојени у оквиру Савета Европе, сматрају се делом правног наслеђа Европске уније. Ту се мисли, пре свега, на Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Држава која намерава да се учлани у ЕУ мора прихватити и применити те прописе на одређени начин. Управо се ту прожимају основне вредности које карактеришу обе организације – демократија, заштита људских и мањинских права и владавина права. Дакле, оне сарађују у испуњењу заједничких циљева савременог живота. Управо, таква сарадња је резултирала потписивањем Меморандума о разумевању СЕ и ЕУ (2007. године) и успостављањем нераскидивих институционалних веза између њих. Овде се мисли и укључени су у ту везу и органи обе организације. У том смислу, омогућено је учешће ЕУ на седницама Комитета министара СЕ.¹⁶

Ови односи су још више продубљени након потписивања Лисабонског споразума и његовог ступања на снагу 2009. године. Овим споразумом, наиме, ЕУ је добила овлашћење да приступи Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода као и да се подвргне надлежности Европског суда за људска права у Стразбуру.

¹⁴ Војин Димитријевић, *нав. дело*, 123.

¹⁵ Јелена Шогоров Вучковић, *нав. дело*, 269.

¹⁶ Владимир Медовић, *нав. дело*, 31.

Европска социјална повеља и европски социјални модел

Савет Европе је донео 1961. године Европску социјалну повељу. Потписана је у италијанском граду Торину. Повеља и додатни протокол из 1988. године јамче низ основних права по питању Међународне организације рада, и то : услове запошљавања, недискриминацију, забрану принудног рада, право на удруживање, колективно договарање, интеграцију особа ометених у развоју у свет рада, једнак поступак према радницима мигрантима (врло је актуелно последњих година) и слично. Повеља је ревидирана у Стразбуру 1996. године и прописује: остваривање једнакости жена и мушкараца, право на заштиту у случају губитка посла, право запосленог на достојанство, право на заштиту од сиромаштва, право на достојне услове становања и слично. Касније је било још допуна повеље (1991. и 1998. године) којима се уводи систем колективних жалби.

Повеља садржи низ социјалних начела и права, а 31. начело гарантује социјална права. Она дозвољава слободу да државе чланице Савета Европе приликом ратификације изаберу начела и социјална права која ће их правно обавезивати. Садржи 31 врсту социјалних права, док од тога њих девет представља основна (главна) начела. Државе чланице, које желе да изврше њену ратификацију, дужне су да преузму минимум 16 начела, уз обавезу прихватања најмање 6 основних начела. Оно што је типично за ову повељу је да предвиђа немогућност послодавца да откаже уговор о раду запосленој за време породилског одсуства, док у погледу страних држављана чланица Савета Европе, одредбе ратификоване повеље се примењују по принципу реципроцитета.

Европски социјални модел се користи због указивања на заједничке елементе правног оквира радног права и права социјалне сигурности у земљама чланицама СЕ, па тиме и ЕУ. Наиме, Устав ЕУ истиче концепт „социјалне Европе”, али су ту нужне корекције пре свега на пољу тржишне економије. И даље остаје циљ интеграционих процеса. Основе Европског социјалног модела су: слобода удруживања, слобода рада, забрана принудног рада и једнакост шанси и поступања. То су, заправо, основна права човека гарантована посебним међународним конвенцијама Међународне организације рада (МОП-а).¹⁷

Када је реч о путу наше земље ка европском социјалном моделу, треба напоменути да су земље Средње и Источне Европе у последњих пар деценија, па тако и Србија, ушле у једну потпуно нову фазу своје савремене историје. Ова фаза у друштвеној теорији, политици и свакодневnoj комуникацији означава се као процес транзиције. Овај процес, који у себи садржи корените политичке, економске, социјалне и етичке реформе текао је на различите начине, са различитом динамиком и са различитим резултатима. Наравно, транзиција је имала и бројне заједничке карактеристике, који потврђују универзални карактер и сми-сао промена које се у овом процесу догађају. Очигледно је да су најбоље успехе у

¹⁷ Војин Димитријевић, *нав. дело*, 318.

