

Nacionalni parlamenti kao garanti ljudskih prava u Evropi



Priručnik
za parlamentarne

Prijevod sufinansirala
Evropska unija



COUNCIL OF EUROPE



Nacionalni parlamenti kao garanti ljudskih prava u Evropi

Priručnik za parlamentarce

Dokument pripremile Dr. Alice Donald
i gđa Anne-Katrin Speck,
Middlesex University, London
(Ujedinjeno Kraljevstvo), u saradnji sa
Sekretarijatom Odbora za pravne poslove
i ljudska prava Parlamentarne skupštine
Vijeća Evrope

Francusko izdanje:

*Les parlements nationaux, garants
des droits de l'homme en Europe –
Manuel à l'usage des parlementaires*

*Izrada ovog prijevoda je finansirana
sredstvima Evropske unije i Vijeća
Evrope. Ovdje izneti stavovi ne
odražavaju zvanična mišljenja
bilo koje strane.*

© 2019 Vijeće Evrope. Sva prava
zadržana. Licencirano Evropskoj
uniji pod uvjetima. Nijedan dio ove
publikacije ne može se prevoditi,
reproducirati niti prenositi, u bilo
kojoj formi ili na bilo koji način,
elektronskim (CD-Rom, internet, itd.)
ili mehaničkim putem, uključujući
fotokopiranje, snimanje ili putem bilo
kojeg sistema skladištenja informacija
ili pretraživanja, bez prethodnog
odobrenja Direktorata za komunikacije
(F-67075 Strasbourg Cedex ili
publishing@coe.int) u pisanoj formi.

Naslovnica i prelom:
Odjel za dokumentaciju i publikacije
(SPDP), Vijeće Evrope

Fotografije: © Vijeće Evrope

© Vijeće Evrope, september 2018,
prevedeno u decembru 2019. godine
Štampano u Vijeću Evrope

Ovaj prijevod je izrađen uz pomoć
sredstava projekta „Saradnja
Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope
sa parlamentima Albanije, Bosne i
Hercegovine, Sjeverne Makedonije i
Srbije sa ciljem postizanja zakonodavnih
poboljšanja“, koji finansiraju Evropska
unija i Vijeće Evrope, a implementira
Vijeće Evrope.

Sadržaj

PREDGOVOR	7
SKRAĆENICE	9
GLOSAR GLAVNIH TERMINOLOŠKIH ODREDNICA	10
UKRATKO O VIJEĆU EVROPE	13
Parlamentarna skupština Vijeća Evrope	14
Komitet ministara	15
Evropska konvencija o ljudskim pravima	15
Evropski sud za ljudska prava	16
POGLAVLJE 1 – KAKVA JE SVRHA OVOG PRIRUČNIKA?	17
POGLAVLJE 2 – KOJE OBAVEZE O LJUDSKIM PRAVIMA IMAJU PARLAMENTARCI	21
2.1. Sve veća spoznaja da su parlamentarci garanti ljudskih prava	21
2.2. Obaveza parlamentaraca da preduzimaju pozitivne akcije	25
POGLAVLJE 3 – ŠTA PARLAMENTARCI TREBA DA URADE DA BI ISPUNILI SVOJE OBAVEZE U OBLASTI LJUDSKIH PRAVA?	27
3.1. Zadaci parlamentaraca koji se odnose na ljudska prava	28
3.2. Kako izvršna vlast može omogućiti parlamentarcima da obavljaju svoje zadatke o ljudskim pravima	37
3.3. Učiniti da podijeljena odgovornost za ljudska prava postane realnost	43
POGLAVLJE 4 – KAKO PARLAMENTARCI TREBA DA SE ORGANIZIRAJU RADI ISPUNJAVANJA SVOJIH OBAVEZA U POGLEDU LJUDSKIH PRAVA?	47
4.1. Različiti načini organizacije parlamentarnog rada u oblasti ljudskih prava	49
4.2. Podrška svim parlamentarcima da postanu garantori ljudskih prava	54
POGLAVLJE 5 – KAKO PARLAMENTARCI MOGU UČINITI DJELOVANJE STRUKTURA ZA LJUDSKA PRAVA EFIKASNIJIM?	59
5.1. Status i mandat	60
5.2. Članstvo	61
5.3. Ovlasti	61
5.4. Radna praksa	62
5.5. Uspostavljanje vanjskih odnosa	64

5.6. Obuka i tehnička pomoć	66
5.7. Ocjena efikasnosti odbora za ljudska prava	67
KAKO PARLAMENTARCI MOGU BLIŽE SARAĐIVATI SA VIJEĆEM EVROPE?	71
6.1. Specijalna uloga i odgovornost delegata Parlamentarne skupštine	72
6.2. Kako parlamentarci mogu izgraditi bliže odnose sa Vijećem Evrope	75
6.3. Zaslužiti poštovanje Evropskog suda za ljudska prava : kako Sud poštuje dobru parlamentarnu praksu	83
ZAKLJUČAK	87
DODATAK 1 – LISTA PROVJERE ZA PARLAMENTARCE	89
DODATAK 2 – PSVE REZOLUCIJA 1823 (2011)	93
DODATAK 3 – DODATNA LITERATURA I IZVORI	96



”Sistem ustanovljen Evropskom konvencijom o ljudskim pravima je danas izložen različitim suverenističkim napadima od kojih neki dolaze od članova- osnivača naše Organizacije. Bez obzira o kakvim se izazovima radi – jednostavnom nepovjerenju, pokušajima da se ograniči njen opseg ili da se suspendira primjena Konvencije – moramo odgovoriti snažno, ali i konstruktivno u cilju pronalaženja rješenja zajedničkim snagama.

Napad na Vijeće Evrope i njegove osnovne instrumente – Konvenciju i Sud – predstavlja zapravo napad na građane Evrope, jer se na taj način umanjuju njihova prava i zaštita u odnosu prema državi.

Dužnost je Parlamentarne skupštine i svake od njenih članica da brani sistem Konvencije o ljudskim pravima i da jasno potvrđuje svoj autoritet u interesu 830 miliona građana Evrope.”

Liliane Maury Pasquier

Predsjednica Parlamentarne skupštine

Vijeća Evrope

juni 2018





Predgovor

Parlament je okosnica zastupničke demokracije, bez obzira na specifičnosti različitih sistema upravljanja: parlamentarni, predsjednički ili polu-predsjednički sistemi koji su svi zastupljeni među državama–članicama Vijeća Evrope. Zbog toga je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (PSVE; PACE – engl. akronim) u središtu institucionalnog okvira Vijeća Evrope. Evropski sud za ljudska prava (Sud) i ojačana uloga PSVE-a čine najzanimljivije specifičnosti Vijeća Evrope u poređenju sa drugim regionalnim organizacijama i daju mu dodatnu vrijednost.

Međutim, nacionalni parlamenti moraju aktivno sarađivati kako bi PSVE efikasno funkcionirao u okviru tri stuba na kojima počiva Vijeće Evrope: demokraciji, ljudskim pravima i vladavini prava. Štaviše, samo postojanje i funkcioniranje parlamenta ne čini sistem upravljanja demokratskim ukoliko nije osigurano potpuno poštovanje ljudskih prava i vladavine prava, kako je to kodificirala na jasan i praktičan način Evropska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) u nedavno objavljenoj Listi provjere vladavine prava.

U osjetljivoj oblasti ljudskih prava, svaki nacionalni parlament djeluje prvenstveno kao zakonodavac. Stoga uvijek postoji rizik da nacionalni parlament može prekršiti pravo ili osigurati, putem nacionalnog prava, neadekvatnu zaštitu u odnosu na međunarodne standarde, i to posebno one koji proističu iz Evropske konvencije o ljudskim pravima (Konvencije) i sudske prakse Suda. Stoga je primarni zadatak svakog nacionalnog parlamenta da osigura usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Konvencijom i sudskom praksom Suda. Naravno, nacionalni parlamenti imaju osnovnu obavezu da aktivno doprinose poštivanju odluka Suda koje se na nju odnose, i u širem smislu *res judicata* odluka Suda.

Štaviše, nacionalni parlamenti moraju ne samo da djeluju kao revizori koji nadziru stepen u kom izvršne vlasti poštuju ljudska prava, već moraju također i vršiti stalni parlamentarni nadzor u ovoj oblasti, ukazivati na svaki problem, vršiti institucionalni pritisak za rješavanje problema i preduzimati nužne zakonodavne inicijative. Ukoliko nacionalni parlament učestvuje u postupku odabira članova nacionalnog vrhovnog i ustavnog suda, poštovanje ljudskih prava je očito jedan od osnovnih kriterija, uz apsolutno uvažavanje načela razdvajanja različitih grana vlasti.

Zakonodavna i nadzorna funkcija nacionalnih parlamenata čini ih garantima ljudskih prava koji djeluju u okviru organizacionih struktura (odbora, odgovornosti, itd.) utvrđenih nacionalnim ustavima i putem propisa kojima se regulira rad parlamenta. Od krucijalne je važnosti da nacionalni parlamenti i svi njihovi članovi budu obazrivi i aktivno uključeni.

PSVE se fokusirala na ovo pitanje usvajanjem relevantnih rezolucija koje se odnose i na sveukupne ciljeve Vijeća Evrope, ili na izvršenje presuda Suda.

Ovaj Priručnik za parlamentarce, koji su pripremili dr. Alice Donald i g-gđa Anne-Katrin Speck sa Univerziteta Middlesex, London, u saradnji sa Sekretarijatom Odbora za pravna pitanja i ljudska prava PSVE-a, izvršno predstavlja institucionalni okvir – na nivou Vijeća Evrope i na nacionalnom nivou- u okviru koga nacionalni parlamenti djeluju u zaštiti ljudskih prava, i posebno kada primjenjuju standarde ustanovljene Konvencijom, i provode presude Suda i osiguravaju poštovanje interpretativnih principa njegove sudske prakse. Relevantne PSVE rezolucije odražavaju zanimljive parlamentarne prakse država članica koje mogu predstavljati izvor inspiracije za druge nacionalne parlamente. Ovaj korisni priručnik nije namijenjen samo članovima PSVE-a, već svim članovima nacionalnih parlamenata država članica Vijeća Evrope.

Napokon, najveću moguću budnost kada se radi o ljudskim pravima potrebno je iskazati i prije pitanja kompetencija i procedura; budnost od strane građana, nevladinih organizacija i, svakako, parlamentaraca koji predstavljaju svoje sugrađane.

Evangelos Venizelos

PSVE Izvjestilac o izvršenju presuda
Evropskog suda za ljudska prava

Skraćenice

KM	Komitet ministara
NVO	Nevladine organizacije
NILJP	Nacionalni institut za ljudska prava
PSVE	Parlamentarna skupština Vijeća Evrope
POPP	Parlamentarno odjeljenje za projektnu podršku (u okviru Sekretarijata Parlamentarne skupštine))
UN	Ujedinjeni narodi

Glosar glavnih terminoloških odrednica

Akcioni plan i akcioni izvještaj

Akcioni plan utvrđuje korake koje država namjerava poduzeti u cilju izvršenja presude Evropskog suda za ljudska prava (Suda). Akcioni izvještaj opisuje mjere koje je država preduzela radi izvršenja presude i/ili objašnjava zašto država smatra da mjere nije potrebno preduzimati, ili da daljnje mjere nisu neophodne. Akcioni planovi i akcioni izvještaji se dostavljaju Komitetu ministara (KM).

Izvršenje

Termin koji se odnosi na izvršenje presude, tj. presuda se smatra "izvršenom" kada odgovorna država preduzme sve mjere koje presuda zahtijeva. Postupak izvršenja nadgleda Komitet ministara.

Državni zastupnik

Naslov koji se obično dodjeljuje uredu u okviru vlade koji zastupa državu pred Evropskim sudom za ljudska prava, i koji često također koordinira izvršenje presuda na unutrašnjem nivou.

Pojedinačne i opće mjere

Nakon negativne odluke Suda, preduzimanje pojedinačnih mjera može biti potrebno kako bi se osigurao prestanak kršenja, kao da oštećena strana bude dovedena u istu situaciju, u mjeri u kojoj je to moguće, kao ona u kojoj je bila prije kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima (Konvencije). Opće mjere je također moguće usvojiti u cilju preveniranja novih kršenja ili obustavljanja tekućih kršenja, posebno (premda ne isključivo) kada kršenje potiče od strukturalnog ili sistemskog problema u zakonima ili politikama.

Interparlamentarna unija (IPU)

Međunarodna organizacija parlamenata osnovana 1998.godine s ciljem osnaženja interparlamentarne koordinacije i razmjene znanja i iskustva između parlamentaraca svih zemalja. Promocija i zaštita ljudskih prava predstavljaju neke od ključnih ciljeva IPU-a.

Interpretativni autoritet (ili *res interpretata*)

Dok su presude Suda pravno obavezujuće samo za tuženu državu, članovi 1, 19 i 32 Evropske konvencije o ljudskim pravima se tumače na način da se od država zahtijeva da uzimaju u obzir sudsku praksu Suda u cijelosti, uključujući principe koji su nastali u okviru presuda i odluka protiv drugih država.

Prostor slobodne procjene

Nivo uvažavanja koje Sud iskazuje prilikom ispitivanja predmeta u radu prema tome kako nacionalne vlasti ispunjavaju svoje obaveze o ljudskim pravima proistekle iz Konvencije. Državama je također ostavljen prostor slobodne procjene, pod nadzorom Komiteta ministara, prilikom utvrđivanja mjera za uklanjanje povrede prava koje je utvrdio Sud.

Negativne i pozitivne obaveze

Negativna obaveza pretpostavlja da se države moraju uzdržati od miješanja u prava pojedinaca bez opravdanog razloga, tj. država se mora uzdržati od djelovanja. Pozitivna obaveza pretpostavlja da države moraju preduzeti posebne preventivne ili zaštitne radnje kako bi osigurale prava proistekla iz Konvencije, čak ako samo postoji prijetnja povrede tih prava, ili je došlo do povrede od strane privatnih pojedinaca ili subjekata, a ne državnih predstavnika.

Vladavina prava

Evropska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) utvrdila je sljedeće **glavne elemente vladavine prava**: (i) legalitet, uključujući transparentan, odgovoran i demokratičan proces provedbe zakona; (ii) pravna sigurnost; (iii) zabranu proizvoljnosti; (iv) pristup pravosuđu preko nezavisnih i nepristrasnih sudova, uključujući sudsku reviziju administrativnih akata; (v) poštovanje ljudskih prava; i (vi) nediskriminacija i jednakost pred zakonom.

Države ugovornice

Države su ratificirale međunarodni ugovor, npr. Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

Supsidijarnost

U kontekstu Konvencije, načelo da nacionalne vlasti (vlade, parlamenti i sudovi) imaju primarnu odgovornost da osiguraju svima u okviru svoje jurisdikcije prava i slobode, kao i djelotvorne pravne lijekove u slučaju povrede tih prava.

Nadzor nad izvršenjem presuda

Nakon što je presudom Suda utvrđena jedna ili više povreda Konvencije, Komitet ministara nadzire mjere koje je tužena država preduzela u svrhu izvršenja presude.



Ukratko o Vijeću Evrope

Vijeće Evrope obuvata 47 država članica i praktično pokriva cijeli evropski kontinent. Ustanovljeno je nakon Drugog svjetskog rata s ciljem stvaranja "većeg jedinstva između zemalja Evrope" koje dijele slične vrijednosti radi očuvanja i ostvarivanja "ideala i principa koji predstavljaju zajedničku baštinu i podstiču ekonomski i društveni napredak"¹, na osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima (Konvencija) i brojnim drugim ugovorima koji su zaključeni i usvojeni u okviru institucionalnog okvira Organizacije.

1 Statut Vijeća Evrope, 5.maj 1949, ETS, br 1

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope

Osnovana 1949.godine- kao inovativni forum u to vrijeme dok su supranacionalni sistemi bili u samom začetku razvoja- Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (PSVE, Skupština) je jedno od dva statutarne organa Vijeća Evrope koje djeluje kao raspravno-savjetodavno tijelo. Skupštinu čine 648 člana (324 zastupnika i jednak broj zamjenika) iz parlamenta 47 države članice Vijeća Evrope. Pripreme za rad Skupštine se odvijaju u okviru devet stalnih odbora, i preovlađujuća većina članova pripada jednoj od šest političkih grupacija. Članovi Skupštine se sastaju četiri puta godišnje radi plenarnih sjednica u Strazburu kako bi raspravljali o aktualnim temama i zatražili od evropskih vlada da preduzimaju inicijative i izvještavaju o tome. Ovi parlamentarci govore u ime 800 miliona Evropljana koji su ih izabrali.

Sa prvenstvenim ciljem da "promovira debate o novim i aktualnim evropskim pitanjima, utvrđuje trendove i najbolje prakse i utvrđuje norme i standarde"², Parlamentarna skupština predstavlja glavnog "psa čuvara ljudskih prava", podržava vladavinu prava i odbranu ljudskih prava širom Evrope. Njen jedinstveni model vođenja dijaloga je omogućio izgradnju konsenzusa, umanjeње političkog konflikta i zaštitu i promociju naših zajedničkih evropskih vrijednosti. Štaviše, Skupština bira, *inter alia*, i sudije Evropskog suda za ljudska prava (Suda) i Komesara za ljudska prava, kao i Generalnog sekretara i Zamjenika Generalnog sekretara Vijeća Evrope.

Neka postignuća Parlamentarne skupštine

U gotovo 70 godina postojanja, Skupština je značajno doprinijela transformaciji Evrope u "zonu bez smrtne kazne", uslovivši pristupanje ovoj organizaciji ukidanjem smrtne kazne. Skupština podržava bivše komunističke zemlje u procesu demokratske tranzicije, i radi neumorno na otkrivanju kršenja ljudskih prava svuda u Evropi. Njen odlučujući uticaj na oblast ljudskih prava u Evropi datira još iz 1949.godine kada je PSVE (tada pod nazivom "Savjetodavna skupština Vijeća Evrope") usvojila nacrt Konvencije o kolektivnim garancijama ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao prethodnici Konvencije.

2 Vijeće Evrope "Priručnik za članove, Parlamentarna skupština vijeća Evrope", januar 2015, strana 8.

Nedavno je izvještaj PSVE-a o ilegalnoj trgovini ljudskim organima rezultirao usvajanjem Konvencije Vijeća Evrope o suzbijanju trgovine ljudskim organima (CETS No. 216), koja će nakon stupanja na snagu postati prvi pravno obavezujući međunarodni instrument u ovoj oblasti. Štaviše, istrage Skupštine predvođene senatorom Dick Marty-em iz Švicarske, otkrile su "paukovu mrežu" ilegalnog zatvaranja i nezakonitog tajnog međudržavnog transfera pritvorenika u Evropi od strane Centralne obavještajne agencije SAD-a (CIA, engl. akronim). Na ovaj način je osvijetljeno ovo mračno poglavlje u evropskoj historiji kako bi se osiguralo da evropske vlade nikada više ne budu saučesnici u torturi.

Komitet ministara

Komitet ministara (KM) je statutarno tijelo Vijeća Evrope za donošenje odluka. Sastoji se od ministara vanjskih poslova država članica. Komitet se sastaje na ministarskom nivou jednom godišnje i sedmično, na nivou zamjenika ministara (stalnih predstavnika u Vijeću ministara). Prema Konvenciji, KM je tijelo čija je prvenstvena odgovornost nadzor nad izvršenjem presuda. U tu svrhu, zamjenici ministara održavaju tzv. sastanke o ljudskim pravima (DH) četiri puta godišnje.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, ili Evropska konvencija o ljudskim pravima (Konvencija) je međunarodni ugovor prema kome se države ugovornice obavezuju da će osigurati osnovna građanska i politička prava svim ljudima u okviru njihove jurisdikcije. Konvencija koja je potpisana 4. novembra 1950.godine u Rimu, stupila je na snagu 1953.godine. Prava i slobode koje su obuhvaćene ovom Konvencijom i njenim protokolima odnose se na pravo na život, pravo na pravično suđenje, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, slobodu izražavanja, slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, kao i zaštitu imovine. Konvencija posebno zabranjuje mučenje i nezakonito zatvaranje, i diskriminaciju u uživanju prava i sloboda koje garantira Konvencija.

Evropski sud za ljudska prava

Evropski sud za ljudska prava (Sud), međunarodni sud ustanovljen 1959.godine u Strazburu, Francuska, presuđuje u slučajevima žalbi koje podnose pojedinci i države u vezi sa povredom prava koja su obuhvaćena Konvencijom i njenim protokolima. Od 1998.godine djeluje kao stalni sud kome se pojedinci mogu direktno obraćati. Sud čini 47 stalnih profesionalnih sudija koje bira Parlamentarna skupština na mandat od devet godina koji se ne obnavlja.

Efekti presuda Suda u Strazburu za nacionalni sistem

Sud presuđuje na osnovu predavki pojedinaca ili država o tvrdnjama o kršenju prava utvrđenih Konvencijom. U periodu od blizu pedeset godina, Sud je izrekao više od 10 000 presuda. Dok su ove presude samo obavezujuće za strane u postupku, sve države potpisnice treba da uvažavaju sudsku praksu Suda u postupcima protiv drugih država.

Presude Suda su "po svojoj prirodi u osnovi deklaratorne", što znači da Sud obično ne propisuje kako će tužena država rješavati pitanje utvrđenog kršenja. Naime, Sud ne može ukidati nacionalne zakone i politike kada utvrdi da nisu u skladu sa Konvencijom, i stoga je država ta koja odlučuje na koji način će izvršiti presudu Suda uz nadzor Komiteta ministara pomoću pojedinačnih i/ili općih mjera. Presude Suda u Strazburu su navele države da izmjene svoje zakonodavstvo i upravnu i pravosudnu praksu u velikom broju oblasti.³

3 Odabrani primjeri o tome na koji način su Konvencije i sudska praksa Suda bili korisni za pojedince širom (i izvan) Evrope, vidjeti Council of Europe (2016). *Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples*, Strasbourg, Council of Europe Publishing (također dostupno kao informativni dokument Odbora za pravne poslove i ljudska prava, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. [AS/Jur/Inf \(2016\) 04](#), 8.januara 2016.



Poglavlje 1

Kakva je svrha ovog priručnika?

Svrha ovog priručnika je da podstiče svijest o dužnostima i mogućnostima koje stoje na raspolaganju parlamentarcima u okviru Vijeća Evrope u vezi sa zaštitom i ostvarivanjem ljudskih prava kao dio njihove opredijeljenosti za vrijednosti demokracije, ljudskih prava i vladavine prava.

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je često naglašavala⁴ da su shodno načelu supsidijarnosti, države članice prevashodno odgovorne za djelotvornu provedbu međunarodnih normi o ljudskim pravima na koje su se obavezale svojim potpisom, posebno na one koji su utjelovljene u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, kao i da će sarađivati sa tijelima Vijeća Evrope s tim ciljem.

U [Rezoluciji 1787 \(2011\)](#) Skupština, na osnovu prijedloga Odbora za pravne poslove i ljudska prava, izričito je naglasila da ukoliko nacionalni parlamenti ne preuzmu proaktivniju ulogu u provedbi standarda Konvencije i presuda Evropskog suda za ljudska prava, ključna uloga Konvencije, njeni nadzorni mehanizmi i Vijeće Evrope u cjelini, u smislu garancija za djelotvornu zaštitu ljudskih prava, vjerovatno će biti dovedeni u pitanje.

⁴ Posebno, [Resolution 1823 \(2011\)](#), "National parliaments: guarantors of human rights in Europe", reprodukovana u Dodatku 2 ovog priručnika.

Obavezu zaštite i ostvarivanja ljudskih prava imaju sve tri grane vlasti, izvršna, pravosudna i zakonodavna. Nacionalni parlamenti su u posebno povoljnoj situaciji da odgovore na ovu podijeljenu odgovornost obzirom na njihove primarne uloge zastupanja, zakonodavstva i nadzora.

Kao izabrani zastupnici, parlamentarci uživaju poseban demokratski legitimitet. Kao glavne zastupničke institucije države, parlamenti mogu i treba da koriste svoj demokratski legitimitet kako bi jačali kulturu prožetu poštovanjem ljudskih prava u okviru demokracije koja počiva na vladavini prava. Ovo je posebno važno kada ne postoji konsenzus o pravima. U svim zemljama može postojati razložno neslaganje o obimu određenih prava, stvaranju ravnoteže između prava pojedinaca u odnosu na širu zajednicu, kao i obrazloženje za miješanje države u ljudska prava. Takva rasprava je legitimna. Ipak, uvijek se mora voditi u okvirima obaveza države za poštovanje ljudskih prava u skladu sa nacionalnim i međunarodnim pravom, i što je od najveće važnosti, poštovanju nacionalnih, regionalnih i međunarodnih tijela koje su ustanovljene radi nadzora nad ispunjavanjem ovih obaveza.

