

Nacionalni parlamenti kao jamci ljudskih prava u Europi



Priručnik za
parlamentarne zastupnike

Prijevod je sufinancirala
Europska unija



Nacionalni parlamenti kao jamci ljudskih prava u Europi

Priručnik za parlamentarne zastupnike

Dokument pripremile dr. Alice Donald
i gđa Anne-Katrin Speck,
Sveučilište Middlesex, London (Ujedinjena
Kraljevina),
u suradnji s Tajništvom
Odbora za pravna pitanja i ljudska prava
Parlamentarne skupštine
Vijeća Europe

Francusko izdanje:

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

*Dokument je financiran sredstvima
Zajedničkog programa Europske unije
i Vijeća Europe. Stavovi navedeni u
brošuri ne odražavaju zvanični stav
Europske unije ili Vijeća Europe.*

©2018 Vijeće Europe, prevedeno u
prosincu 2019. Sva prava zadržana.
Dano uvjetno odobrenje Europskoj
uniji. Zabranjeno je prevoditi,
reproducirati ili prenositi u bilo
kojem obliku ili na bilo koji način,
elektroničkim (CD-ROM, Internet, itd.)
ili mehaničkim putem, uključujući
fotokopiranje, snimanje ili bilo kakvo
pohranjivanje podataka ili sustav
pretraživanja, bilo koji dio izvješća,
bez prethodne pisane suglasnosti
Direkcije za komunikacije (F-67075
Strasbourg Cedex ili publishing@coe.
int). Sva ostala korespondencija u
vezi s ovim dokumentom upućuje se
Tajništvu Parlamentarne skupštine.

Naslovna stranica i
grafičko oblikovanje:
Odjel za dokumentaciju i
publikacije (SPDP), Vijeće Europe
Fotografije: © Vijeće Europe
Tiskano u Vijeću Europe.

Izrada ovog prijevoda financirana je
sredstvima iz programa Horizontal
Facility za Zapadni Balkan i Tursku
„Suradnja Parlamentarne skupštine
Vijeća Europe s parlamentarnim
skupštinama u cilju postizanja
zakonodavnih poboljšanja“, koji
financiraju Europska unija i Vijeće
Europe, a provodi Vijeće Europe.

Sadržaj

PREDGOVOR	7
OBJAŠNJENJA POKRATA KORIŠTENIH U OVOM TEKSTU	9
KLJUČNI POJMOVI	10
UKRATKO O VIJEĆU EUROPE	13
Parlamentarna skupština Vijeća Europe	14
Odbor ministara	15
Europska konvencija o ljudskim pravima	15
Europski sud za ljudska prava	16
POGLAVLJE 1. – KOJI JE CILJ OVOG PRIRUČNIKA?	17
POGLAVLJE 2. – KOJE OBVEZE POVEZANE S LJUDSKIM PRAVIMA IMAJU PARLAMENTARNI ZASTUPNICI?	21
2.1. Rastuća prepoznatljivost parlamentarnih zastupnika kao jamaca ljudskih prava	21
2.2. Obveza parlamentarnih zastupnika da poduzmu pozitivne mjere	25
POGLAVLJE 3. – ŠTO PARLAMENTARNI ZASTUPNICI TREBAJU UČINITI KAKO BI ISPUNILI SVOJE OBVEZE POVEZANE S LJUDSKIM PRAVIMA?	27
3.1. Funkcije parlamentarnih zastupnika povezane s ljudskim pravima	28
3.2. Na koji bi način izvršna vlast trebala omogućiti parlamentarnim zastupnicima da obavljaju svoje funkcije povezane s ljudskim pravima?	37
3.3. Ostvarivanje podijeljene odgovornosti za ljudska prava	43
POGLAVLJE 4. – KAKO SE PARLAMENTARNI ZASTUPNICI TREBAJU ORGANIZIRATI KAKO BI ISPUNILI SVOJE OBVEZE POVEZANE S LJUDSKIM PRAVIMA?	47
44.1. Različiti načini organizacije rada parlamentarnih zastupnika u području ljudskih prava	49
4.2. Podrška svim parlamentarnim zastupnicima da postanu jamci ljudskih prava	54
POGLAVLJE 6. – KAKO PARLAMENTARNI ZASTUPNICI MOGU OSIGURATI UČINKOVITO FUNKCIONIRANJE STRUKTURA LJUDSKIH PRAVA?	59
5.1. Status i nadležnost	60
5.2. Članstvo	61
5.3. Ovlasti	62

5.4. Način rada	63
5.5. Razvoj vanjskih odnosa	64
5.6. Osposobljavanje i tehnička pomoć	67
5.7. Ocjena učinkovitosti odbora za ljudska prava	67
POGLAVLJE 6.– KAKO OSTVARITI UŽU SURADNJU IZMEĐU PARLAMENTARNIH ZASTUPNIKA I VIJEĆA EUROPE?	71
6.1. Posebna uloga i odgovornost izaslanika u Parlamentarnu skupštinu	72
6.2. Kako svi parlamentarni zastupnici mogu postati povezani s Vijećem Europe	75
6.3. Uvažavanje Europskog suda za ljudska prava: kako Sud uvažava dobru parlamentarnu praksu	83
ZAKLJUČAK	87
DODATAK 1. – KONTROLNI POPIS ZA PARLAMENTARNE ZASTUPNIKE	89
DODATAK 2. – REZOLUCIJA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE VIJEĆA EUROPE 1823 (2011)	93
DODATAK 3. – DODATNA LITERATURA I IZVORI	96



” **S**ustav uspostavljen Europskom konvencijom o ljudskim pravima danas je izložen različitim napadima na suverenitet, od kojih su neke uputili članovi osnivači naše Organizacije. No bez obzira na izazove, bilo da je jednostavno riječ o nepovjerenju, pokušajima da se ograniči opseg Konvencije ili čak obustavi njezina primjena, moramo odgovoriti čvrsto, ali i konstruktivno kako bismo zajedno pronašli rješenja.

Napad na Vijeće Europe i njegove temeljne instrumente, Europsku konvenciju o ljudskim pravima i Europski sud za ljudska prava, predstavlja napad na građane Europe čime se oslabljuju njihova prava i zaštita u odnosu s državom.

Dužnost je Parlamentarne skupštine i svih njezinih članova braniti sustav uspostavljen Europskom konvencijom o ljudskim pravima i jasno nametnuti njegov autoritet u interesu 830 milijuna građana Europe.”

Liliane Maury Pasquier
Predsjednica Parlamentarne skupštine
Vijeća Europe
lipanj 2018.





Predgovor

Parlament predstavlja srž predstavničke demokracije, bez obzira na posebnosti različitih sustava vlasti koji su prisutni među državama članicama Vijeća Europe: parlamentarnog, predsjedničkog i polupredsjedničkog sustava. Stoga je Parlamentarna skupština Vijeća Europe (PSVE) srž institucionalnog okvira Vijeća Europe. Europski sud za ljudska prava (Sud) i ojačana uloga Parlamentarne skupštine Vijeća Europe predstavljaju najzanimljivije posebnosti Vijeća Europe u usporedbi s drugim regionalnim organizacijama te mu osiguravaju dodanu vrijednost.

Međutim, nacionalni parlamenti moraju aktivno surađivati kako bi Skupština mogla učinkovito ostvarivati svoju ulogu u trima stupovima na kojima se temelji Vijeće Europe: demokraciji, ljudskim pravima i vladavini prava. Osim toga, samo postojanje i rad parlamenta ne čine sustav vlasti demokratskim ako nisu osigurani potpuna zaštita ljudskih prava i poštovanje vladavine prava, kao što je to na jasan i praktičan način kodificirala Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) u nedavnom Kontrolnom popisu vladavine prava.

U osjetljivom području ljudskih prava, svi nacionalni parlamenti imaju ponajprije ulogu zakonodavaca. Stoga uvijek postoji rizik da će nacionalni parlament povrijediti pravo ili putem nacionalnog prava pružiti neodgovarajuću zaštitu u odnosu na međunarodne standarde, osobito one koji proizlaze iz Europske konvencije o ljudskim pravima (Konvencije) i sudske prakse Suda. Zbog toga je glavna zadaća svakog nacionalnog parlamenta uskladiti nacionalno zakonodavstvo s Konvencijom i sudskom praksom Suda. Naravno, nacionalni parlamenti imaju temeljnu obvezu aktivno podupirati usklađenost prava svoje države s odlukama Suda koje se odnose na nju te, u širem smislu, s pravomoćnim odlukama Suda.

Štoviše, nacionalni parlamenti moraju biti ne samo revizori koji nadgledaju u kojoj mjeri tijelo izvršne vlasti poštuje ljudska prava, nego također moraju

provoditi stalni parlamentarni nadzor u ovom području, ističući sve probleme, primjenjujući institucionalni pritisak kako bi se oni riješili i poduzimajući potrebne zakonodavne inicijative. Ako nacionalni parlament sudjeluje u postupku odabira članova nacionalnih vrhovnih i ustavnih sudova, zaštita ljudskih prava očito je temeljni kriterij pri zapošljavanju te je potrebno osigurati apsolutno poštovanje načela diobe vlasti.

Zakonodavne i nadzorne funkcije nacionalnih parlamenata čine ih jamcima ljudskih prava koji djeluju unutar organizacijskih struktura (odbora, odgovornosti itd.) predviđenih nacionalnim ustavima i propisima kojima je uređen parlament. Od ključne je važnosti da nacionalni parlamenti i svi njihovi članovi ostanu pripravn i aktivno uključeni.

Parlamentarna skupština Vijeća Europe usredotočila se na ovo pitanje donošenjem relevantnih rezolucija koje se odnose na opće ciljeve Vijeća Europe ili na provedbu presuda Suda.

Ovaj Priručnik za parlamentarne zastupnike, koji su pripremili dr. Alice Donald i gđa Anne-Katrin Speck sa Sveučilišta Middlesex u Londonu, u suradnji s Tajništvom Odbora za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, pruža izvrstan prikaz institucionalnog okvira – kako na razini Vijeća Europe, tako i na nacionalnoj razini – unutar kojeg djeluju nacionalni parlamenti kada štite ljudska prava, posebice kada primjenjuju standarde Konvencije, provode presude Suda te osiguravaju usklađenost s načelima tumačenja sudske prakse Suda. Relevantne rezolucije Parlamentarne skupštine Vijeća Europe odražavaju zanimljive parlamentarne prakse država članica koje mogu poslužiti kao nadahnuće drugim nacionalnim parlamentima. Ovaj koristan priručnik nije namijenjen samo članovima Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, nego i svim članovima nacionalnih parlamenata država članica Vijeća Europe.

Uostalom, najveća moguća pripravnost u pogledu ljudskih prava mora biti važnija od pitanja nadležnosti i postupaka; pripravnost građana, nevladinih organizacija i, naravno, parlamentarnih zastupnika koji predstavljaju svoje građane.

Evangelos Venizelos

Izvjestitelj Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o provedbi presuda Europskog suda za ljudska prava

Objašnjenja pokrata korištenih u ovom tekstu

OM	Odbor ministara
NVO	Nevladina organizacija
Nacionalna institucija	Nacionalna institucija za ljudska prava
PSVE	Parlamentarna skupština Vijeća Europe
Odjel	Odjel za podršku parlamentarnim projektima (unutar Tajništva Parlamentarne skupštine)
UN	Ujedinjeni narodi

Ključni pojmovi

Akcijski plan i izvješće o provedbi

Akcijskim su planom utvrđeni koraci koje država namjerava poduzeti kako bi provela presudu Europskog suda za ljudska prava (Suda). U izvješću o provedbi opisane su mjere koje je država poduzela kako bi provela presudu i/ili je objašnjeno zašto država smatra da nisu potrebne nikakve ili nikakve daljnje mjere. Akcijski planovi i izvješća o provedbi podnose se Odboru ministara (OM).

Izvršenje

Pojam koji se odnosi na provedbu presude, odnosno presuda je „izvršena“ ako je tužena država poduzela sve potrebne mjere za usklađivanje s tom presudom. Postupak izvršenja nadzire Odbor ministara.

Zastupnik države pred Europskim sudom za ljudska prava

Titula koja se uglavnom dodjeljuje vladinom uredu koji zastupa državu pred Europskim sudom za ljudska prava, a koji često koordinira i izvršenje presuda na razini države.

Pojedinačne i opće mjere

Nakon nepovoljne presude Suda, možda će biti potrebno poduzeti pojedinačne mjere kako bi se osiguralo da je povreda otklonjena te da se oštećena stranka vrati, koliko je to moguće, u istu situaciju u kojoj je bila prije povrede Europske konvencije o ljudskim pravima (Konvencije). Možda će biti potrebno donijeti opće mjere kako bi se spriječile nove ili zaustavile trajne povrede, osobito (iako ne isključivo) kada povreda proizlazi iz strukturnog ili sustavnog problema pravili politike.

Međuparlamentarna unija (IPU)

Međunarodna organizacija parlamenata osnovana 1889. u cilju poticanja međuparlamentarne koordinacije te razmjene znanja i iskustava među parlamentarnim zastupnicima svih zemalja. Promicanje i zaštita ljudskih prava među ključnim su ciljevima Međuparlamentarne unije.

Ovlast tumačenja (ili res interpretata)

Iako su presude Suda pravno obvezujuće isključivo za tuženu državu, članci 1., 19. i 32. Europske konvencije o ljudskim pravima tumače se kao da zahtijevaju od država da uzimaju u obzir sudsku praksu Suda u cjelini, uključujući načela razvijena u presudama i odlukama protiv drugih država.

Prostor za slobodnu procjenu

Razina uvažavanja koju Sud daje, u razmatranju predmeta pred njim, ocjeni nacionalnih tijela o tome kako izvršavaju svoje obveze povezane s ljudskim pravima u skladu s Konvencijom. Države također uživaju prostor za slobodnu procjenu u utvrđivanju, pod nadzorom Odbora ministara, mjera koje je potrebno poduzeti kako bi se ispravila povreda koju je utvrdio Sud.

Negativne i pozitivne obveze

Negativnom obvezom se zahtijeva od država da se suzdrže od neopravdanog uplitanja u prava pojedinaca, odnosno država se mora suzdržati od poduzimanja određenih mjera. Pozitivnom obvezom zahtijeva se od država da poduzmu konkretne preventivne ili zaštitne mjere radi osiguranja prava iz Konvencije, čak i ako povredom prava prijeti ili ju je počinila fizička osoba ili subjekt, a ne državni agent.

Vladavina prava

Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) utvrdila je osnovne elemente vladavine prava: (i) zakonitost, uključujući transparentan, odgovoran i demokratski postupak donošenja zakona;

(ii) pravnu sigurnost; (iii) zabranu samovolje; (iv) pristup pravosuđu pred neovisnim i nepristranim sudovima, uključujući pravosudnu reviziju upravnih akata; (v) poštovanje ljudskih prava; te (vi) nediskriminaciju i jednakost pred zakonom.

Države stranke

Države koje su ratificirale međunarodni ugovor, primjerice Europsku konvenciju o ljudskim pravima.

Supsidijarnost

U kontekstu Konvencije, načelo da nacionalna tijela (vlade, parlamenti i sudovi) imaju primarnu odgovornost osigurati svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode iz Konvencije te pružiti djelotvoran pravni lijek kada su ta prava povrijeđena.

Nadzor nad izvršenjem presuda

Nakon presude Suda kojom je utvrđena jedna ili više povreda Konvencije, Odbor ministara nadzire mjere koje je tužena država poduzela kako bi izvršila presudu.



Ukratko o Vijeću Europe

Tijeće Europe ima 47 država članica koje doslovno pokrivaju cijeli europski kontinent. Osnovano nakon Drugog svjetskog rata u cilju stvaranja „čvršćeg zajedništva između europskih zemalja koje gaje iste osjećaje“, očuvanja i promicanja „ideala i načela koji su njihova zajednička baština i poticanja njihovog ekonomskog i socijalnog napretka“, Vijeće Europe nastoji podupirati i razvijati zajednička demokratska i pravna načela koja se temelje na Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (Konvenciji) i brojnim drugim ugovorima dogovorenima i prihvaćenima unutar institucionalnog okvira Organizacije.

Parlamentarna skupština Vijeća Europe

Osnovana 1949. kao inovativni forum u vrijeme kada su nadnacionalni sustavi bili još u povojima, Parlamentarna skupština Vijeća Europe (PSVE, Skupština) jedno je od dvaju statutarnih tijela Vijeća Europe i djeluje kao njegovo savjetodavno tijelo. Skupština je sastavljena od 648 članova (324 zastupnika i jednakog broja zamjenika) iz parlamenata 47 država članica Vijeća Europe. Rad Skupštine priprema se u devet stalnih odbora, a velika većina njezinih članova pripada nekom od šest klubova zastupnika. Članovi Skupštine sastaju se četiri puta godišnje na plenarnim sjednicama u Strasbourgu kako bi raspravili o aktualnim temama i tražili od europskih vlada da poduzimaju inicijative i izvješćuju o njima. Ti parlamentarni zastupnici govore u ime 800 milijuna Europljana koji su ih izabrali.

Sa svojim primarnim ciljem, „promicanjem rasprava o novonastalim i aktualnim temama, prepoznavanjem trendova i najboljih praksi te postavljanjem referentnih mjerila i standarda“, Parlamentarna skupština Vijeća Europe ključni je „čuvar ljudskih prava“ koji promiče vladavinu prava i brani ljudska prava diljem Europe. Njezin jedinstveni model dijaloga pomogao je u stvaranju konsenzusa, smirivanju političkih sukoba te zaštititi i promicanju naših zajedničkih europskih vrijednosti. Štoviše, Skupština, među ostalim, bira suce Europskog suda za ljudska prava (Suda), povjerenika za ljudska prava, kao i glavnog tajnika Vijeća Europe te njegovog zamjenika.

Neka od postignuća Parlamentarne skupštine

Skupština je u svojih gotovo 70 godina postojanja značajno doprinijela preobrazbi Europe u „područje bez smrtne kazne“ na način da je ukidanje smrtne kazne postavila kao uvjet pristupanja. Podržala je bivše komunističke zemlje u njihovoj demokratskoj tranziciji te neumorno radi na otkrivanju povreda ljudskih prava u Europi gdje god do njih dođe. Njezin presudan utjecaj u području ljudskih prava u Europi seže još u 1949., kada je Parlamentarna skupština Vijeća Europe (tada pod nazivom „Savjetodavna skupština Vijeća Europe“) prihvatila nacrt Konvencije za kolektivno jamstvo ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja je bila preteča Konvenciji.

Nedavno je izvješće Parlamentarne skupštine o nezakonitom trgovanju ljudskim organima rezultiralo donošenjem Konvencije Vijeća Europe protiv trgovanja ljudskim organima (Serija ugovora Vijeća Europe br. 216), koja će, kada stupi na snagu, biti prvi pravno obvezujući, međunarodni instrument u ovom području. Štoviše, istragama Skupštine, pod vodstvom švicarskog

senatora Dicka Martya, otkrivena je globalna „paukova mreža“ nezakonitih pritvaranja te nezakonitih, tajnih, međudržavnih premještaja zatvorenika u Europi, za koju je odgovorna Središnja obavještajna agencija SAD-a (CIA), čime je rasvijetljeno ovo mračno poglavlje europske povijesti kako bi se osiguralo da europske vlade više nikada ne sudjeluju u mučenju.

Odbor ministara

Odbor ministara (OM) statutarno je tijelo Vijeća Europe zaduženo za donošenje odluka. Okuplja ministre vanjskih poslova država članica. Odbor ministara sastaje se jednom godišnje na ministarskoj razini te svaki tjedan na razini zamjenika ministara (stalni predstavnici pri Vijeću Europe). Prema Konvenciji, Odbor ministara je tijelo čija je primarna odgovornost nadzor izvršenja presuda. U tu svrhu, zamjenici ministara četiri puta godišnje održavaju sastanke na temu ljudskih prava (DH).

Europska konvencija o ljudskim pravima

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ili Europska konvencija o ljudskim pravima (Konvencija), međunarodni je ugovor prema kojemu se države ugovornice obvezuju osigurati temeljna građanska i politička prava svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom. Konvencija je potpisana 4. studenog 1950. u Rimu, a stupila je na snagu 1953. Prava i slobode osigurane Konvencijom i njezinim protokolima uključuju pravo na život, pravo na pošteno suđenje, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, slobodu izražavanja, slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi te zaštitu vlasništva. Konvencijom se posebno zabranjuje mučenje i nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kazna, prisilni rad, proizvoljno i nezakonito pritvaranje te diskriminacija uživanja prava i sloboda zajamčenih Konvencijom.

Europski sud za ljudska prava

Europski sud za ljudska prava je međunarodni sud osnovan 1959., sa sjedištem u Strasbourgu, Francuska, čija je nadležnost odlučivati o pojedinačnim ili državnim zahtjevima kojima se upozorava na povredu prava sadržanih u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i njezinim protokolima. Od 1998. Europski sud za ljudska prava zasjeda kao redovni, stalni sud kojemu se pojedinci mogu izravno obratiti. Sud se sastoji od 47 redovnih, profesionalnih sudaca koje bira Parlamentarna skupština na mandat od devet godina koji se ne može obnoviti.

Učinak presuda Suda u Strasbourgu na nacionalni sustav

Sud odlučuje o pojedinačnim ili državnim zahtjevima kojima se upozorava na povredu prava sadržanih u Konvenciji. U gotovo pedeset godina Sud je donio više od 10 000 presuda. Iako te presude imaju obvezujući učinak isključivo za stranke u postupku, sve države stranke trebale bi uzeti u obzir sudsku praksu Suda utvrđenu u presudama protiv drugih zemalja.

Presude Suda su „u osnovi deklarativne prirode“, što znači da Sud obično ne propisuje način na koji će tužena država u praksi provesti utvrđenu povredu. Naime, Sud ne može ukinuti nacionalna prava i politike za koje utvrdi da nisu u skladu s Konvencijom te je na državi da odluči kako provesti presudu, pod nadzorom Odbora ministara, primjenom pojedinačnih i/ili općih mjera. Presude Suda u Strasbourgu dovele su do toga da su države promijenila svoja zakonodavstva te administrativnu i sudsku praksu u brojnim područjima.¹

-
1. Za odabrane primjere o tome kako su Konvencija i sudska praksa Suda koristile pojedincima diljem (i izvan) Europe, vidjeti Vijeće Europe (2016.). Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples [Utjecaj Europske konvencije o ljudskim pravima u državama strankama – odabrani primjeri], Strasbourg, izdavaštvo Vijeća Europe (dostupno i kao opisni dokument Odbora za pravna pitanja i ljudska prava, dok. AS/Jur/Inf (2016) 04, 8. siječnja 2016.



Poglavlje 1.

Koji je cilj ovog priručnika?

