

ЗАБРАНА ИЗВРШЕЊА НЕЗАКОНИТОГ НАЛОГА ПРЕТПОСТАВЉЕНОГ КАО МЕРА ЗА ЈАЧАЊЕ ИНТЕГРИТЕТА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Сажетак

Забрана извршења незаконитог налога претпостављеног у јавном сектору је предмет регулисања у међународним инструментима меког права. ЕСЉП се у својој пракси такође бавио допуштеношћу извршења налога претпостављеног којим се ограничавају конвенцијска права. Основно питање на које се настоји одговорити у раду јесте да ли постојећи међународни инструменти и пракса ЕСЉП доприносе решавању доктринарне расправе о томе да ли се забрана извршења односи на сваки незаконит налог претпостављеног или само на случајеве када постоји неподношљива неправедност закона. У раду се истиче да сви међународни стандарди треба да буду уједначени око тога да незаконитост не сме да се толерише, те да забрана извршења незаконитог налога треба да буде апсолутна у јавном сектору. Подришку овом закључку пружа и пракса ЕСЉП која указује на недопуштеност извршења незаконитих налога као и оних који су у складу са одредбама националног законодавства али супротни међународним стандардима. Релевантна пракса ЕСЉП одабрана је на основу

* Аутор је виши научни сарадник Института за упоредно право. Електронска адреса аутора: v.soric@iur.rs. ORCID број: ORCID:0000-0003-4240-7469. Рад је резултат истраживања који се спроводи у оквиру Института за упоредно право, финансираног од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, под уговором о спровођењу и финансирању научног истраживања у 2024. години, НИО број 451-03-66/2024-03/200049.

тематских прегледа који се објављују и ажурирају од стране Одељења за штампу а не обавезују ЕСЈП.

Кључне речи: незаконит налог претпостављеног, јачање интегритета, Европски суд за људска права, Уједињене нације, Савет Европе.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Запослени у јавном сектору често се суочава са дилемом – да ли да изврши налог претпостављеног или да поступи у складу са законом и својом савешћу. До дилеме долази услед потенцијално супротстављених захтева. С једне стране, он је у обавези да поступа по налозима примљеним од својих претпостављених и да поштује радну дисциплину, будући да јавна управа има хијерархијско устројство. С друге стране, запослени у јавном сектору мора да поштује законе, подзаконске акте и етичка правила, будући да је то део захтева да се професионалне дужности и задаци обављају на савестан и законит начин (Rabrenović et al. 2018, 303). За потребе овог рада, под незаконитим налозима сматрају се како налози противни одредбама закона, тако и етичких кодекса.

Питање одговорности за поступање по незаконитом налогу претпостављеног било је предмет филозофског истраживања још у античко доба када су његове основе поставили грчки и римски филозофи и теоретичари, као што су Платон, Аристотел и Цицерон. Након њих, овим питањем су се бавили у средњовековном периоду и припадници школе природног права, попут Томе Аквинског (Ћорић 2022, 10). У његовом учењу видно место заузима констатација да је закон правило разума, које у циљу остварења општег добра, треба да намеће онај коме припада брига за организацију живота у друштвеној заједници (Јеж, Дунђерски 2010, 41). Из тога, чини се да имплицитно произилази да закон који није отелотворење разума није закон који треба поштовати.

Густав Радбрух (Gustav Radbruch) је почетком 20. века поставио формулу према којој позитиван закон обавезује и онда када је садржински неправедан и несврсисходан, осим у случају да противуречност позитивног закона према правди достигне толико неподношљиву меру да закон као „неисправно право“ мора да одступи пред правдом (Вих 2011, 46). Немачки судови су његову формулу применили када су непосредно по завршетку Другог светског рата одлучивали о

злочинима нациста (Ћорић 2011, 642). На тај начин, они су стали на становиште да су закони за време нацизма били толико нетолерантни и неподношљиво неправедни да се нису смели сматрати правом. Тачније, позивањем на обавезу поступања у складу са таквим законима нису се никако могли оправдати злочини који су почињени у Другом светском рату (Ћорић 2011, 643). Овакав приступ извршио је даље утицај и на међународно кривично право и на инструменте људских права (Rabrenović et al. 2018, 306). Међутим, остало је недоречено на основу којих критеријума се одређени закон сматра неподношљиво неправедним те по њему не сме да се поступа, односно када закон губи правнообавезујући карактер.

И поред тога што ситуације у којима се запослени суочава са дилемом како да поступи у погледу незаконитог налога претпостављеног представљају редовну појаву у јавном сектору и имају негативне последице по интегритет, до сада овом питању није посвећена довољна пажња на међународном нивоу. Проблем поступања у случају постојања незаконитих налога претпостављеног посебно је наглашен у областима осетљивим на корупцију, као што су набавке и запошљавање. Међутим, правнообавезујући међународни инструменти који се посебно баве сузбијањем корупције и јачањем интегритета, за разлику од инструмената меког права, не садрже стандарде у погледу забране поступања по незаконитом налогу претпостављеног као мере за јачање интегритета у јавном сектору (Ћорић 2022, 9). За потребе овог рада, полази се од схватања да је интегритет једна од етичких вредности који се очекује од свих запослених у јавном сектору да би се успоставио систем заснован на професионалним способностима, тзв. *merit based system* (Rabrenović 2018, 11).

С друге стране, значајне су норме међународног кривичног права и то пре свега одредбе Римског статута Међународног кривичног суда (у даљем тексту: Римски статут), које регулишу кривичну одговорност за извршење противзаконитог наређења претпостављеног. Оне су, међутим, примењиве искључиво у погледу злочина из надлежности Међународног кривичног суда који су извршени услед поступања по наређењу Владе или другог претпостављеног. Под надлежност Међународног кривичног суда потпадају само најтежа кривична дела који су таквим проглашена од стране целокупне међународне заједнице а то су геноцид, злочини против човечности, ратни злочини и агресија.¹

¹ Римски статут, преамбула и чл. 5.

У доктрини се наводи да је услед поменутог одсуства правно-обавезујућих стандарда потребно узети у обзир начело законитости и право на достојанство у циљу правилног обликовања националних режима у области забране поступања по незаконитоим налогу претпостављеног као мере за јачање интегритета (Rabrenović et al. 2018). Сагледавање релевантне праксе два наднационална суда у Европи чинило би се такође значајним пошто би пружио одговоре на то како судови превазилазе недостатак детаљних правила у међународним инструментима тврдог права у овој области, као и да ли се на том путу позивају на постојеће међународне инструменте меког права, као и на начело законитости па и право на достојанство. Основно питање на које се настоји одговорити у раду јесте да ли анализирани међународни инструменти, као и пракса Европског суда за људска права (ЕСЉП) доприносе решавању дуго присутне доктринарне расправе о томе да ли се забрана извршења односи на сваки незаконит налог претпостављеног или она постоји само у случају када се ради о неподношљивој неправедности закона.