Kao zakonodavci, parlamentarci mogu osigurati preduzimanje mjera radi sprečavanja povreda prava, kao i da praktični i djelotvorni pravni lijekovi budu dostupni na unutrašnjem nivou u slučajevima navoda o kršenju ljudskih prava. Moguće je da se ukaže potreba da parlamentarci moraju donositi zakone kako bi osigurali efekt negativnih presuda Suda, ili odluka drugih međunarodnih tijela za ljudska prava, posebno kada se time otkrivaju strukturalni ili sistematski problemi, i odlučiti o doznačavanju sredstava iz budžeta za te potrebe.

Još jedna funkcija parlamenata je da nadgleda rad izvršne grane vlasti; u kontekstu Vijeća Evrope, parlamenti mogu i treba da izvrše pritisak na izvršna tijela da obrazlažu svoje djelovanje ili interakciju u osiguravanju poštivanja Konvencije, uključujući presude Suda.

Izvršavanjem zastupničkih, zakonodavnih i nadzornih funkcija na nacionalnom nivou, parlamentarci doprinose jačanju kako djelotvornosti tako i percipiranog legitimiteta sistema Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava, čiji su oni vitalni dio.

Ali zaštita i ostvarivanje ljudskih prava ne predstavlja samo obavezu parlamenata u okviru Vijeća Evrope; već istovremeno i donosi mogućnosti. Tumačenjem, ostvarivanjem i nadzorom nad ljudskim pravima u vlastitim nacionalnim kontekstima parlamentarci doprinose izgradnji zajedničkog razumijevanja standarda ljudskih prava diljem Evrope. Kao što je objašnjeno u

tački 6. 3, kada je nacionalno zakonodavstvo oblikovano na osnovu dobro informiranih rasprava i u dobroj namjeri o njegovim implikacijama za oblast ljudskih prava, tada postoji veća vjerovatnoća da će podnijeti buduće provjere o usklađenosti sa standardima ljudskih prava. U tom smislu, parlamenti mogu „zavrijediti” poštovanje regionalnih i međunarodnih tijela za ljudska prava savjesnim obavljanjem dužnosti koja se odnose na ljudska prava.

Pored toga, sistemi za zaštitu ljudskih prava kao što je Konvencija djeluju kako korektiv za greške i nepravdu koje se javljaju čak u veoma funkcionalnim demokracijama; u konačnici oni jačaju, a ne podrivaju, povjerenje javnosti i vjeru u demokratske kapacitete nacionalnih donosioca odluka.

Ovaj priručnik će olakšati parlamentarcima u okviru Vijeća Evrope da izvrše svoje obaveze i iskoriste gore spomenute mogućnosti. U njemu je sadržana sinteza spoznaja nastalih na iskustvu parlamenata u starijim i novijim državama članicama o tome kako održavati efikasne institucionalne aktivnosti u cilju zaštite i ostvarivanja ljudskih prava. Preciznije, priručnik raspravlja o strukturama, funkcijama i radnim metodama koje omogućavaju parlamentima da na najdjelotvorniji način provjere usklađenost nacrtu zakona sa standardima Konvencija, kao i da nadziru provedbu presuda Suda u Strazburu.

Postoji značajan neispunjeni potencijal parlamenata da postanu garanti ljudskih prava u Evropi. Ovaj priručnik će potaknuti parlamentarce da oslobode taj potencijal, i na taj način doprinesu izgradnji društava koja su posvećena čuvanju vrijednosti ljudskih prava, demokracije i vladavine prava.



Poglavlje 2

Koje obaveze o ljudskim pravima imaju parlamentarci?

Parlamentarni angažman u pogledu pitanja koja se odnose na ljudska prava, realiziran u dobroj namjeri, osnažuje zagovaranje i ostvarivanje ljudskih prava. Ovo poglavlje navodi dokaze o sve većem priznavanju ove pretpostavke (2.1.), i prije rasprave o trodimenzionalnim obavezama koje se odnose na ljudska prava (2.2.).

2.1. Sve veća spoznaja da su parlamentarci garanti ljudskih prava

”Uloga Parlamenata u budućnosti rada Suda je od vitalne važnosti..
Vaša uloga zakonodavaca je ključna.

Sir Nicolas Bratza, bivši predsjednik Evropskog suda za ljudska prava⁵

Član 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima navodi da se države potpisnice obavezuju da će u okviru svojih jurisdikcija osigurati svima prava i slobode utjelovljene u Konvenciji. Ratifikacijom Konvencije i njenih protokola, države preuzimaju obavezu da osiguraju da domaći zakoni i prakse budu usklađeni sa Konvencijom, kao i sa postojeće djelotvorni pravni lijekovi za sve one koji smatraju da su prava iz Konvencije prekršena. U raspravi o dužnosti "države" da poštuje i zagovara ljudska prava, važno je naglasiti da "država" nije unitarna niti monolitna cjelina- tvore je različiti akteri i institucije- koji putem svoje relativne moći i interakcije, određuju mjeru u kojoj se međunarodni standardi ljudskih prava poštuju. Parlament predstavlja jednu od takvih institucija i sve više raste spoznaja, u Evropi i izvan nje, da parlamenti imaju obavezu,

5 Sir Nicolas Bratza, "Future of the European Court of Human Rights – role of national parliaments", European Conference of Presidents of Parliament, 20-21 septembra 2012, [Proceedings/Actes](#), str. 12.

jednako kao izvršni i sudski organi vlasti, da vode računa da država ispunjava svoje obaveze u pogledu ljudskih prava.

Posljednjih godina uloženi su zajednički naponi da se bolje iskoristi potencijal parlamentaraca da postanu garanti ljudskih prava u domaćem kontekstu. Različita tijela Vijeća Evrope naglašavaju zajedničku odgovornost parlamentaraca u jačanju primjene Konvencije- “primjena” je ovdje shvaćena kao širi pojam koji obuhvata ne samo djelotvorno izvršenje negativnih presuda protiv države, već i cijeli niz mjera (uključujući zakonodavstvo, sudske odluke, upravne radnje, izvršne uredbе, i drugo) kako bi se standardi Konvencije čvrsto ukorijenili u unutrašnji pravni poredak i proces donošenja političkih odluka.

Jedan od načina da države osiguraju poštovanje Konvencije je da proaktivno integriraju sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u cjelokupno domaće zakonodavstvo, uzimajući u obzir principe koji je Sud izgradio, čak i predmetima protiv drugih država. Dok su presude Suda pravno obavezujuće samo za strane u datom postupku, države mogu i treba da prije svega izbjegavaju da dođe do kršenja ljudskih prava, tako što će proaktivno rješavati situacije na način kako to čini Sud kada druge države krše Konvenciju. Po ukama usvojenim na osnovu kršenja Konvencije drugih država podržava se interpretativni autoritet (*res interpretata*) sudske prakse Suda, i omogućava državama da izbjegnju negativne presude iz Strazbura.⁶

U okviru Vijeća Evrope, Parlamentarna skupština je je bila najglasnija – na primjer u [Rezoluciji 1823 \(2011\)](#)- pozivajući parlamentarce da ispune svoje obaveze i podrže ostvarivanje ljudskih prava.

6 Na primjer, [Interlaken Declaration](#), High-level conference: “The future of the European Court of Human Rights”, 19 februar 2010, tačka B., stav 4.c); “Strengthening subsidiarity: integrating the Strasbourg Court’s case law into national law and judicial practice”, contribution of the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to the Conference on the Principle of Subsidiarity, Skopje, 1-2 oktobra 2010, Doc. [AS/Jur/Inf \(2010\) 04](#); Steering Committee for Human Rights (CDDH), “Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights”(adopted at the 1246th meeting of the Ministers’Deputies, 3.februar 2016), Doc. [CM\(2015\)176-add1final](#), stavovi 37-39.

- ” Ustavni okvir, koji uključuje Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, ne treba nikada shvatiti kao nešto što se podrazumijeva. Parlamentarci imaju ogromnu odgovornost.

Anne Brasseur, bivša predsjednica Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope⁷

- ” Skupština poziva nacionalne parlamente da koriste mogućnost nadzora nad provođenjem standarda Konvencije, uključujući i nadzor nad izvršenjem presuda Suda na nacionalnom nivou. Ponavlja prethodne pozive.... da one države članice koje to još nisu učinile treba da stvore jasne mehanizme i procedure radi provjere da li je zakonodavstvo usaglašeno sa standardima Konvencije, i da osiguraju djelotvorni nadzor nad provođenjem presuda Suda.

Rezolucija PSVE -a 2055 (2015)

Pozivima Skupštine za dinamičniju ulogu parlamenata u zaštiti i ostvarivanju ljudskih su se pridružila i druga tijela Vijeća Evrope, posebno Komesar za ljudska prava i Sud.

- ” Nastavljamo da pomažemo vladama da osnaže politike poštovanja ljudskih prava, pruže podršku aktivistima u odbrani ljudskih prava i nacionalnim strukturama za ljudska prava, kao i da podižu svijest o aktuelnim pitanjima iz oblasti ljudskih prava, i meni je potrebna vaša pomoć: Potrebna mi je pomoć parlamentaraca da šire poruku ljudskih prava i tragaju za kooperativnim rješenjima.

Nils Muižnieks, bivši Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope⁸

7 PACE, "59 predsjednika parlamenata se okupilo na samitu u Oslu", [izjava za štampu](#) objavljena na konferenciji Predsjednika parlamenata država članica Vijeća Evrope, kao i susjednih i država posmatrača, u organizaciji Parlamenta Norveške (Storting) u Oslu 11 i 12 septembra 2014.

8 PACE, Redovna sjednica 2016.godine (drugi dio), stenogram, jedanaesta sjednica, ponedjeljak 18. april 2016. u 15:00 sati, [Doc. AS \(2016\) CR 11](#).

” Nacionalni parlamenti putem usvajanja zakona imaju ključnu odgovornost u zaštiti ljudskih prava u nacionalnom kontekstu. Uloga koju nacionalni parlamenti imaju prema Konvenciji je indirektna, premda Parlamentarna skupština, sastavljena od delegacija nacionalnih parlamenata, je ovlaštena da imenuje sudije Suda. Međutim, nacionalni parlamenti imaju i druge važne uloge u okviru sistema, kao što je provjera usklađenosti svih vladinih postupaka sa standardima Konvencije i osnaživanje učešća u izvršenju presuda Suda.

Upravni odbor za ljudska prava (UOLJP)⁹

Dvije konferencije na visokom nivou su potvrdile da evropske vlade prepoznaju potrebu izvršnih tijela da olakšaju ovaj aspekt parlamentarnog rada, kao što je iskazano u [Deklaraciji iz Brajtona](#), april 2012., i posebno u [Briselskoj deklaraciji](#), mart 2015.

UN poziva na snažnije parlamentarno učešće u pitanjima ljudskih prava

U okviru Ujedinjenih naroda (UN), Generalna skupština i neka druga tijela koja nadziru provođenje UN ugovora o ljudskim pravima (poznati pod nazivom tijela za nadzor ugovora), podvukli su važnost demokratizacije vladavine prava i ljudskih prava preko jačanja uloge izabranih političara.

Vijeće UN-a za ljudska prava ukazalo je 2015.godine na krucijalnu ulogu koju parlamenti imaju, *inter alia*, u prenosu međunarodnih obaveza u nacionalne politike i zakone, i na taj način doprinose ispunjavanju obaveza o ljudskim pravima svake države članice i posvećenosti jačanju vladavine prava.¹⁰

9 CDDH "Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights" (bilješka 6), stav 52.

10 UN Human Rights Council, "Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review", [A/HRC/30/L.23](#), 29.septembar 2015.

Slično tome, Komitet za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena je naglasio da:

“Parlament, kao tijelo koje predstavlja stanovništvo u cijelini, odražava diverzitet mišljenja i interesa u zemlji jer ima privilegovani pristup cjelokupnoj populaciji. Zbog toga parlamentarci mogu odigrati ključnu ulogu u podizanju svijesti o Konvenciji [o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena] i njenim protokolima kod šire populacije, i žena posebno.”¹¹

2.2. Obaveza parlamentaraca da preduzimaju pozitivne akcije

Savremeno međunarodno pravo prepoznaje odgovornost država- uključujući parlamente- u podržavanju i ostvarivanju međunarodnih ljudskih prava koja imaju tri dimenzije:

- ▶ obavezu država da uvažavaju sredstva kojima se država uzdržava od miješanja ili ograničavanja ostvarivanja ljudskih prava;
- ▶ obaveza da države zaštite pojedince i grupe protiv narušavanja ljudskih prava od strane drugih aktera osim same države;
- ▶ obaveza ispunjenja znači da države moraju preduzimati pozitivne akcije kako bi olakšale uživanje osnovnih ljudskih prava.

Obaveza poštivanja se uglavnom odnosi na negativne obaveze, i zahtijeva od država da se ne miješaju u individualna prava bez opravdanog razloga, tj. država se mora uzdržavati od određenog djelovanja. Pozitivna obaveza, suprotno tome, utjelovljena u obavezi zaštite i ispunjenja- zahtijeva od država da preduzimaju specifične preventivne ili zaštitne akcije radi osiguranja prava iz Konvencije. Gotovo svako pravo koje je ugrađeno u Konvenciju može proizvesti određene pozitivne obaveze.

Države moraju usvojiti mjere kojim će garantirati pojedincima djelotvorno uživanje njihovih prava, čak i kada postoji prijetnja kršenja tih prava, ili je već takvo kršenje nastupilo od strane privatnog pojedinca ili nekog drugog

11 Za više informacija, vidjeti UN General Assembly, “Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women”, [A/65/38](#), Annex VI, Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its relationship with parliamentarians, str. 143.

subjekta, a ne državnih predstavnika. Ovo će često učiniti nužnim zakonodavno (npr. odredbi kojim se inkriminira ubistvo i mučenje), upravno (kao što je usvajanje okolišnih odredbi kojima se ljudi štite od teškog zagađenja) i proceduralno djelovanje (posebno efikasne istrage o kršenju ljudskih prava i dovođenje počinilaca pred lice pravde). Ove pozitivne obaveze treba da ispunе sve institucije državne vlasti- uključujući i parlament.¹²

Donošenje zakona radi jačanja zaštite protiv rodno zasnovanog nasilja

U cilju usklađivanja zakonodavstva sa Konvencijom Vijeća Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (CETS No. 210, tzv "Istanbulskoj konvenciji"), Njemačka je izmijenila zakon koji se odnosi na seksualne prestupe. U julu 2016. godine, njemački Bundestag je jednoglasno usvojio **zakon** koji je kodificirao princip poznat kao "Ne znači ne", kojim je svaki nesaglasni seksualni čin postao zakonski kažnjiv. Novi zakon je dobio široku podršku kao značajan korak u jačanju zaštite žena protiv rodno zasnovanog nasilja. Njemačka je ratificirala Istanbulsku konvenciju 12. oktobra 2017. godine.

Potreba za izradom čvrstog zakonodavnog okvira koji omogućava državnim organima vlasti da ispunjavaju pozitivne obaveze u oblasti ljudskih prava podcrtava važnost odlučne parlamentarne akcije. Obzirom na primarnu ulogu u izradi zakona, svi parlamentarci treba da daju svoj glas onima koji su prepoznali i naglasili njihovu ulogu u tome da postanu garanti ljudskih prava. Naredno poglavlje istražuje instrumente i funkcije koje parlamentarci mogu koristiti kako bi mogli ispuniti svoje obaveze u oblasti ljudskih prava.

12 Za detaljniju kvalifikaciju različitih vrsta pozitivnih obaveza koje je Sud prepoznao, vidi Laurens Lavrysen (2016). *Human rights in a positive state: rethinking the relationship between positive and negative obligations under the European Convention on Human Rights*, Cambridge, Intersentia.



Poglavlje 3

Šta parlamentarci treba da urade da bi ispunili svoje obaveze u oblasti ljudskih prava?

”Parlamentarci mogu da preuzmu mnogo aktivniju ulogu u pozivanju svojih vlada na odgovornost za provođenje sudskih odluka osnivanjem posebnih revizijskih komisija, javnih rasprava, doznačavanjem sredstava za provođenje mjera i predlaganjem relevantnog zakonodavstva.

Nils Muižnieks, bivši Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope¹³

O bzirom da parlamentarci zajedno sa izvršnom i pravosudnom vlašću dijele obavezu zaštite i ostvarivanja ljudskih prava, postavlja se pitanje kako parlamentarci treba da ispunjavaju svoju odgovornost. Ovo poglavlje ispituje različite funkcije parlamenata u oblasti ljudskih prava kao zakonodavaca i ključnog tijela koje nadzire izvršnu vlast u pitanjima koja se odnose na ljudska prava i vladavinu prava (3.1). Pored toga, raspravlja o tome šta parlamentarci treba da zahtijevaju od izvršne vlasti kako bi im omogućila da izvršavaju svoje zakonodavne i nadzorne obaveze na djelotvoran način. (3.2.).

¹³ Council of Europe, *Annual activity report 2016* by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Doc. [CommDH\(2017\)3](#), 6. april 2017, strana 8.

Treba naglasiti da je sadržaj ovog poglavlja važan za sve parlamentarce, pošto svi imaju obavezu da štite i ostvaruju ljudska prava, iako, kao što se navodi u Poglavlju 4, posebni zadaci mogu biti dati odborima za ljudska prava ili pod-odborima u okviru parlamenta.

3.1. Zadaci parlamentaraca koji se odnose na ljudska prava

Parlamentarna skupština je utvrdila u [Rezoluciji 1823 \(2011\)](#) niz zadataka koje parlamentarci treba da obave kao garanti ljudskih prava. To uključuje zadatke koji mogu spriječiti kršenje ljudskih prava, kao što je sistematična provjera usklađenosti nacrtu zakona sa standardima Konvencije, i one kojima se osigurava strogi nadzor nad izvršnim i upravnim tijelima u pogledu primjene normi za ljudska prava i presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Kao što je Skupština naglasila u [Rezoluciji 2178 \(2017\)](#), imajući u vidu budžetske implikacije za podršku ljudskim pravima, glavno sredstvo koje omogućava parlamentima da izvrše svoje zadatke o ljudskim pravima je doznačavanje adekvatnih sredstava radi usvajanja odgovarajućih mjera u cilju poštovanja, zaštite i ostvarenja prava za koje je država preuzela obavezu da ih osigura.

”Prije svega, [parlament] su zakonodavci, što znači da usvajaju zakone koji upravljaju društvom. To uključuje ratifikaciju i potvrđivanje ratifikacije međunarodnih ugovora i osiguravanje da norme koje su utvrđene u tim ugovorima budu prenesene u nacionalno pravo i primijenjene. Drugo, oni usvajaju budžet i utvrđuju prioritete nacionalne politike. Moraju osigurati dovoljna sredstva za ostvarivanje ljudskih prava, kao i njihovo adekvatno korištenje. Treće, oni nadziru djelovanje izvršne vlasti i drže je pod kontrolom kako bi osigurali da vlada, uprava i druga državna tijela ispunjavaju obaveze iz oblasti ljudskih prava. Četvrto, članovi parlamenta su predvodnici u formiranju mišljenja i mogu doprinijeti razvoju kulture ljudskih prava u svojim zemljama.

Christos Pourgourides, bivši izvijestilac PSVE o izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava¹⁴

14 “National parliaments: guarantors of human rights in Europe”, [Doc. 12636](#) (rapporteur: Mr Christos Pourgourides, Cyprus), stav 20.

Kontrola usklađenosti nacrtu zakona sa ljudskim pravima

Ključna funkcija parlamentaraca je sistematična kontrola nacrtu zakona radi njihove usklađenosti sa ljudskim pravima. To može biti zahtjevna funkcija, posebno kada se zakonodavni prijedlozi objavljuju u brzo promjenljivom rasporedu tako da ostavljaju malo vremena parlamentarnim tijelima za ljudska prava da razmotre implikacije za ljudska prava i izvijeste parlament o potrebnim amandmanima. Sam obim nacrtu zakona je također zahtjevan za parlamentarce, obzirom na vrijeme i ograničenja resursa.

Postoje dva načina da se ublaže ovi problemi. Prvo, parlamentarci treba da zahtijevaju od izvršne vlasti da prilaže detaljan memorandum o ljudskim pravima za svaki predloženi zakonski akt, uz objašnjenje zašto vlada smatra da je usklađen sa ljudskim pravima ili da podvuče svaku potencijalnu neusaglašenost. Ovo pitanje je detaljnije razmotreno u tački 3.2.

Drugo, parlamentarci mogu odlučiti da daju prioritet za detaljnu provjeru onih zakonodavnih prijedloga za koje smatraju da imaju najvažnije implikacije za ljudska prava i vladavinu prava.

Zakonodavna kontrola Zajedničkog odbora za ljudska prava Ujedinjenog Kraljevstva¹⁵

Zakonodavna kontrola Zajedničkog odbora za ljudska prava (ZOLJP) u Ujedinjenom Kraljevstvu ima za cilj da:

upozori oba Doma Parlamenta na situacije u kojima postoji rizik od usvajanja zakona na način koji je neusklađen sa pravima iz Konvencije, ili sa pravima iz drugih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima čija je potpisnik Ujedinjeno Kraljevstvo, kao i da obavijesti Parlament o drugim pitanjima ljudskih prava relevantnih za zakonodavstvo, uključujući da li je vjerovatno da će zakoni podržavati i štititi ljudska prava u Ujedinjenom Kraljevstvu, ili će takva prilika biti propuštena.

15 Joint Committee on Human Rights (2006), *The committee's future working practices*, Twenty-third report of Session 2005-06, stav 18-49.

U ranijim godinama, ZOLJP je nastojao da provjerava sve zakonodavne prijedloge radi implikacija za ljudska prava i usaglašenost. Međutim, odbor je odlučio 2006. godine da odredi kao prioritetne one zakonodavne prijedloge za koje postoji vjerovatnoća da će otvoriti značajna pitanja o ljudskim pravima, s ciljem da se poboljša mogućnost pristupa, pravovremenost i cjelokupna vrijednost rada na zakonodavnom nadzoru. ZOLJP-ovi pravni savjetnici ispituju sve mjere koje se najavljuju u vladinom godišnjim zakonodavnom programu i savjetuju odbor o tome koja od tih mjera najvjerovatnije može pokrenuti pitanja vezana za ljudska prava na osnovu sljedećih primarnih kriterija:

- koliko je važno pravo na koje ta mjera utiče?
- koliko je ozbiljno miješanje?
- koliko su jaki argumenti za miješanje?
- koji broj ljudi će najvjerovatnije biti pogođen?
- koliko su ranjivi pogođeni ljudi?
- u kojoj mjeri su uključene najvažnije pozitivne obaveze države?

Članovi ZOLJP-a uzimaju u obzir ovaj savjet u odlučivanju o tome koje će zakonodavne prijedloge detaljno nadgledati i o tome izvještavati Parlament. Potom odbor objavljuje svoje prioritete u okviru zakonodavne kontrole na sjednici i poziva na dostavljanje dokaza u vezi sa ovim pitanjima.

Odgovor na presude o ljudskim pravima

”Nacionalni parlament mogu i treba da smatraju vlade odgovornim za neadekvatnu ili sporu primjenu presuda Suda u Strasbouru, na primjer, vođenjem debata i javnih rasprava i postavljanjem poslaničkih pitanja. Ali prije svega, treba da utiču na pravac i prioritet zakonodavnih inicijativa i – kako je to primjereno – odobravaju sredstva koja su potrebna za osiguravanje provođenje standarda Konvencije.

*Anne Brasseur, bivša predsjednica Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope*¹⁶

16 Council of Europe, Directorate General of Human Rights and Rule of Law, “Implementation of the European Convention on Human Rights: our shared responsibility”, konferencija na visokom nivou organizirana u Briselu, Belgija 26-27. marta 2015. tokom belgijskog predsjedavanja Komitetom ministara Vijeća Evrope, [uvodno obraćanje](#) Anne Brasseur, strana 21-22.

Usvajanje zakona koji daju efekt presudama o ljudskim pravima

Kada se utvrdi da je osnova kršenja ljudskih prava manjkavost zakona, parlamentarci imaju nezamjenjivu ulogu u zakonodavnom radu na ispravljanju grešaka koje su dovele do kršenja prava. Ovo je posebno važno kada se radi o tome da dati zakon može dovesti do višestrukih podnesaka Sudu.