процесу транзиције, односно у реализовању друштвених реформи које она нужно обухвата, оствариле оне земље које су заштиту и остваривање социјалних права третирали као битан елемент укупне стратегије друштвених, економских и политичких реформи. Међутим, Србија спада у оне земље у којима је социјална цена транзиције била неиздржива за већи део становништва. Ипак, направљени су значајни кораци ка прихватању Европског социјалног модела, нарочито у 21. веку. Главни разлог за то није само формалне природе, већ и у чињеници да овај модел има своје утемељење у кључним цивилизацијским тековинама и достигнућима савременог друштва. Практични пут ка овом моделу је показао сву сложеност и захтевност истог, његову ширину и свеобухватност, која захтева интегралан приступ његовом дефинисању и остварењу. Реч је о флексибилном, развојном моделу социјалне политике, који се стално надограђује, мења, унапређује, прилагођава новим друштвеним околностима, а његов циљ је стално подизање стандарда у области социјалних права. Овоме треба додати кључну искуствену чињеницу, потврђену у процесу успостављања и развоја ЕУ, у процесу транзиције у целини, као и у искуству Србије, да без Европског социјалног модела процес европских интеграција, као и процес транзиције, губе сав свој људски смисао и перспективу.

Резолуције и конвенције као најважнији инструменти Савета Европе

Као што је речено, Савет Европе је створен са циљем да штити вредности људских права, парламентарне демократије и владавине права. Треба да стандардизује социјалну и правну праксу држава чланица путем споразума који би били заједнички и општеприхваћени за све земље. Замишљен је тако да покрене промоцију свести заједничког европског идентитета који је заједнички за различите културе, али се заснива на заједничким вредностима и принципима. Управо у том светлу су и донете бројне (сигурно око двестотинак) конвенције и споразуми, као и препоруке које покривају широк круг области, од правних питања, до културе и спорта.

Европска повеља о локалној самоуправи једна је од најважнијих докумената Савета Европе којом се дефинишу основни постулати локалне демократије. Усвојена је 1985. године. Значајна је толико да је она свим земљама бившег комунистичког блока служила као водиља при реформи њихових система локалне самоуправе, а данас се према њој процењује стање локалне демократије у земљама у транзицији, као и земљама Западне Европе.

Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти је кључни документ Савета Европе у области регионалне сарадње. Усвојена је у Мадриду 1980. године и посебан квалитет јој је у томе што садржи низ модела споразума као што су они о очувању човекове околине, економском развоју, образовању и установљавању и институционализацији

прекограничне сарадње.¹⁸ Оно што са сигурношћу може да се констатује је то да је доста институција укључено у процесе прекограничне сарадње.

Од докумената значајних за локалне заједнице, вредне помена су и: Европска конвенција о учешћу странаца у јавном животу на локалном нивоу, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима, Европска повеља о урбанизму, и Повеља о учешћу младих у општинском и регионалном животу (све из 1992. године). Тренутно се у Савету Европе расправља о нацрту Европске повеље о планинским регионима, регионалној самоуправи, о грађанским правима и слободама и слично.

Важност која се у оквиру Савета Европе придаје локалној самоуправи се најбоље огледа у чињеници да у његовом оквиру делује Конгрес локалних и регионалних власти, који је установљен 1994. године са циљем да као консултативно тело замени сталну конференцију локалних и регионалних власти Европе. Састоји се од Већа локалних власти и Већа региона. Улога Конгреса је да: служи као форум на коме ће изабрани представници локалних и регионалних власти моћи да разматрају своје заједничке проблеме; да саветује Комитет министара и Парламентарну скупштину Савета Европе о свим аспектима локалне и регионалне управе; да сарађује са свим организацијама које представљају локалне власти и да организује конференције ради разматрања питања од значаја за локалне и регионалне власти; да припрема извештаје о стању локалне и регионалне демократије, и нарочито о поштовању Европске повеље о локалној самоуправи у државама чланицама Савета Европе, и, уз све то, да помаже државама чланицама у практичним аспектима њихових реформи ка успостављању истинске локалне и регионалне самоуправе. Процењује се да у земљама Савета Европе постоји преко 250.000 локалних и регионалних власти које су заступљене одређеним бројем делегата у два већа – Већу локалних власти и Већу региона. Конгрес има пленарна заседања у пролеће и јесен, а у међувремену делује кроз одређени број комитета. Вероватно најважнија улога Конгреса је та што он, свеукупно узевши, представља место окупљања и координације различитих нивоа власти, асоцијација и експертских и других организација које се баве локалном самоуправом.