У том циљу у раду ће се најпре анализирати постојећи међународни инструменти меког права који сагледавају забрану извршења незаконитог налога као једну од мера за јачање интегритета уз осврт и на нормирање права на достојанство. Након тога, истражиће се доступна пракса ЕСЉП како би се проценило на који начин он поступа у предметима који се тичу одговорности за извршење незаконитог налога претпостављеног, као и да ли се у датим одлукама позива на право на достојанство и међународне акте меког права који ће се анализирати у овом раду.

Анализа судске праксе ограничиће се искључиво на праксу ЕСЉП, док ће пракса Суда правде Европске уније бити изостављена будући да би њено укључивање представљало превише амбициозан подухват. Такав приступ објашњава се тиме да би анализа праксе оба суда била веома сложена, те би превазилазила домете овог рада. Поред тога, прелиминарна анализа је показала да спровођење овакве упоредне анализе не би било методолошки оправдано због проблема на који се наишло приликом покушаја одабира релевантне праксе два суда на основу критеријума претраге по истим кључним речима.

Наиме, прелиминарно претраживање праксе ЕСЉП преко претраживачке HUDOC базе које се заснивало на кључним речима „незаконит налог претпостављеног“ дало је неодговарајуће резултате будући да се ни једна од идентификованих пресуда није тицала извршавања

незаконитог налога претпостављеног од стране запосленог у јавном сектору. Стога, ће се анализирати пракса ЕСЈП, одабрана на основу увида у релевантне тематске прегледе судске праксе тзв. “*Fact-sheets*” који се објављују од стране Одељења за штампу и нису обавезујући за ЕСЈП. Они су значајни због тога што језгровито описују кључну праксу ЕСЈП, што се редовно ажурирају и што обрађују и текуће предмете, те на тај начин правовремено указују на најновије развојне тенденције у пракси ЕСЈП (ИУП 2023, 88).

2. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ЗАБРАНУ ИЗВРШЕЊА НЕЗАКОНИТОГ НАЛОГА ПРЕТПОСТАВЉЕНОГ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Незаконит налог претпостављеног је предмет регулисања у различитим актима међународног права, на универзалном и регионалном нивоу. Неки од њих односе се на све запослене у јавном сектору, док су други примењиви искључиво на одређене категорије, као што су полицијски службеници или припадници Војске. Поред тога, битна су и решења међународних инструмената који нормирају право на достојанство, која ће бити укратко представљена, а за које се наводи да посебно доприносе заштити забране извршења незаконитог налога претпостављеног (Rabrenović et al. 2018, 310).

2.1. Међународни стандарди који се примењују на запослене у јавном сектору

Инструменти који су значајни за поступање запосленог у јавном сектору по незаконитим налозима претпостављеног усвојени су у оквиру Уједињених нација (УН) и Савета Европе (СЕ). Прво ће се анализирати решења Резолуције Генералне скупштине УН 51/59 (у даљем тексту: УН резолуција 51/59) будући да је она универзалног карактера и да је усвојена пре релевантних препорука СЕ.

Међународни кодекс понашања јавних функционера, који је садржан у анексу УН резолуција 51/59 садржи одредбе које су од значаја за питање поступање по незаконитом налогу претпостављеног у јавном сектору. Он није правнообавезујући за државе чланице УН, те стога државе не подлежу обавези да ускладе своје национално законодавство са његовим одредбама (Ћорић 2022, 13). Наиме, Генерална скупштина УН овом резолуцијом усваја Међународни кодекс и препоручује га

државама чланицама УН као средство којим ће настојати да усмере своје напоре ка сузбијању корупције (пасус 2). Иако Међународни кодекс понашања јавних функционера не регулише експлицитно поступање запослених у јавном сектору по незаконитом налогу претпостављеног, он је значајан јер предвиђа да јавни функционери своје обавезе морају да извршавају законито, са интегритетом и у јавном интересу (пасуси 1 и 2). На тај начин, посредно се од њих захтева да не извршавају налоге претпостављених који су супротни закону и јавном интересу.

У оквиру СЕ, кључни акт меког права који регулише питање поступања по незаконитом налогу претпостављеног је Препорука бр. Р (2000)10 Комитета министара државама чланицама о Кодексу понашања која садржи Модел кодекса понашања јавних функционера (у даљем тексту: Препорука СЕ бр. Р (2000)10). Овом препоруком препоручује се владама држава чланица СЕ да подстичу на усвајање националних кодекса понашања за јавне функционере по узору на решења из Модел кодекса, а уз уважавање захтева који произилазе из националног права. Одредбе овог Кодекса (стр. 2) добијају додатно на значају будући да Комитет министара налаже у овој препоруци Групи држава за борбу против корупције да надзиру њено спровођење.

У Моделу Кодекса наводи се да је сваки јавни функционер обавезан да преузме све неопходне мере у циљу придржавања његових одредби. Он садржи неколико одредби које се тичу забране извршења незаконитог налога претпостављеног, а пре свега прецизира да јавни функционер своје обавезе извршава у складу са законом, законитим налозима и етичким стандардима (чл. 2, ст. 3 и чл. 4, ст. 1). Тумачење ове одредбе говори у прилог томе да је допуштено извршавати једино законите налоге претпостављеног. Поред тога, Модел кодекса понашања даље указује да јавни функционер треба да пријави случај када сматра да се од њега захтевало да изврши незаконит налог, мада пропусти да прецизира коме се он пријављује. Даље, њиме се предвиђа да јавни функционер који сматра да није добио одговарајући одговор поводом пријаве о томе да се од њега захтевало да изврши незаконит налог, може да о томе писаним путем обавести руководиоца јавне службе (пасус 12, ст. 1 и 3).

Према Моделу кодекса, када проблем јавног функционера не успе да се реши на за њега прихватљив начин а на основу поступања прописаних националним правом, јавни функционер и даље треба да изврши налог једино уколико је он у складу са законом (чл. 12, ст. 4). Из ове одредбе јасно произилази да јавни функционер подлеже

забрани извршења незаконитог налога чак и у случају када је уложио озбиљне напоре да реши проблем који се тиче примљеног незаконитог налога и то користећи се доступним правним средствима на националном нивоу, па у томе није успео. Дакле, јавни функционер не може да извршење незаконитог налога претпостављеног оправда тиме да је упорно покушавао да пријави незаконити налог али да учињени напори нису дали очекиване резултате. Коначно, добро решење Модела кодекса огледа се у томе што он забрањује да јавни функционер који је у доброј вери и на основу оправданих разлога пријавио да је примио незаконит налог трпи штету због учињене пријаве (чл. 12, ст. 6).