Francuska : usvajanje zakona radi dekriminalizacije uvreda protiv predsjednika države

U skladu sa predmetom *Eon protiv Francuske* (Podnesak br. 26118/10, presuda od 14. marta 2013.), kojom je utvrđeno kršenje prava političkog aktiviste na slobodu izražavanja prema članu 10 Konvencije je je krivično gonjen radi uvrede predsjednika zbog nošenja plakata sa satiričnim sadržajem. Francuski parlament je ukinuo krivično djelo vrijeđanja šefa države. Danas predsjednik uživa ista prava zaštite protiv клевете i kritike kao i ministri i članovi parlamenta. Međutim, postupak povodom клевете može biti pokrenut samo od strane osobe na koju se odnosi, a ne od strane tužioca.¹⁷

Grčka : usvajanje zakona radi pravnog priznavanja istospolnih parova

U decembru 2015.godine, Grčki parlament je usvojio novi zakon o građanskom partnerstvu koji dozvoljava istospolnim parovima da sklapaju građansko partnerstvo, te na taj način stiču pravno priznanje i neka proširena prava, kao što je pravo naslijeđivanja istospolnih parova. Ovaj zakon je korigovao situaciju kada su istospolni parovi bili isključeni iz opsega ranijeg zakona koji je utvrdio formu registriranog partnerstva, ali samo za heteroseksualne parove. Sud je zaključio da to predstavlja diskriminaciju u predmetu *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [GC] (Podnesak br. 29381/09 and 32684/09, Grand Chamber judgment of 7 November 2013).¹⁸

Nadzor nad izvršenjem presuda

Nadzor nad izvršenjem – ili odsustvom izvršenja u pitanjima ljudskih prava – je glavna funkcija parlamenata. Parlamentarna skupština je posebno apelo-

¹⁷ Vidjeti Council of Europe, *Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples* (note 3), strana 13 -the PACE information document.

¹⁸ Ibid., strana 17.

vala na parlamentarce da vrše nadzor nad koracima koje nadležne nacionalne vlasti čine na provođenju negativnih odluka Suda ([Rezolucija 1823 \(2011\)](#)).

Neka parlamentarna tijela za ljudska prava su ustanovila sistematične metode za nadzor nad odgovorima na presude izvršnih tijela, što može uključivati pozive za dostavljanje dokaza i izvještavanje parlamenta o primjerenom i blagovremenom izvršenju.

Vlade treba da olakšavaju ovu veoma važnu zadaću o ljudskim pravima parlamenta na način da redovno i pravovremeno, podijele informacije sa parlamentom- posebno, (najmanje) jednom godišnje da dostavljaju parlamentu izvještaj o ranijim odgovorima na presude u pitanjima ljudskih prava, kao i da podijele akcione planove i akcione izvještaje u isto vrijeme kada se dostavljaju i Komitetu ministara, kao što se navodi u tački 3.2.

Nadzor nad izvršenjem presuda – primjer iz Litvanije¹⁹

U Litvaniji, još od 2010. godine, Odbor *Seimas-a* (parlamenta) za zakone i njihovo provođenje održava produžene sastanke dva puta godišnje kako bi raspravljao o izvršenju presuda Suda. Ovu vrstu nadzora također vrši i Odbor za ljudska prava *Seimas-a* kojem vladini predstavnici podnose godišni izvještaj. Od 2016. godine učešće *Seimasa* u procesu izvršenja odluka je institucionalizirano. Predsjedavajući Odbora za zakone i njihovo provođenje registrirao je zakon koji dopunjava Status *Seimas-a* sa odredbama koje utvrđuju da je jedna od aktivnosti nadzor nad izvršenjem presuda Suda.

Nadzor nad izvršenjem presuda protiv Ujedinjenog Kraljevstva²⁰

Kao dio redovnog nadzora nad izvršenjem presuda Suda, ZOLJP sarađuje sa drugim ustanovama i organima za ljudska prava. Konkretni primjer je povezanost ZOLJP-a sa Nezavisnim revizorom za zakonodavstvo o terorizmu (Nezavisni revizor) u kontroli odgovora vlade u predmetu [Gillan and Quintond protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#) (Podnesak br. 4158/05, 12. januar

19 Steering Committee for Human Rights (CDDH), "Guide to good practice on the implementation of Recommendation (2008)2 of the Committee of Ministers on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights" (as adopted by the CDDH at its 87th meeting, 6-9 juna 2017.), [CDDH\(2017\)R87 Addendum I](#), 13.juli 2017, stav 97 iv.

20 Vidjeti Alice Donald and Philip Leach (2016). *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, strana 234-35.

2010.) koji se odnosi na korištenje ovlasti radi zaustavljanja i pretresa pojedinaca bez razumne sumnje prema Zakonu o terorizmu iz 2000.god. Sud je utvrdio da zakon ne sadrži dovoljne zaštitne mehanizme kojim bi ograničavao široke ovlasti date izvršnoj vlasti, i time krši pravo na poštovanje privatnog života prema članu 8 Konvencije. Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je zamijenila odredbe koje povređuju ova prava sa novim, kojim su ovlasti više ograničene; međutim, ZOLJP i Nezavisni revizor su podnijeli izvještaj parlamentu sa preporukama daljnje reforme jer diskrecione ovlasti dužnosnika su bile preširoke da bi se otklonila opasnost proizvoljnosti. 2012. godine izvršene su dodatne izmjene kako bi se odstranila zabrinutost koju su izrazili ZOLJP i Nezavisni revizor.

Nadzor presuda protiv drugih sudova

Parlamentarna skupština je naznačila da parlamentarci treba da nadziru ne samo presude protiv svojih vlastitih država, već također i presude protiv drugih država, s ciljem da utvrde da li postoje isti problemi u njihovim zakonima i politikama, te da shodno tome preduzmu mjere da se oni otklone. U tim nastojanjima, parlamentarci treba da uvažavaju ono što je poznato kao interpretativni autoritet Suda (vidjeti 2.1).

U praksi, parlamentarci se oslanjaju na izvršnu vlast u pogledu nadzora i izvještavanja o sudskoj praksi drugih država, jer parlamentarci koji su pod velikim pritiskom nemaju dovoljne kapacitete da preduzimaju neizbježno složene i vremenski zahtjevne poduhvate. Vlade Nizozemske, Njemačke i Švicarske redovno izvještavaju svoje parlamente o presudama protiv drugih država koje imaju implikacije za domaći pravni poredak (vidjeti 3.2). Bez obzira na ovo, Parlamentarna skupština zahtijeva da parlamentarna tijela moraju izričito priznati interpretativni autoritet Suda- i kontrolirati adekvatnost izvršnog sistema vlasti za nadzor nad presudama protiv drugih država i izvještavati parlament o svakoj presudi od značaja za dati nacionalni kontekst.

Preduzimanje proaktivnih koraka za borbu protiv trgovine ljudima

Primjer kako parlamenti mijenjaju zakone u reagovanju na presude protiv drugih država možemo vidjeti u predmetu *Siliadin protiv Francuske* (Podnesak br. 73316/01, 26.juli 2005.) i *C.N. i V. protiv Francuske* (Podnesak br. 67724/09, 11.oktobar 2012). U ovim slučajevima, Evropski sud za

Ljudska prava je smatrao da Francuska nije ispunila svoje pozitivne obaveze i osigurala konkretnu i djelotvornu zaštitu podnosiocima predstavke, koji su bile ranjivi strani maloljetnici protiv prisilnog rada kao slugu u domaćinstvu. U odgovoru na ove presude, neki parlamenti država članica Vijeća Evrope- među njima i parlament Ujedinjenog Kraljevstva – usvojili su zakone kojim su pojačali zaštitu protiv trgovine ljudima u svrhu radnog izrabljivanja.

Pregovaranje, ratifikacija i primjena ostalih ugovora o ljudskim pravima

U većini zemalja, parlamentarna saglasnost je nezamjenjljiva za državu kako bi mogla da pristupi ili ratificira regionalni ili međunarodni ugovor o ljudskim pravima. Stoga je učešće parlamenata ključno u oblikovanju obaveza o ljudskim pravima koje država preuzima i obavezuje se da će poštovati. Parlamentarna skupština i Među-parlamentarna unija su pozvale na veće učešće nacionalnih parlamentaraca u pregovaranju o regionalnim i međunarodnim instrumentima ljudskih prava, obzirom na to da sa vremenom oni moraju usvajati relevantno zakonodavstvo i osigurati njegovo provođenje.²¹

Parlamentarci treba da interveniraju znatno prije faze ratifikacije i učestvuju, zajedno sa predstavnicima vlade, u izradi nacрта novih instrumenata u okviru međunarodnih savjetodavnih tijela. Oni trebaju također, u ovom kontekstu, pomno ispitati svaku (predloženu) rezervu ili interpretativnu deklaraciju koja se odnosi na međunarodni sporazum i redovno provjeravati da li je (još) uvijek opravdana.²²

U okviru Vijeća Evrope, članovi Parlamentarne skupštine su direktno uključeni u oblikovanje supstance instrumenata ljudskih prava. Odbor za pravne poslove i ljudska prava, praktično "pravni savjetnik" Skupštine, dobiva redovno zahtjeve od Komiteta ministara da pripremi mišljenje o nacrtima ugovora.

21 [Doc 12636](#) (bilješka 14), stav 31-32; Inter-Parliamentary Union (2016), *Human Rights – Handbook for parliamentarians No. 26*, Geneva, IPU/UN Office of the High Commissioner for Human Rights, strana 95-96.

22 Rezerva je vid opreza države koja prihvata ugovor: država daje unilateralnu izjavu kada potpisuje, ratificira, prihvata, odobrava ili pristupa ugovoru, ali pri tome namjerava izostaviti ili modificirati pravno dejstvo određenih odredbi ugovora u njegovom izvršenju u državi. Interpretativna deklaracija, za razliku od rezerve, ne implicira isključenje ili modifikaciju pravnog učinka sporazuma, već samo doprinosi boljem objašnjenju pojedinih odredbi ili cijelokupnog ugovora.

Na taj način Odbor prenosi glas nacionalnih parlamentaraca tokom pregovora, tj. istih onih koji čiji je zadatak da usvajaju provedbene zakone, i više od toga, da nadziru poštovanje ugovora od strane države provjeravanjem (nacrt) zakona radi njihove usklađenosti sa standardima utjelovljenim u ugovoru; provjeravaju izvještaje vlade o tijelima koja su zadužena za nadzor različitih instrumenata; kao i pratiti preporuke koje daju takva nadzorna tijela.

Učešće Parlamenta u izradi i primjeni Istambulske konvencije

Historijska pozadina Konvencije Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici ("Istambulska konvencija") predstavlja izvrstan primjer intenzivnog parlamentarnog učešća u izradi i promoviranju međunarodnog ugovora. Parlamentarna skupština je već dugo vremena snažno zagovarala rodnu jednakost i borila se protiv rodno zasnovanog nasilja. "Mreža parlamentaraca u kontaktu" predstavlja značajan doprinos kampanji Vijeća Evrope 'Zaustavimo nasilje nad ženama (2006-2008)', tokom koje je Skupština izričito zatražila (u [Rezoluciji 1635](#) i [Preporukama 1847 \(2008\)](#)) usvajanje pravno obavezujućih evropskih standarda u borbi prvi nasilja nad ženama.²³ Parlamentarci su podigli svijest o ovom pitanju, *inter alia*, organiziranjem parlamentarnih debata i rasprava o nasilju nad ženama, kao i objavljivanjem javnih saopštenja. Skupština je također bila zastupljena tokom sastanaka Ad hoc odbora za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (CAHVIO, eng. akronim) koji je ustanovo Komitet ministara 2008.godine sa zadatkom da izrade nacrt Istambulske konvencije. Nakon što je Konvencija otvorena za potpisivanje 2011. godine, članovi Parlamentarne mreže za žene oslobođene nasilja su zagovarali, u okviru svojih parlamenata, potpisivanje, ratifikaciju i djelotvornu primjenu Istambulske konvencije.

23 Vidjeti također, Council of Europe, "[Explanatory report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence](#)"; Letizia Seminara (2014) "The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence", in T. Natoli (ed.), *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Naples, Editoriale Scientifica, 1487-1503, strana 1488; i Dubravka Šimonović (2014) "Global and regional standards on violence against women: the evolution and synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions", *Human Rights Quarterly*, tom 36(3), str. 590-606, strana 603.

Nadalje, Istambulska konvencija je prvi i jedini međunarodni dokument kojim se utvrđuje parlamentarno učešće u proceduri nadzora. Ovaj nadzor se odvija dvojako : na nacionalnom nivou, parlamenti učestvuju u nadzoru nad mjerama koje se preduzimaju radi primjene Konvencije; na nivou Vijeća Evrope, Parlamentarna skupština je pozvana da redovno procjenjuje Konvenciju.

Istraživanje problema o ljudskim pravima

Parlamentarci su dobro pozicionirani da vode istrage o aktuelnim pitanjima ljudskih prava kada postoji zabrinutost u pogledu toga da li država poštuje nacionalne ili međunarodne obaveze o ljudskim pravima. Na ovaj način, parlamentarci mogu "sastavljati dnevni red" o pitanjima ljudskih prava u svojim državama.

Parlamentarci, i posebno parlamentarna tijela za ljudska prava, treba da razviju metodologiju za odabir tema za istraživanje kako bi osigurali da vode istrage samo u onim slučajevima kada su posebno dobro pozicionirani da daju značajan doprinos prikupljanju dokaza ili podizanju svijesti javnosti o nekom pitanju, uzimajući u obzir rad drugih parlamentarnih odbora i tijela kao što su nacionalni instituti za ljudska prava (NILJP), nevladine organizacije (NVO) i međunarodne organizacije.

Vođenje istraga u Parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva

Zajednički odbor za ljudska prava redovno vodi istrage o temama po vlastitom izboru. Odabir tema zavisi od drugih aktivnosti ZOLJP- a, kao što je zakonodavni nadzor, presude o ljudskim pravima, nadzor ugovora, pored vođenja konsultacija sa civilnim društvom i interesnim grupama. Prema bivšem glavnom pravnom savjetniku odbora, Murray Huntu, istrage su "vježbe u procjeni u kojoj mjeri Ujedinjeno Kraljevstvo poštuje relevantne obaveze o ljudskim pravima u određenoj oblasti politika, i utvrđivanje šta je potrebno učiniti kako bi se poštovali relevantni minimalni standardi, odnosno ispunile pozitivne obaveze koje je država preuzela."²⁴

24 Murray Hunt (2013). "The Joint Committee on Human Rights", in A. Horne, G. Drewry and D. Oliver (eds), *Parliament and the law*, Oxford, Hart Publishing, strana 241.

Tokom ispitivanja, odbor prikuplja dokaze putem saslušanja svjedoka i obavljanja posjeta. Usmeni i pisani dokazi se objavljuju na web stranici ZOLJP-a. Na primjer, u periodu 2015-15, ZOLJP je vodio istragu o vladinoj politici korištenju dronova za ciljano ubijanje, procjenjujući da je ta politika, *inter alia*, u skladu da obavezom države prema međunarodnom pravu, uključujući Konvenciju.²⁵ Pored drugih preporuka, odbor je urgirao da vlada objasni pravni osnov politike koja podrazumijeva korištenje ubitačne sile u inostranstvu protiv osumnjičenih terorista, čak i izvan zona oružanih sukoba, kao posljednje rješenje, ukoliko se ispune određeni uslovi. Pravovremenost ove istrage je bila očigledna jer je približno u isto vrijeme korištenje dronova za ciljano ubijanje bila tema [izvještaja](#) Skupštine (vidjeti [Rezoluciju 2051 \(2015\)](#) i [Preporuku 2069 \(2015\)](#)).

3.2. Kako izvršna vlast može omogućiti parlamentarcima da obavljaju svoje zadatke o ljudskim pravima

Premda se obaveze o ljudskim pravima dotiču svih segmenata države, vlade predstavljaju države u regionalnim i međunarodnim tijelima za ljudska prava. To znači da su vlade praktično "vratari" informacija. Shodno tome, parlamentarci treba da izdaju detaljne smjernice za izvršne vlasti o tome kako namjeravaju da ispunjavaju svoje obaveze u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava- i posebno šta zahtijevaju od izvršene vlasti da bi mogli da obavljaju svoju nadzornu ulogu.

Vijeće Evrope je zatražilo od vlada da olakšaju rad parlamenta na različite načine.²⁶ To se prvenstveno odnosi na imperativni zahtjev da vlade olakšaju parlamentarnu kontrolu nad usklađenošću predloženih zakona sa ljudskim pravima, kao i redovno izvještavaju parlamenta o provođenju presuda o ljudskim pravima. Na ovaj način, vlade mogu uključiti parlamente u transparentan dijalog o izvršenju presuda, odražavajući time njihovu zajedničku odgovornost za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava.

25 Joint Committee on Human Rights (2016), [The Government's policy on the use of drones for targeted killing](#), Second report of session 2015-16.

26 Vidjeti Sigh-level conference: "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility", [Brussels Declaration](#), 27. mart 2015, stav B.2.a, B.2.h, B.2.f, B.2.j; PACE [Resolution 1823 \(2011\)](#) (bilješka 4), Dodatak, stav 1.

Omogućavanje parlamentarne kontrole zakonodavstva

Kao što je primijećeno u tački 3.1., ključna funkcija parlamenata je sistematična kontrola vladinih prijedloga zakona radi usklađenosti sa ljudskim pravima. Jedan od važnih faktora u procesu zakonodavnog nadzora je kvalitet informacija koje dostavlja vlada, i koje bi trebale da objasne zašto vlada smatra da je neki zakon usklađen sa ljudskim pravima, ili u izuzetnim okolnostima, zašto se potvrđuje da neki zakon nije usklađen sa ljudskim pravima, ali ipak želi da zakon bude pušten u proceduru. Smatra se da je kvalitet informacija koje vlade dostavljaju "pojedinačno najvažniji faktor" koji determinira djelotvornost rada na zakonodavnoj kontroli ZOLJP-a.²⁷

Parlamenti, i posebno odbori za ljudska prava, treba stoga da nastoje da uspostave praksu da izvršna vlast dostavlja detaljan memorandum o ljudskim pravima uz svaki predloženi zakonski akt. Ova praksa ima dodatnu prednost "*mainstreaming-a*" [*usmjeravanja u glavne tokove*] pitanja o ljudskim pravima izvršnih organa vlasti, jer ministri i državni službenici postaju svjesni da zakonodavni prijedlozi moraju biti podvrgnuti detaljnoj parlamentarnog kontroli u pogledu usklađenosti sa ljudskim pravima, te da će stoga vjerovatno proći pravosudno kontrolu ukoliko joj budu podvrgnuti u budućnosti.²⁸

Izveštavanje i razmjena informacija sa parlamentarcima

Godišnji izvještaji

U pogledu sistematskog izveštavanja parlamenta od strane izvršne vlasti, obično se sastoji od godišnjeg izvještaja – koje priprema nadležno ministarstvo (obično ministarstvo pravde ili vanjskih poslova) ili vladin zastupnik (agent) o negativnim presudama Suda i koracima koje izvršne vlasti treba da preduzmu radi provođenja presuda.

Određeni oblici izveštavanja postoje, između ostalih država, u Belgiji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Češkoj Republici, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Latviji, Litvaniji, Crnoj Gori, Nizozemskoj, Poljskoj, Rumuniji, Slovačkoj, Republici Slovačkoj, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.²⁹

27 Murray Hunt, "The Joint Committee on Human Rights" (note 24, strana 229).

28 Brian Chang and Graeme Ramshaw (2016). *Strengthening parliamentary capacity for the protection and realisation of human rights: synthesis report*, London, Westminster Foundation for Democracy, strana 16.

29 CDDH, "Guide to good practice" (bilješka 19), stav 93; and Parliamentary Project Support Division (PPSD), Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms – Background memorandum", Doc. [PPSD \(2016\) 19](#), 2. novembar 2016, odjeljak 2.

Hrvatska³⁰

2013. godine vladin zastupnik (agent) je pozvan da dostavi parlamentu izvještaj o zastupanju Republike Hrvatske u postupcima pred Sudom i izvršenju presuda. Parlament je primio prvi izvještaj u oktobru 2013. godine, a prema novim propisima, vladin zastupnik mora izvještavati najmanje jednom godišnje hrvatsku vladu i parlament.

Ujedinjeno Kraljevstvo

Vlada je u 2011. godini pokrenula izdavanje godišnjeg izvještaja o postupanju sa presudama o ljudskim pravima kao što je i zahtijevao Zajednički odbor za ljudska prava još od 2008.godine.³¹

U pogledu suda, izvještaj sadrži odjeljke o općem pristupu Ujedinjenog Kraljevstva u provođenju odluka iz Strasbura i ažurirane informacije o izvršenju specifičnih presuda. 2015.godine, ZOLJP je preporučio parlamentu da ovaj izvještaj treba da poprimi oblik šireg izvještaja o ljudskim pravima parlamentu, i da obuhvati pored postupanja po presudama o ljudskim pravima i izvještaje Ujedinjenog Kraljevstva UN-ovim tijelima za nadzor ugovora i širi kontekst razvoja ljudskih prava.³²

Pored toga, godišnji izvještaji bi trebali u optimalnom slučaju da utvrde presude protiv drugih država koje imaju implikacije na zakone i politiku u domaćem kontekstu, kao što je slučaj u Češkoj Republici, Njemačkoj i Nizozemskoj.

Njemačka

Njemački ministar pravde podnosi godišnji izvještaj o presudama Suda još od 2004. godine Odboru za ljudska prava i humanitarnu pomoć i

30 ,PPSD, "The role of parliaments in implementing ECHR standards" (bilješka 29), strana 8.

31 Za najnovije informacije, vidjeti Ministarstvo pravde V. B, UK Ministry of Justice (2016), *Responding to human rights judgments – Report to the Joint Committee on Human Rights on the government's response to human rights judgments 2014-16*.

32 JCHR, *Responding to human rights judgments* (bilješka 31), 11. mart 2015, stav 6.8.

Odboru za pravne poslove i zaštitu potrošača.³³ U početku, izvještaj je obuhvatao presude i odluke protiv Njemačke.

Od 2007. godine, izvještaji su obuhvatali i izvršenje presuda. Nakon 2010. godine, uveden je i poseban godišnji izvještaj koji obuhvata presude protiv drugih država, sa potencijalnim implikacijama za Njemačku.³⁴ Ne postoji formalna parlamentarna procedura kao odgovor na ove izvještaje. Parlamentarni odbori mogu staviti ovo pitanje na dnevni red radi rasprave (premda se to ne radi rutinski) i mogu pozvati državne predstavnike radi pružanja odgovora.

Nizozemska

U Nizozemskoj je izvještaj vlade o negativnim presudama prvi put iniciran 1996. godine na zahtjev Zastupničkog doma Nizozemske. Od 2006. godine, izvještaj sadrži informacije o izvršenju a od 2009., godine i informacije o presudama trećim zemljama koje imaju direktne implikacije za nizozemske zakone ili politike. Od 2010. godine izvještaj sadrži i obrazložene odluke Suda o neprihvatljivosti u pogledu nizozemskih predmeta. Od 2013. godine, izvještaj pokriva širi kontekst u koju su uključeni svi postupci o ljudskim pravima koji se odnose na Nizozemsku, uključujući i Evropski komitet za socijalna prava i tijela UN-a za ugovore.³⁵

Godišnji izvještaji nisu dovoljno česti da bi omogućili parlamentu da utiču na to da izvršna vlast odgovori na presude u "stvarnom vremenu": međutim, ovi mehanizmi izvještavanja nude nekoliko značajnih prednosti:

- redovno izvještavanje izvršne vlasti stvara **javnu evidenciju** o odgovoru države na presude o ljudskim pravima, te se o tome obavještavaju ne

33 Za najnovije, vidjeti Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (undated), ["Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2016."](#)

34 Za najnovije, vidjeti Christoph Grabenwarter with Anna Katharina Struth and Markus Vašek (undated), ["Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2016"](#).

35 Za najnovije, vidjeti Ministry of Foreign Affairs (International Law Division) (2017), [Rapportage 2016: Internationale Menschenrechtenprocedures](#).

samo parlament, već i druga tijela kao što su institucije za ljudska prava (NILJP) i civilno društvo;

- ▶ mehanizmi izvještavanja mogu podstaknuti vlade da **sistematiziraju koordinaciju u okviru izvršne grane vlasti**, i na taj način uvećaju efikasnost procesa izvršenja. Taj proces može također naglasiti probleme koji se javljaju, na primjer, kada vladin agent nema "politički status" potreban da izvrši uticaj ili pribavi informacije od ministarstava;
- ▶ samo **očekivanje kontrole** može mobilizirati izvršne organe vlasti da djeluju kako bi spriječili kritike iz parlamenta ili šire javnosti; i
- ▶ srednjoročno i dugoročno redovno izvještavanje izvršnih organa vlasti može imati pozitivan efekt na normalizaciju procesa izvršenja i **spriječiti da postane pretjerano ispolitiziran**.