Cilj ovog priručnika je podići svijest o dužnostima i mogućnostima parlamentarnih zastupnika Vijeća Europe da zaštite i ostvare ljudska prava kao dio svoje predanosti vrijednostima demokracije, ljudskih prava i vladavine prava.

Parlamentarna skupština Vijeća Europe više je puta istaknula² kako su, prema načelu supsidijarnosti, države članice prije svega odgovorne za učinkovitu provedbu međunarodnih standarda ljudskih prava koje su dobrovoljno preuzele, posebno onih sadržanih u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, te da bi u tu svrhu trebale surađivati s tijelima Vijeća Europe.

Skupština je u svojoj Rezoluciji 1787(2011), na prijedlog Odbora za pravna pitanja i ljudska prava, otišla toliko daleko da je naglasila da će, ako nacionalni parlamenti ne preuzmu proaktivniju ulogu u provedbi standarda Konvencije i presuda Europskog suda za ljudska prava, ključna uloga Konvencije, njezinih nadzornih mehanizama i Vijeća Europe u cjelini u jamčenju učinkovite zaštite ljudskih prava u Europi, vjerojatno biti ugrožena.

2. Vidjeti posebno, [Rezolucija 1823 \(2011\)](#), „National parliaments: guarantors of human rights in Europe“ [Nacionalni parlamenti: jamci ljudskih prava u Europi], koja se nalazi u Dodatku 2. ovog priručnika.

Obveza zaštite i ostvarivanja ljudskih prava odgovornost je svih grana državne vlasti, bilo izvršne, sudske ili zakonodavne. Nacionalni parlamenti imaju posebno dobro polazište za izvršavanje ove zajedničke odgovornosti zbog svojih triju primarnih uloga: predstavničke, zakonodavne i nadzorne.

Kao izabrani predstavnici, parlamentarni zastupnici uživaju poseban demokratski legitimitet. Parlamenti se, kao glavne predstavničke institucije države, mogu i trebaju koristiti svojim demokratskim legitimitetom u poticanju raširene kulture poštovanja ljudskih prava unutar demokracije koja je utemeljena na vladavini prava. To je osobito važno kada ne postoji konsenzus o pravima. U svim državama može postojati razumno neslaganje u vezi s opsegom pojedinih prava, načinom uspostavljanja ravnoteže između prava pojedinaca i onih šireg društva te opravdanosti uplitanja države u ljudska prava. Takva rasprava je legitimna. Ipak, ona se uvijek mora odvijati unutar okvira poštovanja obveza države u području ljudskih prava prema nacionalnom i međunarodnom pravu i, najvažnije, poštovanja nacionalnih, regionalnih i međunarodnih tijela koja postoje kako bi pratila ispunjava li država te obveze.

Kao zakonodavci, parlamentarni zastupnici mogu osigurati da se poduzmu mjere kojima se sprečavaju povrede te da su na državnoj razini dostupni praktični i djelotvorni pravni lijekovi za pretpostavljene povrede ljudskih prava. Postoji i mogućnost da će parlamenti trebati donositi zakonodavstva radi provedbe nepovoljnih presuda Suda ili odluka drugih međunarodnih tijela za ljudska prava, osobito ako se njima upućuje na strukturne ili sustavne probleme, te im dodijeliti odgovarajući udio iz svojeg proračuna.

Još jedna od funkcija parlamenata je nadzor izvršne vlasti; u kontekstu Vijeća Europe, parlamenti mogu i trebaju vršiti pritisak na tijela izvršne vlasti da opravdaju svoje djelovanje ili nedjelovanje u pogledu osiguravanja usklađenosti s Konvencijom, uključujući presude Suda.

Izvršavanjem svojih predstavničkih, zakonodavnih i nadzornih zadaća na nacionalnoj razini, parlamentarni zastupnici doprinose jačanju učinkovitosti i percipiranog legitimiteta sustava zaštite ljudskih prava uspostavljenog Europskom konvencijom, čiji su vitalni dio.

Ipak, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava nisu samo obveze parlamenata unutar Vijeća Europe, nego predstavljaju i mogućnosti. Tumačenjem, primjenom i praćenjem ljudskih prava u vlastitom nacionalnom kontekstu, parlamentarni zastupnici doprinose razvoju zajedničkog razumijevanja standarda ljudskih prava diljem europskog kontinenta. Kako je objašnjeno u odjeljku 6.3., kada se nacionalno zakonodavstvo oblikuje utemeljenom

i dobronamjernom raspravom o posljedicama koje ono ima na ljudska prava, vjerojatnije je da će u budućnosti podnijeti bilo kakav nadzor usklađenosti sa standardima ljudskih prava; u tom smislu, parlamenti mogu „zaraditi“ uvažavanje regionalnih i međunarodnih tijela za ljudska prava savjesnim obavljanjem svojih dužnosti povezanih s ljudskim pravima. Nadalje, sustavi zaštite ljudskih prava poput Konvencije služe kao korektiv pogrešaka i nepravdi koje su moguće čak i u funkcionalnim demokracijama; u skladu s tim, oni ne narušavaju, nego jačaju povjerenje javnosti i vjeru u demokratski legitimitet donositelja odluka na nacionalnoj razini.

Ovaj će priručnik poslužiti kao priprema parlamentarnim zastupnicima unutar Vijeća Europe za ispunjavanje obveza i iskorištavanje prilika koje su prethodno navedene. U priručniku su sažete pouke iz iskustava parlamenata starijih i novijih država članica o tome kako razviti i održati učinkovite institucionalne mehanizme za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava. U njemu se naročito raspravlja o strukturama, funkcijama i metodama rada koje na najučinkovitiji način omogućavaju parlamentima provjeru usklađenosti nacрта zakonodavstva sa standardima Konvencije te praćenje provedbe presuda Suda u Strasbourg.

Potencijal parlamenata da postanu jamci ljudskih prava u Europi još uvijek je poprilično neispunjen. Ovim će se priručnikom poduprijeti parlamentarne zastupnike da oslobode taj potencijal, gradeći društva koja su voljna i sposobna posvetiti se podržavanju vrijednosti ljudskih prava, demokracije i vladavine prava.



Poglavlje 2.

Koje obveze povezane s ljudskim pravima imaju parlamentarni zastupnici?

Parlamentarnim sudjelovanjem u pitanjima povezanim s ljudskim pravima, poduzetim u dobroj vjeri, potiče se promicanje i ostvarivanje ljudskih prava. U ovom su poglavlju izneseni dokazi o sve većem prihvaćanju ove pretpostavke (2.1.), prije razmatranja triju dimenzija obveza povezanih s ljudskim pravima (2.2.).

2.1. Rastuća prepoznatljivost parlamentarnih zastupnika kao jamaca ljudskih prava

” Uloga parlamenata ključna je za budućnost Suda. . . Vaša zakonodavna uloga od presudne je važnosti.

Sir Nicolas Bratza, bivši predsjednik Europskog suda za ljudska prava³

Na temelju članka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima, države stranke obvezuju se osigurati svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode sadržane u Konvenciji. Ratificiranjem Konvencije i njezinih protokola, države se obvezuju uskladiti svoje nacionalno pravo i praksu s Konvencijom te osigurati djelotvorna pravna sredstva svakome tko vjeruje da su mu povrijeđena prava koja su priznata u ovoj Konvenciji. Kada se raspravlja o dužnosti „države“ da poštuje i promiče ljudska prava, važno je naglasiti da „država“ nije jedinstven ili monolitni entitet – sastoji se od različitih subjekata i institucija koje svojom relativnom moći i interakcijama određuju poštuju li se, i u kojoj mjeri, međunarodni standardi ljudskih prava. Parlament je jedna od tih

3. Vidjeti posebno, [Rezolucija 1823 \(2011\)](#), „National parliaments: guarantors of human rights in Europe“ [Nacionalni parlamenti: jamci ljudskih prava u Europi], koja se nalazi u Dodatku 2. ovog priručnika.

institucija i sve se više prepoznaje – kako unutar, tako i izvan Europe – da su parlamenti dužni, baš kao i izvršna i sudska vlast, osigurati da država poštuje svoje obveze povezane s ljudskim pravima.

Proteklih godina uloženi su usklađeni naponi da se bolje iskoristi potencijal parlamentarnih zastupnika da postanu jamci ljudskih prava u svojem nacionalnom okviru. Različita tijela Vijeća Europe naglasila su zajedničku odgovornost parlamentarnih zastupnika za poticanje provedbe Konvencije – pri čemu se „provedba“ shvaća kao široki pojam koji uključuje ne samo učinkovito izvršenje nepovoljnih odluka izrečenih protiv države, već i niz mjera (uključujući zakonodavstvo, sudske odluke, upravne mjere, odluke izvršne vlasti i ostalo) za čvrsto ugrađivanje standarda Konvencije u nacionalni pravni poredak i donošenje političkih odluka.

Jedan od načina kojim se osigurava usklađenost s Konvencijom jest da države proaktivno i u cijelosti usvajaju sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava u svoje nacionalno pravo uzimajući u obzir načela koja je razvio Sud, čak i u slučajevima protiv drugih država. Iako su presude Suda pravno obvezujuće isključivo za stranke u određenom predmetu, države mogu i trebaju spriječiti samu pojavu povreda ljudskih prava proaktivnim rješavanjem situacija koje su slične onima za koje je Sud utvrdio da predstavljaju povredu Konvencije, a koje se odnose na druge države. Izvlačenjem pouka iz povreda Konvencije u drugim državama, države podržavaju ovlast tumačenja (*res interpretata*) sudske prakse Suda te izbjegavaju nepovoljne presude Suda u Strasbourgu.⁴

Unutar Vijeća Europe, Parlamentarna skupština je najglasnija – primjerice u Rezoluciji 1823 (2011) – u pozivanju parlamentarnih zastupnika na ispunjavanje njihove obveze promicanja ostvarivanja ljudskih prava.

” Ustavni okvir, koji uključuje Europsku konvenciju o ljudskim pravima, nikada se ne smije uzeti zdravo za gotovo. Na parlamentarnim zastupnicima leži golema odgovornost.

4. V., primjerice, Deklaracija iz Interlakena, Konferencija na visokoj razini: „Budućnost Europskog suda za ljudska prava“, 19. veljače 2010., točka (B), stavak 4.c); „Jačanje supsidijarnosti: integriranje prakse Suda u Strasbourgu u nacionalno pravo i sudsku praksu“, referat Odbora za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne Skupštine Vijeća Europe za Konferenciju o načelu supsidijarnosti, Skoplje, 1. – 2. listopada 2010., dok. AS/Jur/Inf (2010) 04; Upravljački odbor za ljudska prava (CDDH), „Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights“ [Izvjješće o dugoročnoj budućnosti sustava Europske konvencije o ljudskim pravima] (usvojeno na 1246. sastanku zamjenika ministara, 3. veljače 2016.), dok. CM(2015)176-add1final, stavci 37. – 39.

Anne Brasseur, bivša predsjednica Parlamentarne skupštine Vijeća Europe⁵

- ” Skupština poziva nacionalne parlamente da to iskoriste svoj potencijal za nadzor nad provedbom standarda konvencije, među ostalim i nadzorom nad izvršavanjem presuda Suda na nacionalnoj razini. Ona ponavlja svoje prethodne pozive... da bi države, koje to još nisu učinile, trebale osmisliti posebne mehanizme i postupke za ispitivanje usklađenosti zakonodavstva sa standardima Konvencije i za osiguravanje učinkovitog nadzora nad primjenom presuda Suda. [Rezolucija 2055 \(2015\)](#) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe

Pozive Skupštine na dinamičniju ulogu parlamenata u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava ponovila su druga tijela Vijeća Europe, a osobito povjerenik za ljudska prava i Sud.

- ” I dalje ću pokušavati pomoći vladama da stvore politike kojima se više poštuju ljudska prava, da podrže branitelje ljudskih prava i nacionalne strukture ljudskih prava te podignu svijest o važnim pitanjima u području ljudskih prava, a pritom trebam vašu pomoć: trebam pomoć parlamentarnih zastupnika u prenošenju poruke o ljudskim pravima i u potrazi za rješenjima koja uključuju suradnju. *Nils Muižnieks, bivši povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe⁶*

- ” Zbog svoje funkcije usvajanja zakonodavstva, nacionalni parlamenti imaju ključnu odgovornost za zaštitu ljudskih prava u nacionalnom okviru. Jedina neizravna uloga koja je Konvencijom formalno dodijeljena nacionalnim parlamentima, u okviru nadležnosti Parlamentarne skupštine, koju čine delegacije zastupnika nacionalnih parlamenata, odabir je sudaca Suda. Međutim, nacionalni parlamenti imaju i druge

5. Parlamentarna skupština Vijeća Europe, „59 presidents of parliament to gather for Oslo Summit” [59 predsjednika parlamenata okupit će se na sastanku na vrhu u Oslu], priopćenje za medije objavljeno u povodu Konferencije predsjednika parlamenata država članica Vijeća Europe, kao i susjednih zemalja i zemalja promatrača, u organizaciji norveškog parlamenta (Storting), u Oslu, 11. i 12. rujna 2014.

6. Parlamentarna skupština Vijeća Europe, “2016 Ordinary session (second part), verbatim record, eleventh sitting, Monday 18 April 2016 at 3.00 p.m.” [Redovna sjednica 2016. (drugi dio), stenogram, jedanaesta dnevna sjednica, ponedjeljak, 18. travnja 2016. u 15.00], dok. [AS \(2016\) CR 11](#).

važne uloge u sustavu, poput provjere usklađenosti svih vladinih djelovanja sa standardima Suda te sve veće uključenosti u izvršenje odluka Suda.

Upravljački odbor za ljudska prava (CDDH)⁷

Osim toga, na dvjema konferencijama visoke razine moglo se primijetiti kako europske vlade prepoznaju potrebu da tijela izvršne vlasti olakšaju ovaj aspekt rada parlamenata, kao što se vidi u [Deklaraciji iz Brightona](#) iz travnja 2012. te posebno u [Deklaraciji iz Bruxellesa](#) iz ožujka 2015.

UN poziva na veće sudjelovanje parlamenata u pitanjima povezanim s ljudskim pravima

Na razini Ujedinjenih naroda (UN), i Opća skupština i neka od tijela koja nadziru provedbu UN-ovih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (poznata i kao tijela za nadzor provedbe ugovora) naglasili su važnost demokratizacije vladavine prava i ljudskih prava jačanjem uloge izabраниh političara.

Vijeće za ljudska prava UN-a pozvalo se 2015. na ključnu ulogu koju parlamenti imaju, među ostalim, u prenošenju međunarodnih obveza u nacionalne politike i zakone čime pridonose da svaka država članica Ujedinjenih naroda ispuni svoje dužnosti i obveze u području ljudskih prava te jačaju vladavinu prava.⁸

Slično tome, Odbor za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena istaknuo je: „Parlament, kao tijelo koje predstavlja cjelokupno stanovništvo, odražava različitost mišljenja i interesa u zemlji zbog svog povlaštenog pristupa cjelokupnom stanovništvu. Parlamentarni zastupnici zbog takvog položaja mogu imati ključnu ulogu u podizanju svijesti cjelokupnog stanovništva, a osobito žena, o Konvenciji [o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena] i njezinim protokolima.”⁹

7. Upravljački odbor za ljudska prava (CDDH), „Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights” [Izvešće o dugoročnoj budućnosti sustava Europske konvencije o ljudskim pravima] (napomena 6.), stavak 52.
8. Vijeće za ljudska prava UN-a, „Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review” [Doprinos parlamenata radu Vijeća za ljudska prava i univerzalni periodični pregled Vijeća], A/HRC/30/L.23, 29. rujna 2015.
9. Za više informacija v. Opća skupština UN-a, „Izvešće Odbora za uklanjanje diskriminacije žena”, A/65/38, Prilog VI., Izjava Odbora za uklanjanje diskriminacije žena o odnosu s parlamentarnim zastupnicima, str. 143.

2.2. Obveza zastupnika da poduzmu pozitivne mjere

Suvremenim međunarodnim pravom priznaje se da odgovornost država, – a time i parlamenata, da podržavaju i provode međunarodna ljudska prava, ima tri dimenzije:

- ▶ obveza poštovanja znači da se države moraju suzdržati od ometanja ili ograničavanja uživanja ljudskih prava;
- ▶ obvezom zaštite od država se zahtijeva da zaštiti pojedince ili skupine od povrede ljudskih prava koje čine subjekti koji nisu država;
- ▶ obveza ispunjavanja znači da države moraju poduzeti pozitivne mjere kako bi olakšale uživanje osnovnih ljudskih prava.

Obveza poštovanja uglavnom podrazumijeva negativne obveze kojima se od država zahtijeva da se suzdrže od neopravdanog uplitanja u prava pojedinca, odnosno država se mora suzdržati od određenih radnji. Nasuprot tome, pozitivnom obvezom – obuhvaćenom obvezama zaštite i ispunjavanja – od država se zahtijeva da poduzmu konkretne preventivne ili zaštitne mjere radi osiguranja prava iz Konvencije. Gotovo svako pravo sadržano u Konvenciji može rezultirati određenim pozitivnim obvezama.

Države moraju donijeti mjere kojima će jamčiti pojedincima učinkovito uživanje njihovih prava, čak i ako povredom prijeti ili ju je počinila fizička osoba ili subjekt, a ne državni agent. To će često zahtijevati zakonodavne (primjerice donošenje odredbi kojima se kriminalizira ubojstvo i mučenje), upravne (poput uvođenja propisa u području okoliša radi zaštite ljudi od ozbiljnog onečišćenja) i postupovne radnje (osobito učinkovite istrage povreda temeljnih prava i privođenja pravdi počinitelja kaznenih djela). Te pozitivne obveze trebaju ispunjavati sva nadležna tijela države, uključujući parlament.¹⁰

Donošenje zakonodavstva radi jačanja zaštite

od rodno utemeljenog nasilja

Kako bi svoje zakonodavstvo uskladila s Konvencijom Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Serija ugovora Vijeća Europe br. 210, tzv. „Istanbulska konvencija“), Njemačka je provela reforme prava kojima se uređuju spolna kaznena djela. U srpnju

10. Za detaljniju klasifikaciju različitih vrsta pozitivnih obveza koje je Sud prepoznao, v. Laurens Lavrysen (2016). Human rights in a positive state: rethinking the relationship between positive and negative obligations under the European Convention on Human Rights [Pozitivno stanje ljudskih prava: preispitivanje odnosa pozitivnih i negativnih obveza u okviru Europske konvencije o ljudskim pravima], Cambridge, Intersentia.

2016., njemački Savezni parlament – Bundestag jednoglasno je usvojio zakon kojim se kodificira ono što je postalo poznato kao načelo „ne znači ne” čime je svaki spolni odnos bez pristanka postao kaznenim djelom. Novo zakonodavstvo mnogi su pohvalili kao značajan korak ka jačanju zaštite žena od rodno utemeljenog nasilja. Njemačka je ratificirala Istanbulsku konvenciju 12. listopada 2017.

Važnost odlučnog parlamentarnog djelovanja naglašena je potrebom za stvaranjem pouzdanog zakonodavnog okvira kojim će se svim nadležnim državnim tijelima omogućiti izvršavanje njihovih pozitivnih obveza povezanih s ljudskim pravima. S obzirom na svoju primarnu ulogu u izradi zakonodavstva, svi parlamentarni zastupnici trebali bi se pridružiti drugim parlamentarnim zastupnicima koji su prepoznali i ističu svoju dužnost da postanu jamci ljudskih prava. U sljedećem se poglavlju razmatraju alati i funkcije koji parlamentarnim zastupnicima mogu poslužiti kao pomoć u ispunjavanju njihovih obveza povezanih s ljudskim pravima.



Poglavlje 3.

Što zastupnici trebaju učiniti kako bi ispunili svoje obveze povezane s ljudskim pravima?

” Parlamentarni zastupnici mogu preuzeti aktivniju ulogu u pozivanju svojih vlada da preuzmu odgovornost provedbe presuda Suda osnivanjem posebnih nadzornih povjerenstava, održavanjem rasprava, dodjeljivanjem sredstava za provedbene mjere te predlaganjem odgovarajućeg zakonodavstva.

Nils Muižnieks, bivši povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe¹¹

Budući da parlamenti dijele obvezu zaštite i ostvarivanja ljudskih prava s izvršnom i sudskom vlašću, postavlja se pitanje kako parlamentarni zastupnici trebaju ispunjavati tu dužnost. U ovom poglavlju razmatraju se različite funkcije koje u području ljudskih prava imaju parlamenti kao zakonodavci i glavna tijela koja nadziru izvršnu vlast u pitanjima povezanim s ljudskim pravima i vladavinom prava (3.1.). Nadalje, u poglavlju se razmatra što bi parlamentarni zastupnici trebali zahtijevati od izvršne vlasti kako bi mogli učinkovito obavljati svoje zakonodavne i nadzorne uloge (3.2.).

11. Vijeće Europe, Godišnje izvješće o radu za 2016. povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe Nilsa Muižnieksa, dok. [CommDH\(2017\)3](#), 6. travnja 2017., stranica 8.

Treba naglasiti da je sadržaj ovog poglavlja važan za sve parlamentarne zastupnike s obzirom na to da svi oni imaju obvezu i mogućnost zaštite i ostvarivanja ljudskih prava, iako postoji mogućnost dodjeljivanja posebnih funkcija odboru ili pododboru za ljudska prava unutar parlamenta, kako je navedeno u poglavlju 4.

3.1. Funkcije zastupnika u vezi s ljudskim pravima

Parlamentarna skupština utvrdila je u Rezoluciji 1823 (2011) niz funkcija koje parlamentarni zastupnici trebaju ispunjavati kao jamci ljudskih prava. Među njima su funkcije kojima se može spriječiti povreda ljudskih prava, kao što su sustavna provjera usklađenosti nacrtu zakonodavstva sa standardima Konvencije te funkcije kojima se osigurava strog nadzor nad tijelima izvršne vlasti i upravnim tijelima u pogledu provedbe standarda ljudskih prava i presuda Europskog suda za ljudska prava.

Kako je Skupština istaknula u Rezoluciji 2178 (2017), s obzirom na utjecaj koji podržavanje ljudskih prava ima na proračun, jedan od ključnih načina da se parlamentima omogući ispunjavanje svih funkcija povezanih s ljudskim pravima jest dodijeliti primjerena sredstva za usvajanje odgovarajućih mjera za poštovanje, zaštitu i ispunjavanje prava koje se država obvezala osigurati.

” Kao prvo, [parlamenti] donose zakonodavstva, što znači da usvajaju zakone kojima se uređuje društvo. To uključuje ratifikaciju ili odobravanje ratifikacije međunarodnih ugovora i osiguravanje prenošenja standarda utvrđenih tim ugovorima u nacionalno pravo i njihove provedbe. Kao drugo, odobravaju proračun i određuju prioritete nacionalne politike. U sklopu tih zadaća moraju osigurati da su dodijeljena dostatna sredstva za provedbu ljudskih prava te da su ta sredstva ispravno iskorištena. Kao treće, nadgledaju rad izvršne vlasti te ga nadziru kako bi osigurali da vlada, uprava i druga državna tijela poštuju obveze povezane s ljudskim pravima. Kao četvrto, članovi parlamenta predvodnici su javnog mnijenja te mogu dati svoj doprinos kulturi ljudskih prava u svojoj zemlji.