Други значајан инструмент СЕ је Препорука бр. Р (2000)6 Комитета министра која је упућена државама чланицама о статусу јавних функционера у Европи (у даљем тексту: Препорука СЕ бр. Р (2000)6). Њено спровођење се, за разлику од претходно анализираних препорука СЕ, не надзире од стране Групе држава за борбу против корупције. Иако Препорука СЕ бр. Р (2000)6 пропушта да регулише поступање по незаконитом налогу претпостављеног, њена решења су потенцијално примењива на запослене у јавном сектору који одбијају да изврше такав налог. Она садржи принципе добре праксе којих би државе чланице требало да се придржавају (пасус 17).

У Препоруци СЕ бр. Р (2000)6 указује се да обавезе јавних функционера у вршењу јавних функција, укључују, између осталог, поштовање владавине права, лојалност демократским институцијама, непристрасност, хијерархијску подређеност и одговорност (пасус 13). Међутим, она се изричито не бави ситуацијама где хијерархијска потчињеност води ка извршењу незаконитих налога. Свакако је значајно указивање на хијерархијску потчињеност као карактеристику односа у јавном сектору, мада је на то својство било указано и у претходно анализираној Препоруци СЕ. Управо се предвиђањем хијерархије, са једне стране и обавезе законитог поступања, са друге стране, ствара дилема са којом се суочава запослени у јавном сектору када треба да поступи по незаконитом налогу претпостављеног. Коначно, значај Препоруке СЕ бр. Р (2000)6 огледа се у томе што се њоме потцртава да држава треба да пружи заштиту јавним функционерима који су због законитог вршења својих јавних дужности изложени злоупотребама и незаконитим поступањима трећих лица (пасус 17). Јемчењем овакве заштите позитивно се утиче на сигурност јавних функционера који одбијају извршење незаконитих налога претпостављеног.

Представљени инструменти УН и СЕ говоре у прилог увођења апсолутне забране јавном функционеру да изврши налог претпостављеног који сматра противправним, без обзира на размере те незаконитости. Дакле, међународни стандарди који су предвиђени за јавне функционере премашују формулу Густава Радбруха према којој једино неподношљиво неправедни закон није закон те се стога, сходно њој, забрана извршења налога претпостављеног везује искључиво за налог противан неподношљиво неправедном закону. Увођење апсолутне забране извршења незаконитих налога је оправдана будући да пружа јасан одговор на дилему запосленог у јавном сектору оснажујући га да одбије да изврши сваки незаконит налог.

У том погледу, значајно је да се међународним инструментима прописује и нормирање обавезе пријављивања надлежном лицу да је такав налог примљен. Ипак, ови акти трпе заједничке критике. Они не само да нису правнообавезујући за државе чланице, већ из њих произилазе и општа начела о забрани поступања по незаконитом акту, која су недовољно конкретизована. Иако се њима уводи стандард неизвршења незаконитог налога, ови инструменти не посвећују потребну пажњу његовој разради. Примера ради, они се не баве одговорношћу претпостављеног који је издао незаконит налог јавном функционеру, полазећи по свој прилици од претпоставке да је такво поступање обухваћено општом забраном незаконитог поступања. Слично томе, остали су недоречени у погледу наметања обавезе државним органима да пропишу ком субјекту би јавни функционери требало да се обрате у случају сумње да је конкретан налог незаконит.

Даље, три анализирана инструмента не садрже јединствено одређење појма „public official“. За потребе овог рада, определило се за решење према којем се термин „public official“ преводи као „јавни функционер“, будући да се на такав превод наилази у званичној верзији превода Конвенције УН против корупције (чл. 2, ст. 1). Међутим, такав превод има своја ограничења због тога што се из одређења појма јавног функционера на које упућују поменути инструменти види да се ради о концепту који је шири од концепта јавног функционера у смислу српског законодавства. Други, озбиљнији проблем оваквог превода је тај што се он другачије схвата у овим инструментима. Тако, појам јавног функционера у смислу Међународног кодекса понашања јавних функционера, садржаног у анексу УН резолуција 51/59 треба тумачити сходно његовој широкој дефиницији садржаној у Конвенцији УН против корупције, будући да се она позива на примену овог

кодекса (чл. 8). Сходно тој дефиницији, појам јавног функционера се не ограничава једино на лица која врше јавне функције, већ обухвата и друга лица која врше јавну службу према дефиницији домаћег законодавства државе уговорнице и на начин како се примењује право те државе уговорнице у датој области (чл. 2, ст. 1).

Даље, област примене Препоруке СЕ бр. Р (2000)¹⁰ која садржи Модел кодекса понашања јавних функционера је различита у односу на област примене анализираниог инструмента УН будући да она садржи додатно специфично одређење јавног функционера. Оно обухвата све запослене од стране органа власти, па чак и оне запослене од стране приватних послодаваца који врше јавне услуге, док не укључује јавно изабране представнике, чланове владе и носиоце правосудне функције (чл. 1, ст. 2, 3 и 4). Овом дефиницијом јавних функционера су дакле обухваћени и запослени од стране приватног послодавца уколико пружају јавне услуге, а искључене су одређене категорије као што су јавно изабрани представници, чланови владе и носиоци правосудне функције. За разлику од дефиниције од које полази Конвенцији УН против корупције у Моделу кодекса понашања јавних функционера СЕ се не врши упућивање на национално право.

Најзад, трећа по реду је Препорука СЕ бр. Р (2000)⁶ која у свом додатку широко поставља концепт јавног функционера тако да укључује сва лица у јавном сектору запослена од стране државних органа или јавних служби, а чије се зараде исплаћују из државног буџета. Једини изузетак представљају изабрани представници и одређене категорије службеника у случају када потпадају под посебне прописе. Очигледно је да овакво одређење јавних функционера у потпуности не коинцидира са претходна два, будући да се као полазни критеријум приликом одређења јавних функционера узима чињеница финансирања из државног буџета, уз недовољно јасно конкретизацију посебних прописа који пружају основ за одступање. Оваква неусклађена одређења појма јавних функционера даље воде ка тешкоћама приликом примене анализираних инструмената будући да се њихове области примене не поклапају те остаје нејасно на које се категорије запослених у јавном сектору примењују одређени приказани стандарди.

2.2. Међународни стандарди који се примењују на полицијске службенике и припаднике Војске

Европски кодекс полицијске етике који је садржан у додатку уз Препоруку Р (2001)¹⁰ Комитета министара СЕ државама чланицама (у даљем тексту: Европски кодекс полицијске етике) садржи решења значајна за полицијске службенике када се суоче са дилемом да ли да поступе по налогу претпостављеног који сматрају незаконитим. Он садржи минималне стандарде, начела и вредности који су усмерени ка томе да се поступање полицијских службеника обавља са интегритетом и да се заснива на владавини права и демократским вредностима. Најпре, у Европском кодексу полицијске етике наглашава се значај законитости па и интегритета у полицијском поступању будући да оно увек мора да се спроводи у складу са националним правом и прихваћеним међународним стандардима, укључујући и одредбе Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП) (пасуси 1,2 и 4, тач. 20).