Upravo iz ovih razloga i u skladu sa pozivom Parlamentarne skupštine, nacionalni parlamenti treba da zahtijevaju takvo redovno izvještavanje izvršnih organa vlasti ukoliko do sada nije ustanovljeno.

Razmjena akcionih planova i izvještaja

Akzione planove i izvještaje je ustanovio Komitet ministara 2004. godine i oni su ugrađeni u proces nadzora od 2009. godine. Prema standardima i unaprijeđenim procedurama nadzora Komiteta ministara,³⁶ od država se zahtijeva da dostave akcioni plan ili izvještaj nakon negativne presude u roku od šest mjeseci od datuma kada presuda postane konačna.³⁷

Briselska deklaracija opisuje akzione planove i izvještaje kao glavne instrumente u dijalogu između Komiteta ministara i država, koji također mogu doprinijeti unapređenju dijaloga sa drugim akterima, uključujući nacionalne parlamente. Nakon dostavljanja Komitetu ministara, akcioni planovi i izvještaji postaju javni dokumenti, koji su dostupni u bazi podataka **HUDOX-EXEC**. Štaviše, oni se mogu smatrati radnim dokumentima, koji se mogu revidirati ili ažurirati zavisno od procesa provedbe. Kada je to prikladno, akcioni planovi i izvještaji treba da upućuju na svako parlamentarnog učešće u izvršenju presuda. Na taj način Komitet ministara ima stalni uvid u parlamentarnu dimenziju rada.

36 Komitet ministara, prilikom nadzora nad izvršenjem presuda Suda, usvaja "dvostruku proceduru", zavisno od nivoa prioriteta, vidjeti <https://goo.gl/fG4fgk>.

37 Presuda postaje konačna tri mjeseca nakon što je donose sudsko vijeće sastavljeno od sedam sudija Suda, osim ako se izuzetno upućuje na Veliko vijeće čije presude postaju automatski konačne. Veliko vijeće se sastoji od 17 sudija, presuđuje u predmetima koji se odnose na ozbiljna pitanja tumačenja ili primjene Konvencije od opće važnosti.

Još uvijek nije postala običajna praksa da izvršna tijela dostavljaju akcijske planove i izvještaje parlamentu u isto vrijeme kada se dostavljaju Komitetu ministara kako bi parlamentarno osoblje moglo da ih pregleda i skrene pažnju članovima parlamenta na akcijske planove ili izvještaje koji zahtijevaju veću kontrolu.

Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo predstavljaju rijetke primjere gdje se za pravo spomenuto uglavnom ostvaruje.³⁸ Ovu praksu treba podsticati, pošto redovna parlamentarna kontrola akcionih planova i izvještaja ne bi samo olakšala pravovremeni nadzor na djelovanjem izvršne vlasti, već bi mogla donijeti prednost stimuliranja izvršne vlasti da poboljša kvalitet i pravovremenost akcionih planova i izvještaja na samom početku.

Sažetci, prevod i distribucija presuda i drugih ključnih dokumenata

Briselska deklaracija poziva vlade da podržavaju dostupnost presuda Suda, akcionih planova i izvještaja, kao i odluka i rezolucija Komiteta ministara, putem:

- ▶ objave publikacija i njihove distribucije relevantnim akterima (posebno izvršnoj vlasti, parlamentima i sudovima, i također kada je to primjereno, nacionalnim institucijama za ljudska prava i predstavnicima civilnog društva), kako bi bili što više uključeni u proces izvršenja odluka; i
- ▶ prevođenja i sažimanja relevantnih dokumenata, uključujući značajne presuda Suda, prema potrebi.

Pored toga, objavljivanje i distribucija presuda, u najvećem broju predmeta, predstavlja zahtjev koji je sadržan u općim mjerama koje je naznačio Sud.

Poštovanje interpretativnog autoriteta Suda (vidjeti 2. 1), također implicira da vlade treba da selektivno sažimaju/ili prevode presude protiv drugih država koje imaju implikacije za njihov vlastiti pravni poredak.

Parlamenti treba da vrše kontrolu kako bi osigurali da izvršna vlast djeluje kada je to neophodno.

Distribucija presuda Suda

Neki nacionalni sistemi također utvrđuju kako presude Suda treba da budu distribuirane; npr. u Ukrajini postoji zakonski uslov da vladin

38 CDDH, "Guide to good practice" (bilješka 19), strana 99.

agent/zastupnik dostavlja sažetak presuda protiv Ukrajine radi objavljivanje u dvije službene novine, kao i da osigura cjeloviti prevod presuda za ombudsmena, (parlamentarni odbor za ljudska prava), državna tijela, i druge osobe koje su njima direktno pogođene. Nekoliko država omogućava da (prevodi) presuda Suda budu dostupni *online* na primjer, na web stranici vladinog agenta ili relevantnog ministarstva, ili pravosudnog intraneta, ili na web stranicama sudova najviše instance. Belgija, Češka Republika i Španija su uspostavile baze podataka online sa pretraživačem koji omogućava ciljanu pretragu predmeta u sudskoj praksi.³⁹ Jedan broj presuda je preveden na neslužbene jezike i dostupni su u bazi podataka HUDOC.⁴⁰

3.3. Učiniti da podijeljena odgovornost za ljudska prava postane realnost

Kao što je napomenuto u poglavlju 1, odgovornost za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava imaju sve tri grane vlasti-izvršna, zakonodavna i pravosudna. Države su ustanovile različite načine davanja pravne ili institucionalne forme ovim odgovornostima kako bi osigurale da ih različita tijela prepoznaju i uvažavaju, kao i da strukture i procesi za ostvarivanje ljudskih prava ne budu podložni slabljenju ili suočeni sa izazovima.

Unošenje uloge parlamentaraca o ljudskim pravima u zakon

Parlamenti mogu doprinositi provođenju standarda o ljudskim pravima usvajanjem zakona koji sadrže ovlasti i dužnosti svih grana države- izvršne, zakonodavne i pravosudne- sa odgovornošću da se osigura poštovanje presuda Suda. Takvo zakonodavstvo treba da objasni kako će se primjenjivati regionalne i međunarodne konvencije o ljudskim pravima u okviru domaćeg pravnog poretka. Zemlje kao Italija, "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija", Rumunija i Ukrajina već imaju takvo zakonodavstvo.⁴¹

39 CDDH, "Guide to good practice" (bilješka 19), stav 105. Češka baza podataka je dostupna na: <https://goo.gl/a3UUia>.

40 Web stranica Suda nudi seriju linkova za vanjsku zbirku prevoda sudske prakse vezane za Konvenciju.

41 Vidjeti PPSD, "The role of parliaments in implementing ECHR standards" (bilješka 29), strana 10-11.

Samo postojanje zakonodavnog okvira ne garantira nužno nesmetano provođenje presuda o ljudskim pravima. Ni Parlamentarna skupština ni Komitet ministara nisu postavili kao svoj prioritet usvajanje zakona koje bi utvrdili kako treba izvršavati presude, ukazujući time da to nije nužan niti neophodan uslov za jačanje provedbe u odsustvu stvarne političke volje.⁴²

Formalno reguliranje procesa provedbe moglo bi donijeti nekoliko prednosti. Na primjer:

- ▶ učvrstiti ulogu parlamenta u procesu izvršenja, na primjer, toko što će se osigurati pravovremeno i sistematsko izvještavanje parlamenta o izvršenju presuda od strane izvršne vlasti (vidjeti 3.2.);
- ▶ odrediti vremenski okvir za izvršenje presuda;
- ▶ osigurati da vladin zastupnik/agent ima neophodne ovlasti i autoritet da pribavi relevantne informacije; povezivanje sa odgovornim na nacionalnom nivou za donošenje mjera neophodnih za izvršenje presuda; preduzimanje neophodnih mjera radi ubrzanja procesa izvršenja- kao što zahtijeva Preporuka Komiteta ministara [CM/Rec\(2008\)2](#); i
- ▶ osigurati da domaći procesi za osiguravanje poštivanja Konvencije ne budu podložni slabljenju tokom promjene administrativne vlasti.

Zakon o izvršenju u "Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji"

Zakon o izvršenju presuda Suda je usvojen u Parlamentu "Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije" 2009. godine (sa izmjenama 2014. godine).⁴³ Na osnovu ovog zakona ustanovljena je interparlamentarna komisija koja se sastaje svaka tri mjeseca. Sastoji se od viših službenika ministarstva pravde, unutrašnjih poslova, vanjskih poslova i finansija. Članovi *ex officio* uključuju i predsjednike sudskih vijeća, Vrhovnog suda, Ustavnog suda i Višeg upravnog suda ; Javno tužilačko vijeće ; ombudsmansu i vladinog agenta, pored predsjednika apelacionih sudova u Skoplju i tri druga grada.

⁴² Na primjer, [Resolution 1787 \(2011\)](#) preporučuje u stavu 10.2, da parlamenti stvaraju "efikasne domaće mehanizme" radi izvršenja presuda Suda "putem zakonodavstva ili na druge načine".

⁴³ Low on the Enforcement of the Decisions of the European Court of Human Rights, No. 07-2328/1, 21. maja 2009.

Odbor izrađuje analizu presuda Suda ;preporučuje pojedinačne i/ili opće mjere za otklanjanje kršenja prava ; predlaže zakonodavne reforme ; i nadzire izvršenje presuda Suda u skladu sa različitim rokovima utvrđenim u zakonu o izvršenju. Komisija podnosi godišnji izvještaj Stalnom odboru za istraživanje građanskih sloboda i prava, jednom od dva parlamentarna odbora koji se bave pitanjima ljudskih prava.

Inovativni model za koordinaciju ostvarivanja ljudskih prava

Inovacija koja obećava je osnivanje posvećene grupe koja je povezala brojne institucije i pojedince- uključujući parlamentarce- koji imaju zadatak da osiguraju djelotvornu i sveobuhvatnu provedbu presuda Suda. Moguće je ustanoviti i radne grupe radi koordinacije u provođenju specifičnih presuda za koje je potrebno djelovanje više agencija.

Postoji potencijalno nekoliko prednosti ovakvog aranžmana:

- ▶ Odražava **zajedničku obavezu** svih grana vlasti u državi u izvršenju presuda Suda i pomaže u podizanju svijesti kod domaćih odgovornih aktera o ovim obavezama.
- ▶ Na praktičnom nivou, multilateralna rasprava ima potencijal da **osnaži efikasnu koordinaciju i kolektivno "vlasništvo" nad procesom provedbe**. Ovo za uzvrat može da olakša utvrđivanje i prevazilaženje mogućih opstrukcija, kao što su agencije koje ili nisu voljne ili nisu u stanju da preduzmu potrebne radnje, i olakšaju izvodljive i održive zakonske i političke reforme. Ovo je posebno važno kod složenih presuda koje zahtijevaju kombinaciju zakonodavnog/administrativnog i/ili pravosudnog djelovanja i presude čije provođenje je izostalo duži vremenski period i za koji je potreban impuls zamajca.
- ▶ Takav multilateralni forum predstavlja **korisnog sagovornika** za Odjel za izvršenje presuda Vijeća Evrope kada posjećuje države radi nadzora nad izvršenjem presuda, i koje mu omogućavaju da shvati pozicije svih relevantnih aktera.
- ▶ Ovaj forum pruža jedan efikasan način **traženja dokaza i savjeta** od strane nacionalnih institucija za ljudska prava, akademika i profesionalnih pravnika. Na ovaj način se osigurava da institucije koje su zadužene za provedbu postanu svjesne stavova grupa o čijim pravima se radi u

određenom predmetu. Štaviše, na ovaj način se pruža mogućnost civilnom društvu da doprinese stvaranju kreativnih pravnih i političkih rješenja u procesu provedbe.

- Posvećena radna grupa koja redovno okuplja predstavnike državne vlasti može imati **preventivno dejstvo**, jer može pomoći da se osigura ispravna primjena Konvencije u svakodnevnoj praksi tih organa vlasti i na taj način doprinese i da prava iz Konvencije budu čvrsto utemeljena u nacionalne zakone i praksu.

Kako bi ove prednosti bile u cijelosti ostvarene, samo osnivanje radne grupe nije dovoljno. Važno je da se grupa sastaje redovno, i to da u njenom radu učestvuju visoko rangirani i iskusni predstavnici; prednosti povezivanja agencija u periodu između sastanaka; takve aktivnosti mogu, na primjer, dovesti do toga da rezultati sastanaka bude jasni pravci djelovanja koji se prate u regularnim intervalima.

Komitet eksperata u Češkoj Republici

Ured češkog zastupnika/agenta je u 2015. godini osnovao Komitet eksperata za izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava (*Kolegium expertů k výkonu rozsudků ESLP*). To je konsultativno tijelo sastavljeno od kontakt osoba višeg nivoa iz svih relevantnih institucija – ministarstava, parlamenta, Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Vrhovnog upravnog suda, Ureda glavnog tužioca, državnog pravobranitelja (ombudsmena), Češke advokatska komora, akademske zajednice i NVO sektora. Uloga Komiteta je da raspravlja i preporučuje (opće) mjere koje se odnose na provođenje negativnih presuda protiv Češke Republike. Komitet isto tako raspravlja selektivno o presudama protiv drugih država kada isti problem načela postoji i u češkom pravnom poretku.

Ovo poglavlje razmatra različite funkcije ljudskih prava koje svi parlamentarci imaju priliku da obavljaju kako bi se osigurala djelotvorna zaštita i ostvarivanje ljudskih prava. Parlamenti su odabrali da uspostavljaju različite institucionalne strukture kako bi ove funkcije bile ispunjene na sistematičan način, i upravo se naredno poglavlje bavi ovim institucionalnim modelima.



Poglavlje 4

Kako parlamentarci treba da se organiziraju radi ispunjavanja svojih obaveza u pogledu ljudskih prava?

Kako nacionalni parlamenti mogu na najbolji način čuvati i dalje jačati vrijednosti ljudskih prava, demokracije i vladavine prava- vrijednosti koje dijele parlamenti diljem kontinenta i koji su utjelovljeni u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima? Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je pozvala parlamente da uspostave adekvatne interne strukture koje bi omogućile ispunjavanje obaveza na zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava i održavanju vladavine prava putem primarne funkcije zastupanja, donošenja zakona i nadzora. Ipak, u praksi i danas mnogi parlamenti nisu uspostavili strukture niti procese kojima bi se osigurala usklađenost sa standardima Konvencije i presudama Evropskog suda za ljudska prava. Ostale države imaju uspostavljene mehanizme koji su u samom začetku, te je zbog toga njihova efikasnost umanjena nedostatkom stručnosti, resursa ili političke volje.

Kada postoji određeni stepen parlamentarnog nadzora ljudskih prava, usvojeni institucionalni aranžmani variraju između tri modela. Možemo ih kategorizirati kao:

- ▶ **specijalizirani model**, sa stalnim odborom koji uglavnom ili isključivo djeluje u oblasti ljudskih prava;
- ▶ **intersektoralni** (*cross-cutting*, engl) model, gdje ni jedan odbor nije zadužen za pitanja ljudskih prava, već se pitanja rješavaju prema potrebi u okviru različitih odbora i njihovih mandata; i
- ▶ **hibridni** model, gdje postoji više od jednog odbora koji imaju utvrđene interese za ljudska prava, i/ili specijalizirani pod-odbor za ljudska prava je osnovan u okviru općeg sistema.

Nije zamišljeno da ove kategorije budu rigidne. Na primjer, postojanje specijaliziranog odbora ne znači, niti isključuje mogućnost da se o pitanjima ljudskih prava raspravlja u okviru drugih odbora. Zapravo, ova tipologija obuhvata niz modela koje su razvili parlamenti, od odbora sa jednim tematskim fokusom do djelimično ili potpuno decentraliziranog pristupa.

Prije nego što predstavimo ove različite modele (4.1) i načine na koji parlamentarci mogu postati garanti ljudskih prava (4.2), potrebno je navesti neke opće napomene:

- ▶ PSVE se uzdržala od davanja jedinstvene preporuke institucionalnog modela parlamentarnog rada o pitanjima ljudskih prava, i umjesto toga je usvojila fleksibilan pristup kako bi se osiguralo uspostavljanje struktura koje odgovaraju posebnom nacionalnom kontekstu.
- ▶ "Osnovni principi parlamentarnog nadzora međunarodnih standarda o ljudskim pravima" (dodatak uz [Rezoluciju 1823 \(2011\)](#) izričito navode "zadužene odbore za ljudska prava ili odgovarajuće analogne strukture"⁴⁴ uz istovremeni poziv parlamentima da "uspostave/ili učvrste strukture koji će omogućiti usmjeravanje u glavne tokove i strogi nadzor međunarodnih obaveza o ljudskim pravima". Zaista, uspostavljanje zaduženih odbora nije samo po sebi dovoljno da osigura djelotvornost parlamentarnih mehanizama za ljudska prava.

44 4ve4 Još preciznije, Komesar UN-a za ljudska prava je preporučio da "odgovarajući stalni odbori ili slična tijela treba da budu uspostavljena u okviru Parlamenata i uključena u nadzor i procjenu nivoa provedbe preporuka u domaćem kontekstu, posebno ona koje se odnose na zakonodavnu reformu", vidjeti Navanethem Pillay (2012). *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, juni 2012, strana 85

4.1. Različiti načini organizacije parlamentarnog rada u oblasti ljudskih prava

Model specijaliziranog odbora

Među strukturama koje imaju za cilj garantiranje "praćenja i nadzor nad ispunjavanjem međunarodnih obaveza u oblasti ljudskih prava, a posebno obaveza koje proizlaze iz Konvencije"⁴⁵ koje su neke države članice Vijeća Evrope uspostavile su i specijalizirani odbori za ljudska prava. Oblast djelovanja specijaliziranih odbora (ili pod-odbora) mogu eksplicitno uključivati- ili sam odbor može smatrati da uključuje-specifične funkcije, kao što je provjera zakonodavstva radi usaglašenosti da domaćim, regionalnim ili međunarodnim obavezama, i nadzor nad izvršenjem presuda Suda. Međutim, svi odbori ne djeluju tako i stoga samo postojanje specijaliziranih odbora ne znači nužno da se ove funkcije vrše sistematično.

Države koje su usvojile ovaj specijalizirani model su: Albanija, Finska, Grčka, Mađarska, Latvija, Crna Gora i Ujedinjeno Kraljevstvo.

Zajednički odbor za ljudska prava u Ujedinjenom Kraljevstvu

Zajednički odbor za ljudska prava je idealan primjer modela specijaliziranog odbora za ljudska prava. Započeo je sa radom 2001. godine i sastoji se od 12 članova, iz redova izabranih predstavnika u Donjem i Gornjem domu u jednakom omjeru. ZOLJP obično ima dva do tri zadužena pravna savjetnika, eksperta za ljudska prava, koji pružaju usluge članovima odbora. Sfera djelovanja odbora u formalnom smislu je veoma široka, pokriva "pitanja koja se odnose na ljudska prava" u Ujedinjenom Kraljevstvu, isključujući pojedinačne slučajeve.⁴⁶ Odbor tumači svoj mandat kao vrlo ekstenzivan. Između ostalih aktivnosti, odbor:

- kontrolira vladine zakone, (i kada je moguće, nacрте zakona) u pogledu usklađenosti sa ljudskim pravima, i predlaže amandmane na zakone kako bi se otklonile sve neusklađenosti iz izvještaja. Zakonodavna (ili pred-zakonodavna) kontrola ZOLJP-a je potpomognuta

⁴⁵ [Resolution 2178 \(2017\)](#), "The implementation of judgments of the European Court of Human Rights", paragraph 10.1, and [Doc. 14340](#) (rapporteur: Mr Pierre-Yves Le Borgn'), 12.juni 2017.

⁴⁶ Vidjeti ZOLJP web stranicu na : goo.gl/3js6mB.

“memorandumom o ljudskim pravima” koji priprema nadležni vladin odjel koji detaljno procjenjuje usklađenost zakona sa Konvencijom i drugim međunarodnim obavezama iz oblasti ljudskih prava. (vidjeti 3.1.);

- vrši kontrolu odgovora izvršne vlasti na negativne presude Suda na osnovu kriterija koje je ZPLJP utvrdio ; na primjer, zahtijev da vlada dostavi detaljan plan svog odgovora u roku od četiri mjeseca i donese konačnu odluku o tome kako će se određene neusaglašenosti otkloniti u roku od šest mjeseci ;
- obavlja tematske istrage o pitanjima kada postoji razlog za zabrinutost o ljudskim pravima, tražeći dokaze od velikog broja grupa i pojedinaca koji imaju iskustvo i interes ; i
- selektivno nadzire kako Ujedinjeno Kraljevstvo poštuje međunarodne obaveze o ljudskim pravima iz UN ugovora o ljudskim pravima.

Postojeća praksa otkriva niz potencijalnih prednosti ovog specijaliziranog modela:

- ▶ Specijalizirani model je najpogodniji za parlamente koji po prvi put uvode nadzor nad pitanjima ljudskih prava, ili u državama gdje je izvršenje presuda i provjera usklađenosti zakonodavstva sa ljudskim pravima nedovoljno koordinirano sa izvršnom vlašću.
- ▶ Osnivanje odbora zaduženog za ljudska prava šalje poruku da parlament prihvata i namjerava da ispunjava obaveze o ljudskim pravima.
- ▶ Ovaj odbor ima ključnu ulogu u informiranju o ljudskim pravima na parlamentarnim debatama. To uključuje savjetovanje parlamenta o obavezama u pitanjima ljudskih prava i okvir koji je relevantan za svako pitanje u raspravi, kao i pritisak na izvršnu vlast da opravda svoje djelovanje ili izostanak djelovanja kada se radi o ljudskim pravima i vladavini prava.
- ▶ Odbor za ljudska prava koji je nezavisan može tokom vremena razviti mehanizme nadzora i ekspertizu o ljudskim pravima među članovima i osobljem. Kako bivši izvjestilac Parlamentarne skupštine, Christos Pourgourides, navodi, specijalizirani model ima “jasne prednosti” pošto “objedinjuje kompetencije i određuje pravac”.⁴⁷

47 Doc. 12636 (bilješka 14), stav 30.

- Odbor zadužen za ljudska prava u okviru parlamenta postaje sagovornik izvršene vlasti i tijelo koje može obavljati specijalizirane funkcije kao što je kontrola "u stvarnom vremenu" akcionih planova i izvještaja i razmatranje izvještaja izvršne vlasti o presudama Suda i njihovom izvršenju. (vidjeti 3.2)
- Dodatna prednost odbora zaduženog za ljudska prava u okviru parlamenta je potencijal koje to tijelo ima da gradi razumijevanje i samostalne kontakte sa Sudom, Komitetom ministara, Parlamentarnom skupštinom, i moguće i drugim tijelima Vijeća Evrope, kao što je Komesar za ljudska prava.
- Štaviše, specijalizirani odbor će prije privući i zadržati visoko profesionalne pravne i političke savjetnike, eksperte za oblast ljudskih prava koji predstavljaju okosnicu djelotvornog parlamentarnog rada u oblasti ljudskih prava. (vidjeti 4.2)

Odbor za ustavno pravo u Finskoj

Glavna funkcija Odbora za ustavno pravo u Finskoj je da izdaje saopštenja o zakonima (i drugim pitanjima) koja razmatra radi njihove usklađenosti sa ustavnim odredbama i uticaju na međunarodne instrumente o ljudskim pravima, uključujući Konvenciju. Nakon dostavljanja zakonodavnog prijedloga, odbor razmatra gledišta relevantnih državnih službenika i vanjskih stručnjaka za ustavno pravo na zatvorenoj, formalnoj raspravi, prije nego što donese obrazloženo mišljenje ili usvoji izvještaj. Ukoliko se utvrde neusaglašenosti, odbor daje obrazloženje koje odredbe smatra da nisu u skladu sa Ustavom ili Konvencijom.

Mišljenja odbora, kao stvar ustavnog običaja, su formalno obavezujuća za parlament. Odbor se često poziva na presude Suda.⁴⁸ Ministarstvo vanjskih poslova dostavlja sve presude protiv Finske sekretarijatu odbora radi informiranja; presude se ne dostavljaju cirkularno osim na zahtjev. Parlamentarni ombudsman podnosi godišnji izvještaj parlamentu, uključujući kratku sekciju o finskim predmetima na Sudu. Izvještaj razmatra Odbor za ustavno pravo. Međutim, odbor nikada ne zauzima stav o ovoj (prilično) tehničkoj sekciji izvještaja.