Christos Pourgourides, bivši izvjestitelj Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o izvršenju presuda Europskog suda za ljudska prava¹²

12. „Nacionalni parlamenti: jamci ljudskih prava u Europi”, dok. 12636 (izvjestitelj: g. Christos Pourgourides, Cipar), stavak 20.

Nadzor usklađenosti nacrtu zakonodavstva s ljudskim pravima

Ključna funkcija parlamentarnih zastupnika u području ljudskih prava jest sustavni nadzor usklađenosti nacrtu zakonodavstva s ljudskim pravima. Ta funkcija može biti zahtjevna, pogotovo ako se zakonodavni prijedlozi objavljuju prema brzom rasporedu koji parlamentarnim tijelima za ljudska prava može ostaviti malo vremena za razmatranje utjecaja prijedloga na ljudska prava i izvijeste parlament o svim potrebnim izmjenama. Sam opseg nacrtu zakonodavstva također može predstavljati izazov s obzirom na ograničenost parlamentarnih zastupnika u pogledu vremena i sredstava.

Postoje dva glavna načina ublažavanja ovih problema. Kao prvo, parlamentarni zastupnici trebali bi od izvršne vlasti zahtijevati da svakom zakonodavnom prijedlogu priloži detaljan memorandum o ljudskim pravima u kojem će objasniti zašto vlada smatra da je prijedlog u skladu s ljudskim pravima ili naglasiti svaku moguću neusklađenost. O ovom se načinu detaljnije raspravlja u odjeljku 3.2. Kao drugo, parlamentarni zastupnici mogu detaljnije nadzirati one zakonodavne prijedloge za koje smatraju da imaju najznačajniji utjecaj na ljudska prava i vladavinu prava.

Zakonodavni nadzor Zajedničkog odbora za ljudska prava u Ujedinjenoj Kraljevini

Zajednički odbor za ljudska prava (JCHR) parlamenta Ujedinjene Kraljevine svojim zakonodavnim nadzorom nastoji:

upozoriti oba doma parlamenta na slučajeve u kojima postoji rizik da će donijeti zakonodavstvo koje nije usklađeno s pravima iz Konvencije ili s pravima iz drugih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima u kojima je [Ujedinjena Kraljevina] stranka te obavijestiti parlament o ostalim pitanjima povezanim s ljudskim pravima koja proizlaze iz zakonodavstva, uključujući i pitanje postoji li velika vjerojatnost da će se zakonodavstvom ojačati promicanje i zaštita ljudskih prava u Ujedinjenoj Kraljevini ili se njime propušta prilika da se to učini.¹³

Ispočetka je Zajednički odbor za ljudska prava nastojao pažljivo nadzirati utjecaj na ljudska prava i usklađenost svih zakonodavnih prijedloga. Međutim, odbor je 2006. odlučio detaljnije nadzirati one zakonodavne

13. Zajednički odbor za ljudska prava (2006), *Način rada Odbora u budućnosti*, dvadeset i treće izvješće sa sjednica 2005. – 2006., stavci 18. – 49.

prijedloge koji će vrlo vjerojatno izazvati značajna pitanja povezana s ljudskim pravima, u cilju poboljšanja dostupnosti, pravovremenosti i ukupne vrijednosti svojeg zakonodavnog nadzora. Pravni savjetnici Zajedničkog odbora za ljudska prava preispituju sve mjere najavljene godišnjim zakonodavnim programom vlade te savjetuju odbor koje će od tih mjera vrlo vjerojatno izazvati značajna pitanja povezana s ljudskim pravima, na temelju sljedećih primarnih kriterija:

- koliko je važno pravo na koje se utječe?
- koliko je ozbiljno uplitanje?
- koliko je uvjerljivo obrazloženje za uplitanje?
- na koliko će ljudi vjerojatno utjecati?
- koliko su ranjivi ljudi na koje se utječe?
- u kojoj su mjeri uključene najznačajnije pozitivne obveze države?

Članovi Zajedničkog odbora za ljudska prava uzimaju u obzir ove savjete pri odlučivanju o zakonodavnim prijedlozima koje će detaljnije nadzirati i o kojima će obavijestiti parlament. Odbor potom objavljuje svoje možebitne prioritete za zakonodavni nadzor za sjednicu te poziva na očitovanje o njima.

Odgovor na presude o ljudskim pravima

” Nacionalni parlamenti mogu i trebaju vršiti pritisak na vlade da preuzmu odgovornost za neodgovarajuću ili sporu provedbu presuda Suda u Strasbourgu, primjerice održavanjem saslušanja i rasprava te postavljanjem parlamentarnih pitanja. Oni bi, prije svega, trebali utjecati na smjer i prioritet zakonodavnih inicijativa i, po potrebi, odobriti sredstva potrebna za osiguravanje provedbe standarda Konvencije.

Anne Brasseur, bivša predsjednica Parlamentarne skupštine Vijeća Europe¹⁴

14. Vijeće Europe, Glavna uprava za ljudska prava i vladavinu prava, „Provedba Europske konvencije o ljudskim pravima: naša zajednička odgovornost”, Konferencija visoke razine organizirana u Bruxellesu, Belgija, 26. – 27. ožujka 2015. u sklopu belgijskog predsjedanja Odborom ministara Vijeća Europe, [uvodni govor](#) Anne Brasseur, stranice 21–22.

Donošenje zakonodavstva radi provedbe presuda o ljudskim pravima

Kada je razlog povrede koju je Sud utvrdio manjkavost zakona, parlamentarni zastupnici imaju nezamjenjivu ulogu u donošenju zakonodavstva radi otklanjanja te povrede. To je posebno važno u slučaju da problem s dotičnim zakonom može dovesti do upućivanja višestrukih zahtjeva Sudu.

Francuska: donošenje zakonodavstva radi dekriminalizacije vrijeđanja državnog poglavara

Nakon predmeta Eon protiv Francuske (zahtjev br. 26118/10, presuda od 14. ožujka 2013.), u kojemu je utvrđena povreda prava političkog aktivista na slobodu izražavanja iz članka 10. Konvencije na osnovu njegova progona zbog činjenice da je vrijeđao predsjednika držanjem plakata sa satiričnim sadržajem, francuski parlament ukinuo je kazneno djelo vrijeđanja poglavara države. Predsjednik danas uživa jednaku zaštitu od uvrede i klevete kao ministri i parlamentarni zastupnici. Međutim, postupke za uvredu i klevetu može pokrenuti isključivo dotična osoba, a ne tužitelj.¹⁵

Grčka: donošenje zakonodavstva radi pravnog priznanja istospolnih parova

U prosincu 2015. grčki je parlament usvojio novi zakon o civilnom partnerstvu kojim se istospolnim parovima omogućuje sklapanje civilnog partnerstva čime je osigurano pravno priznanje istospolnih parova te su određena prava, kao što su nasljedna prava, proširena na njih. Ovaj zakon popravio je stanje u kojem su istospolni parovi bili isključeni iz područja primjene prethodnog zakona kojim je uspostavljen oblik registriranog partnerstva, ali je bio ograničen na parove različitog spola. Sud je zaključio da navedeno predstavlja diskriminaciju u predmetu Vallianatos i drugi protiv Grčke [VV] (zahtjevi br. 29381/09 i 32684/09, presuda velikog vijeća od 7. studenog 2013.).¹⁶

15. V. Vijeće Europe, Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples [Utjecaj Europske konvencije o ljudskim pravima u državama strankama – odabrani primjeri] (napomena 3.), stranica 13. opisnog dokumenta Parlamentarne skupštine Vijeća Europe.

16. Ibid., stranica 17.

Praćenje odgovora izvršne vlasti na presude

Nadzor djelovanja ili nedjelovanja izvršne vlasti u vezi s pitanjima ljudskih prava osnovna je funkcija parlamenata. Parlamentarna skupština je posebno pozvala parlamentarne zastupnike da nadziru korake koje poduzimaju nadležna državna tijela u provođenju nepovoljnih odluka Suda (Rezolucija 1823 (2011)).

Neka parlamentarna tijela za ljudska prava uspostavila su sistavne metode praćenja odgovora izvršne vlasti na presude koje mogu uključivati pozive na očitovanje ili izvješćivanje parlamenta o adekvatnosti i pravovremenosti provedbe.

Vlade bi trebale olakšati ovu važnu funkciju parlamenata u području ljudskih prava redovitim i pravodobnim dijeljenjem informacija s parlamentom,

– i to na način da izvršne vlasti izvješćuju parlament (najmanje) jednom godišnje o svom odgovoru na presude o ljudskim pravima te s parlamentom podijele akcijske planove i izvješća o provedbi istodobno s podnošenjem tih dokumenata Odboru ministara, kako je navedeno u odjeljku 3.2.

Praćenje provedbe presuda – litavski primjer¹⁷

U Litvi, Odbor za zakonodavstvo i provedbu zakona Seimasa (parlament) od 2010. g. dvaput godišnje održava proširene sastanke kako bi razmotrio provedbu presuda Suda. Ovakav oblik praćenja provodi i Odbor za ljudska prava Seimasa, kojemu zastupnik Litve pred Europskim sudom za ljudska prava podnosi godišnje izvješće. Sudjelovanje Seimasa u postupku izvršenja presuda je od 2016. institucionalizirano. Predsjednik Odbora za zakonodavstvo i provedbu zakona podnio je prijedlog zakona kojim se Statut Seimasa dopunjava odredbama kojima se predviđa da je nadzor izvršenja odluka Suda jedna od aktivnosti Odbora.

17. Upravljački odbor za ljudska prava (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” [Vodič dobre prakse za provedbu preporuke Odbora ministara CM/Rec(2008)2 o učinkovitoj domaćoj sposobnosti za brzo izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava] (koju je Upravljački odbor za ljudska prava (CDDH) donio na svom 87. sastanku, 6. – 9. lipnja 2017.), CDDH(2017) R87 Dodatak I., 13. srpnja 2017., stavak 97. iv.

Praćenje provedbe presuda protiv Ujedinjene Kraljevine¹⁸

U sklopu svojeg redovnog praćenja provedbe presuda Suda, Zajednički odbor za ljudska prava (JCHR) surađuje s drugim institucionalnim tijelima za ljudska prava. Primjer za to je suradnja između Zajedničkog odbora za ljudska prava i nezavisnog pregledavatelja zakonodavstva o suzbijanju terorizma Ujedinjene Kraljevine (nezavisni pregledavatelj) u nadzoru, u okviru svojih nadležnosti, vladinog odgovora na predmet Gillan i Quinton protiv Ujedinjene Kraljevine (zahtjev br. 4158/05, 12. siječnja 2010.), koji se odnosio na uporabu ovlasti u zaustavljanju i pretraživanju pojedinaca bez opravdanih razloga na temelju Zakona Ujedinjene Kraljevine protiv terorizma iz 2000. Sud je utvrdio da dotični zakon ne jamči dovoljnu zaštitu od širokih ovlasti pruženih izvršnoj vlasti te predstavlja povredu prava na poštovanje privatnog života u skladu s člankom 8. Konvencije. Vlada Ujedinjene Kraljevine zamijenila je odredbe koje predstavljaju povredu novim, ograničenijim ovlastima; međutim, i Zajednički odbor za ljudska prava i nezavisni pregledavatelj izvjestili su parlament i preporučili daljnje reforme kako bi se uklonio rizik od arbitrarnosti, s obzirom na to da je diskrecijska ovlast dodijeljena policijskim službenicima ostala preširoka. Godine 2012. napravljene su daljnje izmjene kako bi se udovoljilo glavnim zahtjevima koje su istaknuli Zajednički odbor za ljudska prava i nezavisni pregledavatelj.

Praćenje presuda protiv drugih država

Parlamentarna skupština istaknula je da bi parlamentarni zastupnici trebali pratiti ne samo presude protiv svoje države, nego i presude protiv drugih država, kako bi mogli utvrditi postoji li isti problem u pravu i politici njihove države te poduzeti korake kako bi ga otklonili. Parlamenti pritom poštuju takozvanu ovlast tumačenja Suda (vidjeti odjeljak 2.1.).

U praksi se parlamenti obično oslanjaju na izvršnu vlast u praćenju sudske prakse protiv drugih država i izvješćivanju o njoj, s obzirom na to da preopterećeni parlamentarni zastupnici nemaju dovoljno kapaciteta za nužno složen postupak koji oduzima mnogo vremena. Vlade Nizozemske, Njemačke i Švicarske redovito izvješćuju svoje parlamente o presudama protiv drugih država koje imaju

18. V. Alice Donald i Philip Leach (2016.). *Parliaments and the European Court of Human Rights*, [Parlamenti i Europski sud za ljudska prava] Oxford, Oxford University Press, stranice 234–235.

posljedice na njihov nacionalni pravni poredak (vidjeti odjeljak 3.2.). Međutim, Parlamentarna skupština zahtijeva od parlamentarnih tijela da barem izričito priznaju ovlast tumačenja Suda te pažljivo preispituju primjerenost sustava izvršne vlasti za praćenje presuda protiv drugih država i izvješćivanje parlamenta o svim presudama od značaja za vlastiti nacionalni kontekst.

Poduzimanje proaktivnih koraka u borbi protiv trgovanja ljudima

Primjeri u kojima parlamenti mijenjaju svoje zakonodavstvo kao odgovor na presudu protiv druge države dostupni su nakon predmeta Siliadin protiv Francuske (zahtjev br. 73316/01, 26. srpnja 2005.) i C.N. i V. protiv Francuske (zahtjev br. 67724/09, 11. listopada 2012.). Europski sud za ljudska prava zaključio je da Francuska u tim predmetima nije ispunila svoje pozitivne obveze i pružila konkretnu i učinkovitu zaštitu od prisilnog rada podnositeljicama zahtjeva, koje su bile ranjive maloljetne osobe zaposlene kao kućne pomoćnice. Kao odgovor na te presude, brojni parlamenti država članica Vijeća Europe – među njima i parlament Ujedinjene Kraljevine – donijeli su zakone kojima se jača zaštita od trgovanja ljudima u cilju radnog iskorištavanja.

Pregovori o drugim ugovorima o ljudskim pravima, njihova ratifikacija i provedba

U većini država odobrenje parlamenta je neophodno kako bi država mogla pristupiti regionalnom ili međunarodnom ugovoru o ljudskim pravima ili ga ratificirati. Parlamenti stoga imaju ključnu ulogu u oblikovanju obveza povezanih s ljudskim pravima koje se država obvezuje poštovati. Parlamentarna skupština i Međuparlamentarna unija pozvale su na veće sudjelovanje nacionalnih parlamenata u pregovorima o regionalnim i međunarodnim instrumentima ljudskih prava jer su parlamenti ti koji u konačnici moraju donijeti odgovarajuće zakonodavstvo i osigurati njegovu provedbu.¹⁹

Parlamentarni zastupnici trebali bi intervenirati mnogo prije faze ratifikacije te zajedno s predstavnicima vlade sudjelovati u izradi novih instrumenata u okviru međunarodnih savjetodavnih tijela. Također bi, u tom kontekstu,

19. [Dok. 12636](#) (napomena 14.), stavci 31–32.; Međuparlamentarna unija (2016.), Priručnik o ljudskim pravima za parlamentarne zastupnike br. 26, Ženeva, Međuparlamentarna unija/ Ured Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava, stranice 95–96.

trebali temeljito ispitati svaku (predloženu) rezervu ili interpretativnu izjavu uz međunarodni ugovor te redovito provjeriti je li (još) opravdana.²⁰

Članovi Parlamentarne skupštine Vijeća Europe izravno su uključeni u oblikovanje sadržaja novih instrumenata ljudskih prava. Odbor ministara redovito poziva Odbor za pravna pitanja i ljudska prava, „pravnog savjetnika” Skupštine, da izradi mišljenja o nacrtima ugovora. Odbor stoga za pregovarački stol donosi glas zastupnika nacionalnih parlamenata, odnosno upravo onih ljudi čiji će zadatak biti usvojiti provedbeno zakonodavstvo i, osim toga, nadzirati poštuje li država ugovor provjerom (nacrt) zakonodavstva radi usklađenosti sa standardima sadržanima u ugovoru i izvješćuje li vlada tijela koja nadziru provedbu različitih instrumenata te pratiti preporuke tih nadzornih tijela.

Sudjelovanje parlamenata u izradi i provedbi Istanbulske konvencije

Povijesna pozadina Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji („Istanbulska konvencija”) pruža izvrstan primjer bliskog sudjelovanja parlamenata u razradi i promicanju međunarodnog ugovora. Parlamentarna skupština već dugo izražava snažnu potporu ravnopravnosti spolova i borbi protiv rodno utemeljenog nasilja. „Mreža parlamentarnih zastupnika za kontakt” značajno je doprinijela kampanji Vijeća Europe „Stop nasilju nad ženama” (2006. – 2008.) tijekom koje je Skupština izričito pozvala (u Rezoluciji 1635 i Preporuci 1847 (2008)) na donošenje pravno obvezujućih europskih standarda u području nasilja nad ženama.²¹ Parlamentarni zastupnici podigli su svijest o važnosti ovog

20. Rezerva je upozorenje uz prihvata međunarodnog ugovora: država daje jednostranu izjavu prilikom potpisivanja, ratifikacije, prihvata ili odobrenja ugovora ili prilikom pristupa ugovoru kojom se želi isključiti ili izmijeniti pravni učinak nekih odredbi tog ugovora u njihovoj primjeni na tu državu. Interpretativnom izjavom, za razliku od rezerve, ne želi se isključiti ili izmijeniti pravni učinak ugovora, već razjasniti značenje nekih odredbi ili ugovora u cijelosti.

21. Vidjeti i Vijeće Europe, „Explanatory report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence” [Izvješće s objašnjenjem uz Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji]; Letizia Seminara (2014.). „The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence” [Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji], u T. Natoli (ur.), Scritti in memoria di Maria Rita Saulle, Napulj, Editoriale Scientifica, 1487–1503., stranica 1488.; i Dubravka Šimonović (2014.). „Global and regional standards on violence against women: the evolution and synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions” [Globalni i regionalni standardi u području nasilja nad ženama: razvoj i sinergija Konvencije UN-a o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) i Istanbulske konvencije], Human Rights Quarterly, broj 36. (3), str. 590–606., stranica 603.

pitanja, među ostalim, organizacijom parlamentarnih rasprava i saslušanja o nasilju nad ženama te davanjem javnih izjava. Skupština je također imala svoje predstavnike na sastancima ad hoc Odbora za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (CAHVIO) koji je 2008. uspostavio Odbor ministara i čiji je zadatak bila izrada Istanbulske konvencije. Otkada je 2011. Konvencija otvorena za potpisivanje, članovi parlamentarne mreže „Žene slobodne od nasilja“ lobirali su, unutar svojih parlamenata, za potpisivanje, ratifikaciju i učinkovitu provedbu Istanbulske konvencije. Nadalje, Istanbulska konvencija prvi je i jedini međunarodni instrument kojim je uspostavljeno sudjelovanje parlamenta u postupku nadzora. To sudjelovanje je dvojako: na nacionalnoj razini, parlamenti će sudjelovati u nadzoru mjera poduzetih u cilju provedbe Istanbulske konvencije; na razini Vijeća Europe, Parlamentarna skupština bit će pozvana da redovito razmatra konvenciju.

Istraživanje problema u vezi s ljudskim pravima

Parlamentarni zastupnici nalaze se u dobrom položaju za provedbu istraga o aktualnim problemima u vezi s ljudskim pravima kada postoji zabrinutost da država ne ispunjava nacionalne ili međunarodne obveze povezane s ljudskim pravima. Na taj način parlamentarni zastupnici mogu odrediti koja će pitanja povezana s ljudskim pravima „dospjeti na dnevni red“ u njihovim državama.

Parlamentarni zastupnici, a posebno parlamentarna tijela za ljudska prava, trebaju razviti metodologiju za odabir tema za istragu kako bi osigurali da provode istrage isključivo u slučajevima u kojima su osobito dobro pozicionirani da daju značajan doprinos prikupljanju dokaza ili povećanju upućenosti javnosti, uzimajući u obzir rad drugih parlamentarnih odbora i tijela kao što su nacionalne institucije za ljudska prava (nacionalne institucije), nevladine (NVO-ovi) i međunarodne organizacije.

Provedba istraga u parlamentu Ujedinjene Kraljevine

Zajednički odbor za ljudska prava redovito provodi istrage o temama po vlastitom izboru. O odabiru tema govore druge aktivnosti Zajedničkog odbora za ljudska prava u području zakonodavnog nadzora, presuda o ljudskim pravima i nadzora provedbe ugovora, uz savjetovanje s civilnim društvom i interesnim skupinama. Prema riječima bivšeg glavnog pravnog savjetnika odbora Murraya Hunta, istrage su „postupci kojima se ocjenjuje u kojoj mjeri Ujedinjena Kraljevina ispunjava svoje relevantne obveze u

vezi s ljudskim pravima u određenom području politike te utvrđuje što je potrebno učiniti kako bi se ispunili relevantni minimalni standardi ili uspješnije ispunile sve pozitivne obveze države.”²²

Tijekom istraga, odbor prikuplja dokaze saslušavanjem svjedoka i obavljanjem posjeta. Usmeni i pisani dokazi objavljuju se na internetskoj stranici Zajedničkog odbora za ljudska prava. Primjerice, 2015. i 2016. Zajednički odbor za ljudska prava proveo je istragu povezanu s vladinom politikom o uporabi bespilotnih letjelica za ciljana pogubljenja, ocjenjujući pritom njezinu usklađenost, među ostalim, s obvezama države u okviru međunarodnog prava o ljudskim pravima, uključujući Konvenciju.²³ Između ostalih preporuka, odbor je pozvao vladu da pojasni pravnu osnovu za svoju politiku primjene smrtonosne sile u inozemstvu protiv osumnjičenih terorista, čak i izvan oružanih sukoba, u iznimnim slučajevima, ako su ispunjeni određeni uvjeti. Pravovremenost ove istrage proizlazi iz činjenice da je u isto vrijeme uporaba bespilotnih letjelica za ciljana pogubljenja bila predmetom izvješća Skupštine (vidjeti Rezoluciju 2051 (2015) i Preporuku 2069 (2015)).

3.2. Na koji bi način izvršna vlast trebala omogućiti parlamentarnim zastupnicima obavljanje njihovih dužnosti povezanih s ljudskim pravima?