За разлику од раније представљених међународних стандарда који се односе на све запослене у јавном сектору, одредбе Европског кодекса полицијске етике предвиђају два сета обавеза у погледу одговорности за незаконите налоге претпостављених. С једне стране, реч је о обавезама претпостављеног који издаје незаконит налог, док се с друге стране, нормирају обавезе полицијског службеника који га извршава. Најпре, Европски кодекс полицијске етике предвиђа индивидуалну одговорност полицијских службеника, на свим нивоима, за наређења издата подређенима (пасус 4, тач. 16), чиме јасно предвиђа одговорност претпостављеног за незаконит налог који изда полицијском службенику. Поред тога, овом одредбом се препоручује и да се у оквиру полиције предвиди јасан ланац командовања како би се могло утврдити приликом извршења незаконитог налога ко је претпостављено лице које је у конкретном случају издало такав налог те стога сноси коначну одговорност за незаконит налог (пасус 4, тач. 17). Такве одредбе о индивидуалној одговорности, уколико се пренесу у национално право би требало да имају снажан одвраћајући ефекат на издавања незаконитих налога полицијским службеницима од стране претпостављених (Ћорић 2022, 17).

У Европском кодексу полицијске етике се даље наводе обавезе полицијског особља да се суздрже од извршавања налога претпостављеног који је очигледно незаконит, као и да пријаве такав налог (пасус 39). Кодексом се међутим не прецизира ком лицу или органу

се пријављује такав налог. Занимљиво је, даље, да Кодекс одступа од решења из међународних инструмената који се примењују на јавне функционере будући да предвиђа одговорност полицијског службеника једино уколико изврши налог претпостављеног који је „очигледно“ незаконит док из тога произилази да ће се извршење других незаконитих налога толерисати. Овакво решење прописано за полицијске службенике приближава се виђењу Радбруха о томе да очигледно неправедан закон није закон. Међутим, Кодекс не пружа смернице у погледу тога које су то незаконитости које се могу толерисати будући да нису „очигледне“, те стога не доприноси разјашњењу већ продубљивању дилеме полицијског службеника у којим случајевима треба да се суздржава од извршења незаконитих налога а у којима не.

Даље, Кодекс је значајан и због тога што предвиђа да решења националног права треба да буду формулисана тако да полицијски службеник који пријављује очигледно незаконит налог претпостављеног буде без страха од санкције (пасус 5, тач. 39). Најзад, значај Кодекса је у томе што се прецизира у експланаторном меморандуму који се односи на члан 12 Кодекса да у погледу очигледно незаконитих налога постоји истовремена одговорност и претпостављеног који га је издао као и полицијског службеника који га је извршио, уколико се не ради о случајевима када је такав налог извршен у доброј вери .

Када је реч о међународним стандардима који се односе на поступање по незаконитом налогу претпостављеног у сектору одбране значајни су Кодекс понашања о војно-политичким аспектима безбедности Организације за европску безбедност и сарадњу (у даљем тексту: Кодекс ОЕБС-а) и документ Женевског центра под називом „Оружане снаге“. Они истовремено предвиђају одговорност непосредно претпостављеног припадника Војске за давање незаконитог наређења, као и одговорност припадника Војске за његово извршавање. У овом делу, неће се даље проучавати решења Кодекса ОЕБС-а будући да се у њему забрана извршења незаконитих налога не доводи у везу са напорима за јачањем интегритета, већ се ставља у контекст унапређења сарадње у области безбедности (Кодекс понашања у војно-политичким аспектима безбедности ОЕБС-а 1994, Преамбула, 1).

С друге стране, Женевски центар за управљање сектором безбедности је међународна фондација чија је мисија да помаже међународној заједници у раду на добром управљању и реформама сектора безбедности, те се стога у свом раду бави и питањима јачања интегритета припадника Војске. У документу „Оружане снаге“, Женевски

центар за управљање сектором безбедности доприноси, између осталог, развоју међународних стандарда који се односе на поступање по незаконитим налозима претпостављеног у сектору одбране, наводећи да постојећи институционални механизми попут унутрашње контроле, надзора, па и система притужби треба да адресирају забрану извршења незаконитог налога, као и одговорност припадника Војске за издавање и извршење незаконитог налога. У овом документу посебно се напомиње да налог претпостављеног може да се изврши и сматра законитим једино ако је усклађен и са међународним правом (DCAF, Armed Forces 2015, 8). На тај начин, подстичу се национална законодавства да законитост налога претпостављеног широко и свеобухватно формулишу.

Решење из документа Женевског центра о забрани за припаднике Војске да изврше незаконит налог је у суштини идентично са анализираним међународним стандардима који се примењују на све запослене у јавном сектору. Једина разлика је у томе што се међународни инструменти који се односе на запослене у јавном сектору не баве засебно питањем одговорности претпостављеног за издавање незаконитог налога. С друге стране, међународни стандарди који се примењују на полицијске службенике придају већи значај потреби за ефикасношћу спровођења налога претпостављеног у односу на стандарде примењиве на сектор одбране будући да забрану извршења незаконитог налога претпостављеног везују искључиво за „очигледно“ незаконите налоге. То се на први поглед не уклапа у становиште изложено у документу „Оружане снаге“ сходно којем војне организације, за разлику од цивилних, карактерише хијерархијски ланац командовања и централизована структура, будући да би таква структура требало да резултира у строжем придржавању наређења у сектору одбране него што то тренутно случај (DCAF, Armed Forces 2015, 5).

Изаз из ове потенцијалне противречности проналази се у томе да хијерархијско устројство представља заједнички чинилац који се среће не само у војним и полицијским организацијама већ се истиче као својство јавних служби у целини. Стога би међународни стандарди који се примењују на све анализирани режиме требало да буду уједначени у погледу тога да се никаква незаконитост не сме толерисати, те да забрана извршења незаконитог налога претпостављеног треба да буде апсолутна у целокупном јавном сектору. На тај начин превазишле би се захтеви из формуле Радбруха и отишло у правцу потпунијег остваривања законитог поступања и увођења јасних правила чиме

би се погодовало правној сигурности и отклањању дилеме са којима се запослени у јавном сектору редовно сусрећу.