⁴⁸ Vidjeti PPSD, "The role of parliaments in implementing ECHR standards" (bilješka 29), strana 3 (sa daljnjim referencama).

Intersektoralni model

Kada nije uspostavljen specijalizirani odbor za ljudska prava, pitanja ljudskih prava se moraju rješavati u okviru različitih parlamentarnih odbora u mjeri u kojoj su aspekti ljudskih prava relevantni za njihove mandate, često uključujući odbore sa širim djelokrugom –pravosuđe, pravni poslovi, i/ili ustav.

Termin "glavni tokovi" se često koristi; ovaj termin implicira da je nadzor ljudskih prava u praksi utjelovljen u radu svih odbora. Međutim, ovo često nije slučaj u parlamentima država članica Vijeća Evrope koji imaju intersektoralnu strukturu odbora. U tom smislu, glavni tokovi (*mainstream-ing*, engl) se mogu shvatiti u mnogim parlamentima više kao aspiracija nego opis aktualne prakse.

Potencijalne prednosti intersektoralnog ili '*mainstream*' pristupa je da se smanjuje rizik prepuštanja kontrole ljudskih prava jednom specijaliziranom tijelu koje može stvoriti "konglomerat" ekspertize o ljudskim pravima u okviru parlamenta i obeshrabriti integraciju ljudskih prava i s njima povezane vladavine prava u aktivnosti drugih odbora. Postoje ograničenja u tome koliko se može postići djelovanjem jednog odbora (često sa vrlo malim brojem članova) i usmjeravanje u glavne tokove (*mainstreaming*) može pomoći da pitanja ljudskih prava ne budu zanemarena ili potisnuta od strane parlamentaraca koji nisu članovi specijaliziranog odbora.

Parlamenti Estonije, Islanda, Luksemburga, Nizozemske, Norveške i Švicarske su usvojili intersektoralni pristup.

Nizozemska

U Nizozemskoj ni jedan parlamentarni odbor nema isključivu nadležnost da nadzire zakonodavstvo radi usklađenosti sa Konvencijom ili da vrši nadzor nad izvršenjem presuda Suda. Također, ne postoji ni posebno odjeljenje za ljudska prava koje bi bilo na raspolaganju parlamentu. Međutim, svaki dom parlamenta (Nizozemski zastupnički dom i Senat) imaju stalne odbore za pravosuđe i pravne usluge koji stavljaju naglasak na provjeru zakonodavstva u pogledu usaglašenosti sa Konvencijom.

Predložene zakone koje predstavlja vlada dostavljaju se uz memorandum sa objašnjenjem, koji sadrži pitanja usaglašenosti sa Konvencijom ili drugim međunarodnim standardima o ljudskim pravima. Pored toga, svaki nacrt zakona, prije upućivanja u parlament, dostavlja se Holandskom

državnom vijeću (ustavno zasnovano savjetodavno tijelo vlade) radi davanja mišljenja, uključujući i usklađenost sa ljudskim pravima, na koje vlada daje svoj odgovor. Ova dokumentacija prolazi ponovo zakonodavni nadzor u okviru relevantnog parlamentarnog odbora. Parlamentarci mogu također zatražiti savjet od državnog vijeća ili državnih službenika u Ministarstvu pravde, koji su posebno obučeni u oblasti ljudskih prava. Vlada također podnosi godišnji izvještaj parlamentu u vezi sa izvršenjem presuda. (vidjeti 3. 2)

Očiti rizik kod intersektoralnog pristupa je da nadzor ljudskih prava može postati eufemizam za sporadični (i zaista, nepostojeći) nadzor- gdje "svačija odgovornost nije ničija odgovornost".

Hibridni model odbora

Hibridni modeli predstavljaju kombinaciju specijaliziranog i intersektoralnog pristupa. U takvim okolnostima, više od jednog odbora ili pod-odbora se bavi ljudskim pravima u okviru svog mandata, koje može, ali ne mora, da uključuje i specijalne funkcije kao što je nadzor nad izvršenjem presuda Suda.

Primjer hibridnog modela odbora možemo naći u parlamentima država kao npr. Armenija, Kipar, Gruzija, Njemačka, Italija i Litvanija.

Njemačka

Dva odbora Bundestaga (donji dom) koje se prvenstveno bavi pitanjima ljudskih prava su Odbor za ljudska prava i humanitarnu pomoć i Odbor za pravne poslove i zaštitu potrošača. Odbor za žalbe se također može baviti pitanjima ljudskih prava u sklopu razmatranja individualnih žalbi o uticaju zakonodavstva na javni interes. Odbor za pravne poslove i zaštitu potrošača je vodeći u svim pitanjima koje se odnose na Ministarstvo pravosuđa. Odbor za ljudska prava i humanitarnu pomoć je rijetko vodeći odbor o nekom posebnom pitanju, i nije povezan sa specifičnim ministarstvom. Zapravo, ovaj odbor razmatra pitanja ljudskih prava iz šire perspektive – u međunarodnim okvirima i u vezi sa Njemačkom. Ni jedan od ova dva odbora nema izričit mandat da razmatra izvršenje presuda Suda; njihovo učešće (ili i ostalih parlamentarnih odbora) zavisi od datog zakona ili politike na koje se presuda odnosi.

Istraživačka služba u okviru parlamenta omogućava parlamentarcima da dobiju nezavisno ekspertno mišljenje, uključujući pitanja iz oblasti međunarodnog humanitarnog prava. Kada je potrebno novo ili revidirano zakonodavstvo radi izvršenja presude, to pitanje razmatra Odbor za pravne poslove i zaštitu potrošača. U takvim okolnostima obično odbor poziva predstavnike Ministarstva pravde da daju svoje tumačenje i objasne zašto se nacrt zakona smatra dovoljnim za provođenje presude. Ministarstvo pravde podnosi godišnji izvještaj parlamentu o presudama Suda i njihovom izvršenju. (vidjeti 3. 2).

Specijalizirani pod-odbor nadležan za ljudska prava formiran u okviru stalnog odbora sa širim mandatom predstavlja varijaciju hibridnog modela.⁴⁹

Pod-odbori u Domu delegata Češke Republike

Odbor za ustavna pitanja i pravne poslove u Domu delegata (Donji dom) Češkog Parlamenta je ustanovio pod-odbor za zakonodavne inicijative Ombudsmena i Evropskog suda za ljudska prava.⁴⁹ Pored toga, Odbor za žalbe ima pod-odbor za ljudska prava. Pod-odbori su efikasne radne grupe odbora, i sastaju se zasebno. Pod-odbor za zakonodavne inicijative Ombudsmena i Evropskog suda za ljudska prava raspravljaju o godišnjem izvještaju koje priprema državni agent o presudama protiv Češke Republike i njihovom izvršenju. Odbor za ustavna pitanja i pravne poslove i Odbor za žalbe imaju vodeću ulogu u provjeri usaglašenosti vladinih i nevladinih akata sa međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, uključujući Konvenciju.

4.2. Podrška svim parlamentarcima da postanu garanti ljudskih prava

Prethodni odjeljak je pokazao da svaki model ima svoje prednosti i nedostatke. Štaviše, postalo je očigledno da je važno da se fokus postavlja samo na strukturu. Odbori koji u nazivu imaju "ljudska prava", na primjer, mogu

⁴⁹ Pored drugih aktivnosti, ombudsman, također poznat pod nazivom javni pravobranitelj, posreduje između podnosioca žalbi i javnih tijela i doprinosi promoviranju prava na jednako postupanje i zaštitu protiv diskriminacije.

stvoriti iluziju o postojanju aktivnosti koja zapravo ne postoji. Efikasnost ovih struktura zapravo zavisi od faktora kao što su politička opredijeljenost i raspoloživost pravne i političke ekspertize i podrške sekretarijata. U ovom odjeljku se razmatra kako svaki od modela za parlamentarni rad o ljudskim pravima se može učiniti efikasnijim.

Osigurati da svi parlamentarci mogu prepoznati kada su ljudska prava ugrožena

Preduslov za djelotvoran parlamentarni angažman u oblasti ljudskih prava je da parlamentarci mogu prepoznati kada su ljudska prava ugrožena. Tako produbljivanje znanja i ekspertize parlamentaraca je ključno za stvaranje ambijenta kulture ljudskih prava, gdje su ljudska prava sa margina vraćena u samo središte glavnih parlamentarnih debata.

Ovo je moguće postići prije svega na način da se osigura da parlamentarcima bude skrenuta pažnja na izvještaje odbora za ljudska prava- ili nekog drugog dijela nacionalnog ustrojstva o ljudskim pravima – prije bilo kakvog postupaka koji uključuju i debate o ljudskim pravima.

Druga metoda je da se uspostave mehanizmi tako da Predsjednik parlamenta (ili istoimena funkcija) bude informiran unaprijed kada će parlamentarni proces obuhvatiti i obavezu parlamenta da štiti i ostvaruje ljudska prava, tako da predsjedavajući (ili istoimena funkcija) može se pobrinuti da obaveza bude ispunjena- na primjer, tako što će osigurati da zakonodavni postupak koji ima implikacije za ljudska prava bude kontroliran od strane najkompetentnijih odbora.⁵⁰

Osigurati da parlamentarci imaju pristup nezavisnim savjetnicima za ljudska prava

Parlamentarna skupština je u više navrata podvukla važnost uspostavljanja, u okviru nacionalnih parlamenata, stalnog tijela sa profesionalnim osobljem i stručnim savjetnicima o ljudskim pravima, kao i vladavini prava, npr. u [Rezoluciji 1823 \(2011\)](#), što se odrazilo i u njenoj izgradnji kapaciteta u radu sa parlamentarnim osobljem.⁵¹

Pristup politički neutralnim savjetnicima pomaže u osiguravanju nezavisnosti – i percepcije nezavisnosti – samog odbora za ljudska prava i parlamenta

⁵⁰ Chang and Ramshaw (bilješka 28), strana 8.

⁵¹ PACE, Parliamentary Project Support Division (PPSD), *Projects in co-operation with the Committee on Legal Affairs and Human Rights* (bez datuma).

u cjelini. Ova prednost je manje vjerovatna kada su savjetnici privremeno imenovani od strane individualnih parlamentaraca ili političkih stranačkih grupa, ili kada su upućeni od strane vladinih ili nevladinih organizacija (NVO).

Tijelo koje se sastoji od profesionalnog parlamentarnog osoblja također osigurava kontinuitet između parlamenata i stvaranje "institucionalne memorije", u odnosu na supstantivna pitanja i radne metode. Pružanjem usluga pravne i političke ekspertize na pristupačan način, savjetnici mogu pomoći parlamentarcima (pored drugih aktivnosti) u provjeri zakonodavstva i praćenju odgovora izvršne vlasti na presude o ljudskim pravima i odlukama koje uvažavaju prirodu obaveze države i staviti na uvid parlamentu puni opseg opcija žalbi o ljudskim pravima.

Ukratko, od ključne je važnosti da parlamentarni savjetnici budu politički nezavisni, zastupljeni u dovoljnom broju i sa raspoloživim resursima kako bi mogli iskoristiti brojne mogućnosti da nadograđuju svoje kapacitete u znanju i razumijevanju ljudskih prava i vladavine prava. Nadalje, značaj savjetodavne uloge podrazumijeva potrebu da ekspertiza o ljudskim pravima ne bude ograničena na jedan odbor u parlamentu, već naprotiv, u mjeri u kojoj je to moguće, da bude usmjerena i prožima cjelokupni opseg parlamentarnih aktivnosti.

Isti princip usmjeravanja u glavne tokove (*mainstreaming*, engl) odnosi se i na profesionalnu službu za istraživanje i informiranje u okviru parlamenta, koja predstavlja vrijednu dopunu radu pravnih savjetnika. Parlamentarna služba za istraživanje treba da uključi u svoja razmatranja pitanja relevantna za ljudska prava i vladavinu prava i može proaktivno da informira parlamentarce o najnovijim i značajnim razvoju situacije u vezi sa ljudskim pravima, posebno kada postoje predviđanja da određena pitanja o ljudskim pravima će biti na dnevnom redu rada parlamenta.

Tri lekcije o organizaciji parlamentarnog rada na ljudskim pravima

Iako je Parlamentarna skupština odbila da propiše plan institucionaliziranja parlamentarnog rada na ljudskim pravima, moguće je donijeti tri opća zaključka. Prvo, specijalizirani pod-odbori za ljudska prava, kada imaju odgovarajući mandat, ovlasti i članstvo, mogu predstavljati vrijedan instrument za jačanje kapaciteta parlamenta radi zaštite i ostvarenja ljudskih prava u domaćim okvirima, i to posebno u državama koje

imaju malo ili uopće nemaju iskustva u sadržajnom parlamentarnom angažmanu u pitanjima ljudskih prava.

Drugo, bez obzira na potencijalne koristi, ove strukture neće biti efikasne, osim ako ne budu podržane političkim opredjeljenjem svojih članova i parlamenta u cjelini.

Treće, u nastojanju da svi parlamentarci steknu veće stručno znanje o pitanjima ljudskih prava i preuzmu zajedničku odgovornost za jačanje i zaštitu ljudskih prava, specijalizacija i intersektoralni pristup ne treba posmatrati kao uzajamno isključive opcije; naprotiv, specijalizirani odbor za ljudska prava treba posmatrati kao "pokretač usmjeravanja u glavne tokove (*mainstreaming-a*, engl).⁵² Zato je važno da se osigura da razmatranje pitanja ljudskih prava i vladavine prava budu integrirano u cjelokupni opus parlamentarnih funkcija i aktivnosti, uključujući oba odbora i pravne i istraživačke službe.

U ovom poglavlju smo razmatrali institucionalne i zakonodavne aranžmane koje parlamenti mogu usvojiti kako bi osigurali ispunjavanje obaveza o ljudskim pravima, kao i značaj podrške parlamentarcima putem nezavisnih pravnih i političkih savjetnika. U sljedećem poglavlju, raspravljamo o tome kako parlamentarne strukture za ljudska prava djeluju u praksi, kao i o principima na kojima počiva njihov rad.

⁵² Kao što je tvrdio Murray Hunt, glavni pravni savjetnik ZOLJP-a. Vidjeti Donald i Leach (bilješka 20), strana 80.



Poglavlje 5

Kako parlamentarci mogu učiniti djelovanje struktura za ljudska prava efikasnijim?

Ukoliko se donese odluka o osnivanju odbora za ljudska prava,⁵³ kako ih formalno uspostaviti i kako treba da se odvija njihov svakodnevni rad? Ovo poglavlje istražuje pitanja koja se odnose na status odbora za ljudska prava i njihov mandat (5.1); članstvo (5.2) ovlasti (5.3); radnu praksu (5.4); i odnose sa drugim segmentima države, kao i sa organizacijama na domaćem, regionalnom i međunarodnom nivou (5.5). Pored toga, razmatrana je i obuka i tehnička pomoć o pitanjima ljudskih prava dostupna parlamentarcima (5.6) i način na koji tijela za ljudska prava mogu postati što efikasnija (5.7).

Ovo poglavlje se poziva na postojeće izvore informacija i smjernice za parlamentarce koje je izdala Parlamentarna skupština Vijeća Evrope⁵⁴ i Interparlamentarna unija (IPU),⁵⁵ kao i "Nacrt principa" (u daljnjem tekstu: Nacrt principa i smjernice) koje je sastavio bivši Glavni pravni savjetnik Zajednič-

53 U ovom poglavlju, termin "odbor za ljudska prava" se odnosi na specijalizirani odbor za ljudska prava ili bilo koji odbor čiji mandat izričito obuhvata i pitanja ljudskih prava u okviru hibridnog modela koji je opisan u 4.1)

54 Vidjeti, posebno, [Resolution 1823 \(2011\)](#) (bilješka 4); PPSP, "Uloga parlamenata u provedbi standarda EKLJP" (bilješka 29)

55 IPU/UN, *Human Rights – Handbook for parliamentarians No. 26* (bilješka 21).

kog odbora za ljudska prava u Ujedinjenom Kraljevstvu, Murray Hunt,⁵⁶ i UN potvrdio.⁵⁷

5.1. Status i mandat

Parlamentarna skupština preporučuje u "Osnovnim principima parlamentarnog nadzora standarda o ljudskim pravima" priloženim uz [Rezoluciju 1823 \(2011\)](#) da parlamentarni odbori treba da imaju mandat koji je jasno definiran i utemeljen u zakonu. Nacrt principa i smjernice dalje preporučuju da odbore za ljudska prava treba da uspostavljaju sami parlamenti, a ne izvršna grana vlasti. Također, oni treba da imaju permanentan status. Ove garancije nezavisnosti i autonomije su važni kako bi se osiguralo da parlamentarni mehanizmi za ljudska prava ne budu oslabljeni ili destabilizirani unutar uprava i da parlamentarci mogu da djeluju slobodno od političkog pritiska, kao i da izražavaju svoje ideje bez straha i reperkusija.⁵⁸

Mandat odbora za ljudska prava, naime zadaci ili aktivnosti djelovanja za koje su formalno zaduženi, treba da budu dovoljno široko postavljeni da odražavaju imperativne aspekte za parlament u smislu zaštite i ostvarivanja ljudskih prava u datoj državi uzimajući u obzir sve relevantne izvore standarda ljudskih prava u domaćem i međunarodnom pravu.

Poželjno je da mandat bude ograničen na ljudska prava u domaćem kontekstu. Kada to uključuje i portfolio kao što su vanjski poslovi, važno je izbjeći rizik da parlamentarci fokusiraju svoju pažnju isključivo ili primarno na situaciju sa ljudskim pravima u drugim državama, a da pri tome zanemare ljudska prava u domaćem kontekstu.

56 Za integralni tekst, vidjeti; a "Parliaments and the European Court of Human Rights", [report](#) of conference held at the Senate in Warsaw, 12. maj 2015, Appendix: Draft principles and guidelines on the protection and realisation of the rule of law and human rights, pages 25-34. Vidjeti također: Chang and Ramshaw (bilješka 28), koji koriste Nacrt principa i smjernice kao osnovu za praktični instrument iza izgradnju parlamentarnog kapaciteta radi zaštite i ostvarivanja ljudskih prava u šest zemalja: Gruzija, "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija", Srbija, Tunis, Uganda i Ukrajina.

57 Vidjeti UN General Assembly, "Strengthening United Nations action in the field of human rights through the promotion of international cooperation and the importance of non-selectivity, impartiality and objectivity: Report of the Secretary-General", Doc. A/72/351, 21. avgust 2017, stav 36: "Generalni sekretar podržava proaktivno učešće parlamentaraca u djelovanju međunarodnih mehanizama za ljudska prava, uključujući izradu grupe principa i smjernice koji im mogu pomoći i usmjeravati ih."

58 [Doc. 12636](#) (bilješka 14), stav 22.

5.2. Članstvo

Nacrt principa i smjernica preporučuju da metoda imenovanja članova odbora za ljudska prava treba da bude transparentna i da uživa povjerenje javnosti. Istovremeno, mora biti potpuno nezavisna od vlade i nevladinih organizacija. Posebno, preporučuje se da sastav odbora idealno treba da bude definiran na taj način da se isključi mogućnost da vladini predstavnici čine većinu, kao i da se osigura da vladini predstavnici ne mogu biti prihvaćeni za članstvo u odborima. Mehanizam treba da postoji radi potencijalnih sukoba interesa članova odbora.

Pored toga, preporučuje se da članstvo odbora treba da potiče iz što šireg spektra političkih stranaka u okviru parlamenta i odražava principe pluralizma i rodne ravnoteže. Predsjedavajući odbora treba da bude izabran od strane članova parlamenta i trebao bi da bude iskusni član parlamenta sa reputacijom nezavisnosti i posvećenosti ljudskim pravima.

Ove formalne garancije nezavisnosti i pluralizma su posebno važni u parlamentima koji nemaju razvijenu tradiciju korištenja odbora da pozivaju vladu na odgovornost. Obzirom da ljudska prava često štite manjine (koje mogu biti marginalizirane ili nepopularne), pravila koja se odnose na vođenje odbora za ljudska prava treba da sadrže posebno jake garancije protiv neprimjerenog politiziranja. Na primjer, potrebno je razmotriti da li bi mjesto predsjedavajućeg trebalo biti rezervirano za člana opozicije. U dvodomnim parlamentima, ukoliko se donese odluka o osnivanju specijaliziranog odbora za ljudska prava, trebalo bi razmotriti mogućnost da članovi odbora budu izabrani iz oba doma kako bi se maksimalno uvećao potencijal za detaljan nadzor i politički uticaj.

5.3. Ovlasti

Odbor za ljudska prava mora imati dovoljno široke ovlasti kako bi mogao da ispunjava svoj mandat na efikasan način, uključujući utvrđivanje činjenica radi pribavljanja informacija o kršenju ljudskih prava. Parlamentarna skupština na preporuku da odbori za ljudska prava treba da:

- imaju ovlasti pozivanja na svjedočenje kako bi se prinudili svjedoci da se odazovu, kao i da se zatraži dokumentacije od vlade,⁵⁹ koja je relevantna za mandat odbora, i

⁵⁹ [Resolution 1823 \(2011\)](#) (note 4), Dodatak, stav 1. Istovremeno, Skupština je podrškom "Globalnim principima i nacionalnoj sigurnosti i pravu na informacije [*"Global Principles on National Security and the Right to Information"*] (*Tshwane Principles*; objavljeni 12.juna

- ▶ imaju ovlasti za davanje zakonodavnih prijedloga i amandmana na zakone.⁶⁰

Nacrt principa i smjernice nadalje preporučuju da odbor treba da ima ovlasti da:

- ▶ započne istrage po svom izboru;
- ▶ održava usmene rasprave o dokazima;
- ▶ obavlja posjete, uključujući posjete u inostranstvu;
- ▶ ima pristup pritvorskim ustanovama bez najave;⁶¹
- ▶ izvještava parlament; i
- ▶ daje preporuke vladi.

5.4. Radna praksa

Održavanje i ažuriranje web stranice

Jedan od glavnih uslova transparentnosti je da odbor za ljudska prava treba da održava i ažurira svoju web stranicu o svim relevantnim materijalima te da je učini lako dostupnom. To se može odnositi na sljedeće:

- ▶ izvještaje odbora za parlament i odgovore vlade na te izvještaje;
- ▶ predstavke u pisanoj formi o dokazima i transkripti i/ili snimci usmenog svjedočenja (sa izuzetkom kada se radi o striktno definiranim ograniče-

2013.), potvrdila da je potrebno uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između legitimnih nacionalnih sigurnosnih interesa i prava javnosti na pristup informacijama u posjedu državnih vlasti. PSVE je naglasila da "[a] kao opće pravilo, sve informacije koje su u posjedu državnih vlasti treba da budu slobodne i dostupne", "[a] kao zaštitna mjera protiv široko definiranih izuzetaka, kada javni interes u datom pitanju ima veću težinu od interesa vlasti da "sačuvaju tajnost", uključujući informacije koje "mogu predstavljati važan doprinos tekućoj javnoj raspravi". PACE [Resolution 1954 \(2013\)](#), "National security and access to information", stavovi 9.1, 9.5 i 9.5.1.

60 [Resolution 1823 \(2011\)](#) (note 4), Dodatak, stav 1.

61 Odbori za ljudska prava treba da budu upoznati i da osiguraju nemiješanje u posjete pritvorskim jedinicama koje obavljaju drugi subjekti (kao što su između ostalih), nacionalne institucije za ljudska prava, NVO, nacionalni mehanizam za prevencije(NMP) prema Opcionom protokolu uz UN Konvenciju sprječavanja mučenja i okrutnog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Vidjeti, npr. PACE and the Association for the Prevention of Torture (APT) (2013). [Visiting immigration detention centres – A guide for parliamentarians](#), Strasbourg, Council of Europe Publishing, strana 18-19.

nima objavljivanje određenih osjetljivih informacija, ukoliko je to potrebno kao npr. u interesu zaštite svjedoka);

- ▶ odabrana prepiska sa ministrima, vladinim zvaničnicima ili drugim vanjskim tijelima;
- ▶ saopštenja za javnost; i
- ▶ svaki dokument koji se odnosi na mandat odbora i radnu praksu.

Objavljivanje radnih metoda i prioritetnog radnog programa

Transparentnost također podrazumijeva, kao što preporučuje Nacrt principa i smjernice, da odbor za ljudska prava objavljuje saopštenja o radnoj praksi i stalno je preispituje. Posebno, treba da objavljuje pitanja kojima želi dati prioritet u okviru programa rada- npr. u pogledu zakonodavnog nadzora ili tematskih istraživanja- kao i da ponudi objašnjenja o kriterijima na osnovu koji su postavljeni prioriteti. Ova praksa je važna radi produbljivanja razumijevanja u parlamentu, ali i u široj javnosti, i izgradnje povjerenje u rad odbora. Istovremeno, uspostavlja se stalna arhiva rada odbora koja će nadživjeti individualne članove odbora i osoblje.