Iako obveze povezane s ljudskim pravima počivaju na svim granama državne vlasti, vlade su te koje zastupaju državu pred regionalnim i međunarodnim tijelima za ljudska prava. To znači da vlade nadziru pristup informacijama. Parlamentarni zastupnici stoga trebaju dati detaljne smjernice izvršnoj vlasti o tome kako namjeravaju ispuniti svoje obveze zaštite i ostvarivanja ljudskih prava te što konkretno zahtijevaju od izvršne vlasti kako bi mogli obavljati ovu nadzornu ulogu.

22. Murray Hunt (2013.), „The Joint Committee on Human Rights“ [Zajednički odbor za ljudska prava], u A. Horne, G. Drewry i D. Oliver (ur.), Parliament and the law, Oxford, Hart Publishing, stranica 241.

23. Zajednički odbor za ljudska prava (2016.), The Government’s policy on the use of drones for targeted killing [Vladina politika o uporabi bespilotnih letjelica za ciljana pogubljenja], drugo izvješće sa sjednica 2015. – 2016.

Vijeće Europe pozvalo je vlade da na različite načine olakšaju rad parlamenata u području ljudskih prava.²⁴ To se ponajprije odnosi na obvezu vlada da olakšaju parlamentarni nadzor usklađenosti predloženog zakonodavstva s ljudskim pravima te redovito izvješćuju parlament o provedbi presuda povezanih s ljudskim pravima. Na ovaj način vlade mogu uključiti parlamente u transparentan dijalog o provedbi, čime odražavaju zajedničku odgovornost za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava.

Olakšavanje parlamentarnog nadzora zakonodavstva

Kako je navedeno u odjeljku 3.1., ključna funkcija parlamenata jest sustavni nadzor usklađenosti vladinih prijedloga zakona s ljudskim pravima. Važan čimbenik u postupku zakonodavnog nadzora jest kvaliteta informacija koje pruža vlada, koja bi trebala objasniti zašto smatra da je prijedlog zakona u skladu s ljudskim pravima ili, u iznimnim okolnostima, zašto priznaje da prijedlog zakona možda nije u skladu s ljudskim pravima, ali svejedno želi nastaviti s postupkom. Postoji mišljenje da je kvaliteta informacija koje pruža vlada „najvažniji čimbenik“ kojim se određuje djelotvornost zakonodavnog nadzora Zajedničkog odbora za ljudska prava.²⁵

Parlamenti, a posebno odbori za ljudska prava, stoga trebaju nastojati uspostaviti praksu prema kojoj izvršna vlast svakom zakonodavnom prijedlogu prilaže detaljan memorandum o ljudskim pravima. Ova praksa ima dodatnu prednost „uključivanja“ razmatranja o ljudskim pravima unutar izvršne vlasti, s obzirom na to da ministri i državni službenici postaju svjesni da zakonodavni prijedlozi moraju proći detaljan parlamentarni nadzor usklađenosti s ljudskim pravima te je stoga vjerojatnije da će preživjeti sudski nadzor ako budu osporavani u budućnosti.²⁶

Izvješćivanje zastupnika i dijeljenje informacija s njima Godišnja izvješća

Sustavno izvješćivanje parlamenta od strane izvršne vlasti obično se sastoji od godišnjeg izvješća, koje priprema za to odgovorno ministarstvo (obično

24. Vidjeti Konferenciju na visokoj razini: „Provedba Europske konvencije o ljudskim pravima, naša zajednička odgovornost“, Deklaracija iz Bruxellesa, 27. ožujka. 2015., stavke B.2.a, B.2.h, B.2.f, B.2.j; [Rezoluciju 1823 \(2011\)](#) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (napomena 4.), Dodatak, stavak 1.

25. Murray Hunt, „The Joint Committee on Human Rights“ [Zajednički odbor za ljudska prava] (napomena 24.), stranica 229.

26. Brian Chang i Graeme Ramshaw (2016.). Strengthening parliamentary capacity for the protection and realisation of human rights: synthesis report, [Jačanje parlamentarnih kapaciteta za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava: objedinjeno izvješće] London, Westminster Foundation for Democracy, stranica 16.

pravosuđa ili vanjskih poslova) ili zastupnik države pred Europskim sudom za ljudska prava, kada je riječ o nepovoljnim presudama Suda i o mjerama koje je izvršna vlast poduzela za njihovu provedbu.

Među ostalim državama, određeni oblik izvješćivanja odvija se u Belgiji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Češkoj, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Latviji, Litvi, Crnoj Gori, Nizozemskoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.²⁷

Hrvatska²⁸

Hrvatski sabor je 2013. pozvao zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava da podnese izvješće o pitanju zastupanja Republike Hrvatske u postupcima Suda te o provedbi presuda Suda. Sabor je prvo izvješće zaprimio u listopadu 2013., a prema novom propisu, zastupnik Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava mora barem jednom godišnje podnijeti izvješće Vladi Republike Hrvatske i Saboru.

Ujedinjena Kraljevina

U dijelu koji se odnosi na Sud, izvješće sadrži odjeljke o općem pristupu Ujedinjene Kraljevine prema provedbi odluka Suda u Strasbourgu te ažurirane podatke o izvršenju konkretnih presuda. Zajednički odbor za ljudska prava je 2015. dao preporuku da bi se izvješće trebalo preinačiti u šire godišnje izvješće o ljudskim pravima parlamentu, koje obuhvaća ne samo odgovore na presude o ljudskim pravima, već i izvješćivanje tijela UN-a od strane Ujedinjene Kraljevine za nadzor provedbe ugovora te opsežniju sliku napretka u području ljudskih prava.²⁹

27. Upravljački odbor za ljudska prava (CDDH), „Guide to good practice“ [Vodič dobre prakse] (napomena 19.), stavak 93.; i Odjel za podršku parlamentarnim projektima (PPSD), Parlamentarna skupština Vijeća Europe, „The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms – Background memorandum“ [Uloga parlamenata u provedbi standarda Europske konvencije o ljudskim pravima: pregled postojećih struktura i mehanizama – Popratni memorandum], dok. PPSD (2016.) 19, 2. studenog 2016., odjeljak 2.

28. Odjel za podršku parlamentarnim projektima (PPSD), „The role of parliaments in implementing ECHR standards“ [Uloga parlamenata u provedbi standarda Europske konvencije o ljudskim pravima] (napomena 29.), stranica 8.

29. Zajednički odbor za ljudska prava, Responding to human rights judgments [Odgovor na presude o ljudskim pravima] (napomena 31.), 11. ožujka 2015., stavak 6.8.

Osim toga, godišnja izvješća bi trebala, u idealnom slučaju, prepoznati presude protiv drugih država koje imaju utjecaja na pravo i politiku u nacionalnom kontekstu, kao što je slučaj u Češkoj, Njemačkoj i Nizozemskoj.

Njemačka

Njemačko ministarstvo pravosuđa od 2004. jednom godišnje izvješćuje Odbor za ljudska prava i humanitarnu pomoć i Odbor za pravna pitanja i zaštitu potrošača o presudama Suda.³⁰ Izvješće je u početku obuhvaćalo presude i odluke protiv Njemačke. Od 2007. obuhvaća provedbu presuda. Od 2010. također se izrađuje zasebno godišnje izvješće kojim se obuhvaćaju presude protiv drugih država koje mogu imati posljedice na Njemačku.³¹ Ne postoji formalizirani parlamentarni postupak za odgovor na ta izvješća. Parlamentarni odbori mogu ga staviti na svoj dnevni red za raspravu (iako se to ne radi redovito) te pozvati na ispitivanje predstavnike vlade.

Nizozemska

U Nizozemskoj je vladino izvješće o nepovoljnim presudama pokrenuto 1996. na zahtjev Zastupničkog doma nizozemskog parlamenta. Od 2006. izvješće uključuje informacije o provedbi presuda, a od 2009. informacije o presudama protiv trećih zemalja koje imaju neposredan utjecaj na nizozemsko pravo i politiku. Od 2010. uključuje ažuriranja o obrazloženim odlukama Suda o nedopuštenosti u predmetima protiv Nizozemske. Od 2013. izvješće je sveobuhvatnije i pokriva sve međunarodne postupke u vezi s ljudskim pravima koji se tiču Nizozemske, uključujući Europski odbor za socijalna prava i ugovorna tijela Ujedinjenih naroda.³²

Godišnja izvješća mogu biti nedovoljno česta da bi omogućila parlamentima da utječu na odgovor izvršne vlasti na presude u „stvarnom vremenu”; međutim, takvi mehanizmi izvješćivanja nude nekoliko značajnih dobiti:

30. Za posljednje izvješće, v. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (nije datirano), „Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2016.
31. Za posljednje izvješće, vidjeti Christoph Grabenwarter s Annom Katharinom Struth i Markusom Vašekom (nije datirano), „Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2016”.
32. Za posljednje izvješće, v. Ministarstvo vanjskih poslova (Odjel za međunarodno pravo) (2017.), Rapportage 2016: Internationale Menschenrechtenprocedures.

- ▶ redovnim izvješćivanjem, izvršna vlast čini odgovore države na presude o ljudskim pravima javno dostupnima te na taj način obavještava ne samo parlamente, nego i druga tijela, kao što su nacionalne institucije za ljudska prava (NHRI) i civilno društvo;
- ▶ mehanizmima izvješćivanja mogu se potaknuti vlade na sistematizaciju koordinacije unutar izvršne grane vlasti čime se povećava učinkovitost postupka izvršenja. Takav postupak također može ukazati na probleme koji se pojavljuju, primjerice, kada zastupnik države pred Europskim sudom za ljudska prava ne posjeduje „politički status“ potreban da bi utjecao na ministarstva ili dobio informacije od njih;
- ▶ **očekivanje nadzora** samo po sebi može potaknuti tijela izvršne vlasti da djeluju kako bi spriječila kritike parlamenta ili šire javnosti; i
- ▶ u srednjoročnom do dugoročnom razdoblju, redovito izvješćivanje izvršne vlasti može imati povoljan učinak normalizacije postupka izvršenja i **zaštiti ga od nepotrebne politizacije.**

Iz tih razloga te u skladu s pozivima Parlamentarne skupštine, nacionalni parlamenti trebaju od izvršne vlasti zahtijevati takvo redovito izvješćivanje u slučaju da ono trenutno ne postoji.

Dijeljenje akcijskih planova i izvješća o provedbi

Akcijske planove i izvješća o provedbi uveo je Odbor ministara 2004., a sastavni su dio postupka nadzora od 2009. U okviru postupaka standardnog i pojačanog nadzora Odbora ministara³³ države moraju podnijeti akcijski plan ili izvješće nakon nepovoljne presude najkasnije u roku od šest mjeseci od datuma na koji je presuda postala pravomoćna.³⁴

U Deklaraciji iz Bruxellesa, akcijski planovi i izvješća o provedbi opisani su kao ključni alati u dijalogu između Odbora ministara i država koji mogu doprinijeti i kvalitetnijem dijalogu s drugim dionicima, uključujući nacionalne parlamente. Nakon što se podnesu Odboru ministara, akcijski planovi i izvješća javni su dokumenti i dostupni su u bazi podataka HUDOC-EXEC. Štoviše, treba ih smatrati radnim dokumentima koje će možda trebati revidirati ili ažurirati kako

33. Prilikom nadzora izvršenja presuda Suda, Odbor ministara primjenjuje „dvostruki postupak“ koji se temelji na njihovoj razini prioriteta, vidjeti <https://goo.gl/fG4fgk>.

34. Presuda postaje pravomoćna tri mjeseca nakon što ju je donijelo vijeće Suda od sedam sudaca osim ako se, iznimno, ne uputi velikom vijeću Suda, čije su presude automatski pravomoćne. Veliko vijeće, koje čini 17 sudaca, odlučuje o predmetima u kojima postoji ozbiljno pitanje koje utječe na tumačenje i primjenu Konvencije ili o predmetima od općeg važnosti.

postupak provedbe odmiče. Prema potrebi, akcijski planovi i izvješća trebali bi se odnositi na bilo kakvo sudjelovanje parlamenta u provedbi odluka kako bi se osiguralo da je Odbor ministara svjestan parlamentarne dimenzije.

Još nije uobičajena praksa da tijela izvršne vlasti šalju akcijske planove i izvješća parlamentu istodobno s njihovim podnošenjem Odboru ministara kako bi ih parlamentarno osoblje moglo revidirati te selektivno skrenuti pozornost članova parlamenta na akcijske planove i izvješća koja zahtijevaju stroži nadzor. Francuska i Ujedinjena Kraljevina rijetki su primjeri država u kojima se to obično događa.³⁵ Tu praksu treba poticati s obzirom na to da redoviti parlamentarni nadzor akcijskih planova i izvješća ne samo da bi olakšao pravodobno praćenje djelovanja izvršne vlasti, već bi mogao imati i dodatnu prednost poticanja tijela izvršne vlasti da poboljšaju kvalitetu i pravodobnost akcijskih planova i izvješća od samog početka.

Sažimanje, prevođenje i širenje presuda i drugih ključnih dokumenata

Deklaracijom iz Bruxellesa vlade se pozivaju na promicanje pristupa presudama Suda, akcijskim planovima i izvješćima te odlukama i rezolucijama Odbora ministara:

- ▶ razvojem svojih publikacija i njihovim širenjem dotičnim dionicima (osobito izvršnoj vlasti, parlamentima i sudovima te također, prema potrebi, nacionalnim institucijama za ljudska prava i predstavnicima civilnog društva) kako bi ih se dodatno uključilo u postupak izvršenja presuda; te
- ▶ prevođenjem i sažimanjem relevantnih dokumenata, uključujući značajne presude Suda, prema potrebi.

Nadalje, publikacija i širenje presuda u velikoj su većini slučajeva zahtjevi općih mjera koje navodi Sud.

Poštovanje ovlasti tumačenja Suda (vidjeti 2.1.) također podrazumijeva da vlade trebaju selektivno sažeti i/ili prevesti presude protiv drugih država koje imaju utjecaja na njihove pravne poretke.

Parlamenti trebaju provoditi nadzor kako bi osigurali da izvršna vlast ispunjava te obveze.

35. Upravljački odbor za ljudska prava (CDDH), „Guide to good practice“ [Vodič dobre prakse] (napomena 19.), stavak 99.

Širenje informacija o presudama Suda

Neki nacionalni sustavi propisuju i način širenja informacija o presudama Suda; na primjer, ukrajinski zakon propisuje da zastupnik države pred Sudom za ljudska prava dostavlja sažetak presuda protiv Ukrajine za objavu u dva službena glasila i sveobuhvatan prijevod presuda ombudsmanu (parlamentarnom povjereniku za ljudska prava), državnim tijelima i drugim osobama koje su izravno pogođene. Nekoliko država objavljuje (prijevođe) presuda Suda na internetu objavljuje (prijevođe) presuda Suda na internetu, primjerice na internetskim stranicama povjerenika države pred Sudom za ljudska prava ili mjerodavnog ministarstva, intranetu pravosudnih tijela ili internetskim stranicama najviših sudova. Belgija, Češka Republika i Španjolska kreirale su mrežne baze podataka s pretraživačem, omogućujući ciljano istraživanje sudske prakse.³⁶ Brojne presude prevedene su na neslužbene jezike i dostupne su u bazi podataka HUDOC.³⁷

3.3. Ostvarivanje podijeljene odgovornosti za ljudska prava

Kako je navedeno u poglavlju 1., sve grane državne vlasti – izvršna, zakonodavna i sudska odgovorne su za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava. Države su razvile različite načine davanja pravnog ili institucionalnog oblika tim odgovornostima kako bi osigurale da ih različita tijela mogu prepoznati i djelovati u skladu s njima te da strukture i procesi za provedbu ljudskih prava nisu podložni slabostima ili izazovima.

Ugrađivanje uloge parlamentarnih zastupnika u ostvarivanju ljudskih prava u zakone

Parlamenti mogu pridonijeti provedbi standarda ljudskih prava donošenjem zakonodavstva koje sadrži ovlasti i dužnosti svih grana državne vlasti – izvršne, zakonodavne i sudske, i odgovornost za osiguravanje usklađenosti s presudama Suda. Takvo zakonodavstvo može pojasniti i način primjene regionalnih i međunarodnih konvencija o ljudskim pravima u kontekstu domaćeg pravnog

36. Upravljački odbor za ljudska prava, Guide to good practice“ [Vodič dobre prakse] (napomena 19.), stavak 105. Češka baza podataka dostupna je na <https://goo.gl/a3UUiA>.

37. Na internetskim stranicama Suda nalazi se niz poveznica na vanjske zbirke prijevoda sudske prakse na temelju Konvencije.

poretka. Takvo se zakonodavstvo primjenjuje u Italiji, „bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji“, Rumunjskoj i Ukrajini.³⁸

Puko postojanje zakonodavnog okvira nužno ne jamči nesmetanu provedbu presuda o ljudskim pravima. Ni Parlamentarna skupština ni Odbor ministara nisu dali prioritet davanju preporuka državama da donesu zakonodavstvo kojim se uređuje način provedbe presuda, sugerirajući da se to ne smatra nužnim i dovoljnim uvjetom za osnaživanje provedbe u nedostatku istinskog političkog angažmana.³⁹

S obzirom na to, formalno uređivanje postupka provedbe može donijeti nekoliko prednosti. Na primjer, može:

- ▶ ugraditi ulogu parlamenata u izvršnom postupku, na primjer, osiguravanjem pravodobnog i sustavnog izvješćivanja o provedbi presuda izvršne vlasti parlamentu (vidjeti 3.2.),
- ▶ odrediti vremenske rokove za provedbu presuda,
- ▶ osigurati da državni zastupnik ima potrebne ovlasti za pribavljanje relevantnih informacija, surađivati s odgovornima na nacionalnoj razini za odlučivanje o mjerama potrebnim za izvršenje presude, poduzeti potrebne mjere za ubrzanje postupka izvršenja u skladu s preporukom Odbora ministara CM/Rec(2008)2, i
- ▶ osigurati da domaći postupci za osiguravanje usklađenosti s Konvencijom ne budu podložni slabljenju od jedne do druge uprave.

Zakon o provedbi presuda u „bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji“

Parlament „bivše jugoslavenske republike Makedonije“ 2009. je donio zakon o izvršenju presuda Suda (izmijenjen 2014.).⁴⁰ Na temelju tog zakona osnovano je međuresorno povjerenstvo, koje se sastaje najmanje svaka tri mjeseca. Članovi povjerenstva su viši dužnosnici iz ministarstava pravosuđa, unutarnjih poslova, vanjskih poslova i financija. Članovi po

38. Vidjeti Odjel za podršku parlamentarnim projektima, „The role of parliaments in implementing ECHR standards“ [Uloga parlamenata u provedbi standarda Europske konvencije o ljudskim pravima] (napomena 29.), stranice 10–11.

39. Na primjer, u stavku 10.2 [Rezolucije 1787 \(2011\)](#) preporučuje se da parlamenti osmisle „učinkovite domaće mehanizme“ za provedbu presuda Suda „donošenjem zakonodavstva ili na drugi način.“

40. Zakon o izvršenju presuda Europskog suda za ljudska prava, br. 07–2328/1 od 21. svibnja 2009.

službenoj dužnosti uključuju predsjednike sudskih vijeća, Vrhovnog suda, Ustavnog suda i višeg upravnog suda, državnoodvjetničkog vijeća, pravobranitelja i državnog zastupnika, uz predsjednike žalbenih sudova u Skopju i tri druga grada.

Povjerenstvo izrađuje analize presuda Suda, preporučuje pojedinačne i/ili opće mjere za otklanjanje povreda zakona, predlaže zakonodavnu reformu i prati izvršenje presuda Suda u skladu s rokovima utvrđenim u predmetnom zakonu. Povjerenstvo podnosi godišnje izvješće Stalnom istražnom odboru za građanske slobode i prava, jednom od dvaju parlamentarnih odbora nadležnih za ljudska prava.

Inovativni model koordinacije provedbe ljudskih prava

Obećavajuća inovacija jest osnivanje posebne skupine koja će okupljati više institucija i pojedinaca, uključujući parlamentarne zastupnike, čiji je zadatak osigurati učinkovitu i sveobuhvatnu provedbu presuda Suda. Mogu se osnovati radne skupine za koordinaciju provedbe presuda koje zahtijevaju djelovanje više službi.

Postoji nekoliko potencijalnih prednosti takve odluke:

- ▶ Odražava zajedničku obvezu svih grana državne vlasti da provedu presude Suda i pomažu u podizanju svijesti svih odgovornih domaćih dionika o tim obvezama.
- ▶ Na praktičnoj razini, multilateralna rasprava može **potaknuti učinkovitu koordinaciju i kolektivni angažman u procesu provedbe**. To zauzvrat može pomoći u prepoznavanju i prevladavanju prepreka, poput službi koje ne žele ili nisu u mogućnosti poduzeti potrebne mjere, te olakšati oblikovanje izvedive i održive reforme zakona i politike. To je posebno važno za složene presude koje zahtijevaju kombinaciju zakonodavnih, administrativnih i/ili sudskih mjera te za presude koje dugo vremena nisu provedene i koje je potrebno ubrzati.
- ▶ Takav je multilateralni forum **koristan sugovornik** Odjelu za izvršenje presuda Vijeća Europe prilikom posjeta državama u cilju praćenja provedbe presuda, dajući mu uvid u stajalište svih relevantnih dionika.
- ▶ Forum omogućuje i učinkovit način **traženja dokaza i savjeta** od nacionalnih institucija za ljudska prava, civilnog društva, pripadnika akademske zajednice i pravnih stručnjaka. Time se institucije zadužene za provedbu mogu senzibilizirati za perspektivu skupina čija su prava u

određenom slučaju ugrožena. Usto, forum civilnom društvu pruža priliku da kreativnim pravnim rješenjima i onima u okviru politika pridonese postupku provedbe.

- Posebna radna skupina koja redovito okuplja tijela javne vlasti može djelovati **preventivno**, budući da može pomoći osigurati ispravnu primjenu Konvencije u svakodnevnoj praksi tih tijela i time pridonijeti ugrađivanju prava iz Konvencije u nacionalno pravo i praksu.

Puko osnivanje radne skupine nije dovoljno za ostvarivanje tih prednosti. Važno je da skupina održava redovite sastanke na kojima su uvijek prisutni iskusni viši izaslanici, da ima koristi od veze između službi u razdoblju između sastanaka i da uživa odgovarajuću podršku tako da, na primjer, sastanci rezultiraju preciznim točkama djelovanja koje se prate u redovitim intervalima.

Češki Odbor stručnjaka

Ured zastupnika Republike Češke osnovao je 2015. Odbor stručnjaka za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava (*Kolegium expertů k výkonu rozsudků ESLP*). Riječ je o savjetodavnom tijelu koje čine više kontaktne točke svih relevantnih institucija – ministarstava, parlamenta, Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Vrhovnog upravnog suda, Ureda Glavnog državnog odvjetnika, pučkog pravobranitelja (ombudsmana), češke odvjetničke komore, akademske zajednice i nevladinih organizacija. Odbor raspravlja i preporučuje moguće (opće) mjere u cilju provedbe nepovoljnih presuda Suda protiv Češke Republike. Također selektivno raspravlja o presudama protiv drugih država u kojima postoji isti problem načela kao u češkom pravnom poretku.