2.3. Међународни стандарди који се односе на људско достојанство

У преамбули Повеље УН, народи УН указују на решеност да, између осталог, поново потврде веру у основна права човека и у достојанство. Дакле, достојанство се спомиње упоредо са основним правима човека, али не као њихов део већ као засебан концепт. Такав приступ се поновио и у преамбули Универзалне декларације о људским правима у којој се врши позивање на Повељу УН и да су народи УН у њој поново прогласили своју веру у основна људска права и достојанство.

Решења која се односе на достојанство из Повеље УН и Универзалне декларације о људским правима послужила су као инспирација за његово даље укључивање у међународне инструменте о људским правима универзалног и регионалног карактера (McCrudden 2008, 667). Концепт достојанства је тако наставио да игра значајну улогу у три кључна међународна инструмента о људским правима универзалног карактера који су закључени у току шездесетих година прошлог века под окриљем УН. Реч је о Међународном пакту о грађанским и политичким правима, Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима и Међународној конвенцији о укидању свих облика расне дискриминације у којима наставља да се понавља иста дихотомија сходно којој се на значај достојанства указује упоредо за указивањем на значај људских права. Штавише у два међународна пакта иде се и корак и даље у конкретизацији односа између људских права и достојанства те се истиче да људска права „проишлазе из достојанства неодвојивог од човекове личности“, односно да достојанство представља основ људских права (Spijkers 2022). У бројним накнадно усвојеним инструментима УН наставило се са праксом упућивања на достојанство, као што су на пример, Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена, Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, Међународна конвенција о заштити свих лица од присилног настанка и Конвенција о правима лица са инвалидитетом. Признање и поштовање достојанства је почело да се преноси и у друге међународне инструменте универзалног и регионалног карактера, као што су Конвенција о политици запошљавања Међународне организације рада бр. 122, као

и наднационални инструменти попут Повеље ЕУ о основним правима (McCrudden 2008, 669–672).

Занимљиво је да ЕКЉП за разлику од Америчке конвенције о људским правима, Афричке повеље о правима човека и народа и других горенаведених инструмената не спомиње концепт достојанства у основном тексту већ само у неком од протокола. Са поштовањем достојанства, чини се да се најдаље отишло у Афричкој повељи о правима човека и народа, будући да се у њој бришу границе између људских права и концепта достојанства, те се чланом 5 нормира право појединца на поштовање људског достојанства. Коначно Међународни суд правде (МСП) је у пресуди у предмету *Крфски канал* закључио да одређене обавезе не произилазе из ратног права које је кодификовано у Хашким конвенцијама из 1907. године, већ из „одређених општих и опште признатих начела“, односно елементарних обзира хуманитости. МСП наставио је накнадно да се држи истог приступа, између осталог, у накнадним пресудама и саветодавним мишљењима (Handayani 2016, 651). Оваква еволуција концепта достојанства у међународним инструментима одражава доктринарна схватања у којима се заговарао различит карактер људског достојанства од тога да представља опште правно начело (Weatherall 2015, 19), људско право (Shaoping 2009, 370), па и основ за *ius cogens* (Weatherall 2015, 52–54).

МСП и други судови су ослањањем на концепт људског достојанства стварали нова права и проширивали домаћај постојећих, што се показало битним за признање и заштиту права на одбијање извршења незаконитог налога претпостављеног. Рабреновић и други у том контексту истичу да потврђена *ius cogens* природа права на људско достојанство учвршћује неповредивост права запосленог у јавном сектору да одбије незаконит налог претпостављеног (Rabrenović et al. 2018, 306–307). Ипак, позивање на *ius cogens* природу права на људско достојанство превасходно се у пракси доводило у везу са забрањом извршења незаконитог наређења у контексту оружаних сукоба а не јачања интегритета у јавном сектору, те стога за потребе овог рада има ограничен значај.

3. ЗАБРАНА ИЗВРШЕЊА НЕЗАКОНИТОГ НАЛОГА ПРЕТПОСТАВЉЕНОГ У СУДСКОЈ ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Као што је на почетку рада напоменуто, претрага базе *HUDOC* која је пошла од кључних речи „незаконит налог претпостављеног“ дала је неодговарајуће резултате, будући да се ни једна од одабраних пресуда није односила на извршавање незаконитог налога претпостављеног у јавном сектору. Уместо тога, идентификоване пресуде су се претежно односиле на ситуације када је полицијски службеник незаконито поступао приликом лишавања слободе.

Применом критеријума који се у литератури предлаже као супсидијаран а заснива се на претрази тематских прегледа судске праксе, идентификовано је свега неколико релевантних предмета који ће бити анализирани у наредним редовима. Тачније, анализа је укључила одлуке из тематских прегледа који се односе на права у вези са радним односом, забрану ропства и принудног рада, као и приговор савести будући да је једино у њима идентификована пракса релевантна за истраживање забране незаконитог налога претпостављеног као мере за јачање интегритета у јавном сектору.

Најпре, битан је предмет *Тлименос против Грчке*² из 2000. године, који се односио на случај неизвршења незаконитог налога претпостављеног и последице које је оно имало на стицање звања овлашћеног књиговође. У датом случају, Велико веће је нашло да је дошло до повреде начела слободе мисли, савести и вероисповести у вези са повредом забране дискриминације. Она се приписује томе што је извршни одбор Коморе овлашћених ревизора донео одлуку којом забрањује подносиоцу стицање звања овлашћеног књиговође и поред тога што је прошао стручни испит, а због раније кривичне осуђиваности на основу одбијања да носи војну униформу за време опште мобилизације. ЕСЉП је утврдио да је наступила повреда његовог права да испољава веру у тренутку када га је Комора дисквалификовала због поменуте осуде за тешко кривично дело, будући да одбијање налога да носи униформу из религијског или другог уверења не имплицира недостојност подносиоца да се бави датом професијом (ECtHR, *Work Related Rights, Factsheet* 2024, 2).

² ECtHR, *Thlimmenos v. Greece*, App. No. 34369/97, 6.4.2000.

Подносилац представке оспоравао је не само одлуку Коморе која је одбила да га именује за књиговођу, већ и ранију осуду истичући да је њему на тај начин било повређено право да испољава веру или уверење. У овом предмету, ЕСЉП је међутим нашао да он није надлежан да одлучује о томе да ли је осудом приговарача савести извршена повреда члана 9 ЕКЉП, будући да ЕКЉП не гарантује право на приговор савести, те да је за то битна пракса Европске комисије за људска права која се примењивала у време његовог осуђивања (пасус 50). ЕСЉП је тек 2012. у пресуди у предмету *Бајатајан против Јерменије*³ прихватио по први пут да приговор савести на војну службу произилази из члана 9 ЕКЉП утврдивши да се налог за извршавање војне обавезе који се противи верским или другим уверењима било ког лица сматра недопуштеним без обзира на одредбе националног права (Hammarberg 2012). У међувремену је ЕСЉП развио праксу у овом погледу, али се она не односи на последице које приговарачи савести имају по своје запослење у јавном сектору, те се неће даље анализирати (ECtHR, Conscientious objection, Factsheet 2024).