Izvjestavanje parlamenta

Nadalje se preporučuje da odbor izvještava parlament redovno, najmanje jednom godišnje, o svojim aktivnostima i učinkovitosti djelovanja. Pored toga, treba iskoristiti svaku priliku da se prate raniji izvještaji odbora ili preporuke, s ciljem utvrđivanja da li je izvršna vlast odgovorila blagovremeno i na adekvatan način.

Kako odbor donosi odluke

Preporučuje se u Nacrtu principa i smjernica da odbor treba da teži da postigne konsenzus o pitanjima o kojima izvještava, u mjeri u kojoj je to moguće. Ovaj princip odražava činjenicu da članovi odbora mogu imati različite političke i filozofske koncepcije o ljudskim pravima, ali da moraju pregovarati o razlikama kod donošenja odluka o sveukupnim prioritetima odbora i odgovoru na specifične zakonodavne prijedloge ili presude i odluke međunarodnih tijela za ljudska prava.

Ukoliko ne mogu postići konsenzus, od esencijalne je važnosti da članovi odbora nastoje da prevaziđu pristrasne ili ideološke predstave fokusiranjem na

pozicije koje su jasno odbranjive u smislu principa. Njihova je odgovornost da ne pokažu nedostatak poštovanja za standarde ljudskih prava na koje se država obavezala, i da doprinesu ispunjavanju svojih dužnosti.

5.5. Uspostavljanje vanjskih odnosa

Kao što je Parlamentarna skupština naznačila (u Dodatku [Rezoluciji 1823 \(2011\)](#)), odbor za ljudska prava ne može djelovati u izolaciji. Uticaj i efikasnost odbora zavisi jednako od toga da članovi parlamenta i parlamentarno osoblje uspostavljaju i održavaju djelotvorne radne odnose sa brojnim ključnim sagovornicima, u nacionalnim i međunarodnim okvirima. Jedino putem tako uspostavljenih odnosa odbor može pribaviti i prenositi informacije, obogatiti i prenositi svoja saznanja o ljudskim pravima, i ispuniti zajedničku obavezu da štiti i promovira ljudska prava.

Ključni je odnos sa **izvršnom vlašću**. Veoma je važno da vladini ministri i zvaničnici dobiju detaljne smjernice od parlamenta o tome šta je parlamentarcima potrebno da ispune svoje obaveze u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava. Odnos između parlamenta i izvršne vlasti se razmatra u više detalja u tački 3.2.

Nacrt principa i smjernice također pominje i odnos parlamenta i domaćih sudova, koji određuje važan princip razdvajanja ovlasti. Povremeno je moguće da parlament zatraži pravosudno mišljenje radi lakšeg nadzora zakona ili politika koje utiču na vršenje pravosudne funkcije ili vladavina prava u širem smislu. Isto tako, prema Nacrtu principa i smjernicama, kada sud želi da uzme u obzir parlamentarno viđenje o pitanju ljudskih prava o kome sud treba da odlučuje, parlamenti treba da izađu u susret sudovima.

Na primjer, kao što je objašnjeno u tački 6.3, Evropski suda za ljudska prava može razmatrati da li je parlament savjesno razmotrio implikacije zakonodavstva u odnosu na ljudska prava kada Sud odlučuje o legitimnosti kasnijih izazova u vezi sa ljudskim pravima tog zakonodavstva.

Kao što je Parlamentarna skupština naglasila,⁶² drugi važan odnos važan za parlament koji je potrebno ojačati je odnos sa **nacionalnim institucijama za ljudska prava (NILJP)**. Pri uspostavljanju djelotvorne saradnje sa NILJP, parlament i odbori za ljudska prava treba da slijede smjernice iz Beogradskih principa o odnosima između institucija za ljudska prava i parlamenata.⁶³ Ove

⁶² Doc 12636 (note 14), stav 41-42.

⁶³ [Belgrade principles on the relationship between national human rights institutions and parliaments](#), Belgrade, Serbia, 22-23 februar Febru2012.

smjernice se odnose na ulogu parlamenta u osnivanju NILJP-a i osiguravanju njihovog funkcioniranja, nezavisnost i odgovornost; saradnju između parlamenta i NILJP-a u pogledu zakonodavstva; međunarodne mehanizme za ljudska prava, obrazovanje, obuku i podizanje svijesti o ljudskim pravima; praćenje odgovora izvršne vlasti na presude i odluke o ljudskim pravima donesenim od strane nacionalnih i međunarodnih tijela.

Parlamenti imaju mogućnost da uspostave odnose sa drugim dijelovima međunarodne **"mašinerije" za ljudska prava**, kao što su javni pravobranitelji ili ombudsmeni, komesari za prava određenih grupa, i nezavisni revizori./ Ovi odnosi su važni radi osiguravanja koherentnosti i koordinacije između svih institucija koje se bave zaštitom i ostvarivanjem ljudskih prava.

Odbor za ljudska prava je idealno pozicioniran za ostvarivanje direktnih odnosa sa **regionalnim i međunarodnim tijelima za ljudska prava**, uključujući Vijeće Evrope, kao što je već pomenuto u tački 6. 2.

Odbor za ljudska prava- i parlament u cjelini- treba da budu blisko povezani sa akterima **civilnog društva** i da im redovno pružaju priliku da podnesu dokaze u svrhu unapređenja nadzora nad politikama i zakonodavstvom. To se odnosi na grupe civilnog društva koje mogu da predstavljaju iskustvo određenih grupa ili pojedinaca, i da pomažu parlamentarcima da saslušaju svjedočenja pojedinaca čija prava mogu biti pogođena zakonodavstvom ili politikama, u skladu sa principom inkluzivnosti.

Svjedočenje osoba čija prava su ugrožena

Kada je Zajednički odbor za ljudska prava u Ujedinjenom Kraljevstvu vodio istragu o ljudskim pravima odraslih osoba sa poteškoćama u učenju, želio je da čuje dokaze ne samo od profesionalaca i grupa civilnog društva, već također i osoba sa poteškoćama u učenju.⁶⁴ Kako bi ostvario uključenost, ZPLJP je:

- izdao saopštenje za javnost u verziji koja se lako čita⁶⁵, pozivajući sve osobe sa poteškoćama u učenju da prenesu odboru svoja iskustva;

64 Joint Committee on Human Rights (2008), *A life like any other? Human rights of adults with learning disabilities*, sedmi izvještaj sjednice 2007-08.

65 Lagano čitanje [*Easy Read*] i je način da se informacije učine više dostupnim korištenjem, pored drugih tehnika, laganih riječi, kratkih rečenica i slika uz tekst.

- produžio redovni tromjesečni rok za prijavu radi svjedočenja kako bi olakšali učešće osoba sa poteškoćama u učenju;
- započeo istragu preuzimanjem preporuka Britanskog instituta za poteškoće u učenju kako da se vodi postupak usmenog svjedočenja na način prilagođen osobama sa poteškoćama u učenju;
- upoznao se sa odraslim osobama sa poteškoćama u učenju, uključujući odrasla osobe sa složenim i ozbiljnim poteškoćama u učenju, zajedno sa onima koji ih podržavaju i članovima njihovih porodica, u različitim edukacionim i rezidencijalnim sredinama.

Izjave predstavnika javnosti, uključujući osobe sa poteškoćama u učenju i članova njihovih porodica, ili njegovatelja i profesionalnih stručnjaka za poteškoće u učenju, objavljene su kao poseban dio. Sažetci u audio i 'lakom za čitanje' formatu izvještaja ZOLJP-a su objavljeni na [web stranici](#) ovog odbora.

Potrebno je također održavati bliske kontakte sa **akademske institucijama**, uključujući institute za ljudska prava, kao i sa **profesionalnim pravnicima** i njihovim predstavničkim tijelima. Preporučuje se da odbor za ljudska prava izgradi dobre odnose sa **medijima** i da posebno ima na umu važnost slobodnih i nezavisnih medija u zaštiti ljudskih prava i demokratije.

5.6. Obuka i tehnička pomoć

Parlamentarna skupština preporučuje da parlamenti pruže ili organiziraju početnu obuku o ljudskim pravima i vladavini prava za sve nove članove i osoblje, pored periodičnih obuka nakon toga (vidjeti Rezoluciju 1823 (2011) Dodatak).

”Ljudska prava je moguće dovoljno zaštititi samo kada parlamentarci i njihovo osoblje za podršku dovoljno poznaju i razumiju ljudska prava i njihov opseg. Pošto su parlamentarci predvodnici u formiranju mišljenja i time njihov primjer služi kao uzor, izgradnja parlamentarne kulture ljudskih prava radi djelotvorne integracije pitanja ljudskih prava u sve aspekte parlamentarnog rada je od najveće važnosti.

Christos Pourgourides, bivši izvijestilac PSVE-a za izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava⁶⁶

Obuku treba koncipirati tako da omogući parlamentarcima da identificiraju pitanja o ljudskim pravima i vladavini prava u okviru svojih aktivnosti, kao i da razumiju prirodu i obim obaveza o ljudskim pravima. Ova obuka treba također da proširi razumijevanje parlamentaraca o regionalnim i međunarodnim mehanizmima za ljudska prava i podstakne ih na njihovu primjenu (u vezi sa Vijećem Evrope, vidjeti 6.2 i 6.3 PSVE i Sud).

Parlamenti mogu zatražiti tehničku pomoć od regionalnih i međunarodnih organizacija u izgradnji svojih kapaciteta za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava. Kao što je objašnjeno u tački 6. 2, ovaj vid pomoći Parlamentarnoj skupštini pruža Odjel za podršku parlamentarnim projektima.

5.7. Ocjena efikasnosti odbora za ljudska prava

Nacrt principa i smjernice preporučuje da odbori za ljudska prava treba da razviju metodologiju za ocjenu efikasnosti u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava. To je pohvalan cilj, ali teško ostvariv u praksi.

Jedan od izazova predstavlja činjenica da odbori za ljudska prava ne djeluju izolirano niti imaju kontrolu nad svim aspektima svoga rada; npr. mogu biti u poziciji da zavise od organizacija civilnog društva i NILJP-a da im skrenu pažnju na probleme sa ljudskim pravima, te od izvršne vlasti da provodi mjere o ljudskim pravima ili da dostavi neophodne informacije koje će omogućiti parlamentu da obavlja svoju nadzornu ulogu (vidjeti 3.2). Nadalje, oni moraju djelovati u okviru ograničenja resursa koji su im na raspolaganju kada se radi o članstvu odbora, savjetnicima i drugom osoblju.

Naredni izazov se odnosi na to da je parlamentarni uticaj suptilan i nemjerljiv. Zaista, parlamentarni rad podsjeća na ledenjak, sa vidljivim vrhom i velikom, skrivenom bazom.⁶⁷

Na vrhu ledenjaka su opipljivi efekti kao to su:

- promjene zakonodavstva ili politika koje su nastale kao direktan rezultat parlamentarnih preporuka;

⁶⁶ Doc. 12636 (note 14), paragraph 43.

⁶⁷ Philippa Webb and Kirsten Roberts (2014). *Effective parliamentary oversight of human rights – A framework for designing and determining effectiveness*, King's College London, strana 4.

- ▶ direktni uticaj na odgovor izvršne vlasti na presude ili odluke o ljudskim pravima; na primjer, osiguravanjem revizije akcionih planova ili ulaganjem amandmana na zakone; i
- ▶ osiguravanjem promjena sistema provedbe izvršne vlasti, uključujući mehanizme i rokove za izvještavanje i razmjenu informacija sa parlamentom.

U podnožju ledenjaka su efekti koje nije tako lako kvantificirati, npr. jer su nastali kao rezultat neformalnih, nedokumentiranih aktivnosti koje se odvijaju u holovima, a ne salama za sastanke pododbora ili domovima parlamenta. Primjeri uticaja koji je teško mjerljiv uključuje prikupljanje i sintezu podataka o pitanjima ljudskih prava; "stavlja u žižu" pitanja koja bi inače bila zanemarena; i unapređuje kvalitet procesa donošenja odluka vlade putem nadzora i odgovornosti⁶⁸ – drugim riječima, utiče na mentalno ponašanje vlade u očekivanju parlamentarnog nadzora. Ova vrsta efekta odražava preventivni uticaj parlamentarnog nadzora ljudskih prava, koji spada među najvažnije, ali i najteže za prepoznavanje.

Imajući ove izazove na umu, kako odbor za ljudska prava može procijeniti svoju djelotvornost? Definiranje sveobuhvatnih ciljeva može pomoći u utvrđivanju referentnih standarda u svim budućim evaluacijama.⁶⁹

Ciljevi parlamenata i odbora za ljudska prava mogu odstupati, ali trebaju biti prilagođeni nacionalnom kontekstu.

Predlaže se da ciljevi parlamentarnog rada u oblasti ljudskih prava treba da uključuju:

- ▶ **povećanu vidljivost** pitanja ljudskih prava u radu parlamenta, vlade i u očima javnosti;
- ▶ **povećanu odgovornost** za nezakonite prakse o ljudskim pravima stvaranjem drugog okruženja za raspravu i praćenje ljudskih prava, s ciljem korištenja parlamentarnih instrumenata za uticaj na zakone, politike i javno mnijenje;
- ▶ **unaprijeđenje koordinacije** politika o ljudskim pravima u okviru parlamenta i između različitih parlamenata, vlade i civilnog društva stvara-

68 Meg Russell and Meghan Benton (2011). *Selective influence: the policy impact of House of Commons Select Committees*, The Constitution Unit, University College London, strana 8.

69 Webb and Roberts (bilješka 67), strana 7-8.

njem centra za interakciju između svih onih koji su uključeni u rješavanja pitanja o ljudskim pravima;

- ▶ **prepoznavanje mogućnosti** za konkretizaciju normi na koje se država obavezala u nacionalnom zakonodavstvu i politikama u skladu sa principom supsidijarnosti; i
- ▶ **prenošenje stepena demokratskog legitimiteta** na norme o ljudskim pravima, tako što će se od parlamentaraca zahtijevati rad na praktičnom značenju ovih normi za sadržaj zakona i politika.⁷⁰

Ukoliko parlament odluči da ocjenjuje svoju djelotvornost u postizanju ciljeva, pažnju treba posvetiti procesu evaluacije. Proces će imati veću kredibilnost ukoliko:

- ▶ vanjski konsultant sa reputacijom nezavisnog eksperta vodi proces;
- ▶ ima jasan mandat i metodologiju;
- ▶ bude omogućio učešće ili predstavljanje nosioca različitih stavova, uključujući iskustvo grupa čija prava su posebno podložna zloupotrebi;
- ▶ bude objavljivao rezultate i preporuke ili prikaz praćenja rada.⁷¹

Revizija- prilagođavanje- radna praksa

Nakon pet godina rada, Zajednički odbor za ljudska prava je odlučio da ocjeni djelotvornost svoje radne prakse.⁷¹

Kao rezultat revizije, ZOLJP je promijenio nekoliko modaliteta radne prakse. Na primjer, odlučio je da fokusira svoj nadzor na najvažnija pitanja ljudskih prava koja su pokrenuli zakonodavni prijedlozi, prijedlozi i da sastavljaju kraće i više fokusirane izvještaje o zakonodavnom nadzoru, kako bi povećali svoju sposobnost da pravovremeno podsjetu parlamente na njih (vidjeti 3.1).

Korištenjem resursa koje omogućava ovaj selektivniji pristup, odbor je odlučio da proširi ostale oblasti svoga rada, uključujući :

- nadzor nad izvršenjem presuda Suda ;

⁷⁰ Ibid., strana 7.

⁷¹ Joint Committee on Human Rights (2006), *The committee's future working practices*, Dva-deset treći izvještaj sjednice 2005-2006, strana 3-4.

- pregled ugovora o ljudskim pravima u Ujedinjenom Kraljevstvu prije njihove ratifikacije, i provjera da li otvaraju važana pitanja s kojim parlament treba da bude upoznat ;
- vođenje istraga o pitanjima ljudskih prava od nacionalnog značaja, s tim da je prioritet dodijeljen temama u kojima ZOLJP može dati važan i koristan doprinos u parlamentarnim i javnim debatama. (vidjeti 3.1)

Ovo poglavlje istražuje osnovne karakteristike i radnu praksu efikasnog parlamentarnog tijela za ljudska prava. Glavni principi na kojima počiva stvaranje i djelovanje odbora za ljudska prava uključuju nezavisnost, politički pluralizam, rodnu ravnotežu, transparentnost i uključivost. Ukoliko parlamentarci žele postati djelotvorni garanti ljudskih prava, važno je da iskoriste prilike za obuku i stalno revidiraju svoje ciljeve i radnu praksu. Od esencijalne je važnosti stepen povezanosti parlamentarnih tijela za ljudska prava sa drugim nacionalnim akterima koji se bave zaštitom i ostvarenjem ljudskih prava. Povezanost treba također jačati i sa tijelima Vijeća Evrope u Strazburu, o čemu govori sljedeće poglavlje.



Poglavlje 6

Kako parlamentarci mogu bliže sarađivati sa Vijećem Evrope?

Nacionalni parlamenti i Vijeće Evrope su snažni saveznici u zajedničkom naporu da zaštite i ostvaruju ljudska prava kao dio njihovog opredjeljenja za vrijednosti demokracije, ljudskih prava i vladavine prava. Uspostavljanjem mehanizama za tumačenje, primjenu i nadzor ljudskih prava u vlastitom nacionalnim kontekstu, parlamentarci doprinose boljem zajedničkom razumijevanju standarda ljudskih prava širom evropskog kontinenta. Shvaćen na ovaj način, parlamentarni rad na ljudskim pravima pruža izvrsnu priliku da parlamentarci oblikuju program rada u Strazburu.

Ovo poglavlje razmatra posebnu ulogu delegata Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (6.1) i različite načine na koje parlamentarci mogu intenzivirati kontakte sa različitim institucijama Vijeća Evrope (6.2). Dodatni podsticaj za parlamentarce da se angažiraju u pitanjima ljudskih prava tokom rasprava je potencijalna mogućnost da "zasluže" poštovanje Evropskog suda za ljudska prava ukoliko zakoni koje usvoje budu kasnije osporeni u Strazburu. (6.3).

”Skupština ostaje prva i najvažnija ljudska mreža posvećenih Parlamentaraca i zvaničnika motiviranih da brane humanističke vrijednosti.

*Wojciech Sawicki, Generalni sekretar Parlamentarne skupštine*⁷²

6.1. Specijalna uloga i odgovornost delegata Parlamentarne skupštine

Posebna odgovornost za prihvatanje evropskih standarda o ljudskim pravima pripada onim parlamentarcima koji su također i članovi parlamentarnih delegacija iz svojih zemalja u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope,⁷³ koji mogu djelovati kao multiplikatori pomenutih aktivnosti.

Članovi Skupštine omogućavaju da se čuje njihov glas - i glasovi njihovih birača u Strazburu, između ostalog i preuzimanjem uloge izvjestioca; doprinosom na plenarnim debatama; učešćem na sastancima odbora; davanjem prijedloga za rezolucije i preporuke Skupštine; uzimanjem učešća u izborima za Skupštinu; kao članovi izbornih posmatračkih misija; i upućivanjem pitanja Komitetu ministara. U svom radu moraju prihvatiti i posvećeno promovirati principe i vrijednosti na kojima počiva Vijeće Evrope.⁷⁴

Istovremeno, Skupština je više puta naglašavala da PSVE delegati imaju posebnu dužnost da daju svoj doprinos u efikasnoj primjeni međunarodnih normi o ljudskim pravima.

”U tom smislu, dvostruki mandat članova Skupštine – kao članova Skupštine i nacionalnih parlamenata je od posebne važnosti za širenje svijesti njihovih kolega o pitanjima ljudskih prava. Smatram da je dužnost svih nas da doprinesmo ovom procesu na svakog mogućem nivou. Imamo posebnu odgovornost.

72 Council of Europe, “Members’ handbook, Parliamentary Assembly of the Council of Europe” (note 2), strana 5.

73 Da bi ste saznali ko su PSVE predstavnici iz vašeg parlamenta, posjetite web stranicu Skupštine: www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp.

74 Vidjeti PACE, “Rules of Procedure of the Assembly”, Resolution 1202 (1999) usvojena 4. novembra 1999, posljedni put modificirana sljedećim rezolucijama: Resolutions 2169 and 2182 (2017); and also Council of Europe, “Members’ handbook of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe” (bilješka 2). U slučaju ozbiljnog prekršaja, Skupština može smijeniti imenovane dužnosnike u PSVE-u (naime predsjednika i podpredsjednike, i predsjedavajućeg odbora i njihove zamjenike). [Rules 54 and 55 of the Rules of Procedure of the Assembly](#).

Christos Pourgourides, bivši PSVE izvijestilac za izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava⁷⁵

Obzirom da se Skupština sastoji od delegata iz 47 država članica, njena postignuća su u konačnici postignuća nacionalnih parlamenata koji kao članovi PSVE-a, govore i djeluju, u ime 800 miliona Evropljana. Članovi Parlamentarne skupštine su idealno pozicionirani da ispunjavaju dvostruki mandat koji imaju zbog istovremenog članstva u PDVE-u i svojim nacionalnim parlamentima; npr., intenziviranjem rasprava o pitanjima ljudskih prava i aktivnostima PSVE-a, i poticanjem razumijevanja i primjene standarda Konvencije u domaćim okvirima.

”Naglašavam potrebu Skupštine, koja se sastoji od članova nacionalnih parlamenata, da se uključe u ovu oblast. Moramo ovu debatu pokrenuti dalje, posebno u zemljama u kojima se ne raspravlja o ovom pitanju, kako bi osigurali da vlade i sudovi daju svoj udio u izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava. Naša je dužnost i odgovornost da to učinimo.”

Pierre-Yves Le Borgn', bivši izvijestilac PSVE-a za izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava⁷⁶

U praksi dvostruka uloga delegata Skupština je bila presudna za stvaranje unificiranih pan-evropskih standarda o ljudskim pravima: PSVE članovi koji su bili uključeni u sastavljanje ugovora Vijeća Evrope o ljudskim pravima –od kojih su mnogi inovativni instrumenti, koji se na primjer odnose na trgovinu organima⁷⁷ ili zaštitu djece protiv seksualnog nasilja⁷⁸, iskoristili su bliske veze sa Strazburom kako bi podržali usvajanje provedbenih zakona u svojim parlamentima. Sve u cilju brze ratifikacije i predvođenja reformi u domaćim okvirima u namjeri da se građanima njihovih zemalja omogući djelotvorno uživanje prava i sloboda koje su utvrđene u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i drugim instrumentima Vijeća Evrope.

⁷⁵ Doc. 12636 (note 14), stav 45.

⁷⁶ PSVE “2017 Redovna sjednica (treći dio), transkript, dvadest šesta sjednica, četvrtak, 29. juna 2017.”, Doc. A5 (2017) CR 26.

⁷⁷ Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs (usvojena 25. marta 2015, stupila na snagu 1. marta 2018), CETS No. 216.

⁷⁸ Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (usvojena 25. oktobra 2007, stupila na snagu 1. jula 2010), CETS No. 201.

Konsultacije između vladinih agenata i PSVE delegacije

Neke od država članica Vijeća Evrope su razvile praksu jačanja dijaloga između parlamenta i koordinatora za izvršenje presuda Suda- najčešće to je vladin zastupnik/agent ili njegov/njen ured- koji može imati formu redovnih ili *ad hoc* sastanaka na kojima se raspravlja o izvršenju presuda Suda. PSVE delegacija iz Švicarske, na primjer, održava kvartalne konsultacije sa nacionalnim vladinim agentom kako bi raspravljala o problematičnim pitanjima koja se odnose na podneske pred sudom, donošenje presude, ili o predmetima za koje je potrebna politička podrška da bi se ubrzao zakonodavni projekat.

*Vijeće Evrope, Upravni odbor za ljudska prava*⁷⁹

Proaktivni angažman o ljudskim pravima članova PSVE "u njihovoj bazi kod kuće" je od ključne važnosti za jačanje supsidijarnosti i osiguravanje da zaštita ljudskih prava bude djelotvorna. Parlamentarci koji su također članovi Skupštine imaju kapacitete i odgovornost da:⁷⁹

- ▶ obavijeste kolege u nacionalnom parlamentu o aktivnostima PSVE-a i osiguraju odgovarajuće praćenje rezolucija i preporuka Skupštine;
- ▶ uspostave i unapređuju razložan i dobro informiran dijalog o ljudskim pravima zasnovan na vrijednostima tolerancije, pluralizma, demokratije, i nediskriminacije koje dijele države članice Vijeća Evrope;
- ▶ koriguju pogrešne i na netačnim informacijama zasnovane kritike sistema u Strazburu kada pojave u nacionalnom kontekstu; i
- ▶ uspostave i brane strukture i procedure neophodne da bi se parlamentarno učešće u rješavanju pitanja ljudskih prava učinilo djelotvornim u praksi.