U ovom se poglavlju razmatraju različite funkcije ljudskih prava koje bi svi parlamentarni zastupnici mogli izvršavati kako bi se osigurala učinkovita zaštita i ostvarivanje ljudskih prava. Parlamenti su odlučili razviti različite institucionalne strukture kako bi osigurali sustavno izvršavanje tih funkcija. Sljedeće poglavlje bavi se upravo tim institucionalnim modelima



Poglavlje 4.

Kako se parlamentarni zastupnici trebaju organizirati kako bi ispunili svoje obveze u području ljudskih prava?

Kako nacionalni parlamenti mogu najbolje poduprijeti i dodatno ojačati vrijednosti ljudskih prava, demokracije i vladavine prava, kao vrijednosti koje parlamenti dijele na cijelom kontinentu i koje su utjelovljene u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima? Parlamentarna skupština Vijeća Europe pozvala je parlamente da uspostave odgovarajuće unutarnje strukture kako bi im se omogućilo da izvršavaju svoju obvezu zaštite i ostvarivanja ljudskih prava i podržavaju vladavinu prava kroz svoje primarne zastupničke, zakonodavne i nadzorne funkcije. No u praksi, mnogi parlamenti u Vijeću Europe do danas nisu uspostavili nikakve strukture ili procese za osiguravanje usklađenosti sa standardima Konvencije i presudama Europskog suda za ljudska prava. Ostali raspolažu mehanizmima koji su tek u začetku i na čiju učinkovitost nepovoljno utječu nedostatak stručnosti, resursa ili političke volje.

Tamo gdje postoji određen stupanj parlamentarnog nadzora, usvojeni institucionalni mehanizmi variraju između tri glavna modela. Kategorije modela:

- ▶ **specijalizirani** model, u kojemu jedan stalni odbor ima primarnu ili isključivu dužnost brinuti se o ljudskim pravima,
- ▶ **međusektorski** model, u kojemu ne postoji samo jedan odbor nadležan za pitanja ljudskih prava, već se njima, kada se pojave, bave različiti odbori u okviru svojih ovlasti,
- ▶ **hibridni** model, u kojemu postoji više od jednog odbora za ljudska prava i/ili se osniva pododbor za ljudska prava unutar integriranog sustava.

Kategorije nisu strogo određene; na primjer, postojanje specijaliziranog odbora ne znači, i ne bi trebalo značiti, da drugi odbori ne mogu razmatrati pitanja povezana s ljudskim pravima. Štoviše, takva tipologija obuhvaća čitav spektar modela koje su razvili parlamenti – od jednog glavnog odbora do djelomično ili u cijelosti decentraliziranog pristupa.

Prije nego što predstavimo različite modele iz ovog poglavlja (4.1.) i načine na koji svi parlamentarni zastupnici mogu postati jamci ljudskih prava (4.2.), u nastavku iznosimo nekoliko općih opažanja:

- ▶ Parlamentarna skupština Vijeća Europe nije željela propisati jedinstveni institucionalni model rada parlamentarnih zastupnika u području ljudskih prava, već je umjesto toga usvojila fleksibilan pristup kako bi se osiguralo da uspostavljene strukture odgovaraju određenom nacionalnom kontekstu.
- ▶ U „Osnovnim načelima parlamentarnog nadzora međunarodnih standarda ljudskih prava” Parlamentarne skupštine (u prilogu Rezoluciji 1823 (2011)) izričito se spominju „posebni odbori za ljudska prava ili slične strukture,”⁴¹ uz istovremeni poziv parlamentima da „uspostave i/ili ojačaju strukture koje bi omogućile redovito uključivanje njihovih obveza povezanih s međunarodnim obvezama u području ljudskih prava i strog nadzor nad njima”. Čin osnivanja posebnih odbora sam po sebi najvjerojatnije nije dovoljan da se osigura učinkovito djelovanje parlamentarnih mehanizama za ljudska prava.

41. Visoki povjerenik UN-a za ljudska prava još jasnije preporučuje da se „u sklopu parlamenata osnuju odgovarajući stalni odbori ili slična tijela te uključe u praćenje i procjenu razine domaće provedbe preporuka, posebno onih koje se odnose na zakonodavnu reformu”; vidjeti Navanethem Pillay (2012.). [Jačanje sustava UN-ovih ugovornih tijela za ljudska prava. Izvješće Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava, lipanj 2012., stranica 85.](#)

4.1. Različiti načini organizacije rada parlamentarnih zastupnika u području ljudskih prava

Model specijaliziranog odbora

Strukture koje su uspostavile pojedine države članice u svrhu „praćenja međunarodnih obveza u području ljudskih prava, s naglaskom na obveze iz Konvencije” obuhvaćaju i specijalizirane odbore za ljudska prava. Dužnost takvog specijaliziranog odbora (ili pododбора) može izričito uključivati (ili odbor može tumačiti da uključuje) posebne funkcije, poput nadzora usklađenosti zakonodavstva s domaćim, regionalnim ili međunarodnim obvezama i nadzora izvršenja presuda Suda. No svi ne djeluju na taj način, stoga postojanje specijaliziranog odbora nužno ne znači da se te funkcije sustavno obavljaju.

Države koje su usvojile specijalizirani model uključuju: Albaniju, Finsku, Grčku, Mađarsku, Latviju, Crnu Goru i Ujedinjenu Kraljevinu.

Zajednički odbor za ljudska prava u Ujedinjenoj Kraljevini

Zajednički odbor za ljudska prava primjer je modela specijaliziranog odbora za ljudska prava. Započeo je s radom 2001. godine i ima dvanaest članova, podjednako iz Zastupničkog doma i Doma lordova. Zajednički odbor za ljudska prava obično surađuje s dvoje ili troje pravnih savjetnika specijaliziranih za ljudska prava, koji članovima odbora pružaju usluge. Službene dužnosti odbora pokrivaju izrazito široko područje „pitanja ljudskih prava” u Ujedinjenoj Kraljevini, uz iznimku pojedinačnih slučajeva. Sam odbor široko tumači opseg svojih ovlasti. Njegove aktivnosti obuhvaćaju i:

- nadzor usklađenosti vladinih prijedloga zakona (i nacрта zakona, gdje je to moguće) s ljudskim pravima i davanje preporuka o njihovim izmjenama i dopunama radi otklanjanja neusklađenosti koje je utvrdio u izvješćima. „Memorandum o ljudskim pravima” koji izrađuje nadležna vladina služba pomoćni je alat zakonodavnom (ili predzakonodavnom) nadzoru Zajedničkog odbora za ljudska prava koji sadrži podatke o usklađenosti prijedloga zakona s Konvencijom i drugim međunarodnim obvezama u području ljudskih prava (vidjeti 3.1.);
- provodi nadzor odgovora izvršnih tijela na nepovoljne presude Suda na temelju kriterija koje je utvrdio Zajednički odbor za ljudska prava; na primjer, na temelju zahtjeva da vlada u roku od četiri mjeseca dostavi detaljne planove o svojem odgovoru i donese konačnu odluku o tome na koji će se način u roku od šest mjeseci otkloniti neusklađenost,

- provodi tematska istraživanja o pitanjima za koja postoji razlog za zabrinutost za ljudska prava, tražeći dokaze od širokog spektra skupina i pojedinaca s mjerodavnim iskustvom i interesom,
- selektivno prati poštuje li Ujedinjena Kraljevina međunarodne obveze u području ljudskih prava prema UN-ovim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima.

Postojeća praksa otkriva brojne potencijalne dobrobiti specijaliziranog modela:

- ▶ Za specijalizirani model će se vjerojatno odlučiti parlamenti koji prvi put pokreću nadzor nad ljudskim pravima ili države u kojima izvršna vlast slabo koordinira izvršenje presuda i provjeru usklađenosti zakonodavstva s ljudskim pravima.
- ▶ Osnivanjem posebnog odbora za ljudska prava šalje se poruka da parlament prepoznaje obveze u području ljudskih prava i djeluje u skladu s njima.
- ▶ Takav odbor ima ključnu ulogu u obavještanju zastupnika o ljudskim pravima tijekom parlamentarne rasprave. To uključuje savjetovanje parlamenta o obvezama u području ljudskih prava i okvirima koji su relevantni za bilo koje pitanje u parlamentarnoj raspravi te vršenje pritiska na izvršnu vlast da opravda svoje djelovanje ili nedjelovanje u području ljudskih prava i vladavine prava.
- ▶ Odbor za ljudska prava koji nije ovisan o izvršnoj vlasti s vremenom može razviti mehanizme sustavnog nadzora i svoje članove obučiti o ljudskim pravima. Prema riječima bivšeg izvjestitelja Parlamentarne skupštine Christosa Pourgouridesa, specijalizirani model ima „očite prednosti“ s obzirom na to da „objedinjuje kompetencije i ukazuje na željeni smjer”.⁴²
- ▶ Posebno tijelo za ljudska prava u parlamentu predstavlja sugovornika s izvršnom vlasti i tijelo koje može obavljati specijalizirane funkcije, poput preispitivanja akcijskih planova i akcijskih izvješća u stvarnom vremenu i razmatranja izvješća izvršne vlasti o presudama Suda i fazi njihova izvršenja. (vidjeti 3.2.).
- ▶ Još jedna prednost osnivanja središnjeg tijela za ljudska prava u parlamentu je mogućnost razvijanja razumijevanja i neovisnog kontakta sa Sudom, Odborom ministara i Parlamentarnom skupštinom, a možda i drugim tijelima Vijeća Europe, poput povjerenika za ljudska prava.
- ▶ Štoviše, specijalizirani odbor vjerojatno može privući i zadržati pravne i političke savjetnike sa znanjem i iskustvom u području ljudskih prava,

42. Dok. 12636 (napomena 14.), stavak 30.

koji su od ključne važnosti za učinkovit rad parlamentarnih zastupnika u području ljudskih prava (vidjeti 4.2.).

Finski Odbor za ustavno pravo

Davanje izjava o prijedlozima zakona (ili drugim pitanjima) koji su mu upućeni radi razmatranja njihove ustavnosti i utjecaja na međunarodne instrumente ljudskih prava, uključujući Konvenciju, glavna je funkcija finskog Odbora za ustavno pravo. Nakon podnošenja zakonodavnog prijedloga, Odbor na zatvorenom službenom zasjedanju iznosi stavove nadležnih državnih službenika i vanjskih stručnjaka za ustavno pravo prije usvajanja obrazloženog mišljenja ili izvješća. Utvrđi li se postojanje neusklađenosti, Odbor iznosi svoje stajalište o tome koje odredbe nisu u skladu s Ustavom ili Konvencijom.

U skladu s ustavnim običajem, mišljenja Odbora obvezujuća su za parlament. Odbor se često poziva na presude Suda.⁴³ Ministarstvo vanjskih poslova tajništvu Odbora šalje sve presude Suda protiv Finske, koje se prosljeđuju isključivo na zahtjev. Parlamentarni pravobranitelj parlamentu podnosi godišnje izvješće, koji sadrži i kratak dio o finskim predmetima koji se vode pred Sudom. Odbor za ustavno pravo provjerava izvješće, no dosad još nije zauzeo stajalište o tom (prilično tehničkom) dijelu.

Međusektorski model

Tamo gdje ne postoji specijalizirani odbor za ljudska prava, pitanjima ljudskih prava moraju se baviti razni parlamentarni odbori u opsegu u kojemu su ljudska prava relevantna za područje njihove nadležnosti, što često uključuje, među ostalim, odbore sa širim područjem nadležnosti koji pokrivaju pravosuđe, pravne poslove, i/ili ustav.

Često se koristi i pojam „uključivanje“, koji upućuje na to da nadzor zaštite ljudskih prava u praksi čini sastavni dio aktivnosti svih odbora. Međutim, to često nije slučaj u parlamentima država članica Vijeća Europe koji imaju međusektorsku strukturu odbora. U tom smislu, uključivanje je za mnoge parlamente više stvar nečega čemu teže nego opis stvarne prakse.

Jedna od potencijalnih prednosti međusektorskog ili uključenog pristupa jest manji rizik da prepuštanjem nadzora ljudskih prava jednom specijaliziranom

43. Vidjeti Odjel za podršku parlamentarnim projektima, „Uloga parlamenata u provedbi standarda Europske konvencije o ljudskim pravima“ (napomena 29.), stranica 3. (s daljnjim upućivanjima).

tijelu dođe do „nagomilavanja” znanja i iskustva u području ljudskih prava i s njima povezanih aktivnosti u parlamentu i posljedično slabijeg uključivanja pitanja ljudskih prava i vladavine prava u rad drugih odbora. Jedan odbor (često s relativno malim brojem članova) ima ograničen kapacitet djelovanja, tako da se uključivanjem može osigurati da parlamentarni zastupnici koji nisu članovi specijaliziranog odbora ne odbace ili ignoriraju pitanja ljudskih prava.

Države čiji su parlamenti usvojili međusektorski model uključuju Estoniju, Island, Luksemburg, Nizozemsku, Norvešku i Švicarsku.

Nizozemska

Nijedan nizozemski parlamentarni odbor nema izričitu nadležnost za nadzor usklađenosti zakonodavstva s Konvencijom ili za nadzor izvršenja presuda Suda. Članovima parlamenta nije na raspolaganju ni poseban odjel za ljudska prava. Međutim, u oba doma nizozemskog parlamenta (Zastupnički dom i Senat) djeluju stalni pravosudni odbor za pravdu i pravna služba, koji stavljaju naglasak na provjeru usklađenosti zakonodavstva s Konvencijom.

Zakonodavstvo koje predlaže Vlada popraćeno je memorandumom s obrazloženjima, u kojemu se navode sva pitanja o usklađenosti s Konvencijom ili drugim međunarodnim standardima ljudskih prava. Povrh toga, svaki se nacrt zakona prije podnošenja parlamentu daje na razmatranje nizozemskom Državnom vijeću (vladinom savjetodavnom tijelu osnovanom na temelju ustava), koje daje mišljenje o pojedinim pitanjima, uključujući usklađenost s ljudskim pravima, na što se vlada zatim očituje. Ova publikacija sadrži opis naknadnog zakonodavnog nadzora nadležnih parlamentarnih odbora. Parlamentarni zastupnici mogu zatražiti savjet i od državnog vijeća ili državnih službenika u ministarstvu pravosuđa, koji prolaze obuku iz ljudskih prava. Vlada također podnosi godišnje izvješće parlamentu o izvršenju presuda (vidjeti 3.2.).

Kod međusektorskog pristupa nadzoru ljudskih prava postoji očita opasnost od toga da može postati eufemizam za povremen (ili zaista nepostojeći) nadzor, pri čemu „svačija odgovornost nije ničija odgovornost”.

Hibridni model odbora

Hibridni su modeli kombinacija elemenata specijaliziranog i međusektorskog pristupa. U takvim je slučajevima više parlamentarnih odbora ili pododbora nadležno za ljudska prava u okviru svojih ovlasti, koje mogu ili ne moraju uključivati posebne funkcije kao što je nadzor nad izvršavanjem presuda Suda. Među ostalim državama, primjeri hibridnih odbora mogu se naći u parlamentima Armenije, Cipra, Gruzije, Njemačke, Italije i Litve.

Njemačka

Odbor za ljudska prava i humanitarnu pomoć i Odbor za pravna pitanja i zaštitu potrošača dva su odbora Bundestaga (donjeg doma) koji se primarno bave pitanjima ljudskih prava. Odbor za predstavke također može razmotriti pitanja ljudskih prava tijekom preispitivanja pojedinih žalbi o javnom učinku zakonodavstva.

Odbor za pravna pitanja i zaštitu potrošača potiče razmatranje svih pitanja koja se odnose na ministarstvo pravosuđa. Odbor za ljudska prava i humanitarnu pomoć najčešće nema vodeću ulogu o određenom pitanju jer nije povezan s konkretnim ministarstvom. Umjesto toga, raspravlja o pitanjima ljudskih prava iz široke perspektive – i na međunarodnoj razini i u odnosu na Njemačku. Nijedan od njih nema izričitu nadležnost za razmatranje provedbe presuda Suda; njihov angažman (ili angažman drugih parlamentarnih odbora) ovisi o konkretnom zakonskom pitanju ili pitanju povezanom s politikom o kojemu je riječ u presudi. Istraživačka služba u sklopu parlamenta pruža parlamentarnim zastupnicima neovisne stručne savjete, među ostalim o pitanjima koja se bave međunarodnim pravom o ljudskim pravima.

Ako je za provedbu presude potrebno usvajanje novog ili revidiranog zakonodavstva, to pitanje razmatra Odbor za pravna pitanja i zaštitu potrošača. U tim je okolnostima uobičajeno da odbor sazove sastanak predstavnika ministarstva pravosuđa kako bi objasnili zašto smatraju da je to potrebno i zašto se nacrt zakona smatra dovoljnim za provedbu presude. Ministarstvo pravosuđa podnosi godišnje izvješće parlamentu o presudama Suda i fazi njihova izvršenja (vidjeti 3.2.).

U jednoj od varijanata hibridnog modela osniva se specijalizirani pododbor za ljudska prava pod stalnim odborom sa širim ovlastima.

Pododbor češkog Zastupničkog doma

Odbor za ustavna i pravna pitanja u Zastupničkom domu (donjem domu) češkog parlamenta osnovao je Pododbor za zakonodavne inicijative pravobranitelja i Europskog suda za ljudska prava.⁴⁴ I Odbor za predstavke ima pododbor za ljudska prava. Pododbori su radne skupine matičnog odbora koje održavaju privatne sastanke. Pododbor za zakonodavne inicijative pravobranitelja i Europskog suda za ljudska prava raspravlja o godišnjem izvješću koje je zastupnik države pred Sudom za ljudska prava pripremio o presudama protiv Češke i fazi njihova izvršenja. Odbor za ustavna i pravna pitanja i Odbor za predstavke imaju vodeću ulogu u provjeri usklađenosti vladinih i nevladinih prijedloga zakona s međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, uključujući Konvenciju.

4.2. Podrška svim parlamentarnim zastupnicima da postanu jamci ljudskih

Prethodni odjeljak ukazuje na to da svaki model ima prednosti i nedostatke. Štoviše, postalo je jasno da se ne treba usredotočiti samo na strukture. Na primjer, odbori čiji naziv uključuje „ljudska prava“ mogu stvoriti iluziju aktivnosti tamo gdje je zapravo nema. Učinkovitost takvih struktura zapravo ovisi o čimbenicima kao što su politički angažman i dostupnost stručnih pravnih i političkih savjeta te podrške tajništva. U ovom se odjeljku razmatra kako je moguće osigurati učinkovitost svakog od gore spomenutih modela rada parlamentarnih zastupnika u području ljudskih prava.

Osvještavanje svih parlamentarnih zastupnika o situacijama kada su ljudska prava u opasnosti

Preduvjet za učinkovito bavljenje ljudskim pravima u parlamentu jest da parlamentarni zastupnici budu svjesni kada su ljudska prava u opasnosti. Stoga je poticanje znanja i stručnosti parlamentarnih zastupnika ključno za stvaranje kulture prava u parlamentu, ona u kojoj se pitanja ljudskih prava premještaju s margine u središte glavne parlamentarne rasprave.

To se, prije svega, može postići tako da se parlamentarni zastupnici upoznaju s izvješćima odbora za ljudska prava ili drugim službama koje djeluju u sklopu

44. Između ostalih aktivnosti, pučki pravobranitelj posreduje između podnositelja žalbe i državnih tijela te doprinosi promicanju prava na jednak tretman i zaštitu od diskriminacije.

nacionalnog mehanizma za ljudska prava prije bilo kojeg postupka koji će uključivati raspravu o ljudskim pravima.

Druga je metoda osmišljavanje mehanizama kojima će se predsjednik parlamenta (ili osoba na ekvivalentnoj funkciji) uvijek unaprijed obavještavati o tome da parlamentarni postupak uključuje obvezu parlamenta da štiti i ostvaruje ljudska prava, tako da se predsjednik parlamenta (ili osoba na ekvivalentnoj funkciji) može pobrinuti za njezino ispunjavanje – na primjer, na način da zakonodavni prijedlog koji ima veze s ljudskim pravima pregledaju odgovarajući odbori.⁴⁵

Osiguravanje pristupa parlamentarnim zastupnicima neovisnim savjetima o ljudskim pravima

Parlamentarna skupština često je naglašavala važnost osnivanja stalnog tijela sastavljenog od stručnjaka osposobljenih za pružanje neovisnih i stručnih savjeta o ljudskim pravima i vladavini prava, na primjer u [Rezoluciji 1823 \(2011\)](#), što se odražava u njezinom radu na izgradnji kapaciteta parlamentarnog osoblja.⁴⁶

Pristup politički neutralnim savjetima pomaže da se osigura neovisnost i dojam neovisnosti odbora za ljudska prava i parlamenta općenito. Mnogo je vjerojatnije da će se ta korist ostvariti ako su savjetnici privremeno imenovani parlamentarni zastupnici ili skupine političkih stranaka ili ako dolaze iz vladinih ili nevladinih organizacija (NVO).

Tijelo koje čine stručni članovi parlamentarnog osoblja također osigurava kontinuitet između parlamenata i osigurava stvaranje „institucionalne memorije“ u pogledu bitnih pitanja i metoda rada. Davanjem stručnih pravnih savjeta i onih povezanih s politikama na pristupačan način, savjetnici (među ostalim) mogu pružiti podršku parlamentarnim zastupnicima preispitivanjem zakonodavstva i praćenjem reakcije izvršne vlasti na presude i odluke o ljudskim pravima na način da uzmu u obzir prirodu državnih obveza i čitav niz opcija usklađenih s ljudskim pravima koje su na raspolaganju parlamentu.

Ukratko, ključno je da parlamentarni savjetnici budu politički neovisni i dovoljno brojni, da raspoložu odgovarajućim resursima i da im se pruže široke mogućnosti za razvoj vlastitih kapaciteta s obzirom na njihovo znanje i razumijevanje ljudskih prava i vladavine prava. Nadalje, najznačajniji aspekt savjetodavne uloge podrazumijeva potrebu da se stručnost u području ljudskih prava ne

45. Chang i Ramshaw (napomena 28.), stranica 8.

46. Parlamentarna skupština Vijeća Europe, Odjel za podršku parlamentarnim projektima (OPPP), *Projekti u suradnji s Odborom za pravna pitanja i ljudska prava* (nije datirano).

ograniči na jedan odbor u parlamentu, već da se, koliko je to moguće, proširi na čitav spektar parlamentarnih aktivnosti.