Такође, *Адигузел против Турске*⁴ из 2018. године представља значајан предмет због тога што је у њему ЕСЉП понудио корисна појашњења око тога када се налог претпостављеног по којем је подносилац поступао не може сматрати незаконитим, па се последично не може ни да оквалификује као принудни рад у смислу члана 4 ЕКЉП. Подносилац представке је био запослен у органу локалне самоуправе као доктор специјалиста медицине рада и судски патолог са статусом државног службеника. Истицао је да се од њега захтевало да ради ван радног времена без новчане накнаде дуже од десет година и то пре свега због издавања потврда о наступању смрти. ЕСЉП је у том погледу заузео став да је небитно да ли је подносилац приликом запошљавања био свестан да природа посла за који се пријављује захтева повремено рад ван радног времена и да ли је пристао на то будући да је он могао да буде свестан специфичности описа посла за који се пријављује а која захтева повремено рад ван радног времена. Наиме, његов опис посла је везан за тренутак наступања смрти, а он увек представља неизвесну околност. ЕСЉП стога закључује да је повремено рад ван радног времена у конкретном случају био неопходан за остваривање континуитета јавне службе и заштите јавног интереса.

³ ECtHR, *Bayatyan v. Armenia*, App. No. 23459/03, 07.07.2011.

⁴ ECtHR, *Adigüzel v. Turkey*, App. No. 7442/08, 06.02.2018.

У светлу изнетог, ЕСЉП је даље истакао да се додатне услуге које су подносицу биле наметнуте противно његовој вољи не могу да окарактеришу као „принудни или обавезни рад“, на основу пукe тврдње подносиоца да је пристајао да извршава налоге претпостављеног ван радног времена због тога што је сматрао да у супротном постоји опасност да ће да изгуби посао. Приликом аргументовања због чега овакви налози претпостављеног не потпадају под принудан рад, ЕСЉП наводи њихову законитост. Наиме, и поред тога што меродавно национално право није предвиђало могућност новчане накнаде за прековремени рад, оно је предвиђало други вид накнаде коју је подносилац пропустио да тражи у овом случају а који се огледао у могућности добијања слободног дана за сваких осам сати прековременог рада. Из оваквог резонувања ЕСЉП-а где незаконитост налога претпостављеног имплицитно представља предуслов за постојање принудног рада, произилази да ће ЕСЉП у некој од наредних пресуда у којима буде утврдио постојање незаконитог налога претпостављеног такво поступање квалификовати као принудни рад.

Коначно, битна је пресуда у предмету *Ебрахимијан против Француске*⁵ из 2015. године у којој је ЕСЉП уврдио да није наступила повреда права на слободу испољавања вере у смислу члана 9 ЕКЉП тиме што социјалној радници у државној болници није продужен уговор о раду због тога што није извршила писани налог којим се од ње тражило да престане да носи исламску мараму (ECtHR, Work-related rights, Factsheet 2024, 9). И поред тога што је ЕСЉП утврдио да се у конкретном случају радило о законитом налогу који је био у складу са уставним начелом секуларности, овом пресудом пружају се значајне смернице којима ЕСЉП треба да се води када оцењује да ли штетне последице које запослени у јавном сектору сноси због неизвршење одређеног налога представљају допуштена ограничења права зајемчених ЕКЉП.

ЕСЉП је одлучујући у предмету *Ебрахимијан против Француске* о томе да ли је непродужавањем уговора због неизвршеног налога повређена ЕКЉП применио своју претходну праксу у погледу тога када може да се ограничи слобода мисли, савести или вероисповести. Наиме, ЕКЉП јемчи апсолутну неповредивост унутрашњег аспекта ове слободе (*forum internum*), док ограничења њене спољашње димензије (*forum externum*) која се односе на слободу исповедања вере или

⁵ ECtHR, *Ebrahimian v. France*, App. No. 64846/11, 26.11.2015.

уверења допушта једино у случају испуњености захтева који ће у наставку бити представљени (Крстић и Маринковић 2016, 158). Према развијеној пракси, да би ово ограничење у делу који припада његовој спољашњој димензији (*forum externum*) било допуштено морају да буду испуњена три услова: да буде предвиђено законом, да има за циљ заштиту легитимног интереса и да буде „неопходно у демократском друштву“ (Крстић и Маринковић 2016, 161).

Њихова кумулативна испуњеност процењује се и када се сагледава да ли је допуштен налог претпостављеног којим се ограничава спољашња димензија овог права. Из тога произилази да кадгод је налог претпостављеног којим се ограничава слобода испољавање вере запосленом у јавном сектору противан одредбама националног права наступа повреда члана 9 ЕКЉП без обзира на испуњеност других горе наведених кумулативних захтева. Овакво тумачење ЕКЉП треба да оснажи запослене у јавном сектору да не извршавају налоге претпостављеног противне националним прописима. Даље, може да се замисли ситуација у којој не треба извршити налог претпостављеног, и поред тога што није противан одредбама националног законодавства, уколико се њиме ограничава уживање овог права које није усмерено на остварење легитимног циља или не испуњава захтев неопходности у демократском друштву. У таквим ситуацијама, такав налог је по правилу противан неком од међународних стандарда.

Даље, у пресуди у предмету *Ебрахимијан против Француске*, ЕСЉП нуди још нека корисна појашњења у погледу тога када је ограничење слободе исповедања вере запосленог у јавном сектору допуштено, будући да се ранија пракса ограничења овог права углавном није односила на запослене у јавном сектору. ЕСЉП налази у овом предмету да је ограничење права на слободу исповедања вере које је спроведено издавањем налога о забрани ношења муслиманске мараме, као и накнадним дисциплинским кажњавањем за његово неизвршење било допуштено у конкретном случају, те да стога није наступила повреда датог права. Такав закључак је изведен из околности да је извршено ограничење било законито, као и да је било неопходно у демократском друштву и усмерено ка легитимном циљу. ЕСЉП је посебну пажњу посветио разматрању неопходности овог ограничења у којем се наглашава значај јавне службе коју подносиатељка врши. У том контексту, истакао је да је овакво ограничење слободе испољавања вере било неопходно да би се остварио захтев неутралности у јавном сектору које произилази из начела секуларности а самим тим

и начела једнаког третмана свих пацијената. Према мишљењу ЕСЉП, усмереност ка легитимном циљу је такође остварена будући да је ограничење имало за сврху заштиту права и слобода других лица (Registar of the Court 2015, 1–3).