⁷⁹ CDDH, "Guide to good practice" (bilješka 19), stav 97.

”Pozivam [članove PSVE-a] da prenesu svojim kolegama kod kuće kakve su razmjere izazova za sistem ljudskih prava u Evropi i ozbiljnost nazadovanja u različitim zemljama, i da im prenesu da se ovdje ne radi samo o redovnim aktivnostima u oblasti ljudskih prava u Evropi. Apeliram da .. [...] preuzmete aktivnu ulogu na nacionalnom nivou u izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava, da vršite pritisak na vašu vladu da ispunjava obaveze, da doznačite novac, mijenjate zakone, da podstičete vašu vladu da radi više na izvršenju presuda o ljudskim pravima na cjelovit i pravovremen način.

Nils Muižnieks, bivši Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope Europe⁸⁰

6.2. Kako parlamentarci mogu izgraditi bliže odnose sa Vijećem Evrope

Svi parlamentarci mogu imati koristi od proširivanja znanja o “Strazburškom sistemu”, i posebno o odgovarajućim funkcijama, ovlastima i postignućima Evropskog suda za ljudska prava i Parlamentarne skupštine. Uspostavljanjem bližih veza sa institucijama Vijeća Evrope, parlamentarci mogu imati koristi od dostupne tehničke pomoći koja im može pomoći da unaprijedi svoje kapacitete za zaštitu ljudskih prava u domaćem kontekstu, dok istovremeno osiguravaju da se njihov glas čuje u Strazburu. U isto vrijeme, svi nacionalni parlamenti treba da smatraju svoje delegate u Skupštini odgovornim, apelirajući na njih da pažljivo prate razvoj događaja u Strazburu, i prenesu svoja saznanja nacionalnom parlamentu.

Ovaj odjeljak istražuje različite načine na koje parlamentarci mogu da se angažiraju u okviru Parlamentarne skupštine i Suda.

Dobivanje podrške Parlamentarne skupštine

Skupština okuplja 324 izabrana političara i jednak broj zamjenika iz svih 47 država članica Vijeća Evrope, koji se sastaju četiri puta godišnje radi vođenja rasprava o aktuelnim temama u okviru svog širokog mandata.

Obzirom da se radi o ključnom forumu za političke debate, Skupština ima značajan uticaj: ovlaštena je da predlaže multilateralne ugovore, nadzire

80 PSVE godišnji akcioni izvještaj (2017) Komesara za ljudska prava Vijeća Evrope”, redovna sjednica (drugi dio), transkript, petnaesta sjednica, srijeda 26. april I 2017”, [Doc. AS \(2017\) CR 15](#).

izbore i to kako države poštuju obaveze koje su države preuzele pristupanjem Vijeću Evrope,⁸¹ vodi istrage o kršenju ljudskih prava, zahtijeva pravno mišljenje o zakonima i ustavima država članica, predlaže sankcije protiv država članica, i suspendira određena prava parlamentarnih delegacija koje krše principe Vijeća Evrope. Skupština često djeluje kao "motor pokretač" u jačanju zajedničkih vrijednosti demokracije, ljudskih prava i vladavine prava na kojima je utemeljeno Vijeće Evrope, naročito kada to zahtijeva djelovanje Komiteta ministara.⁸²

Posljednjih godina Skupština je zapravo preuzela mnogo aktivniju ulogu u nadzoru i podržavanju izvršenja presuda Suda. U skladu sa članom 46)2) Konvencije, primarna odgovornost za nadzor nad izvršenjem presuda Suda je na Komitetu ministara (KM), ipak Skupština je usvojila nekoliko izvještaja⁸³ i rezolucija⁸⁴ o ovom pitanju u periodu od 2000.godine, kao i preporuka⁸⁵ upućenih Komitetu ministara. Njen doprinos nadzoru izvršenja presuda Suda je više puta pohvaljen od strane evropskih vlada, posebno u deklaracijama iz [Brajtona](#) i [Brisela](#).

”Snažniji angažman Parlamentarne skupštine i nacionalnih parlamenata u prošlosti i danas značajno doprinosi izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava.”

Odgovor Komiteta ministara na Preporuku PSVE-a 1764 (2006)

Skupština je stekla reputaciju žustrog zagovornika veće uloge parlamentara u osiguravanju brzog i cjelovitog izvršenja presuda, kao i rješavanju drugih pitanja povezanih sa ljudskim pravima. Napori Skupštine da ojača ulogu parlamenata u odnosu na ljudska prava dobili su dodatni podsticaj 2012. godine osnivanjem posebnog odjela u okviru PSVE sekretarijata- Odjela za podršku parlamentarnom projektu (OPPP).

81 Za pregled funkcija nadzora Vijeća Evrope, uključujući i one koje se odnose na Skupštinu, vidjeti the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights, "Overview of core Council of Europe human rights monitoring mechanisms and related activities", [Doc. AS/Jur/Inf \(2018\) 03](#), 18.januar 2018.

82 Za više informacija o ovlastima Skupštine, vidjeti : PACE website, at <http://website-pace.net/en> (sa linkovima za relevantne dokumente).

83 [Doc. 8808](#) od 12. juli 2000; [Doc. 9307](#) od 21. decembar 2001; [Doc. 9537](#) od 5. septembar 2002; [Doc. 10192](#) od 1. juni 2004; [Doc. 10351](#) od 21. oktobar 2004; [Doc. 11020](#) od 18. septembar 2006; [Doc. 12455](#) od 20. decembar 2010.

84 Vidjeti, posebno: [Resolution 1226 \(2000\)](#); [Resolution 1516 \(2006\)](#); [Resolution 1787 \(2011\)](#); [Resolution 2075 \(2015\)](#); and [Resolution 2178 \(2017\)](#).

85 Vidjeti, posebno: [Recommendation 1955 \(2011\)](#); [Recommendation 2079 \(2015\)](#); and [Recommendation 2110 \(2017\)](#).

Putem ciljanih programa saradnje i kurseva obuke koji uključuje parlamentarce i osoblje nacionalnih parlamenata, OPMP je radio na tome da podiže svijest svih aktera o standardima Vijeća Evrope u različitim tematskim oblastima, kao što je sloboda izražavanja, jednakost i nediskriminacija, socijalna prava i izborna pitanja. Ponovo je stavio naglasak na jačanje kapaciteta parlamenata za zaštitu i efikasnu primjenu standarda Konvencije i izvršenje presuda Suda u Strazburu. U svrhu ostvarenja ovog cilja, odjel je organizirao niz kurseva obuke i Strazburu i državama članicama.

Uključivanje u odabir kandidata za nacionalnog sudiju

Interakcija između Strazbura i nacionalnih parlamenata djeluje u oba pravca, i parlamentarci mogu doprinijeti da se njihov glas čuje u Strazburu na više načina. Nacionalni parlamenti mogu naročito da pomognu da ključne pozicije u Vijeću Evrope budu popunjene pojedincima najviše kvalitete, autoriteta, integriteta i nezavisnosti. Jedan od načina je da se uključe u odabir kandidata za nacionalnog sudiju u Evropskom sudu za ljudska prava.

Parlamentarna skupština imenuje 47 sudaca za Sud na jedinstveni mandat od devet godina prema listi od tri kandidata koje predlaže svaka država.⁸⁶ Svake godine više hiljada podnosilaca podnose predstavlke Sudu u Strazburu, zahtijevajući obeštećenje za navodno kršenje njihovih prava iz Konvencije. Za ove podnosioc, Sud u Strazburu, kao konačni arbitar u smislu obima i značenja ovih prava, je često posljednji svjetionik nade. Obzirom na to, i činjenicu da sudska praksa Suda ima značaj uticaj na oblikovanje kulture ljudskih prava na evropskom kontinentu,⁸⁷ važnost odabira sudija najvišeg nivoa za rad u Strazburu ne može se dovoljno naglasiti. Primarnu odgovornost za to da Skupština odabere najadekvatnije kandidate je na državama članicama.

⁸⁶ Skupština također bira Komesara za ljudska prava Vijeća Evrope, Generalnog sekretara i Zamjenika generalnog sekretara Vijeća Evrope, pored Generalnog sekretara PSVE.

⁸⁷ Council of Europe, *Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Izabrani primjeri* (bilješka 3).

Kako se biraju sudije Suda?⁸⁸

Proces izbora se odvija u dvije faze:

1. Nacionalne procedure odabira

Države biraju tri kandidata koji moraju imati odgovarajuće pravne kvalifikacije i iskustvo, pored aktivnog znanja francuskog ili engleskog jezika. Države treba da predlože kandidate oba spola (lista sa kandidatima jednog spola se uzimaju u obzir samo ako je jedan spol nedovoljno zastupljen ili u izuzetnim situacijama). Međunarodni odbor eksperata koje imenuje Komitet ministara pruža vladama povjerljive savjete o podobnosti potencijalnih kandidata za ove pozicije prije dostavljanja liste kandidata Parlamentarnoj skupštini.

2. Glasanje u Parlamentarnoj skupštini

Potom listu pregleda Komisija za izbor sudija u Evropski sud za ljudska prava. Članovi ove Komisije obavljaju razgovore sa sva tri kandidata prije nego što daju svoje preporuke o tome koga kandidata smatraju najboljim. Ukoliko smatraju da ni jedan od tri kandidata ne posjeduje neophodne kvalifikacije da bude sudija Suda, Komisija će vratiti listu i zatražiti da se dostavi nova. Također je moguće je da lista bude vraćena državi ukoliko se utvrdi da procedura nacionalnog odabira nije bila korektna i transparentna.

Nakon što Komisija prihvati listu i da preporuke, Skupština će u plenumu glasati o kandidatima tajnim glasanjem. Potrebna je apsolutna većina glasova u prvom krugu. Ukoliko se to ne postigne, održava se i drugi krug glasanja i bira se kandidat sa najviše glasova.

88 Za detaljan uvid u to kako se biraju sudije Suda, vidjeti, PACE Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, Procedure for electing judges to the European Court of Human Rights, Information document prepared by the Secretariat, [AS/Cdh/Inf \(2018\) 01 rev 8](#), 7. septembar 2018. Vidjeti također Andrew Drzemczewski (2015), "The Parliamentary Assembly's Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, Council of Europe", Human Rights Law Journal, tom 35, str. 269-274.

Nacionalne procedure odabira se razlikuju u različitim zemljama⁸⁹ i parlamentarci obično nisu uključeni u ovaj proces. Međutim, parlamentarno učešće u odabiru i nominaciji kandidata mogu biti od vitalnog značaja za osiguravanje da proces "odražava principe demokratske procedure, vladavine prava, nediskriminacije, odgovornosti i transparentnosti."⁹⁰ Zbog toga Skupština je preporučila u [Preporuci 1429 \(1999\)](#) da Komitet ministara pozove vlade država članica da "konsultiraju nacionalne parlamente kada sastavljaju liste kako bi se osigurala transparentnost nacionalne procedure odabira." U svijetlu spomenutog, Skupština je preporučila u [Preporuci 1429 \(1999\)](#) da Komitet ministara pozove vlade država članica da "konsultiraju svoje nacionalne parlamente prilikom sastavljanja lista kako bi se osigurala transparentnost nacionalne procedure odabira." Ovo će zahtijevati da u osnovi vlade "obavještavaju svoje parlamente i nadležne odbore o svojim procedurama i rasporedu prilikom sastavljanja lista kandidata za Sud."⁹¹

Parlamentarci mogu insistirati da i oni budu uključeni u proceduru odabira. Mogu usvojiti zakone kako bi osigurali poštene i transparentne mehanizme odabira i uspostavljanje kriterija za odabir prema zaslugama tri najkvalitetnija kandidata.

Uključivanjem u proces odabira kandidata za uži izbor za poziciju sudije na Sudu, parlamentarci mogu preuzeti dio odgovornosti za osiguravanja da će kandidati "visokih moralnih i karakternih osobina i kvalifikacija neophodnih za imenovanje na visoku pravosudnu funkciju biti osobe koje su pravnici sa priznatim kompetencijama", kao što i zahtijeva Konvencija. Na ovaj način, parlamentarci mogu također doprinijeti osnaživanju kvaliteta i autoriteta Suda.

Susret sa nacionalnim sudijom i drugim zvaničnicima Vijeća Evrope

Najdirektniji, mada do danas nedovoljno istražen oblik kontakta članova parlamenta – posebno, ali ne isključivo, sa članova specijaliziranih odbora sa mandatom u oblasti ljudskih prava – je studijska posjeta Strazburu i susret sa

89 PACE [Resolution 1646 \(2009\)](#), "Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights", stav 2 (također [Doc. 11767](#), rapporteur: Mr Christopher Chope, United Kingdom). Vidjeti također: Open Society Justice Initiative/International Commission of Jurists (ICJ) (2017). *Strengthening from within: law and practice in the selection of human rights judges and commissioners*, New York, Open Society Foundations.

90 PACE [Recommendation 1649 \(2004\)](#), "Candidates for the European Court of Human Rights", paragraph 3. Vidjeti također PACE [Resolution 1646 \(2009\)](#) (bilješka 89), stav 2.

91 PACE [Recommendation 1649 \(2004\)](#) (bilješka 90), stav 20.

sudijama (naročito njihovim nacionalnim sudijom) i advokatima iz Registrara suda, kao i drugim osobljem u različitim tijelima Vijeća Evrope.

Odbor za pravne poslove je do sada organizirao dvije posjete svojih članova Suda, koja se sastojala od sastanaka sa tadašnjim predsjednikom, registrarom i zamjenikom registrara suda, pored još jednog broja voditelja odjela. Na ovaj način delegati su imali priliku da steknu nova saznanja i raspravljaju o organizaciji i radu Suda. Slično, kurseve obuke za parlamentarce i njihovo osoblje je organizirao OPPP(vidjeti 6. 2 gore) koji su uključivali bilateralne sastanke između učesnika i članova ureda registrara u relevantnim odjelima.

Isto tako, specijalizirane strukture za ljudska prava ili zainteresirani parlamentarci mogu također razmotriti mogućnost pozivanja osoblja Vijeća Evrope ili sudije Evropskog suda za ljudska prava iz njihove zemlje da razmjene mišljenja u parlamentu – uz razumijevanje da takvi sastanci ne smiju postati način da izabrani političari raspravljaju o predmetima u obradi ili da smatraju "da im sudije trebaju polagati račune".

Razmjena mišljenja sa nacionalnim sudijom na Sudu

Tadašnji sudija u Ujedinjenom Kraljevstvu i Predsjednik Suda, Sir Nicolas Bratza, zajedno sa tadašnjim registrarom Suda, obavili su razmjenu mišljenja u martu 2012, godine sa članovima Zajedničkog odbora za ljudska prava u Parlamentu Velike Britanije. Rasprava je predstavljala forum za debatu o odnosu između Suda u Strazburu i domaćih institucija, uključujući parlament. Predsjenik Bratza je ukazao na dobre primjere "pravosudnog dijaloga" između Strazbura i domaćih sudova, i objasnio mehanizme koje je Sud ustanovio – uključujući procedure pilot presuda, politiku prioriteta, i odlike jednog sudije – u svrhu rješavanja značajnog broja zaostalih predmeta što je bio slučaj 2012. godine.

”Smatram da je sasvim ispravno da parlamentarci treba budu podstaknuti da prate i razumiju rad i probleme sa kojima se Sud suočava.

Sir Nicolas Bratza, bivši predsjednik Evropskog suda za ljudska prava⁹²

Kada postoje mjere zaštite protiv neprilične politizacije na ovim usmenim raspravama ili protiv pokušaja da se podriva nezavisnost međunarodnog

⁹² Vidjeti Joint Committee on Human Rights, *Uncorrected transcript of oral evidence from Sir Nicolas Bratza and Erik Friberg on human rights judgments*, 13. mart 2012.

pravosuđa za ljudska prava, izravno povezivanje parlamentaraca sa njihovim nacionalnim sudijama na Sudu može biti veoma dragocjen način unapređenja stručnog znanja parlamentaraca o ljudskim pravima. Otvoreni dijalog produbljuje uzajamno razumijevanje, pomaže odbacivanju stereotipa o strazburškom sistemu, i u konačnici pomaže zakonodavcima da iskoriste svoj potencijal kao galvanizirajuća snaga u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava.

Osiguravanje adekvatnog finansiranja Vijeća Evrope

Raspoloživost i kvalitet izgradnje kapaciteta i drugi programi saradnje sa Skupštinom i ostalim tijelima Vijeća Evrope koji mogu biti korisni za rad parlamenata pod uslovom da Organizacija ima na raspolaganju adekvatna sredstva da bi obavljala različite aktivnosti. Nedovoljno finansiranje ima negativan efekat na to kako Vijeće Evrope rješava izazove sa kojima se suočava sama Organizacija i države članice, uključujući njihove parlamente.

Budžet Vijeća Evrope

Budžet vijeća Evrope se uglavnom sastoji od doprinosa država članica. Nacionalni doprinosi ovom "redovnom budžetu" se obračunavaju na osnovu stanovništva i bruto domaćeg proizvoda. Ostatak sredstava Vijeća Evrope- vanredni budžet- se sastoji od budžeta na osnovu parcijalnih sporazuma (koji imaju vlastite budžete), ili zajedničkih programa sa Evropskom unijom, kao i dobrovoljnih doprinosa država. Komitet ministara odobrava dvogodišnji program i budžet na prijedlog Generalnog sekretara.⁹³

Dugogodišnja je tradicija da Parlamentarna skupština daje komentare o budžetu i prijedloge " s ciljem da Vijeće Evrope preuzme svoju jedinstvenu ulogu garanta demokratskih vrijednosti širom evropskog kontinenta..⁹⁴

Skupština je izražavala zabrinutost zbog budžetske situacije Vijeća Evrope već nekoliko godina, posebno nakon odluke država članica da primjenjuju prin-

93 Ukupni budžet vijeća Evrope za 2018.godinu je 466 045 100€. Council of Europe programme and budget 2018-2019, 1300 (Budget) sastanka, 21-23 novembra 2017, [Doc. CM\(2018\)1](#). Vidjeti također informacije na web stranici Komiteta ministara: <https://goo.gl/GcngR4>.

94 PACE Resolution 1575 (2007), "Political dimension of the Council of Europe budget", stav 2.

cip nultog rasta(prvo u stvarnim okvirima, a od 2014. godine u nominalnim okvirima⁹⁵) u pogledu obaveznog doprinosa država redovnom budžetu.⁹⁶

Jedna od dužnosti parlamentaraca je da podsjećaju svoje vlade na obavezu predanosti zajedničkim evropskim vrijednostima demokracije, ljudskih prava i vladavine prava koje Vijeće Evrope štiti i podržava. Oni mogu poslati snažnu poruku da sposobnost Vijeće Evrope da nastavi biti zaštitnik ljudskih prava na cijelom evropskom kontinentu zavisi od dostupnih resursa. Skupština je pozvala delegate PSVE-a u svojoj [Rezoluciji 1575 \(2007\)](#) da "obrate posebnu pažnju tokom rasprava o budžetu na obaveze njihovih država prema Vijeću Evrope, i ukoliko je potrebno da daju podršku nacionalnom doprinosu za budžet Vijeća Evrope". Parlamentarci također mogu insistirati kod izvršne vlasti da budžetski doprinosi nikad ne smiju biti korišteni kao instrument za politički pritisak, te da se države vrate na politiku stvarnog rasta u pogledu redovnog budžeta Vijeća Evrope, u skladu sa pozivom Skupštine izraženom u [Mišljenju 294 \(2017\)](#).

”Djelotvornost Panevropskog sistema zaštite ljudskih prava ustanovljenog u Konvenciji zavisi od naše sposobnosti da postignemo rezultate koji se očekuju, tj., da rješavamo teške i sistematske povrede ljudskih prava, kao i da pružimo odgovarajuću podršku državama članicama kako bi spriječili da se takva kršenja prava ponove. Potrebna su nam odgovarajuća sredstva i resursi da bi ispunili ovu zadaću i prilikom svih mojih posjeta državama članicama pokretala sam pitanja budžetske situacije u Organizaciji. Ne smijemo zanemariti ovo pitanje u našim raspravama i očekujem vašu podršku.”

Anne Brasseur, bivša predsjednica Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope⁹⁷

95 PACE [Resolution 2186 \(2017\)](#), "Call for a Council of Europe summit to reaffirm European unity and to defend and promote democratic security in Europe", stav 12.

96 Vidjeti između ostalog i PACE [Opinion 294 \(2017\)](#), "Budget and priorities of the Council of Europe for the biennium 2018-2019", stavovi 16-17, 20.

97 Konferencija na visokom nivou organizirana u Briselu, [uvodna riječ](#) Anne Brasseur (bilješka 16), strana 21-22.

6.3. Zaslužiti poštovanje Evropskog suda za ljudska prava: kako Sud poštuje dobru parlamentarnu praksu

Dok jačanje veza sa Strazburom pomaže da se oslobodi puni potencijal parlamentaraca da postanu garanti ljudskih prava, postoje također i druge prednosti kada parlamentarci ispunjavaju u cijelosti svoje obaveze u pogledu ljudskih prava, kao što je snaženje principa supsidijarnosti i cjelokupnog sistema Konvencije.

Sud je pokazao da uvažava relevantne domaće rasprave u svojim pravosudnim odlukama. Duh dobre volje, demokratske rasprave u parlamentu o ljudskim pravima se danas shvataju u Strazburu kao sredstvo za podržavanje i jačanje principa supsidijarnosti na kojem je izgrađen sistem Konvencije. Stoga je parlamentarni rad u oblasti ljudskih prava od vitalnog značaja za osiguravanje djelotvornosti strazburškog sistema.

Naime, kada parlamentarci srčano preuzmu svoj dio odgovornosti za poštovanje i ostvarivanje ljudskih prava u domaćem kontekstu, to u Sudu u Strazburu ne prolazi neprimijećeno. Sud je svjestan ključne uloge parlamenata kao zakonodavaca, njihovog direktnog demokratskog legitimiteta, kao i činjenice da su oni "u boljoj poziciji od međunarodnog suda da ocjene lokalne potrebe i uslove".⁹⁸

Sud uvažava parlamentarne procese i čak podstiče razvoj parlamentarnih struktura i procesa koji olakšavaju dobro informiranu raspravu o tome kakve implikacije imaju predloženi zakoni i mjere politike za ljudska prava.⁹⁹

”Činjenica da parlamentarni zapisnici ukazuju na to da se temeljito razmatralo kakve implikacije za ljudska prava ima donošenje nekoga zakona može biti od značaja u određenim vrstama predmeta, tj., u onima u kojima se otvara pitanje slobodne procjene.

Evropski sud za ljudska prava, Prilog Suda na Briselskoj konferenciji

98 *Hatton and Others v. the United Kingdom* Podnesak br. 36022/97, presuda od 8. jula 2003, stav 97.

99 Matthew Saul (2017). "How does, could, and should the international human rights judiciary interact with national parliaments?", in M. Saul, A. Føllesdal and G. Ulfstein (eds), *The international human rights judiciary and national parliaments: Europe and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, Poglavlje 14.

”Presuda u predmetu *Animal Defenders*, kao i u drugim, tako postaje značajna pretpostavka kod ispitivanja da li i u kojoj mjeri Sud treba da dopusti državama članicama prostor slobodne procjene, kada one ocjene da postoji nužnost i razmjernost u ograničavanju prava, kvalitet donošenja odluka, u zakonodavnoj fazi i pred sudovima, je od krucijalnog značaja i može biti u konačnici odlučujući u graničnim predmetima.