Isto načelo uključivanja vrijedi za stručne istraživačke i informativne službe u sklopu parlamenta, koje predstavljaju vrijedan dodatak radu pravnih savjetnika. Parlamentarna istraživačka služba trebala bi u svoje brifinge uključiti pitanja ljudskih prava i vladavine prava i na vlastitu inicijativu pružati parlamentarnim zastupnicima ažurirane informacije o značajnim zbivanjima u području ljudskih prava, predviđajući koja bi pitanja mogla biti ugrožena tijekom rada parlamenta.

Tri lekcije za organizaciju rada parlamentarnih zastupnika u području ljudskih prava

Iako je Parlamentarna skupština odbila propisati nacrt institucionalizacije rada parlamenata u području ljudskih prava, moguće je izvući tri opća zaključka.

Prvo, specijalizirani (pod)odbori za ljudska prava s odgovarajućom nadležnosti, ovlastima i članovima dragocjeno su sredstvo za jačanje kapaciteta parlamenata za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava na domaćoj razini, posebno u državama koje nemaju ili imaju malo iskustva u smislenom bavljenju pitanjima ljudskih prava na parlamentarnoj razini.

Drugo, te strukture neće biti učinkovite same po sebi bez obzira na potencijalne koristi, osim ako nemaju potporu kroz politički angažman svojih članova i čitavog parlamenta.

Treće, kako bi se osiguralo da svi parlamentarni zastupnici razviju veću stručnost za pitanja ljudskih prava i preuzmu zajedničku odgovornost za jačanje zaštite ljudskih prava, specijalizaciju i međusektorski pristup ne treba promatrati kao međusobno isključive mogućnosti; upravo suprotno, specijalizirani odbor za ljudska prava trebao bi biti „pokretačka snaga” uključivanja.⁴⁷ Stoga je važno osigurati da se razmatranje ljudskih prava i srodnih pitanja vladavine prava uključi u čitav niz funkcija i aktivnosti parlamenta, uključujući odbore, i pravne i istraživačke službe.

47. Stajalište Murraya Hunta, bivšeg glavnog pravnog savjetnika Zajedničkog odbora za ljudska prava. Vidjeti Donald i Leach (napomena 20.), stranica 80.

U ovom su se poglavlju razmatrala institucionalna i zakonodavna uređenja koja parlamenti mogu primijeniti kako bi osigurali usklađenost s državnim obvezama u području ljudskih prava te važnost pružanja podrške parlamentarnim zastupnicima davanjem neovisnih pravnih savjeta i onih povezanih s politikama. U sljedećem se poglavlju raspravlja o radu parlamentarnih struktura za ljudska prava u praksi i načelima na kojima se temelji.



Poglavlje 5.

Kako parlamentarni zastupnici mogu osigurati učinkovito funkcioniranje struktura za ljudska prava?

Ako se donese odluka o osnivanju parlamentarnog odbora za ljudska prava,⁴⁸ na koji se način službeno konstituira i provodi svakodnevne aktivnosti? U ovom se poglavlju ta pitanja razmatraju u kontekstu statusa i nadležnosti odbora za ljudska prava (5.1.), članova (5.2.), ovlasti (5.3.), načina rada (5.4.) i odnosa s ostalim granama državne vlasti i organizacijama na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini (5.5.). Usto je potrebno razmotriti osposobljavanje i tehničku pomoć o ljudskim pravima koje se pružaju parlamentarnim zastupnicima (5.6.) te način na koji parlamentarna tijela za ljudska prava mogu procijeniti njihovu učinkovitost (5.7.).

Ovo se poglavlje temelji na postojećim izvorima informacija i smjernicama za parlamentarne zastupnike koje su objavile Parlamentarna skupština Vijeća Europe⁴⁹ i Međuparlamentarna unija (IPU),⁵⁰ te na „Nacrtu načela i smjernica

48. Pojam „odbor za ljudska prava“ ovdje se koristi za specijalizirani odbor za ljudska prava ili bilo koji odbor koji izričito uključuje ljudska prava u svoje područje nadležnosti (unutar hibridnog modela opisanog u 4.1.).

49. Vidjeti posebice [Rezoluciju 1823 \(2011\)](#) (napomena 4.); Odjel za podršku parlamentarnim projektima, „Uloga parlamenata u provedbi standarda Europske konvencije o ljudskim pravima“ (napomena 29.).

50. IPU/UN, Ljudska prava – Priručnik za parlamentarne zastupnike br. 26 (napomena 21.).

za zaštitu i ostvarivanju vladavine prava i ljudskih prava" (u nastavku: Nacrt načela i smjernica) koji je izradio Murray Hunt, bivši glavni pravni savjetnik Zajedničkog odbora za ljudska prava parlamenta Ujedinjene Kraljevine,⁵¹ a potvrdio UN.⁵²

5.1. Status i nadležnost

U „Osnovnim načelima parlamentarnog nadzora međunarodnih standarda ljudskih prava“ u prilogu Rezolucije 1823 (2011), Parlamentarna skupština preporučuje da bi nadležnost parlamentarnih odbora za ljudska prava trebala biti jasno definirana i ugrađena u pravo. Nacrtom načela i smjernica dalje se preporučuje da odbor za ljudska prava ne bi trebala osnovati izvršna vlast, već sam parlament. Uz to, odbor bi trebao imati stalan status. Ta jamstva neovisnosti i neovisnosti važna su kako bi se osiguralo da ne dođe do slabljenja ili destabilizacije parlamentarnih mehanizama za ljudska prava među upravama i da parlamentarni zastupnici mogu djelovati bez političkog pritiska i slobodno izražavati ideje.⁵³

Nadležnost odbora za ljudska prava, odnosno zadaci ili područja djelovanja koja su mu formalno dodijeljena, trebali bi biti dovoljno široki da odražavaju obvezu parlamenta u pogledu zaštite i ostvarivanja ljudskih prava u predmetnoj državi i da mogu uzeti u obzir sve mjerodavne izvore standarda ljudskih prava u nacionalnom i međunarodnom pravu.

Poželjno je da se nadležnost ograniči na ljudska prava u nacionalnom kontekstu. Ako ona uključuje i vanjske poslove, potrebno je izbjeći da parlamentarni zastupnici svoju pozornost usmjere isključivo ili prvenstveno na stanje ljudskih prava u drugim državama, a zanemare praćenje stanja ljudskih prava u domovini.

51. Za puni tekst, vidjeti izvješće „Parlamenti i Europski sud za ljudska prava“ s konferencije održane u Senatu u Varšavi 12. svibnja 2015., Dodatak: Nacrt načela i smjernica za zaštitu i ostvarivanje vladavine prava i ljudskih prava, stranice 25–34. Vidjeti i Chang i Ramshaw (napomenu 28), koji Nacrt načela i smjernica koriste kao temelj za praktične alate ocjenjivanja kapaciteta parlamenata za osiguravanje zaštite i ostvarivanje ljudskih prava u šest zemalja: Gruziji, „bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji“, Srbiji, Tunisu, Ugandi i Ukrajini.

52. Vidjeti „Jačanje djelovanja Ujedinjenih naroda u području ljudskih prava kroz promicanje međunarodne suradnje i važnost neselektivnosti, nepristranosti i objektivnosti: izvješće glavnog tajnika s Generalne skupštine UN-a“, dok. A/72/351 od 21. kolovoza 2017., stavak 36.: „Glavni tajnik potiče aktivniji angažman parlamentarnih zastupnika u radu međunarodnih mehanizama za ljudska prava, uključujući izradu niza načela i smjernica koji bi im pomogli i usmjerili ih u radu.“

53. Dok. 12636 (napomena 14.), stavak 22.

5.2. Članstvo

Nacrtom načela i smjernica preporučuje se da način imenovanja odbora za ljudska prava bude transparentan i potiče javno povjerenje, uz osiguravanje neovisnosti i od vladinih i od nedržavnih tijela. Preciznije rečeno, preporučuje se da se sastav odbora, u idealnom slučaju, odredi na način koji isključuje mogućnost vladine većine i koji osigurava da članovi vlade ne mogu biti članovi odbora. Treba postojati mehanizam pomoću kojega članovi odbora mogu prijaviti potencijalne sukobe interesa.

Uz to se preporučuje da članstvo u odboru bude što otvorenije za političke stranke u parlamentu te da odražava načela pluralizma i ravnoteže spolova. U idealnom slučaju, predsjednika odbora trebali bi imenovati članovi parlamenta iz redova zastupnika na višim položajima, koji mogu dokazati da su neovisni i posvećeni pitanju ljudskih prava.

Ta su formalna jamstva neovisnosti i pluralizma osobito važna u parlamentima koji nemaju jaku tradiciju pozivanja vlade na odgovornost kroz rad odbora. S obzirom na to da ljudska prava često štite manjine (koje mogu biti marginalizirane ili nepopularne), pravila kojima se uređuje djelovanje specijaliziranih odbora za ljudska prava trebaju sadržavati posebno snažna jamstva protiv nepotrebne politizacije. Na primjer, potrebno je razmotriti treba li rezervirati mjesto za člana oporbe. Ako je riječ o dvodomnim parlamentima, donošenje odluke o osnivanju specijaliziranog odbora za ljudska prava trebalo bi se odnositi na zajednički odbor obaju domova radi poboljšanja mogućnosti za detaljan nadzor i politički utjecaj.

5.3. Ovlasti

Odbor za ljudska prava mora imati dovoljno široke ovlasti koje će mu omogućiti učinkovito izvršavanje dužnosti, uključujući ovlasti za utvrđivanje činjenica radi dobivanja informacija o povredama ljudskih prava. Parlamentarna skupština preporučuje da bi odbori za ljudska prava trebali imati:

- ▶ ovlaštenja za slanje obvezujućih naloga, kako bi svjedoke mogli prisiliti da se odazovu i od vlade zatražiti dostavu dokumenata⁵⁴ relevantnih za područje nadležnosti odbora,
- ▶ ovlasti za upućivanje zakonodavnih prijedloga te izmjena i dopuna zakona.⁵⁵

Nacrt načela i smjernica sadrži preporuke o tome da bi odbori trebali imati ovlasti za:

- ▶ pokretanje istraga prema vlastitom nahođenju,
- ▶ uzimanje usmenih iskaza,
- ▶ provedbu posjeta u zemlji i inozemstvu,
- ▶ odlazak u mjesta pritvora bez prethodne obavijesti,⁵⁶
- ▶ izvješćivanje parlamentu,
- ▶ davanje preporuka vladi.

54. **Rezolucija 1823 (2011)** (napomena 4.), Dodatak, stavak 1. Istovremeno, potvrđujući „Globalna načela o nacionalnoj sigurnosti i pravu na informacije“ (**Načela iz Tshwane**, objavljena 12. lipnja 2013.), Skupština je priznala da treba uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između legitimnih pitanja nacionalne sigurnosti i prava javnosti na pristup informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti. Parlamentarna skupština Vijeća Europe naglasila je da „[je] opće pravilo da sve informacije kojima raspolažu tijela javne vlasti trebaju biti slobodno dostupne“ te da bi, „u cilju zaštite od prekomjernog broja izuzetaka, trebalo odobriti pristup informacijama čak i u slučajevima koje obično pokriva legitimno izuzeće, tj. ako javni interes za takvim informacijama nadmašuje interes tijela vlasti da ih čuvaju u tajnosti“, među ostalim kada bi takve informacije, „u velikoj mjeri pridonijele tekućoj javnoj raspravi“. Parlamentarna skupština Vijeća Europe, **Rezolucija 1954 (2013)**, „Nacionalna sigurnost i pristup informacijama“, stavci 9.1., 9.5. i 9.5.1.

55. **Rezolucija 1823 (2011)** (napomena 4.), Dodatak, stavak 1.

56. Parlamentarni odbori za ljudska prava trebaju pratiti i ne utjecati na posjete mjestima lišavanja slobode koje provode drugi subjekti kao što su (među ostalim) nacionalne institucije za ljudska prava, nevladine organizacije i nacionalni preventivni mehanizmi, prema Izbornom protokolu uz Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i Europskom odboru za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Vidjeti, na primjer, Parlamentarnu skupštinu Vijeća Europe i Udruženje za sprječavanje mučenja (2013.). *Posjeti centrima za zadržavanje imigranata – Vodjič za parlamentarne zastupnike*, Strasbourg, Izdanja Vijeća Europe, stranice 18–19.

5.4. Način rada

Redovito ažuriranje internetskih stranica

Ključni zahtjev transparentnosti jest taj, da odbor za ljudska prava treba redovito ažurirati internetske stranice na kojima su svi relevantni materijali lako dostupni. Oni mogu obuhvaćati:

- ▶ izvješća koja odbor podnosi parlamentu i s njima povezane odgovore parlamenta,
- ▶ podneske koji sadrže pisane dokaze i transkripte i/ ili snimke usmenih dokaza (osim, prema potrebi, usko definiranih ograničenja za otkrivanje određenih osjetljivih podataka, na primjer u interesu zaštite svjedoka),
- ▶ odabranu korespondenciju s ministrima, vladinim dužnosnicima i ostalim vanjskim tijelima,
- ▶ izvješća za javnost,
- ▶ bilo koje dokumente povezane s područjem nadležnosti i radom odbora.

Objava načina rada i prioritiziranog programa rada

Prema Nacrtu načela i smjernica, zahtjevom transparentnosti ukazuje se na to da bi odbor za ljudska prava trebao objaviti izjavu o načinu rada i redovito ga provjeravati. Preciznije, trebao bi objaviti prioriteta pitanja kojima bi se želio baviti u radu – na primjer, pitanjima u području zakonodavnog nadzora ili tematskim istragama, i pojasniti na koji su način utvrđeni prioriteta. Ova je praksa važna kako bi parlament i šira javnost bolje razumjeli i ojačali povjerenje u rad odbora te kako bi se vodila stalna evidencija o radu odbora, bez obzira na duljinu mandata njegovih članova i osoblja.

Izvješćivanje parlamentu

Preporučuje se i da odbor redovito (najmanje jednom godišnje) izvješćuje parlament o svojim aktivnostima i ispunjavanju povjerenih funkcija. Usto bi trebalo iskoristiti svaku priliku za provjeru ranijih izvješća ili preporuka odbora kako bi se utvrdilo jesu li tijela izvršne vlasti reagirala pravovremeno i na odgovarajući način.

Donošenje odluka odbora

U Nacrtu načela i smjernica preporučuje se da bi odbor trebao težiti postizanju konsenzusa o pitanjima o kojima izvješćuje, u mjeri u kojoj je to moguće. Ovim se načelom odražava činjenica da članovi odbora mogu imati različita politička i filozofska poimanja ljudskih prava, o kojima moraju pregovarati pri odlučivanju o općim prioritetima odbora i davanju povratnih informacija o

posebnim zakonodavnim prijedlozima ili presudama i odlukama međunarodnih tijela za ljudska prava.

Ako članovi odbora ne mogu postići konsenzus, od ključne je važnosti da se potrude prevladati ideološka neslaganja, usredotočujući se na stavove koje mogu jasno argumentirati. Dužni su u svakom trenutku pridonijeti ispunjavanju obveza povezanih sa standardima ljudskih prava na koje se država obvezala.

5.5. Razvoj vanjskih odnosa

Odbor za ljudska prava ne može učinkovito raditi u izolaciji, kako je to naglasila i Parlamentarna skupština (u Dodatku Rezoluciji 1823 (2011)). Naprotiv, njegov utjecaj i učinkovitost ovise o tome da članovi parlamenta i parlamentarno osoblje razvijaju i održavaju učinkovite radne odnose s nizom ključnih sugovornika na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Samo na taj način odbor može prikupljati i prenositi informacije, obogaćivati i prenositi svoje poimanje ljudskih prava te ispuniti zajedničku obvezu zaštite i promicanja ljudskih prava.

Od ključne je važnosti odnos s tijelima izvršne vlasti. Presudno je da parlament vladinim ministrima i dužnosnicima pruži detaljne smjernice o tome što trebaju učiniti kako bi parlamentarni zastupnici mogli ispuniti svoje obveze zaštite i ostvarivanja ljudskih prava. U odjeljku 3.2. detaljnije se razmatra odnos parlamenta i izvršne vlasti.

U Nacrtu načela i smjernica obuhvaćen je i odnos parlamenta i domaćih sudova, koji je uređen prema važnom načelu diobe vlasti. Parlament s vremena na vrijeme može zatražiti reprezentativna stajališta suda kao pomoć u preispitivanju zakona ili politika koje utječu na obavljanje pravosudne funkcije ili, u širem kontekstu, vladavine prava. Isto tako, prema Nacrtu načela i smjernica, ako sud želi uzeti u obzir stajalište parlamenta o pitanju ljudskih prava o kojem sud mora donijeti odluku, parlament bi trebali olakšati takav postupak. Na primjer, kako je objašnjeno u odjeljku 6.3., Europski sud za ljudska prava može željeti utvrditi je li parlament savjesno razmotrio implikacije zakona na ljudska prava nakon što Sud odluči o utemeljenosti bilo kojeg drugog pitanja ljudskih prava na koje utječe taj zakon.

Kako je to istaknula Parlamentarna skupština,⁵⁷ drugi ključan odnos koji bi parlament trebao njegovati je onaj s nacionalnim institucijama za ljudska prava (NHRI). Pri uspostavi učinkovite suradnje s nacionalnim institucijama za ljudska prava, parlament i njegov odbor za ljudska prava trebaju se voditi Beogradskim načelima o odnosu između nacionalnih institucija za ljudska

57. Dok. 12636 (napomena 14.), stavci 41–42.

prava i parlamenata.⁵⁸ Njima se propisuju uloga parlamenta u uspostavi nacionalne institucije za ljudska prava i osiguravanju njezinog funkcioniranja, neovisnosti i odgovornosti, suradnja između parlamenta i spomenute institucije u pogledu zakonodavstva, međunarodnih mehanizama zaštite ljudskih prava te obrazovanja, osposobljavanja i osvještavanja o ljudskim pravima te praćenje reakcija izvršne vlasti na presude i odluke o ljudskim pravima koje donose nacionalna i međunarodna tijela.

Parlamentima se može pružiti i prilika za razvoj radnih odnosa s ostalim dijelovima nacionalne „mašinerije“ za ljudska prava, poput javnih pravobranitelja ili ombudsmana, povjerenika za prava određenih skupina i neovisnih pregledavatelja. Takvi su odnosi važni za osiguravanje dosljednosti i koordiniranosti svih institucija koje se bave zaštitom i ostvarivanjem ljudskih prava.

Odbor za ljudska prava u idealnom je položaju za razvoj izravnih odnosa s regionalnim i međunarodnim tijelima za ljudska prava, uključujući Vijeće Europe, kako je izneseno u odjeljku 6.2.

Odbor za ljudska prava i parlament kao cjelina trebali bi biti usko povezani s dionicima civilnog društva društva te im redovno pružati prilike za saslušanje i na temelju toga provede provjeru politike i zakonodavstva. Potrebno je uključiti skupine civilnog društva koje mogu zastupati iskustva određene skupine ili pojedinaca te pomoći parlamentarnim zastupnicima da izravno saslušaju pojedince na čija prava mogu utjecati zakonodavstvo i politika, u skladu s načelom uključenosti.

Saslušanje osoba čija su prava ugrožena

Kada je Zajednički odbor za ljudska prava u Parlamentu Ujedinjene Kraljevine proveo istragu o ljudskim pravima odraslih osoba s poteškoćama u učenju, osim stručnjaka i skupina civilnog društva želio je saslušati i osobe s takvim poteškoćama.⁵⁹ U cilju postizanja uključenosti, Zajednički je odbor za ljudska prava:

58. Beogradska načela o odnosu između nacionalnih institucija za ljudska prava i parlamenata, Beograd, Srbija, 22. – 23. veljače 2012.

59. Zajednički odbor za ljudska prava (2008.), *A life like any other? [Živjeti kao drugi?] Human rights of adults with learning disabilities [Ljudska prava odraslih osoba s poteškoćama u učenju]*, Sedmo izvješće sa zasjedanja 2007. – 2008.

- izdao obavijest za tisak u verziji jednostavnoj za čitanje (Easy Read)⁶⁰ pozivajući osobe s poteškoćama u učenju da odboru prepričaju svoja iskustva,
- produžio uobičajeni tromjesečni rok za odaziv na saslušanje kako bi olakšao sudjelovanje osobama s poteškoćama u učenju,
- započeo istragu traženjem savjeta od Britanskog zavoda za pomoć osobama s poteškoćama u učenju o tome na koji način olakšati usmena saslušanja svjedocima s poteškoćama u učenju,
- organizirao susrete s odraslim osobama s poteškoćama u učenju, uključujući one sa složenim i teškim poteškoćama, uz prisustvo njihovih pomagača i obitelji, u različitim obrazovnim i stambenim okružjima.

Iskazi članova javnosti, uključujući i osoba s poteškoćama u učenju i njihovih obitelji ili skrbnika i stručnjaka u ovom području, objavljeni su kao zasebni dio. Audio sažeci izvješća Zajedničkog odbora za ljudska prava o istrazi, kao i sažeci u verziji jednostavnoj za čitanje, objavljeni su na njegovim [internetskim stranicama](#).

Potrebno je održavati i bliske kontakte s akademskim institucijama, uključujući zavode za ljudska prava, kao i s pravnom strukom i njezinim predstavničkim tijelima. Preporučuje se i da odbor za ljudska prava uspostavi kontakt s medijima i obrati posebnu pozornost na važnost slobode i neovisnosti medija za zaštitu ljudskih prava u demokratskom sustavu.

5.6. Osposobljavanje i tehnička pomoć

Parlamentarna skupština preporučuje da parlamenti osiguraju ili organiziraju uvodno osposobljavanje o ljudskim pravima i vladavini prava za sve nove članove i osoblje te dodatno periodično osposobljavanje (vidjeti Dodatak Rezoluciji 1823 (2011))

60. Easy Read je način omogućavanja pristupa informacijama upotrebom, između ostalih tehnika, jednostavnih riječi, kratkih rečenica i slika uz tekst.

” „Ljudska je prava moguće dostatno zaštititi samo ako parlamentarni zastupnici i njihovo pomoćno osoblje poimaju i shvaćaju njihovo postojanje i opseg. Budući da su parlamentarni zastupnici predvodnici javnog mnijenja čiji se primjeri slijede, razvoj parlamentarne kulture zaštite ljudskih prava u cilju učinkovite integracije problema povezanih s ljudskim pravima u sve aspekte rada parlamenta od presudne je važnosti.”

Christos Pourgourides, bivši izvjestitelj Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o izvršenju presuda Europskog suda za ljudska prava⁶¹

Osposobljavanje je potrebno osmisлити na način kojim će se parlamentarnim zastupnicima omogućiti da tijekom obavljanja posla prepoznaju kad se ljudska prava i vladavina prava dovode u pitanje te da shvate karakter i opseg svojih obveza u području ljudskih prava. Takvim bi se osposobljavanjem trebalo poboljšati i njihovo razumijevanje i suradnja s regionalnim i međunarodnim mehanizmima zaštite ljudskih prava (za Vijeće Europe vidjeti odjeljke 6.2. i 6.3. o Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe i Sudu).