Грађанскоправна одговорност за загађивање је, нпр. уређена Конвенцијом о грађанској одговорности за штете настале услед активности које су опасне за животну средину, а коју је Савет Европе донео у Лугану 1993. године. Такође, кривичноправна одговорност за загађивање постоји у случају проузроковања драстичне штете друштвеним, тј. јавним интересима. Уређена је Конвенцијом о заштити животне средине коју је СЕ усвојио 1998. године у циљу побољшања ефикасности и квалитета заштите животне средине.¹⁹

У оквиру Савета Европе, 1968. године је закључена Европска конвенција о обавештењима о страном праву. Ова конвенција обавезује државе потписнице

¹⁸ Исто, 89.

¹⁹ Золтан Виг и Тамара Гајинов, *Стиање и йерсийективне еколошкойравне реулајиве у Србији*, ФЕППС, Нови Сад, 2011, 96.

да именују органе који ће бити задужени да поступају по захтевима органа других страна уговорница давајући информације о домаћем праву. Ови органи могу сами сачинити обавештење или по свом нахођењу, захтев проследити другом државном органу, приватној институцији или адвокату. На сваки захтев се мора одговорити, осим у изузетним случајевима. Обавештење мора бити објективно, непристрасно и по потреби пропраћено текстовима прописа и судском праксом. Садржина обавештења не обавезује орган који примењује страно право. Он може садржину страног права утврђивати и на неки други начин.

Занимљиво је да су земље чланице Савета Европе и чланице Европске конвенције за спречавање мучења и нечовечних и понижавајућих казни или поступака (1988. године).²⁰ Њоме је установљен Европски комитет за спречавање мучења. Чланови овог комитета су независни експерти и има их онолико колико и потписница Конвенције. Могу посећивати сва места у оквиру надлежности држава уговорница, у којима се налазе лица лишена слободе. Конвенција је усвојена јер је оцењено да се систем заснован на тужбама појединаца или држава може веома ефикасно допунити вансудским механизмима који имају превасходно превентивни карактер.

Још једна доста битна конвенција донета у Савету Европе је усвојена 1972. године – Конвенција о имунитету држава, која поред одредаба процедуралне природе, говори и о случајевима када се државе чланице не могу позивати на судски имунитет. Уговорено је да имунитет не обухвата поступке који се односе на уговоре о запошљавању, закључене између државе и појединаца, а рад се одвија на територији државе форума. У праву Србије, имунитет од извршења није апсолутан, али не због тога што се изузимају комерцијалне трансакције, него што је усвојено неуобичајено решење да се извршење на имовини стране државе и међународних организација може одредити само уз претходну сагласност надлежног органа.

Омбудсман и препоруке Савета Европе

Омбудсман (заштитник грађана) представља институцију која у најширем смислу спада у правосудне органе. Његов настанак као органа је резултат неопходности и потребе за већом заштитом права грађана и доследнијом применом принципа законитости. Први пут је уведен у Шведској, и то Уставом из 1809. године. Преко овог органа, грађанима се пружа могућност да на једноставан и неформалан начин, без посебних тешкоћа, обезбеђују заштиту својих права у односу на управне и друге органе. Уставом СФРЈ из 1974. године, уведен је врло сличан институт под називом друштвени правобранилац самоуправљања.

²⁰ Војин Димитријевић, *нав. дело*, 346.

Омбудсман би, по правилу, требао да буде независно и непристрасно тело које доноси правно необавезујуће препоруке са мишљењем које упућује органу који је учинио неправилност и незаконитост. У случају непоступања по препоруци, омбудсман може покренути друге механизме који присиљавају државни орган да по њој поступи. Институција омбудсмана је доживела огромну популарност у последње време и као посебан облик контроле управе је непосредно повезана са идејом остваривања и заштите људских права. Наиме, идеја људских права се јавља у најразличитијим формама људског живота и стваралаштва, па је зато омбудсман прави заштитник грађана.

Омбудсман може покренути поступак по жалби или по сопственој иницијативи. Свако, па чак и странац, има могућност да поднесе жалбу омбудсману. Жалба мора бити у писаној форми. Мора бити потписана од стране подносиоца јер у супротном неће бити прихваћена. Не постоји правило по коме претходно морају бити исцрпљена сва правна средства пред судовима или управом, али, у пракси, омбудсман не интервенише док се не оконча поступак пред судом. Свакако, може да интервенише и у ранијој фази у случајевима када се жалба односи на процедуру (по сопственој иницијативи, чак и ако жалба није потписана).