Овај предмет је значајан и због тога што је ЕСЉП у њему додатно појаснио када је испуњен захтев за законитошћу ограничења. Он је у својој ранијој пракси већ прихватио шире схватање законитости сходно којем се закон схвата материјално а не формално, тако да укључује целокупно писано право, подразумевајући под тиме и подзаконске акте и судску праксу посредством које се тумаче. Штавише, ЕСЉП не своди у својој пракси начело законитости искључиво на питање одговарајућих извора већ њиме захтева и квалитет тих извора, руководећи се захтевом правне сигурности, те редовно испитује да ли је закон предвидљив, недвосмислен и доступан грађанима (Крстић и Маринковић 2016, 164; Бајовић 2022, 421).

У конкретном случају, ЕСЉП је додатно појаснио да иако је законитост налога претпостављеног произилазила из начела секуларности и њему својственог захтева за неутралношћу, квалитет законских решења није био одговарајући. Наиме, ЕСЉП примећује да и поред тога што је налог био у складу са начелом секуларности, подносиатељка на основу важећих законских решења није могла да предвиди да ће њено одбијање његовог извршења довести до непродужавања уговора о раду. ЕСЉП је признао да уставно начело секуларности није било довољно разрађено кроз национално право будући да није било прописано да се захтев за верском неутралношћу односио на занимање које је она обављала. У том погледу, ЕСЉП је закључио да је захтев за законитошћу ограничења био свакако квалитативно испуњен тек од тренутка када је ову постојећу правну непрецизност отклонио Државни савет у својој одлуци нашавши да сви запослени у јавном сектору морају да се придржавају верске неутралности у вршењу своје службе. Овакав став ЕСЉП указује на потребу да се националним правима јасније нормирају последице које ће запослени у јавном сектору да сносе уколико одбију извршење законитог налога, као уосталом и на потребу да се сва питања која се тичу режима поступања по незаконитом налогу прецизно регулишу како би се остварило начело законитости на којем инсистира ЕСЉП, а сходно којем национално законодавство мора да буде предвидљиво, јасно и доступно.

На основу тематских прегледа судске праксе није идентификована релевантна пракса ЕСЉП која би се односила на повреду апсолутних

права из ЕКЉП насталу извршењем незаконитог налога претпостављеног у јавном сектору. Ипак, битно је имати у виду да су налози претпостављеног који би водили ограничењу неког од права апсолутног карактера из ЕКЉП увек недопуштени будући да апсолутна права не подлежу допуштеним ограничењима, већ их држава мора поштовати „безусловно и без остатка“ (Крстић и Маринковић 2016, 50).

Заједничко обележје анализираних пресуда представља то да се ЕСЉП у њима није позивао на међународне инструменте за јачање интегритета који су били анализирани у овом раду. Слично томе, ЕСЉП у овим пресудама није указао ни на значај људског достојанства из којег произилази обавеза неизвршења незаконитог налога.

4. ЗАКЉУЧАК

Анализирани инструменти УН и СЕ који се односе на запослене у јавном сектору указују на постојање апсолутне забране за јавног функционера да изврши незаконите налоге претпостављеног, без обзира на размере те незаконитости. У основи идентично решење садржи документ Женевског центра који предвиђа забрану за припаднике Војске да врше незаконите налоге. Насупрот томе, међународни стандарди који се примењују на полицијске службенике придају већи значај потреби за ефикасношћу спровођења налога претпостављеног у односу на решења предвиђена за сектор одбране и запослене у јавном сектору будући да забрану извршења незаконитог налога претпостављеног везују искључиво за „очигледно“ незаконите налоге. Овакав режим у погледу полицијских службеника наизглед се противи становишту Женевског центра сходно којем војне (а не полицијске) организације карактерише наглашенија хијерархијска и централизованија структура која би чини се требало да резултира и у строжем придржавању наређења па и на уштрб законитости у сектору одбране. Будући да се у раду прихватило схватање да хијерархијско устројство представља заједнички својство свих анализираних режима, предлаже се да сви међународни стандарди треба да буду уједначени око тога да се никаква незаконитост не толерише и да забрана извршења незаконитог налога буде апсолутна у јавном сектору.

На тај начин превазишле би се захтеви из формуле Радбруха у погледу анализираних режима и отишло у правцу потпунијег поштовања законитости, као и увођења јасних правила. Тиме би се погодновало правној сигурности и отклониле дилеме запослених у јавном сектору,

што би их даље оснажило да одбију извршавање незаконитих налога. Такво давање приоритета законитом поступању у односу на ефикасност чини се оправданим и из перспективе остваривања владавине права.

Ипак, анализирани инструменти трпе заједничке критике, које се пре свега огледају у њиховој правној необавезности. Иако садрже стандард непоступања по незаконитом налогу, његовој разради није посвећена довољна пажња. Ови инструменти су остали недоречени, између осталог, у погледу обавезе државних органа да пропишу ком субјекту би запослени у јавном сектору требало да се обрате у случају сумње да је конкретан налог незаконит. Без посвећивања пажње успостављању институционалних решења којима би се обезбедила расположивост стручних служби којима запослени може да се обрати у случају када сумња у законитост примљеног налога, имплементација ових инструмената неће дати очекиване резултате.

Поред тога, неки од инструмената садрже нејасне формулације те не може да се закључи да ли се њима предвиђа право запосленог у јавном сектору да не изврши незаконит налог или забрана његовог неизвршења. У том погледу, пракса ЕСЉП пружа потребне одговоре будући да се у њој указује на то да ће се сваки налог претпостављеног којим се ограничава неко од релативних права из ЕКЉП сматрати недопуштеним, те неће смети да се изврши уколико не испуњава све захтеве тростепеног теста (законитост, усмереност ка легитимном циљу и неопходност у демократском друштву). С друге стране, ограничења права апсолутног карактера нису ни допуштена. Основна улога приказане праксе ЕСЉП огледа се у томе да она треба да оснажи запослене у јавном сектору да се суздрже не само од извршавања налога који су противни националном законодавству, већ и од оних који нису у складу са постојећим међународним стандардима. Практика ЕСЉП истовремено подсећа да је потребно да се националним правима прецизно регулишу сва питања која се тичу режима поступања по незаконитом налогу како би се остварило начело законитости у квалитативном смислу, а сходно којем национално законодавство мора да буде предвидљиво, јасно и доступно.

Најзад, било би упутно да ЕСЉП у будућности почне да се у својим пресудама позива на решења из анализираних инструмената који се баве јачањем интегритета будући да он већ дуго у свом раду примењује приступ интензивног упућивања на међународне инструменте из других области права. С друге стране, неуказивање на значај људског достојанства у анализираним пресудама не изненађује и може

се објаснити тиме што се ни у самој ЕКЉП не пружа довољна пажња концепту људског достојанства, као и чињеницом да се позивање на *ius cogens* природу права на људско достојанство превасходно доводи у везу са забраном извршења незаконитог наређења у контексту оружаных сукоба а не јачања интегритета у јавном сектору.