Parlamenti mogu zatražiti raspoloživu tehničku pomoć regionalnih i međunarodnih organizacija u izgradnji kapaciteta za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava. Kako je objašnjeno u odjeljku 6.2., takvu pomoć pruža Parlamentarna skupština putem svojeg Odjela za podršku parlamentarnim projektima.

5.7. Procjena učinkovitosti odbora za ljudska prava

U Nacrtu načela i smjernica preporučuje se da odbori za ljudska prava razviju metodologiju ocjenjivanja učinkovitosti zaštite i ostvarivanja ljudskih prava. Riječ je o hvalevrijednom cilju koji može biti teško ostvariv u praksi.

Jedan od izazova je činjenica da parlamenti i odbori za ljudska prava ne djeluju izolirano niti imaju kontrolu nad svim aspektima svojeg rada; njihov rad, na primjer, može ovisiti o tome hoće li im organizacije civilnog društva i nacionalne institucije za ljudska prava ukazati na probleme povezane s ljudskim pravima, a izvršna vlast provesti mjere zaštite ljudskih prava ili im pružiti potrebne informacije za obavljanje nadzora (vidjeti odjeljak 3.2.). Nadalje, moraju djelovati u okviru raspoloživih resursa s obzirom na članstvo, savjetnike i ostalo osoblje odbora.⁶²

61. Dok. 12636 (napomena 14.), stavak 43.

62. Philippa Webb i Kirsten Roberts (2014.). Effective parliamentary oversight of human rights – A framework for designing and determining effectiveness [Učinkovit parlamentarni nadzor ljudskih prava – okvir za uspostavljanje i utvrđivanje učinkovitosti], King's College London, stranica 4.

Pri vrhu su opipljivi učinci poput:

- ▶ promjena zakonodavstva ili politike koje proizlaze izravno iz preporuka parlamenta,
- ▶ izravnog utjecaja na odgovor izvršne vlasti na presude ili odluke o ljudskim pravima; na primjer, osiguravanjem revizija akcijskih planova ili izmjena i dopuna zakona,
- ▶ osiguravanja promjena izvršnog sustava provedbe, uključujući mehanizme i rokove za izvješćivanje i razmjenu informacija s parlamentom.

Bazu sante leda čine učinci koje je teže kvantificirati, a koji mogu proisteći iz, na primjer, neformalne aktivnosti koja se odvija u hodnicima, a ne u prostorijama odbora ili parlamenta i koja nije dokumentirana. Primjeri utjecaja koji je teško izmjeriti uključuju prikupljanje i povezivanje dokaza o pitanjima ljudskih prava, skretanje pozornosti na pitanja koja bi inače mogla ostati zapostavljena i unaprjeđenje kvalitete donošenja odluka vladinih tijela kroz nadzor i preuzimanje odgovornosti⁶³ – drugim riječima, utjecanje na postupanje vladinih tijela u očekivanju parlamentarnog nadzora. Ova vrsta učinka obuhvaća preventivan utjecaj parlamentarnog nadzora ljudskih prava, koji je među najvažnijima i ujedno najtežima za utvrditi.

Imajući na umu spomenute izazove, na koji način odbor za ljudska prava može ocjenjivati vlastitu učinkovitost? Postavljanje primarnih ciljeva može pomoći pri utvrđivanju mjerila uspješnosti kod budućeg ocjenjivanja.⁶⁴ Ciljevi parlamenta i odbora za ljudska prava će se razlikovati i potrebno ih je prilagoditi nacionalnom kontekstu. Predlaže se da ciljevi rada parlamenta u području ljudskih prava uključuju:

- ▶ **povećanje vidljivosti** pitanja ljudskih prava u radu parlamenta i vlade u očima javnosti;
- ▶ **povećanje odgovornosti** za nezakonite prakse u području ljudskih prava uspostavom drugog tijela pred kojim će se moći raspravljati o pitanjima ljudskih prava i osigurati njihovo praćenje u cilju upotrebe parlamentarnih instrumenata za utjecanje na zakone, politiku i javno mnijenje;
- ▶ **unaprjeđenje usklađenosti** politika ljudskih prava unutar i između parlamenta, vlade i civilnog društva, stvaranjem središta za interakciju svih koji se bave pitanjima ljudskih prava;

63. Meg Russell i Meghan Benton (2011.). Selective influence: the policy impact of House of Commons Select Committees [Selektivan utjecaj: učinak politike posebnih odbora Zastupničkog doma], The Constitution Unit, University College London, stranica 8.

64. Webb i Roberts (napomena 67.), stranice 7–8.

- ▶ **utvrđivanje prilika** primjenu obvezujućih državnih normi u nacionalno pravo ili politiku, u skladu s načelom supsidijarnosti; te
- ▶ **odjeljivanje određenog stupnja demokratskog legitimiteta** normama ljudskih prava, zahtijevanjem od parlamentarnih zastupnika da ih sprovedu u praksu u skladu sa zakonima i politikom.⁶⁵

Ako parlament odluči ocijeniti svoju učinkovitost u postizanju zadanih ciljeva, potrebno je obratiti pozornost i na postupak ocjenjivanja. Taj će postupak vjerojatno biti vjerodostojniji ako:

- ▶ ga provodi vanjski konzultant s dokazanom neovisnošću i stručnim znanjem;
- ▶ postoje jasno područje nadležnosti i metodologija;
- ▶ uključuje pružanje prilika za sudjelovanje ili uzimanje u obzir različitih gledišta, uključujući iskustva skupina čija su prava posebno izložena riziku od zloporabe;
- ▶ se objave ishod i preporuke ili daljnji koraci.

Preispitivanje i prilagodba načina rada

Nakon otprilike pet godina rada, Zajednički odbor za ljudska prava odlučio je ocijeniti učinkovitost svojeg rada.⁶⁶ Kao rezultat preispitivanja, Odbor je promijenio nekoliko radnih praksi. Na primjer, odlučio je usmjeriti nadzor na najvažnija pitanja ljudskih prava iznesena u prijedlozima zakona te izrađivati kraća i usmjerenija izvješća o zakonodavnom nadzoru kako bi unaprijedio svoju sposobnost pravovremenog upozoravanja parlamenta na njih (vidjeti odjeljak 3.1.).

Koristeći resurse koji su nastali primjenom ovog selektivnijeg pristupa, odbor je odlučio proširiti svoj djelokrug rada na:

- praćenje provedbe presuda Suda,
- nadzor sporazuma o ljudskim pravima koje Ujedinjena Kraljevina sklapa prije no što se ratificiraju, ako se dotiču važnih pitanja na koje je potrebno skrenuti pozornost parlamenta,
- istraživanje pitanja ljudskih prava od nacionalnog interesa, s time da prioritet budu predmeti u kojima Zajednički odbor za ljudska prava može dati značajan i koristan doprinos tijekom parlamentarnih i javnih rasprava (vidjeti odjeljak 3.1.).

⁶⁵ Ibid., stranica 7.

⁶⁶ Zajednički odbor za ljudska prava (2006.), *The committee's future working practices [Buduće radne prakse odbora]*, Dvadeset i treće izvješće sa sjednica 2005. – 2006., stranice 3–4.

U ovom su poglavlju analizirane glavne značajke i radne prakse učinkovitog parlamentarnog tijela za ljudska prava. Ključna načela na kojima se temelje osnivanje i rad odbora za ljudska prava uključuju neovisnost, politički pluralizam, ravnotežu spolova, transparentnost i uključenost. Da bi postali učinkoviti jamci ljudskih prava, parlamentarnim je zastupnicima potrebno osigurati priliku za osposobljavanje i preispitivanje njihovih ciljeva i radnih praksi. Od ključne je važnosti i opseg povezanosti parlamentarnih tijela za ljudska prava s ostalim nacionalnim dionicima koji se bave zaštitom i ostvarivanjem ljudskih prava. Potrebno je uspostaviti i snažne veze s tijelima Vijeća Europe u Strasbourgu, kako je opisano u sljedećem poglavlju.



Poglavlje 6.

Kako ostvariti užu suradnju između parlamentarnih zastupnika i Vijeća Europe?

Nacionalni parlamenti i Vijeće Europe bliski su saveznici u zajedničkim nastojanjima da zaštite i omoguće ostvarenje ljudskih prava u okviru njihove opredijeljenosti za demokraciju, ljudska prava i vladavinu prava. Stvaranjem mehanizama za tumačenje, primjenu i praćenje ljudskih prava u vlastitim nacionalnim okvirima parlamentarni zastupnici doprinose stvaranju zajedničkog razumijevanja standarda ljudskih prava širom europskog kontinenta. Ovako shvaćen parlamentarni rad u području ljudskih prava pruža parlamentarnim zastupnicima izvrsnu priliku za oblikovanje dnevnog reda u Strasbourgu.

U ovom se poglavlju raspravlja o posebnoj ulozi izaslanika u Parlamentarnu skupštinu Vijeća Europe (6.1.) i različitim načinima kojima svi parlamentarni zastupnici mogu intenzivirati kontakte s različitim institucijama Vijeća Europe (6.2.). Daljnji poticaj parlamentarnim zastupnicima za bavljenje ljudskim pravima u svojim raspravama je mogućnost da „steknu“ uvažavanje Europskog suda za ljudska prava ako zakoni koje su donijeli kasnije budu osporavani u Strasbourgu (6.3.).

” Skupština ostaje prije svega ljudska mreža predanih parlamentarnih zastupnika i dužnosnika motiviranih za obranu humanističkih vrijednosti.

Wojciech Sawicki, glavni tajnik Parlamentarne skupštine⁶⁷

6.1. Posebna uloga i odgovornost izaslanika u Parlamentarnu skupštinu

Posebna odgovornost za donošenje europskih standarda ljudskih prava „kući“ pada na one parlamentarne zastupnike koji su ujedno članovi parlamentarnih izaslanstava svojih zemalja u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe,⁶⁸ i kao takvi mogu djelovati kao množitelji aktivnosti Parlamentarne skupštine.

Članovi Skupštine u Strasbourgu izražavaju svoja vlastita – ali i stajališta svojih birača, između ostaloga, izvješćivanjem, svojim doprinosom u plenarnim raspravama, sudjelovanjem na sastancima odbora, podnošenjem prijedloga za rezolucije ili preporuke Skupštine, sudjelovanjem na izborima Skupštine, kao članovi izbornih promatračkih misija ili postavljanjem pitanja Odboru ministara. Oni moraju u svome radu prihvatiti ona načela i vrijednosti na kojima se temelji Vijeće Europe i biti predani njihovom promicanju.⁶⁹

Istovremeno, Skupština je opetovano naglašavala da njeni izaslanici imaju posebnu dužnost da doprinesu učinkovitoj provedbi međunarodnih normi za ljudska prava.

67. Vijeće Europe, „Priručnik za članove, Parlamentarna skupština Vijeća Europe“, (napomena 2.), stranica 5.

68. Tko su zastupnici Parlamentarne skupštine Vijeća Europe iz Vašega parlamenta možete doznati na internetskim stranicama Skupštine na www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp.

69. Vidjeti PSVE, „[Poslovnik Skupštine](#)“, Rezolucija 1202 (1999) donesena 4. studenog 1999., kako je zadnje izmijenjena Rezolucijom 2169 i Rezolucijom 2182 (2017); kao i Vijeće Europe, „Priručnik za članove Parlamentarne skupštine Vijeća Europe“ (napomena 2.). U slučaju teške povrede dužnosti, Skupština može opozvati članove koji obnašaju izborne funkcije u Skupštini (predsjednika i potpredsjednike, predsjedatelje odbora i dopredsjedatelje); pravila 54. i 55. [Poslovnika Skupštine](#).

” U tom pogledu, dvostruki mandat članova Skupštine – kao članova Skupštine i njihovih nacionalnih parlamenata – osobito je važan za jačanje svijesti njihovih kolega o pitanjima ljudskih prava. Smatram da je dužnost svih nas da doprinesemo tom procesu na svim mogućim razinama. Na nama ovdje je posebna odgovornost.

Christos Pourgourides, bivši izvjestitelj Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o presudama Europskog suda za ljudska prava⁷⁰

Kako se Skupština sastoji od izaslanika iz svih 47 država članica, njena postignuća su u konačnici postignuća nacionalnih parlamenata koji, kao članovi Skupštine, govore i djeluju u ime 800 milijuna Europljana. Članovi Parlamentarne skupštine su u idealnom položaju da obnašaju dvostruki mandat na temelju svoje pripadnosti i Skupštini i svojim nacionalnim parlamentima, na primjer, unapređivanjem rasprava o ljudskim pravima i aktivnostima Skupštine te promicanjem razumijevanja i primjene standarda Konvencije na nacionalnoj razini.

” Naglašavam da se ova Skupština, koja se sastoji od nacionalnih parlamentarnih zastupnika, mora angažirati u ovome području. Ovu raspravu moramo poboljšati, posebno u zemljama u kojima se o ovom pitanju ne raspravlja, kako bismo osigurali da i vlade i sudovi odigraju svoju ulogu u provedbi presuda Europskog suda za ljudska prava. [...] Ovu bitku moramo voditi u našim nacionalnim parlamentima kako bismo u našim zemljama osigurali potreban nadzor nad provedbom ovih presuda. Naša je dužnost da tako postupimo.

Pierre-Yves Le Borgn', bivši izvjestitelj Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o izvršenju presuda Europskog suda za ljudska prava⁷¹

U praksi dvostruka uloga izaslanika Skupštine omogućuje stvaranje jedinstvenih paneuropskih standarda ljudskih prava: Članovi Parlamentarne skupštine Vijeća Europe koji su sudjelovali u izradi novih ugovora Vijeća Europe o ljudskim pravima od kojih su mnogi inovativni instrumenti koji se odnose, na primjer, na trgovinu ljudskim organima⁷² ili zaštitu djece od spolnog nasilja⁷³ – koristili su svoje bliske veze u Strasbourgu kako bi u svojim parlamentima progurali donošenje

70. Dok. 12636 (napomena 14), stavak 45.

71. PSVE, „Redovna sjednica (treći dio) iz 2017., stenogram, dvadeset šesta dnevna sjednica, četvrtak 29. lipnja 2017. u 15.30“, dok.. AS (2017) CR 26.

72. Konvencija Vijeća Europe protiv trgovanja ljudskim organima (donesena 25. ožujka 2015., stupila na snagu 1. ožujka 2018.), *Serijsa ugovora Vijeća Europe br. 216*.

73. Konvencija Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja (donesena 25. listopada 2007., stupila na snagu 1. srpnja 2010.), *Serijsa ugovora Vijeća Europe br. 201*.

provedbenog zakonodavstva. Cilj navedenoga je osiguranje brze ratifikacije i poticanje reformi na nacionalnoj razini kako bi osigurali građanima svojih zemlja uživanje prava i sloboda utvrđenih u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i ostalim instrumentima Vijeća Europe.

Razgovori između zastupnika države i izaslanstva Skupštine

Neke države članice Vijeća Europe razvile su prakse za poticanje dijaloga između parlamenta i koordinatora izvršenja presuda Suda – najčešće između zastupnika države i njegovog ili njezinog ureda – koji se može odvijati u obliku redovnih ili ad hoc sastanaka na temu izvršenja presuda suda. Švicarsko izaslanstvo Skupštine, na primjer, održava kvartalne razgovore s nacionalnim zastupnikom države kako bi raspravljali o problematičnim pitanjima poput zahtjeva koji su na sudu, izrečenih presuda ili slučajeva kod kojih je potrebna politička potpora kako bi došlo do pomaka

Vijeće Europe, Upravljački odbor za ljudska prava⁷⁴

Proaktivni angažman u vezi s ljudskim pravima članova Parlamentarne skupštine „na domaćem terenu“ presudan je za jačanje supsidijarnosti i osiguranje učinkovite zaštite ljudskih prava. Parlamentarni zastupnici koji su i članovi Skupštine imaju mogućnost i zadatak:

- ▶ obavijestiti svoje kolege u nacionalnim parlamentima o aktivnostima Skupštine i osigurati odgovarajuće praćenje rezolucija i preporuka Skupštine;
- ▶ uspostaviti i osnažiti razuman i dobro informirani diskurs o ljudskim pravima koji se temelji na vrijednostima tolerancije, pluralizma, demokracije i nediskriminacije koje dijele sve države članice Vijeća Europe;
- ▶ ispraviti pogrešnu kritiku strasburškog sustava, koja se temelji na lošoj informiranosti, ako se pojavljuje u nacionalnom kontekstu; te
- ▶ izraditi i obraniti strukture i postupke koji su nužni za učinkovitost parlamentarnog angažmana u pogledu ljudskih prava u praksi.

74. CDDH, „Vodič dobre prakse“ (napomena 19.), stavak 97.

” Pozivam Vas [članove Skupštine] da objasnite svojim kolegama kod kuće ozbiljnost izazova na koje sustav ljudskih prava nailazi širom Europe kao i ozbiljnost povratka na staro u mnogim zemljama te da im prenesete da stanje u pogledu ljudskih prava u Europi nije kao inače. Također apeliram [...] da preuzmete aktivnu ulogu na nacionalnoj razini u provedbi presuda Europskog suda za ljudska prava, da vršite pritisak na vladu, dodjeljujete sredstva, mijenjate zakone i potičete svoju vladu da poduzme još više za punu i pravovremenu provedbu presuda o ljudskim pravima.

Nils Muižnieks, bivši povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava⁷⁵

6.2. Kako mogu parlamentarni zastupnici učvrstiti odnose s Vijećem Europe?

Svi parlamentarni zastupnici mogu imati koristi ako se bolje upoznaju sa „strasburškim sustavom“, a posebno s funkcijama, ovlastima i postignućima Europskog suda za ljudska prava i Parlamentarne skupštine. Uspostavom tješnjih veza s institucijama Vijeća Europe parlamentarni zastupnici mogu uživati prednosti tehničke pomoći koja je na raspolaganju kako bi se povećala njihova sposobnost zaštite ljudskih prava u nacionalnom kontekstu, osiguravajući pritom da ih se čuje i u Strasbourgu. Istodobno, svi nacionalni parlamentarni zastupnici trebaju pozivati svoje izaslanike u Skupštini na odgovornost, poticati ih da budu u tijeku s događajima u Strasbourgu kao i da podijele svoja saznanja o tome u nacionalnom parlamentu.

U ovom su odjeljku prikazani različiti načini na koje parlamentarni zastupnici mogu uspostaviti kontakt s Parlamentarnom skupštinom i Sudom.

Dobivanje potpore od Parlamentarne skupštine

Skupština okuplja 324 izabrana političara i jednak broj njihovih zamjenika iz svih 47 država članica Vijeća Europe koji se sastaju četiri puta godišnje u Strasbourgu kako bi raspravljali o aktualnim pitanjima iz njezinog širokog područja nadležnosti.

Kao ključni forum za političku debatu u Europi, Skupština je vrlo utjecajna: ona ima ovlast za predlaganje multilateralnih ugovora, nadzire izbore te prati

75. PSVE, Godišnje izvješće o radu iz 2016. povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava, „Redovna sjednica iz 2017. (drugi dio), stenogram, petnaesta dnevna sjednica, srijeda, 26. travnja 2017.“, dok. AS (2017) CR 15.

poštuju li države obveze koje su preuzele kada su pristupile Vijeću Europe,⁷⁶ istražuje povrede ljudskih prava, traži pravna mišljenja o zakonima i ustavima država članica, predlaže sankcije protiv država članica te ukida određena prava parlamentarnih izaslanstava koja krše načela Vijeća Europe. Skupština je često djelovala kao „motor“ za jačanje zajedničkih vrijednosti, demokracije, ljudskih prava i vladavine prava, na kojima se temelji Vijeće Europe, posebice zahtijevajući djelovanje Odbora ministara.⁷⁷

Posljednjih godina Skupština je preuzela i sve aktivniju ulogu u praćenju i promicanju provedbe presuda Suda. U skladu s člankom 46.(a) Konvencije, primarna odgovornost za nadziranje provedbe presuda Suda je na Odboru ministara (OM), no Skupština je usvojila niz izvješća⁷⁸ i rezolucija⁷⁹ o tom pitanju od 2000., kao i preporuka⁸⁰ upućenih Odboru ministara. Vlade europskih zemalja su opetovano hvalile njen doprinos u provedbi presuda Suda, posebno u deklaracijama iz *Brightona* i *Bruxellesa*.

” [S]nažniji angažman Parlamentarne skupštine i nacionalnih parlamenata izuzetno je koristan za provedbu presuda Europskog suda za ljudska prava, kako u prošlosti tako i sada.

Odgovor Odbora ministara Skupštini Preporuka 1764 (2006)

U tom pogledu Skupština se afirmirala kao veliki zagovornik veće uloge parlamentarnih zastupnika u osiguranju brzog i cjelovitog izvršenja presuda, kao i u ostalim pitanjima povezanim s ljudskim pravima. Napori Skupštine da se poveća uloga parlamenata u odnosu na ljudska prava dobili su dodatni poticaj 2012. osnivanjem posebnog odjela u okviru Tajništva Parlamentarne skupštine, Odjela za podršku parlamentarnim projektima (PPSD). Ciljnim programima suradnje i osposobljavanja koji obuhvaćaju parlamentarne zastupnike i osoblje nacionalnih parlamenata, Odjel je radio na jačanju svijesti ovih dionika o standardima

76. Za pregled funkcija praćenja Vijeća Europe, među ostalim funkcija Skupštine, vidjeti Odbor za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, „Overview of core Council of Europe human rights monitoring mechanisms and related activities“ [Pregled osnovnih mehanizama Vijeća Europe za praćenje ljudskih prava i srodnih aktivnosti], dok. *AS/Jur/Inf (2018) 03*, 18. siječnja 2018.

77. Za više informacija o ovlastima Skupštine, vidjeti internetsku stranicu Parlamentarne Skupštine, na <http://website-pace.net/en> (s poveznicama na relevantne dokumente).

78. *Dok. 8808* od 12. srpnja 2000.; *dok. 9307* od petak, 21. prosinca 2001.; *dok. 9537* od četvrtak, 05. rujna 2002.; *dok. 10192* od utorak, 01. lipnja 2004.; *dok. 10351* od četvrtak, 21. listopada 2004.; *dok. 11020* od ponedjeljak, 18. rujna 2006.; *dok. 12455* od 20. prosinca 2010.

79. Vidjeti, posebno, *Rezoluciju 1226 (2000)*; *Rezoluciju 1516 (2006)*; *Rezoluciju 1787 (2011)*; *Rezoluciju 2075 (2015)*; i *Rezoluciju 2178 (2017)*.