Ширењу ове институције је значајно допринео, уз УН, и Савет Европе доношењем важних докумената којима су утврђени основни принципи на коме се она темељи. Наиме, већ средином седамдесетих година прошлог века, Савет Европе је под утицајем ширења националних институција за заштиту људских права, узео активно учешће у његовом унапређењу и промоцији. Тим поводом, Савет Европе је усвојио више резолуција и препорука везаних за промоцију националних институција за заштиту људских права, као што су: Препорука Парламентарне скупштине Р 757(1975. године) о закључцима са састанка Комитета за правне послове Парламентарне скупштине са омбудсманима и парламентарним представницима земаља чланица Савета Европе; Препорука Р (85)13 Комитета министара државама чланицама о институцији омбудсмана(1985.); Препорука Р (97)14 Комитета министара државама чланицама о оснивању независних институција за заштиту људских права (1997); Резолуција Р (97)11 о међусобној сарадњи националних омбудсмана и сарадњи са Саветом Европе,²¹ и многе друге. Њихова суштина је да државе чланице Савета Европе установе одговарајућу процедуру у поступку функције институција о којима се ради, и то на основу стечених искустава од већ постојећих националних комисија. У плану је и поспешивање даљег унапређивања сарадње путем размене информација и искустава између националних институција за заштиту људских права, као и између њих и Савета Европе.

Савет Европе је имао удела и многим другим сферама живота, а међу најважнијима су и Препорука о приступу информацијама у поседу јавних органа,

²¹ Дејан Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Београд, 2013, 213.

као и Препорука о слободном приступу службеним документима, којима је заправо постављен оквир на који начин државе чланице у својим националним правним системима треба да промовишу, обезбеде и заштите слободу приступа информацијама. Конвенција 205 Савета Европе о приступу службеним документима отворена је за потписивање на Конференцији министара правде земаља чланица СЕ, одржаној 2009. године у најсевернијем норвешком граду Тромсу.²² За разлику од препорука које немају обавезујућу правну снагу за државе чланице, то није случај са конвенцијама, које су, пак, обавезујуће за земље које су је потписале и ратификовале.

Конвенција Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво

Сматрајући да је једно од главних начела Савета Европе да се постигне што веће јединство држава чланица, са циљем да се чувају и унапређују идеали и принципи засновани на поштовању људских права, демократије и владавине права, дошло се до продубљивања идеје о постизању и успостављању заједничког културног наслеђа чланица СЕ. Идеја водиља је била наглашавање вредности и потенцијала културног наслеђа као ресурса одрживог развоја и квалитета живота у друштву које се непрекидно развија. Све чланице су се усагласиле да је право на културно наслеђе неодвојиво од права на учешће у културном животу. Свакако, признаје се појединачна и колективна одговорност према културном наслеђу, уз стално наглашавање да је крајњи циљ очување тог културног наслеђа и његова одржива намена за људски развој и квалитет живота.

Културно наслеђе је скуп ресурса наслеђених из прошлости које људи идентификују, независно од власништва над њима, као одраз и израз непрекидно евалуирајућих уверења, вредности, знања и традиција. Оно обухвата све видове животне средине настале интеракцијом човека и простора током времена. Заједница повезана наслеђем састоји се од појединаца који вреднују одређене аспекте културног наслеђа које желе да одрже и пренесу на будуће генерације. Остваривање права на културно наслеђе може да подлеже само оним ограничењима која су нужна у демократском друштву ради заштите јавног интереса, слободе и права других.

Перспективе Савета Европе и учешће Србије

Савет Европе у свом раду и даљим корацима има јасне визије. У почетку свог постојања је требало поступно изложити своје идеје, али марљивим радом је то и постигано. Нарочито је требало хармонизовати процес рада и све замисли након формирања нових земаља, али је и ту начињен искорак, јер су то махом

²² *Исио*, 214.