*Judge Robert Spano, Evropski sud za ljudska prava*¹⁰⁰

Preciznije, kvalitet parlamentarnog nadzora ljudskih prava je došao u prvi plan nakon što je Sud u nekoliko navrata uzeo u obzir procjenu razmjernosti ograničavanja prava podnosioca, i koristio to kao osnovu za dopuštenje šireg prostora slobode procjene tuženim državama u postupcima pred ovim Sudom. Prostor slobodne procjene, kao ishod supsidijarnog principa, odnosi se na diskreciono pravo koje države ugovornice uživaju u odlučivanju o ispunjavanju svojih obaveza prema Konvenciji o ljudskim pravima. Kada su osporeni zakon ili politika rezultat razložne participatorne rasprave u okviru parlamenta koji savjesno razmatra i vodi računa o tome da predložene mjere budu u skladu sa Konvencijom i drugim međunarodnim standardima o ljudskim pravima, tada je veća vjerovatnoća da mogu biti odbranjeni u demokratskom društvu i stoga je manje vjerovatnoća da će Sud utvrditi kršenje prava.¹⁰¹

Zaslужiti poštovanje Suda (I) – političko oglašavanje

Istaknut primjer predmeta u kome je kvalitet parlamentarnog procesa imao značajan uticaj na nalaze i zaključke Suda je *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC] podnesak br. 48876/08, 22. april 2013.god. Veliko vijeće je trebalo da utvrdi da li zabrana političkog reklamiranja u Velikoj Britaniji je onemogućila podnosiocu, grupi za zagovaranje zaštite životinja, emitiranje televizijske objave, i time dovela do nesrazmjernog miješavanja u pravo NVO na slobodu izražavanja. Sud je pridao značajnu težinu činjenici da su ”parlamentarna tijela

100 Robert Spano (2014). ”Universality or diversity of human rights? Strasbourg in the age of subsidiarity”, 14 Human Rights Law Review Volume 14, str. 487 ff., str.498.

101 Vidjeti The Grand Chamber judgments in *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC] (Application No. 48876/08, 22 April 2013); *S.A.S. v. France* [GC] (Application No. 43835/11, 1 July 2014); *Lambert and Others v. France* [GC] (Application No. 46043/14, 5.juni 2015); i *Parrillo v. Italy* [GC] (Application No. 46470/11, 27.avgust 2015).

provela temeljno ispitivanje kulturnih, političkih i pravnih aspekata ove zabrane“ političkog oglašavanja u Ujedinjenom Kraljevstvu ; prije usvajanja predmetni nacrti zakona su bili podvrgnuti detaljnom pregledu od strane različitih parlamentarnih tijela, obavljene su konsultacije sa ekspertima, što je uključivalo i detaljnu analizu sudske prakse Suda. Kvalitet parlamentarnog (kao i pravosudnog) razmatranja nužnosti zabrane političkog oglašavanja doveo je Sud do zaključka da miješanje u slobodu izražavanja podnosioca, NVO-a, je bilo opravdano.

Zaslužiti poštovanje Suda (II) – reproduktivna prava

Države uživaju širok prostor slobodne procjene u reguliranju pitanja kao što su reproduktivna prava, oblast u kojoj ne postoji evropski konsenzus, i koja otvara brojna složena i osjetljiva moralna i etička pitanja u svijetlu brzih medicinskih i naučnih promjena. U predmetu *Parrillo protiv Italije* [GC], (podnesak br. 46470/11, 27 .avgust 2015), Sud je podržao zabranu doniranja embriona stvorenih *in vitro* fertilizacijom u svrhu naučnog istraživanja. U zaključku se navodi da zabrana predstavlja dopušteno miješanje u poštovanje prava podnosioca na privatni život (čl. 8 Konvencije). Sud je uzeo u obzir činjenicu da su pri izradi nacrtu relevantnog zakona uvažena različita naučna i etička mišljenja na osnovu kojih je italijansko zakonodavno tijelo djelovalo i napravilo uravnoteženo ispitivanje različitih interesa.

Drugim riječima, sudije u Strazburu su bile više naklonjene da “nagrade” iskren, bona fide parlamentarni angažman u pitanjima ljudskih prava tako što su ukazali veće poštovanje državi prilikom procjene da li je ograničavanje ljudskih prava podnosioca bilo “nužno u demokratskom društvu.”

Ovo poglavlje navodi nekoliko mogućnosti za sve parlamentarce da se uključe u rad Vijeća Evrope- preuzimanjem aktivne uloge u odabiru kandidata za sudije Suda, podnošenjem zahtijeva za tehničku pomoć Vijeća Evrope, i susretom sa nacionalnim sudijama ili drugim sudijama. Na ovaj način, parlamentarci mogu imati koristi od jedinstvene ekspertize “strazburškog sistema”, dok istovremeno doprinose oblikovanju evropske agende o ljudskim pravima.



Zaključak

Značaj nacionalnih parlamenata kao garanta ljudskih prava je opisana kao "ideja čija vrijeme je tek došlo",¹⁰² Parlamenti, sa njihovom trostrukom ulogom zastupanje, zakonodavstva i nadzora, imaju jedinstvenu i nezamjenjivu ulogu u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava i čuvanju vladavine prava.

Ovaj priručnik je utemeljen za razvojnim praksama parlamenata u državama članicama Vijeća Evrope koje imaju za cilj uspostavljanje djelotvornih institucionalnih rješenja za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava. Naročito, to se odnosi na potvrđivanje usklađenosti domaćeg zakonodavstva da standardima koji su ugrađeni u Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, i osiguravanje cjelovitog i pravovremenog izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Zaštita ljudskih prava ne predstavlja samo obavezu za parlamentarce, već i priliku. Kada parlamentarci tumače i primjenjuju standarde ljudskih prava u njihovom nacionalnom kontekstu, istovremeno doprinose općem razumijevanju značenja i obima prava širom Evrope. Nadalje, zakoni i politike koji su koncipirani na osnovu dobro informirane i savjesne rasprave o implikacijama ljudskih prava će vjerovatno izdržati svaku buduću pravosudnu provjeru.

Trenutno, potencijal parlamentaraca da iskoriste ovu priliku je pretežno neiskorišten. Pozivamo parlamentarce da koriste ovaj priručnik kako bi oslobodili taj potencijal i postali istinski djelotvorni garanti ljudskih prava.

102 Hywel Francis, zastupnik u Parlamentu, Pozdravno obraćanje na seminaru koji je organizirala Parlamentarna skupština Vijeća Evrope o ulozi nacionalnih parlamenata u izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava, Portcullis House, Westminster, 14. oktobar 2013.



Dodatak 1 – Lista provjere za parlamentarce

■ **Da li vaš parlament obavlja poslove vezane za ljudska prava preko specijaliziranog odbora ili na neki drugi način? Da li:**

- ▶ nadzire nacрте zakona radi usuglašenosti sa međunarodnim humanitarnim pravom, uključujući odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima (Konvencije) i njene protokole?
- ▶ donosi zakone radi lakšeg izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava (Sud)?
- ▶ nadzire izvršenje presuda Suda od strane izvršne vlasti, i odgovor na presude protiv drugih država koje imaju implikacije da domaći pravni poredak?
- ▶ uključuje se u sastavljanje i ratifikaciju međunarodnih ugovora o ljudskim pravima?
- ▶ vodi tematske istrage o problemima ljudskih prava?

■ **Da li je vaš parlament dao detaljnija uputstva izvršnoj vlasti o tome šta je potrebno parlamentu da bi obavljao nadzorni rad, uključujući da:**

- ▶ prilaže memorandume o ljudskim pravima uz sve zakonodavne prijedloge?
- ▶ izvještava parlament najmanje jednom godišnje, između ostalog, o izvršenju presuda Suda?
- ▶ razmjenjuje akcione planove i izvještaje u isto vrijeme kada se oni dostavljaju Komitetu ministara Vijeća Evrope?
- ▶ razmjenjuje sažetke i prevode relevantnih presuda Suda?
- ▶ uključuje parlamentarce, u mjeri u kojoj je to moguće, u radne grupe koje su formirane radi koordinacije izvršenja presuda Suda?

■ Da li je vaš parlament dodijelio zadaću o ljudskim pravima specifičnom odboru?

- ▶ da li odbor ima stalni status?
- ▶ da li je mandat odbora jasno definiran i ugrađen u poslovnik parlamenta ili (sličan dokument)?
- ▶ da li je mandat odbora dovoljno ekstenzivan da odražava obaveze parlamentaraca da:
 - štite i ostvaruju ljudska prava u državi uzimajući u obzir sve relevantne izvore nacionalnog i međunarodnog prava?
 - priznaju interpretativni autoritet Evropskog suda za ljudska prava jer uvažava njegovu cjelokupnu sudsku praksu?
 - priznaju pozitivne obaveze države i angažiraju se na njihovom ispunjavanju?
- ▶ da li mandat odbora izrazito uključuje, ili bi njegovo članstvo moglo da tumači da uključuje:
 - sistematičnu provjeru usklađenosti nacрта zakona sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i ostalim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima?
 - sistematičan nadzor nad izvršenjem presuda Evropskog suda za ljudska prava, uključujući zahtjev da vlade dostavljaju redovne (najmanje godišnje) izvještaje parlamentu o presudama o ljudskim pravima i njihovom izvršenju?
- ▶ da li odbor ima ovlasti ili mandat da:
 - inicira zakonodavne prijedloge i amandmane na zakone ?
 - poziva svjedoke i pribavlja dokumente od značaja za njegov mandat?
 - inicira istrage po vlastitom nahođenju ?
 - održava usmena saslušanja o dokazima?
 - povezuje se da civilnim društvom?
 - obavlja posjete, uključujući posjete inostranstvu?
 - pristupa pritvorskim ustanovama bez najave?
 - izvještava parlament?
 - daje preporuke vladi?
- ▶ da li odbor ima pristup nezavisnim savjetnicima sa stručnim znanjem o ljudskim pravima?

- ▶ da li odbor ima dovoljno resursa da obavlja svoje zadatke, uključujući i predanu podršku sekretarijata?
- ▶ da li je metoda imenovanja članova odbora transparentna i da li osigurava da komisija:
 - bude nezavisna od izvršne vlasti, na primjer, isključivanjem mogućnosti da ministri budu članovi odbora?
 - poštuje principe rodne ravnopravnosti?
 - odražava ravnotežu moći između političkih grupa u okviru parlamenta?
 - da njom predsjedava iskusni parlamentarac sa dokazanom reputacijom o nezavisnosti i posvećenosti pitanjima ljudskih prava?

■ Da li usmjeravate pitanja ljudskih prava u glavne tokove u okviru parlamentarnih struktura/odbora?

- ▶ Imate li pristup profesionalnim istraživačkim i informativnim službama u okviru parlamenta?
- ▶ Da li je pravno savjetovanje dostupno svim parlamentarcima prema potrebi, a ne samo specijaliziranom odboru za ljudska prava?

■ Da li vaš parlament vodi računa da bude efikasan u obavljanju zadataka o pitanjima ljudskih prava, na način da:

- ▶ održava i ažurira web stranicu na kojoj su informacije o parlamentarnim aktivnostima u oblasti ljudskih prava i svi relevantni dokumenti lako dostupni?
- ▶ objavljuje radne metode i program rada sa prioritetima za odbor za ljudska prava u vašem parlamentu?
- ▶ održava redovan dijalog i efikasne radne odnose sa drugim nacionalnim akterima, uključujući institucije za ljudska prava ili ombudsmene, pravosuđe, akademike i pravnike-advokate i predstavnike civilnog društva?
- ▶ poziva nevladine organizacije da daju doprinos u radu, npr. dostavljanjem dokaza o tematskim istragama, pružanjem pomoći u određivanju prioriteta kod tematskih istraga o ljudskim pravima, ili dostavljanjem dokaza o uticaju zakonodavstva na ostvarivanje ljudskih prava?
- ▶ pruža ili organizira redovne obuke za parlamentarce i parlamentarno osoblje o pitanjima ljudskih prava i vladavine prava?
- ▶ revidira radnu praksu i reformira je u cilju postizanja veće efikasnosti?

■ Da li vaš parlament uspostavlja i održava bliske kontakte sa Vijećem Evrope?

- ▶ Da li postoji ustanovljena procedure u okviru vašeg parlamenta koja omogućava da delegati Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (PSVE) obavještavaju sve parlamentarce o svojim aktivnostima i putem koje se osigurava odgovarajuće praćenje rezolucija i preporuka Skupštine?
- ▶ Da li vaš parlament imaju uticaja na to da kandidati za nacionalnog sudiju na Sudu budu na najvišem nivou, kao i na uspostavljanje poštenog i transparentnog procesa odabira i kriterija imenovanja zasnovanih na zaslugama?
- ▶ Da li su članovi vašeg parlamenta posjetili Strazbur da bi se sastali sa nacionalnim sudijom i drugim dužnosnicima Suda, Parlamentarne skupštine ili drugim zvaničnicima Vijeća Evrope?
- ▶ Da li vaš parlament dostavlja upite vladi o finansiranju Vijeća Evrope, i ukoliko je potrebno, zagovara nacionalni doprinos budžetu Vijeća Evrope.

Dodatak 2 – PSVE Rezolucija 1823 (2011)¹⁰³

koju je usvojila Parlamentarna skupština
Vijeća Evrope 23. juna 2011

Nacionalni parlamenti: garanti ljudskih prava u Evropi

1. Parlamentarna skupština podsjeća da su države članice Vijeća Evrope odgovorne za djelotvornu primjenu međunarodnih normi o ljudskim pravima za koje su se obavezale, posebno normi sadržanih u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (ETS br. 5, u daljnjem tekstu "Konvencija"). Ova obaveza se odnosi na sve državne organe, izvršne, pravosudne ili zakonodavne.

2. Nacionalni parlamenti su često zanemareni u ovom kontekstu. Ovaj potencijal je potrebno dalje istražiti. Parlamenti su od ključne važnosti za djelotvornu primjenu međunarodnih normi o ljudskim pravima na nacionalnom nivou i ispunjavanju dužnosti zaštite ljudskih prava putem donošenja zakona (uključujući provjeru nacrtu zakona), učešća u ratifikaciji međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, pozivanjem izvršne vlasti na odgovornost, povezivanjem sa institucijama za ljudska prava i intenzivnijem stvaranju široko rasprostranjene kulture ljudskih prava.

3. Članovi Skupštine sa dvojnim mandatom- kao članovi Skupštine i svojih nacionalnih parlamenata- imaju posebnu dužnost da doprinesu ovim naporima.

4. Skupština konstatira da su "Principi iz Pariza" Ujedinjenih nacija iz 1993. godine postali međunarodno priznato polazište za osnovne minimalne standarde uloge i funkcioniranja nacionalnih institucija za ljudska prava; slična polazišta je potrebno utvrditi i za parlamentarna tijela.

103 Sjednica Skupštine 23. juna 2011. (25ta sjednica) (vidjeti: Doc. 12636, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pourgourides). Tekst je usvojila Skupština 23. juna 2011 (25-ta sjednica).

5. U pogledu izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu "Suda"), Skupština:

5. 1. smatra da su nacionalni parlamenti jedinstveno pozicionirani da drže vlade odgovornim za brzo i efikasno izvršenje presuda Suda, kao i da sami brzo usvajaju neophodne zakonodavne amandmane;

5.2 sa žaljenjem primjećuje da debata nakon Interlakena o budućnosti sistema Konvencije nije u dovoljnoj mjeri uzela u obzir značaj uloge parlamenta i osuđuje što je i Deklaracija iz Izmiri ostala nijema u tom pogledu;

5.3. ukazuje na pozitivne primjere u nekoliko država članica, posebno Ujedinjenom Kraljevstvu, Nizozemskoj, Njemačkoj, Finskoj i Rumuniji, koje su uspostavile parlamentarne strukture radi nadzora nad izvršenjem presuda Suda.

6. Nadalje, Skupština:

6.1. podstiče parlamentarce da nadziru opredijeljenost i primjenu standarda ljudskih prava od strane domaćih pravosudnih i upravnih organa vlasti;

6.2. savjetuje parlamentarce da ispune svoju odgovornost i pažljivo prate rad izvršne vlasti u svojim zemljama kada se radi o primjeni međunarodnih normi o ljudskim pravima;

6.3. poziva vlade da uključe nacionalne parlamente u proces pregovaranja o međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima i proces izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava;

6.4. poziva države članice da osiguraju odgovarajuće parlamentarne procedure za sistematsku provjeru usklađenosti nacrti zakona sa standardima iz Konvencije i izbjegavanje kršenja Konvencije, uključujući redovan nadzor nad svim presudama koje mogu potencijalno uticati na pravni poredak;

6.5. savjetuje parlamente da pojačaju napore u nadzoru nad presudama Suda kontrolom koraka koje preduzimaju nadležne vlasti u izvršavanju negativnih presuda, uključujući i nadzor nad stvarnim preduzetim mjerama;

6.6. poziva parlamentarce da uspostave i/ili ojačaju strukture koje omogućavaju usmjeravanje u glavne tokove (*mainstreaming*, engl.) i strogi nadzor međunarodnih obaveza u oblasti ljudskih prava na osnovu dolje navedenih principa.

7. Skupština stoga poziva parlamente da primjene sljedeće osnovne principe u parlamentarnom nadzoru međunarodnih standarda o ljudskim pravima.

Dodatak–Osnovni principi za parlamentarni nadzor međunarodnih standarda o ljudskim pravima

1. Odgovarajući okvir i odgovornosti

Nacionalni parlamenti će uspostaviti odgovarajuće parlamentarne strukture radi osiguravanja stroge i rigorozne kontrole i nadzora ispunjavanja međunarodnih obaveza o ljudskim pravima, kao što su odgovorni odbori za ljudska prava ili odgovarajuće analogne strukture, čiji mandati će biti jasno definirani i utemeljeni u zakonu.

Ovi mandati će obuhvatiti, između ostalog, sljedeće:

- ▶ sistematsku provjeru usklađenosti nacрта zakona sa međunarodnim obavezama u oblasti ljudskih prava;
- ▶ zahtjev da vlade redovno dostavljaju izvještaje o predmetnim presudama Evropskog suda za ljudska prava i njihovom izvršenju;
- ▶ podnošenje zakonodavnih prijedloga i amandmana na zakone;
- ▶ ovlasti pozivanja svjedoka i pribavljanja dokumenata koji se odnose na mandat.

Ovi odbori će biti odgovorni da vode računa o tome da parlamenti budu ispravno savjetovani i obavještavani o pitanjima ljudskih prava. Obuka o ljudskim pravima će biti osigurana za parlamentarce i njihovo osoblje.

2. Nezavisno savjetovanje

Odbori za ljudska prava ili odgovarajuće analogne strukture će imati pristup nezavisnim stručnjacima iz oblasti ljudskih prava. Adekvatni resursi će biti osigurani radi posebne podrške specijaliziranog sekretarijata.

3. Saradnja sa drugim institucijama i civilnim društvom

Saradnja i redovan dijalog će se nastaviti, kada je to primjereno, sa relevantnim nacionalnim institucijama (npr. nacionalne institucije za ljudska prava, parlamentarni komesari) i međunarodnim tijelima (npr., Parlamentarnom skupštinom, Komesarom za ljudska prava Vijeća Evrope, evropskim i drugim međunarodnim tijelima za nadzor u oblasti ljudskih prava), kao i sa predstavnicima etabliranih nevladinih organizacija koje imaju značajno i relevantno iskustvo.

Dodatak 3 – Dodatna literatura i izvori

Chang B. and Ramshaw G. (2016), *Strengthening parliamentary capacity for the protection and realisation of human rights: synthesis report*, London, Westminster Foundation for Democracy, <https://goo.gl/D2p15y>.

Council of Europe (2016), *Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples*, Council of Europe Publishing, also available as an information document of the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights, [Doc. AS/Jur/Inf\(2016\)04](https://www.coe.int/t/Doc/AS/Jur/Inf(2016)04), 8. januar 2016.

Donald A. and Leach P. (2016), *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press.

Hunt M., Hooper H. and Yowell P. (eds) (2015), *Parliaments and human rights: redressing the democratic deficit*, Oxford, Hart Publishing.

Hunt M., Hooper H. and Yowell P. (2012), *Parliaments and human rights: redressing the democratic deficit*, Arts and Humanities Research Council, Public Policy Series No. 5, <https://goo.gl/Q59NZq>.

Inter-Parliamentary Union (2016), *Human Rights – Handbook for parliamentarians* No. 26, Geneva, IPU/Office of the High Commissioner for Human Rights.

Open Society Justice Initiative (2013), *From rights to remedies: structures and strategies for implementing international human rights decisions*, New York, Open Society Foundations, <https://goo.gl/L8Hfp6>.

Parliamentary Project Support Division (PPSD) (2016), Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms – Background memorandum", PPSP (2016) 19, 2. novembar 2016, <https://goo.gl/c8YagR>.

Saul M., Føllesdal A. and Ulfstein G. (eds) (2017), *The international human rights judiciary and national parliaments: Europe and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.

Westminster Foundation for Democracy (2011), *Human rights and parliaments: handbook for members and staff*, London, Westminster Foundation for Democracy/International Bar Association, <https://goo.gl/u4y786>.

Odabrani izvori Vijeća Evrope

■ Council of Europe, Committee of Ministers, Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 10th Annual Report 2016 (March 2017). All annual reports available at: <https://goo.gl/16X29q>.

■ European Court of Human Rights, thematic factsheets and country profiles, <https://goo.gl/nhCNkt>.

■ Baza podataka HUDOK omogućava pristup sudskoj praksi Suda (presudama i odlukama Velikog vijeća, vijeća i odbora, komunikaciju o predmetima, savjetodavnim mišljenjima, saopštenjima za medije i pravnim sažecima iz "Informacionog biltena o sudskoj praksi" (koji se objavljuje jednom mjesečno), Evropskoj komisiji za ljudska prava (odluke i izvještaji) i Komitetu ministara (rezolucije). HUDOC pretraživač je dostupan na engleskom, francuskom, španskom i turskom jeziku. Baza podataka sadrži više od 21000 tekstova na 31 jeziku osim službenih jezika (engleskog i francuskog.); <https://goo.gl/Jc2LHc>.

■ HUDOC-EXEC baza podataka omogućava pristup dokumentima koji se odnose na izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava (status o i izvršenju predmeta, vladini akcioni planovi/izvještaji, ostala komunikacija, odluke Komiteta ministara (od 1. januara 2011.g. i dalje) i konačne rezolucije. HUDOC-EXEC pretraživač je dostupan na engleskom i francuskom jeziku;; <https://goo.gl/4WoSQM>.

■ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "The implementation of judgments of the European Court of Human Rights", Doc. 14340 od 12. juna 2017 (rapporteur: Mr Pierre-Yves Le Borgn', France), <https://goo.gl/bLM-7JE>.

■ "Strengthening subsidiarity: integrating the Strasbourg Court's case law into national law and judicial practice", Contribution of the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to the Conference on the Principle of Subsidiarity, Skopje, 1-2. oktobra 2010, Doc. AS/Jur/Inf (2010) 04, <https://goo.gl/JXY7SS>.



Gotovo više od 70 godina Parlamentarna skupština Vijeća Evrope nadahnjuje parlamentarce da koriste svoj demokratski mandat za jačanje univerzalne kulture poštovanja ljudskih prava u okviru demokracije koja počiva na vladavini prava.

Kao zakonodavci i predstavnici evropskih građana, parlamentarci dijele odgovornost, zajedno sa izvršnom i pravosudnom vlašću svojih zemalja, u sprječavanju i osudi kršenja ljudskih prava. Ovu dužnost mogu ispuniti na način da osiguraju da međunarodne norme o ljudskim pravima budu efikasno primijenjene, norme koje su njihove zemlje dobrovoljno prihvatile, posebno one koje se nalaze utjelovljene u Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

Svrha ovog priručnika je da pomogne parlamentarcima iz cijele Evrope da ispune svoju zadaću i iskoriste mogućnosti u zaštiti i ostvarenju ljudskih prava. S tim ciljem, priručnik razmatra strukture, funkcije i radne metode koji omogućavaju da parlamentarci djelotvorno provjeravaju usklađenost zakonodavstva, uključujući nacрте zakona, kao i upravne prakse u svojim zemljama sa evropskim standardima ljudskih prava. Ovi standardi proističu iz Konvencije, ali jednako tako i iz sudske prakse Suda u Strazburu i rada drugih tijela Vijeća Evrope. Priručnik sadrži primjere najbolje prakse jednog broja evropskih parlamenata koji mogu poslužiti kao nadahnuće.

Izrada ovog prijevoda je finansirana sredstvima Evropske unije i Vijeća Evrope. Ovdje izneti stavovi ne odražavaju zvanična mišljenja bilo koje strane.

www.assembly.coe.int



Vijeće Evrope je glavna organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Obuhvata 47 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Parlamentarna skupština koja se sastoji od predstavnika iz 47 nacionalnih parlamenata predstavlja forum za debate i prijedloge o evropskim društvenim i političkim pitanjima. Brojne konvencije Vijeća Evrope potiču iz Skupštine, uključujući i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Sve države članice Vijeća Evrope su potpisale Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum koji ima za cilj da zaštiti prava čovjeka, demokraciju i pravnu državu. Evropski sud za ljudska prava kontrolira implementaciju Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije odlučile su da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija poklanja posebnu pažnju razmjeni postignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.

<http://www.europa.eu>

Prijevod sufinansirala
Evropska unija