ЛИТЕРАТУРА

Бајовић, Вања. 2022. „Непосредна примена међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права у кривичном поступку“. У Јелена С. Перовић (ур.), *Копацичка школа природног права – Слободан Перовић* (стр. 409–427). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Ћорић, Драгана 2011. Нови минути посвећени Радбруховој формули. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 45(3), стр. 635–645.

Институт за упоредно право [ИУП]. 2023. *Аналитички документ: Развој модела за усклађивање Републике Србије са пресудама Суда правде ЕУ које су извор права и модела за праћење пресуда/мишљења/студија Европског суда за људска права и Венецијанске комисије*. Београд: Институт за упоредно право.

Јеж, Здравко и Дунђерски, Боривоје. 2010. Неки аспекти односа школе природног права и Келзенове нормативистичке теорије права. *Право – Теорија и пракса*, 27 (3–4), стр. 38–45.

Крстић, Ивана и Маринковић, Танасије. 2016. *Европско право људских права*, Београд: Савет Европе.

Bix, Brian. 2011. Radbruch's Formula and Conceptual Analysis. *The American Journal of Jurisprudence*, 56, pp. 45–57. <https://doi.org/10.1093/ajj/56.1.45>

Ćorić, Vesna. 2022. *Improper Superior Orders: An analysis of the regulatory frameworks in selected Western Balkan countries*. Belgrade: Institute of Comparative Law. https://doi.org/10.56461/M188_22VC

Handayani, Irawati. 2016. Book Review: Jus Cogens, International Law and Social Contract. *Journal of Law*, 3(3), pp. 651–654. <https://doi.org/10.22304/pjih.v3.n3.a11>

McCrudden, Christopher. 2008. Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. *European Journal of International Law*, 19(4), pp. 655–724. <https://doi.org/10.1093/ejil/chn043>

Rabrenović, Aleksandra, Kostić, Jelena & Matić Bošković, Marina. 2018. Open Dillema: How to React to Illegal Orders from a Superior. In Rabrenović, Aleksandra & Knežević Bojović, Ana (eds.), *Integrity and Good Governance in the Western Balkans* (pp. 303–314). Danilovgrad: Regional School of Public Administration.

Rabrenović, Aleksandra. 2018. *Human Resources Management in the Civil Service*. In *Integrity and Good Governance in the Western Balkans* (pp. 11–70). Danilovgrad: ReSPA.

Shaoping, Gan. 2009. Human Dignity as a Right. *Frontiers of Philosophy in China*, 4(3), pp. 3703–3784. <https://doi.org/10.1007/s11466-009-0024-3>

Weatherall, Thomas. 2015. *Jus Cogens: International Law and Social Contract*. Cambridge: Cambridge University Press.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Hammarberg, Thomas. 2012. “The right to conscientious objection to military service should be guaranteed in all parts of Europe”. *Commissioner for Human Rights* Comment. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-right-to-conscientious-objection-to-military-service-should-be-guaranteed-in-all-parts-of-euro-1> (15.11.2024.)

Press Unit, ECtHR, 2024, “Work Related Rights”, *Factsheet*. <https://www.echr.coe.int/factsheets> (19.11.2024).

Press Unit, ECtHR, 2024, “Conscientious objection”, *Factsheet*. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Conscientious_objection_ENG (15.11.2024).

Registrar of the Court. 2015. “Non-renewal of contract, in a public establishment, of a social assistant refusing to remove her veil was not contrary to the European Convention on Human Rights.” *Press Release*. [https://hudoc.echr.coe.int/#{“documentcollectionid2”:\[“JUDGMENTS”, “CLIN”, “REPORTS”\]”}](https://hudoc.echr.coe.int/#{“documentcollectionid2”:[“JUDGMENTS”, “CLIN”, “REPORTS”]”}) (15.11.2024).

Spijkers, Otto. 2022. “‘New’ Human Rights and Human Dignity”. *Cambridge Core Blog*. <https://www.cambridge.org/core/blog/2022/10/12/new-human-rights-and-human-dignity/> (18.11.2024.)

ИЗВОРИ ПРАВА

UN, *Universal Declaration of Human Rights*, 217 A (III), 10 December 1948.

UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, 16 December 1966.

UN, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3, 16 December 1966.

Council of Europe, *European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15*, ETS No. 005, 4 November 1950.

UN, *United Nations Convention Against Corruption*, A/58/422, 31 October 2003.

Council of Europe, The European Code of Police Ethics, Recommendation CM/Rec(2001)10 and explanatory memorandum Recommendation CM/Rec(2001)10 and explanatory memorandum.

Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics *adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001 at the 765th meeting of the Ministers' Deputies*.

Recommendation No. R (2000)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Status of Public Officials in Europe *adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2000 at the 699th meeting of the Ministers' Deputies*.

Recommendation No. R (2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials *adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000*.

Explanatory Memorandum to Recommendation Rec(2000)10 on Codes of Conduct for Public Officials *adopted by the Committee of Ministers on 11 May 2000 at the 106th session*.

Resolution Adopted by the UN General Assembly on the report of the Third Committee (A/51/610) 51/59 including the International Code of Conduct for Public Officials. Action against Corruption, 1997.

Rome Statute of the International Criminal Court. International Organizations. of 2002 and amended by resolution RC/Res.5 of 11 June 2010.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, 3 December 1994.

СУДСКА ПРАКСА

ECtHR, *Thlimmenos v. Greece*, App. No. 34369/97, 6.4.2000.

ECtHR, *Bayatyan v. Armenia*, App. No. 23459/03, 07.07.2011.

ECtHR, *Ebrahimian v. France*, App. No. 64846/11, 26.11.2015.

ECtHR, *Adıgüzel v. Turkey*, App. No. 7442/08, 06.02.2018.

Vesna Ćorić

PROHIBITION TO EXECUTE AN UNLAWFUL SUPERIOR ORDER
AS AN INTEGRITY-BUILDING MEASURE IN
INTERNATIONAL LAW

Resume

The prohibition to execute an unlawful superior order as an integrity-building measure is regulated by soft-law integrity instruments which were predominately developed under the auspices of the UN and the CoE. The case law of the ECtHR also offers needed clarifications in that respect. The paper contributes to the long-standing debate on whether the prohibition to follow unlawful orders should cover all types of unlawfulness or should be limited only to clearly illegal orders. It may be concluded that international instruments should be more consistent and concrete when it comes to setting the prohibition to execute unlawful superior orders and the obligation not to tolerate any illegalities. The case law of the ECtHR provides useful guidance in that respect and comes up with an extensive understating of the notion of lawfulness.

Keywords: Unlawful superior order, Integrity-building, European Court of Human Rights, United Nations, Council of Europe.