били стари европски народи, који су додуше, живели у јединственим, федералним државама европског континента. Ипак, и ту се јављају одређене потешкоће на које становници регија али и њихове владе нису могли увек да утичу, али је Савет Европе увек био спреман да својим препознатљивим препорукама интензивира међуљудске и пословне контакте. Бржи развој неразвијенијих подручја, равномернији територијални развој и слично, су питања која заузимају значајно место у свим планским и развојним документима, који асоцирају на будућу сарадњу земаља чланица СЕ. Примарни циљ докумената СЕ и даље је коришћење бројних могућности за сарадњу на културном, економском и образовном плану, као и за сарадњу у борби против криминала, нелегалне трговине (тзв. сиве економије) и слично. Наравно, кључна ствар је била слагање око заједнички дефинисаних циљева држава чланица, пре свега на регионалном плану, с тим да домаћи правни систем, појединачно, одређује употребу могућих инструмената и интензитета односа између партнера. На нашем простору огроман потенцијал има река Дунав. Ту се налази благо природе, Специјални резерват „Горње Подунавље”. Налази се на плавној зони Дунава, на крајњем северозападу Бачке. Од 2001. године ужива статус специјалног резервата природе – заштићеног природног добра.²³ Савет Европе и данас указује на ту чињеницу, и у томе свакако предњаче локалне и регионалне заједнице држава чланица СЕ, које и реализују сарадњу на темељима развоја поверења, толеранције, одличних добросуседских односа и узајамног разумевања. Управо је у овоме препозната Србија, као један од најзначајнијих центара биодиверзитета у Европи, са бројним специфичним екосистемима у оквиру којих је, видели смо, заступљена флора и фауна са великим бројем врста од међународног значаја. У оквиру Савета Европе је донето доста уредби и упутстава које сугеришу на очување ових раритетних врста.

У последње време наша земља даје немерљив допринос раду и унапређењу конкретних замисли у оквиру делатности СЕ, а као потврда тога је октобар 2019. године, када је Савету Европе у Београду уручена бронзана награда „Future Policy Award”. Према званичном саопштењу СЕ, нарочита заслуга се приписује Систему заједничког управљања у омладинском сектору Савета Европе. Тема награде за политику будућности у 2019. години је била оснаживање младих. Систем заједничког управљања у омладинском сектору је особена пракса коју је изградио Савет Европе и промовише циљеве подршке младима у приступу правима, политичкој партиципацији и, уопште, промовисању мирног и инклузивног друштва. Речено је приликом доделе награде да је добијање исте само подстицај да све државе чланице промовишу стандарде омладинске политике Савета Европе у корист свих људи у Европи.

И након тога, наша земља је давала немерљив допринос активностима Савета Европе, пре свега у области културе и културног наслеђа. То се остварује активним учешћем представника Србије у различитим радним телима, као што

²³ Золтан Виг и Тамара Гајинов, *нав. дело*, 103.

је Надзорни комитет за културу, наслеђе и предео и кроз конвенције СЕ, међу којима су Европска конвенција о заштити археолошког наслеђа, Оквирна конвенција Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво (тзв. Фаро конвенција, по португалском граду где је усвојена) и Европска конвенција о пределу. Управо у овом сегменту смо похваљени, везано за Фаро конвенцију, а то је поставка националне изложбе „Слободан да ствараш – стварај да будеш слободан” која промовише слободу уметничког изражавања. Поздрављено је учешће и допринос наше земље у програму тзв. Културне руте Савета Европе, уз необориву тежњу и циљ да се културно наслеђе из Србије укључи и у нове културне трендове у циљу развоја културног туризма. Такође, Србија даје велики допринос у сарадњи са Филмским фондом Савета Европе – ЕУРОИИМАЖ, у смислу јачања развоја аудиовизуелне културе, уз спремност за приступање новом пилот програму финансијске подршке драмским серијама (2023–2025). Такође, запажена је улога Србије у редовној манифестацији Савета Европе *Дани европске баштине* под патронатом Министарства културе Републике Србије. Њоме се кроз бројне и разноврсне програме популарише наше културно наслеђе, које је свакако део баштине европских народа. Последњи, за сада, догађај овакве врсте збио се у октобру 2022. године, где је активно учешће узео јавни сервис наше земље – РТС. Посетиоци манифестације имали су прилику да сазнају више о важности Програмског архива РТС-а и Звучног архива Радио Београда, процесу дигитализације, о начинима снимања и организације неких од највећих телевизијских и радио преноса, као и о појединцима који су оставили трага у вишедеценијској историји ове националне, државне, јавне медијске куће. Све ово се спроводи у намери јачања и истицања вредности културе наше земље, у тежњи да се подстакне на одрживо коришћење природног и културног наслеђа, на партнерство и сарадњу у коришћењу расположивих ресурса.

У циљу подизања свести о улози и значају Савета Европе и истицања вредности и принципа које промовише и штити, покренута је иницијатива под називом „Дани Савета Европе”, која ће се реализовати, почев од овог пролећа у државама чланицама све до 2025. године.

Земље чланице СЕ стално указују на будуће циљеве сарадње у смислу јачања конкурентности и иновација по питању запошљавања и отварања нових радних места и заштите запослених, што је овековечено у идејном програму организације каква је Савет Европе. У оквиру овога је и предлог модернизације образовања, као и побољшање приступа транспортним и телекомуникационим услугама, кроз јачање секундарних транспортних мрежа и ефикасније употребе информационо-комуникационих технологија малих и средњих предузећа. Наравно, само ојачан домаћи терен значи потпунију свеевропску сарадњу.

Закључак

Видели смо начин деловања и важност коју има Савет Европе у решавању бројних ситуација преко својих институција и организацијама са којима тесно сарађује. Након ратних страхота, почело се са повезивањем народа на широком европском простору. Тежило се оживљавању привреде, како би се обновило тржиште и у релативно кратком року заживела индустријска производња. Наравно, било је и политичких мотива у смислу наднационалне сарадње у коју је требало свакако укључити и СР Немачку – „Маршалов план”.²⁴ Ишло се у правцу успостављања европског тржишта, а као резултат Хашког конгреса, у духу европског уједињења, било је оснивање управо Савета Европе, чији је циљ био да подстиче демократију, поштовање људских права и владавину права у државама чланицама. Заправо, у самом почетку је Савет Европе покушао да утиче на продубљивање политичке сарадње између земаља чланица, и његова основна функција се сводила на јачање демократије и поштовање људских права у њима. Сходно одредбама Статута, СЕ своје активности остварује у складу са циљевима и задацима Организације УН. Управо, битно је напоменути да су свакако комплементарност циљева и активности омогућили Савету Европе да постане једна од најважнијих регионалних организација предвиђених Повељом ОУН-а. Ради остварења свих тих циљева, Савет може да разматра, видели смо кроз цео рад, широку лепезу питања, од политике и домаће економије, до науке (посебно кривично-правне) и културе. У областима у оквиру своје надлежности, органи СЕ усаглашавају активност држава чланица, при чему је нарочито важно припремање међудржавних уговора. У организационо-правном смислу, дакле, СЕ представља класичну међувладину организацију која се заснива на једнакости држава чланица. Право које се ствара у оквиру ове организације јесу међународне конвенције, и оне које усвоји одређени орган СЕ се упућују државама чланицама на ратификацију, у складу са њиховим посебним уставним процедурама. Колико се демократски принцип поштује довољно нам говори чињеница да за њено ступање на снагу није потребна ратификација од стране свих држава чланица, него је довољно да то учини онолики број држава чланица колико је одређено у самој конвенцији. То би значило, што је изузетна погодност, да се државе чланице саме опредељују, сходно својим интересима и потребама, којим ће конвенцијама приступити. Опет, с друге стране, и од држава чланица се очекује да ће у интересу искрене сарадње у испуњавању заједничких циљева показати конструктивност и солидарност у том погледу. У мору светских дешавања на свим пољима, Савет Европе је доживео низ организационих реформи, а није га заобишла још једна улога коју је у новије време преузео на себе – постао је „предсобље” за улазак у Европску унију, а оно што је значајно и за нашу земљу је податак да СЕ преко своје Парламентарне скупштине константно прати развој држава које још нису

²⁴ Јелена Вапа Танкосић, *нав. дело*, 17.

ушле у ЕУ. Имајући све наведено у виду, може се закључити да је позиција Савета Европе у новије време у извесном смислу ојачала, а у прилог те тврдње иде и чињеница доношења све већег броја програма који се и доносе и опстају са циљем да се помогне у развоју новопримљеним државама чланицама.

Литература

- Вапа Танкосић, Ј. *Економија европских инвестиција*. Нови Сад: ФИМЕК, 2011.
- Виг, З., и Т. Гајинов. *Стање и перспективе еколошкојравне регулативе у Србији*. Нови Сад: ФЕППС, 2011.
- Димитријевић, В. *Основи међународној јавној права*. Београд: Београдски центар за људска права, 2007.
- Медовић В. *Европска унија – право и институције*. Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, 2018.
- Миленковић Д. *Јавна управа – одабране теме*. Београд: Факултет политичких наука, 2013.
- Шогоров Вучковић, Ј. *Увод у правни и политички систем ЕУ*. Нови Сад: ФЕППС, 2013.