80. Vidjeti, posebno, *Preporuku 1955 (2011)*; *Preporuku 2079 (2015)*; i *Preporuku 2110 (2017)*.

Vijeća Europe u različitim tematskim područjima poput slobode izražavanja, jednakosti i nediskriminacije, socijalnih prava i izbornih pitanja. Ponovo je stavio naglasak na jačanja parlamentarnih kapaciteta za zaštitu učinkovite provedbe standarda Konvencije i izvršenja presuda Suda u Strasbourgu na nacionalnoj razini. U cilju lakšeg postizanja ovoga cilja, Odjel je organizirao niz tečajeva za osposobljavanje u Strasbourgu i državama članicama

Sudjelovanje u odabiru kandidata za suca iz Vaše zemlje

Interakcija između Strasbourga i nacionalnih parlamenata dvosmjern je proces pa parlamentarni zastupnici mogu prenijeti svoja stajališta Strasbourgu na više načina. Oni ponajprije mogu preuzeti na sebe da osiguraju da ključne pozicije u Vijeću Europe zauzmu pojedinci koji se odlikuju izuzetnom kvalitetom, autoritetom, integritetom i neovisnošću. Jedan od načina je da proaktivno sudjeluju u odabiru kandidata za suca za Europski sud za ljudska prava koji dolazi iz njihove zemlje.

Parlamentarna skupština bira 47 sudaca na mandat od devet godina, koji se ne može obnoviti, s popisa od po tri kandidata koji je predložila svaka država.⁸¹ Svake godine, tisuće podnositelja zahtjeva podnose svoje zahtjeve sudu u Strasbourgu tražeći pravnu zaštitu zbog navodnih povreda ljudskih prava. Za te je podnositelje zahtjeva Sud u Strasbourgu, kao krajnji arbitar za opseg i značenje ovih prava, često posljednja nada. S obzirom na navedeno i na značajan utjecaj sudske prakse toga Suda na oblikovanje pejzaža ljudskih prava u Europi,⁸² teško je preuveličati koliko je važno da u Strasbourgu rade najbolji suci. Primarna odgovornost za osiguranje uvjeta da Skupština može odabrati samo najprikladnije kandidate je na državama.

81. Skupština također bira povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, glavnog tajnika Vijeća Europe i njegovog zamjenika, uz glavnog tajnika Parlamentarne skupštine Vijeća Europe.

82. Vidjeti Vijeće Europe, *Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples* [Utjecaj Europske konvencije o ljudskim pravima u državama strankama – odabrani primjeri] (napomena 3.).

Kako se biraju suci Suda za ljudska prava?⁸³

Proces izbora kandidata ima dvije faze:

1. Nacionalni postupci odabira

Države odabiru tri kandidata koji moraju imati odgovarajuću stručnost i iskustvo u pravnim poslovima, kao i aktivno poznavanje engleskog ili francuskog jezika. Države predlažu kandidate oba spola (popis kandidata samo jednoga spola razmatrat će se samo ako je taj spol nedovoljno zastupljen ili u posebnim okolnostima). Međunarodna skupina stručnjaka koju imenuje Odbor ministara pruža vladama povjerljive savjete o podobnosti potencijalnih kandidata za funkciju prije predaje popisa kandidata Parlamentarnoj skupštini.

2. Izbor Parlamentarne skupštine

Odbor za izbor sudaca Europskog suda za ljudska prava pažljivo provjerava popis, a njegovi članovi razgovaraju sa sva tri kandidata prije nego što preporuče kandidata za kojeg smatraju da je najbolji. Ako smatra da niti jedan od tri kandidata ne posjeduje potrebnu stručnost za suca Suda, odbor će odbaciti popis i zatražiti od države da preda novi. Odbor također može državi vratiti popis ako nacionalni postupak odabira nije bio pošten i transparentan.

Nakon što odbor prihvati popis i da svoje preporuke, plenarna skupština odlučuje o kandidatima tajnim glasovanjem. Za prvi krug je potrebna apsolutna većina glasova. Ako to izostane, održava se drugi krug u kojem kandidat s najvećim brojem glasova biva propisno izabran za suca Suda.

83. Za detaljan opis izbora sudaca, vidjeti Odbor PSVE-a za izbor sudaca na Europski sud za ljudska prava, Postupak izbora sudaca na Europski sud za ljudska prava, informativni dokument koji je izradilo Tajništvo, AS/Cdh/Inf (2018) 01 rev 8, 7. rujna 2018. Vidjeti i Andrew Drzemczewski (2015), „The Parliamentary Assembly’s Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, Council of Europe”, [Odbor Parlamentarne skupštine za izbor sudaca na Europski sud za ljudska prava, Vijeće Europe], Human Rights Law Journal, broj 35., str. 269–274.

Nacionalni postupci odabira razlikuju se od zemlje do zemlje⁸⁴ i parlamentarni zastupnici nisu rutinski uključeni u taj proces. Međutim, uključenje parlamenta u odabir i imenovanje kandidata može biti presudno kako bi se osiguralo da postupak „odražava načela demokratskog postupka, vladavine prava, nediskriminacije, odgovornosti i transparentnosti.”⁸⁵ U tom kontekstu, Skupština je preporučila, u [Preporuci 1429 \(1999\)](#), da Odbor ministara pozove vlade država članica „da se pri sastavljanju popisa posavjetuju sa svojim nacionalnim parlamentima kako bi se osigurala transparentnost nacionalnog postupka odabira.” To će iziskivati da vlade „obavijeste svoje parlamente i njihove odgovarajuće odbore o postupcima i rasporedu za sastavljanje popisa kandidata za Sud.”⁸⁶

Parlamentarni zastupnici mogu inzistirati da ih se uključi u postupak odabira. Oni mogu donijeti zakone za izradu poštenih i transparentnih mehanizama i odrediti kriterije za odabir tri stručna kandidata na temelju kvalitete.

Prema tome, uključivanjem u proces odabira kandidata za suce Suda za ljudska prava, parlamentarni zastupnici mogu preuzeti svoj dio odgovornosti za osiguranje da su kandidati „visokih moralnih standarda i da posjeduju potrebnu stručnost za imenovanje na visoku sudačku dužnost ili da su pravni stručnjaci priznate sposobnosti” kako se zahtijeva u Konvenciji. Time parlamentarni zastupnici ujedno doprinose boljoj kvaliteti i većem ugledu Suda.

Susret sa sucem iz Vaše zemlje i ostalim dužnosnicima Vijeća Europe

Najizravniji oblik kontakta, iako do sada nedovoljno iskorišten, za parlamentarne zastupnike – posebno, ali ne isključivo, za članove specijaliziranih odbora nadležnih za ljudska prava – jest studijski posjet Strasbourgu i susret sa sucima (ponajprije sa sucima iz njihovih zemalja) i pravnicima iz tajništva Suda, kao i s osobljem ostalih tijela Vijeća Europe.

Odbor za pravna pitanja do sada je organizirao za svoje članove dva posjeta Sudu kojima su bili obuhvaćeni susreti s (tadašnjim) predsjednikom Suda, tajnikom Suda i njegovim zamjenikom, kao i s nekoliko voditelja odjela,

84. Vidjeti PSVE [Rezolucija 1646 \(2009\)](#), „Imenovanje kandidata i izbor sudaca Europskog suda za ljudska prava”, stavak 2. (također dok. 11767, izvjestitelj: g. Christopher Chope, Ujedinjena Kraljevina). Vidjeti i Pravna inicijativa Otvorenog društva/Međunarodna komisija pravnika (ICJ) (2017.). *Strengthening from within: law and practice in the selection of human rights judges and commissioners* [Jačanje iznutra: prava i prakse u odabiru sudaca i povjerenika za ljudska prava], New York, Zaklada Otvoreno društvo.

85. PSVE [Preporuka 1649 \(2004\)](#), „Kandidati za Europski sud za ljudska prava”, stavak 3. Vidjeti i PSVE [Rezolucija 1646 \(2009\)](#) (napomena 89.), stavak 2.

86. PSVE [Preporuka 1649 \(2004\)](#) (napomena 90.), stavak 20.

pružajući izaslanicima priliku da doznaju i razgovaraju o organizaciji i radu Suda. Slično, osposobljavanje za parlamentarne zastupnike i parlamentarno osoblje koje je organizirao Odjel za podršku parlamentarnim projektima (vidjeti 6.2.) obuhvaća bilateralne sastanke između sudionika i članova tajništva relevantnih odjela.

S druge strane, specijalizirane organizacije za ljudska prava ili zainteresirani parlamentarni zastupnici mogu razmisliti i o pozivu osoblju Vijeća Europe ili sucu Europskog suda za ljudska prava izabranog iz njihove zemlje na razmjenu stajališta u parlamentu – uz razumijevanje da takvi susreti ne smiju za izabrane političare postati način pomoću kojeg će raspravljati o predmetima u tijeku ili „pozivati suce na odgovornost“.

Razmjena stajališta sa sucem iz Vaše zemlje na Sudu

U ožujku 2012., tadašnji sudac iz Ujedinjene Kraljevine i predsjednik Suda, Sir Nicolas Bratza, zajedno s tadašnjim tajnikom Suda, razmijenio je stajališta s članovima Zajedničkog odbora za ljudska prava u Parlamentu Ujedinjene Kraljevine. Rasprava je osigurala forum za debatu o odnosu Suda u Strasbourgu i nacionalnih institucija, među ostalim parlamenta. Predsjednik Bratza ukazao je i na dobre primjere „pravosudnog dijaloga“ između Strasbourga i najviših nacionalnih sudova te objasnio niz mehanizama koje je Sud izradio – uključujući postupak pilot presude, politike određivanja prioriteta i odluka suca pojedinca – kako bi se riješio tadašnji problem značajnog broja neriješenih predmeta na sudu.

” Mislim da je sasvim primjereno omogućiti parlamentarnim zastupnicima te ih ohrabriti da prate stanje i razumiju rad Suda i probleme s kojima se suočava.

Sir Nicolas Bratza, bivši predsjednik Europskog suda za ljudska prava⁸⁷

Tamo gdje postoji zaštita od neprimjerene politizacije takvih usmenih rasprava ili pokušaja potkopavanja neovisnosti međunarodnog pravosuđa u području ljudskih prava, izravni kontakti parlamentarnih zastupnika sa sucem iz njihove

87. Vidjeti Zajednički odbor za ljudska prava, *Uncorrected transcript of oral evidence from Sir Nicolas Bratza and Erik Fribergh on human rights judgments*, [Neispravljani prijepis usmenih izjava sira Nicolasa Bratza i Erika Fribergha o presudama o ljudskim pravima], 13. ožujka 2012.

zemlje na Sudu mogu biti dragocjeno sredstvo za poboljšanje znanja parlamentarnih zastupnika o ljudskim pravima. Otvorenim dijalogom potiče se međusobno razumijevanje, pomaže razobličavanju mitova o strasburškom sustavu i konačno pomaže zakonodavnoj vlasti pri iskoristavanju njezinog potencijala da bude pokretačka snaga u zaštiti i ostvarenju ljudskih prava.

Osiguranje adekvatnog financiranja Vijeća Europe

Dostupnost i kvaliteta programa jačanja sposobnosti i ostalih programa suradnje sa Skupštinom i drugim tijelima Vijeća Europe od kojih parlamentarni zastupnici mogu imati koristi ovisi o adekvatnom financiranju organizacije kako bi mogla izvršiti svoje funkcije. Nedovoljno financiranje nepovoljno utječe na sposobnost Vijeća Europe za rješavanje problema na koje sama organizacija i njezine države članice, uključujući parlamente, nailaze.

Proračun Vijeća Europe

Proračun Vijeća Europe uglavnom se sastoji od doprinosa država članica. Nacionalni doprinosi ovom „redovnom proračunu“ obračunavaju se na temelju broja stanovnika i bruto domaćeg proizvoda. Preostali dio sredstava Vijeća Europe – „izvanredni proračun“ – sastoji se od djelomičnih sporazuma (koji imaju vlastite proračune), zajedničkih programa s Europskom unijom i dobrovoljnih doprinosa koji daju države. Odbor ministara odobrava dvogodišnji program i proračun na temelju prijedloga glavnog tajnika.⁸⁸

Davanje komentara o proračunu i predlaganje ideja dugogodišnja je tradicija Parlamentarne skupštine „u cilju dovođenja Vijeća Europe u poziciju da preuzme svoju jedinstvenu ulogu jamca zajedničkih europskih demokratskih vrijednosti.“⁸⁹ Skupština već nekoliko godina izražava zabrinutost zbog proračunske situacije Vijeća Europe, nakon odluke država članica o primjeni načela nultog rasta (prvo u realnim vrijednostima, a od 2014. u nominalnim vrijednostima⁹⁰) u odnosu na obvezne doprinose država članica redovnom proračunu.⁹¹

88. Ukupni proračun Vijeća Europe za 2018. iznosi 466 045 100 eura. Program i proračun Vijeća Europe za 2018. – 2019., 1300. sastanak (o proračunu), 21. – 23. studenoga 2017., dok. CM(2018)1. Vidjeti i informacije na stranici Odbora ministara, na <https://goo.gl/GcngR4>.

89. PSVE [Rezolucija 1575 \(2007\)](#), „Politička dimenzija proračuna Vijeća Europe“, stavak 2.

90. See, e.g., PACE [Resolution 2186 \(2017\)](#), “Call for a Council of Europe summit to reaffirm European unity and to defend and promote democratic security in Europe”, paragraph 12.

91. Vidjeti, npr., [Rezolucija 2186 \(2017\)](#) PSVE-a, „Poziv za sastanak na vrhu Vijeća Europe radi reafirmacije europskog jedinstva i obrane i promocije demokratske sigurnosti u Europi“, stavak 12.

Uloga parlamentarnih zastupnika je da podsjećaju svoje vlade na njihovu opredijeljenost za zajedničke europske vrijednosti demokracije, ljudskih prava i vladavine prava, koje Vijeće Europe štiti i promovira. Oni mogu poslati snažnu poruku da sposobnost Vijeća Europe da bude čuvar ljudskih prava širom europskog kontinenta ovisi o resursima koji su mu na raspolaganju kako bi nastavilo s radom. Skupština je u [Rezoluciji 1575 \(2007\)](#) pozvala izaslanike Parlamentarne Skupštine da „posebno obrate pozornost tijekom rasprava o proračunu na obveze svojih država prema Vijeću Europe te, po potrebi, brane nacionalni doprinos proračunima Vijeća Europe“. Parlamentarni zastupnici mogu i inzistirati, u odnosu na izvršnu vlast, da se proračunski doprinosi nikada ne smiju koristiti kao sredstvo političkog utjecaja te da se države vrte na politiku realnog rasta u odnosu na redovni proračun Vijeća Europe, u skladu s pozivom Skupštine u [Mišljenju 294 \(2017\)](#).

” Učinkovitost paneuropskog sustava zaštite ljudskih prava koji je uspostavljen Konvencijom ovisi o našoj sposobnosti da postignemo rezultate koji se od nas očekuju, a to su rješavanje problema ozbiljnih i sustavnih povreda ljudskih prava, kao i pružanje odgovarajuće potpore našim državama članicama u cilju sprečavanja da se takve povrede ne ponove. Potrebna su nam odgovarajuća sredstva i resursi za obavljanje ove zadaće pa pri službenim posjetima državama članicama postavljam pitanje o proračunu u našoj organizaciji. Ovo pitanje nikada ne trebamo zanemariti u raspravama pa stoga računam na Vašu podršku.

Anne Brasseur, bivša predsjednica Parlamentarne skupštine vijeća Europe⁹²

6.3. Stjecanje uvažavanja Europskoga suda za ljudska prava: kako Sud uvažava dobru parlamentarnu praksu

Dok će jačanje veza sa Strasbourgom pomoći parlamentarnim zastupnicima da oslobode sav svoj potencijal kako bi postali jamci ostvarenja ljudskih prava, postoje i druge pogodnosti od ispunjavanja obveza u području ljudskih prava, kao što su jačanje načela supsidijarnosti i naposljetku samog sustava Konvencije u cjelini.

92. Konferencija na visokoj razini organizirana u Bruxellesu, [uvodno obraćanje](#) Anne Brasseur (napomena 16.), stranice 21.–22.

Sud je pokazao da je svjestan važnosti nacionalnog demokratskog odlučivanja u skladu s njihovim vlastitim pravosudnim odrednicama. Na demokratske rasprave koje se vode u parlamentu o ljudskim pravima danas se gleda u Strasbourgu kao na alat, kojim se potvrđuje i osnažuje načelo supsidijarnosti na kojem je izgrađen sustav Konvencije, čineći time parlamentarni rad na ljudskim pravima ključnim za čuvanje efikasnosti strasburškog sustava.

Stoga, kada parlamenti savjesno preuzimaju na sebe svoj dio odgovornosti za poštovanje i ostvarivanje ljudskih prava u nacionalnom kontekstu, to ne prolazi nezapaženo od strane Suda u Strasbourgu. Sud je svjestan stožerne uloge parlamenata kao zakonodavaca, njihove izravne demokratske legitimacije i činjenice da su oni „u boljem položaju od međunarodnog suda kod ocjenjivanja lokalnih potreba i okolnosti.”⁹³ Parlamentarni proces vrijedan je poštovanja te čak potiče razvoj parlamentarnih tijela i procesa koji olakšavaju informirano odlučivanje o posljedicama predloženih zakonodavnih mjera i politika na ljudska prava.⁹⁴

” [Č]injenica da parlamentarna evidencija pokazuje da su se detaljno razmatrale posljedice ozakonjenja na ljudska prava može biti značajna u određenim predmetima, tj. u onima u kojima nastaje prostor za slobodnu procjenu.

Europski sud za ljudska prava, Referat suda konferenciji u Bruxellesu

” Ova...presuda u „Animal Defenders” i u ostalim predmetima zato predstavlja važnu tezu da je, kada ispitujemo treba li i do koje mjere Sud dopustiti Državi članici diskrecijski prostor tolerancije u pogledu procjene nužnosti i proporcionalnosti potonjeg u odnosu na restrikciju ljudskih prava, kvaliteta donošenja odluka i u zakonodavnoj fazi i pred sudovima ključna i može u konačnici biti odlučujuća u graničnim slučajevima.

*sudac Robert Spano, Europski sud za ljudska prava*⁹⁵

93. *Hatton i ostali protiv. Ujedinjene Kraljevine* zahtjev br. 36022/97, presuda od 8. srpnja 2003., stavak 97.

94. Matthew Saul (2017.). „How does, could, and should the international human rights judiciary interact with national parliaments?” [Kako međunarodno pravosuđe za ljudska prava surađuje te može i treba surađivati s nacionalnim parlamentima], u M. Saul, A. Føllesdal i G. Ulfstein (ur.), *The international human rights judiciary and national parliaments: Europe and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, poglavlje 14.

95. Robert Spano (2014.). „Universality or diversity of human rights? Strasbourg in the age of subsidiarity” [Univerzalnost ili različitost ljudskih prava? Strasbourg u doba supsidijarnosti], *14 Human Rights Law Review* broj 14., str. 487. i d., stranica 498.

Konkretno, kvaliteta parlamentarnog nadzora ljudskih prava dolazi do izražaja budući da ju je Sud, u nekoliko navrata, uzeo u obzir procjenjujući razmjernost restrikcija na prava podnositelja i to koristio kao osnovu za usuglašavanje šireg prostora za slobodnu procjenu s tuženim državama u postupcima pred tim sudom. Prostor za slobodnu procjenu kao nužna posljedica načela supsidijarnosti odnosi se na diskreciju koju države ugovarateljice uživaju pri odlučivanju kako izvršavati svoje obveze prema Europskoj Konvenciji o ljudskim pravima. Tamo gdje je sporni zakon ili politika ishod razumnog participativnog odlučivanja u okviru savjesnog rada parlamenta u svrhu preispitivanja i osiguranja usklađenosti predloženih mjera s Konvencijom i ostalim međunarodnim standardima ljudskih prava, vrlo vjerojatno će se moći obraniti u demokratskom društvu i stoga je manje vjerojatno da će Sud to smatrati povredom prava.⁹⁶

Stjecanje uvažavanja Suda (I) – političko oglašavanje

Istaknuti primjer slučaja u kojem je kvaliteta parlamentarnog procesa imala značajan utjecaj na nalaze Suda i zaključke je *Animal Defenders International protiv Ujedinjene Kraljevine* [Vv] (zahtjev br. 48876/08, od 22. travnja 2013.). Veliko vijeće je pozvano utvrditi je li zabrana političkog oglašavanja u Ujedinjenom kraljevstvu – koja je spriječila podnositelja predstavke, skupinu za zagovaranje prava životinja, da plasiraju oglase na televiziji – dovela do nesrazmjernog miješanja sa pravom nevladinih udruga na slobodu izražavanja. Sud je dao značajnu važnost činjenici da je došlo do „izuzetnog ispitivanja parlamentarnih tijela o kulturnim, političkim i legalnim aspektima prohibicije“ o političkom oglašavanju u Ujedinjenom Kraljevstvu: prije njegova usvajanja, relevantni nacrt zakonodavstva bio je predmetom detaljnog postupka stručne revizije različitih parlamentarnih tijela, konzultacija sa stručnjacima te je uključivao detaljno preispitivanje relevantne sudske prakse Suda. Kvaliteta parlamentarnog (kao i sudskog) nadzora nužnosti zabrane političkog oglašavanja navela je Sud na zaključak kako je uplitanje u pravo podnositelja nevladine udruge na slobodu izražavanja opravdano.

96. Vidjeti presude Velikog vijeća u *Animal Defenders International protiv Ujedinjene Kraljevine* [Vv] (zahtjev br. 48876/08, 22. travnja 2013.); *S.A.S. protiv Francuske* [Vv] (zahtjev br. 43835/11, 1. srpnja 2014.); *Lambert i ostali protiv Francuske* [Vv] (zahtjev br. 46043/14, 5. lipnja 2015.); i *Parrillo protiv Italije* [Vv] (zahtjev br. 46470/11, 27. kolovoz 2015.).

Stjecanje uvažavanja Suda (II) – reproduktivna prava

Države uživaju široki prostor za slobodnu procjenu pri reguliranju pitanja koja se tiču reproduktivnih prava, područja u kojem nema europskog konsenzusa i koje je uzrokom složenih i delikatnih moralnih i etičkih pitanja u kontekstu brzih medicinskih i znanstvenih promjena. U predmetu Parrillo protiv Italije [Vv] (zahtjev br. 46470/11, 27 kolovoza 2015.), primjerice, Sud je potvrdio presudu nižeg suda o zabrani doniranja embrija dobivenih pomoću in vitro oplodnje u znanstvenom istraživanju. Zaključujući kako ta zabrana predstavlja dopustivo miješanje u pravo podnositeljice na poštovanje njezinog privatnog života (članak 8. Konvencije), Sud je uvažio činjenicu da proces sastavljanja relevantnih zakonskih nacrti uključuje različita znanstvena i etička mišljenja, na osnovu koje je talijansko zakonodavstvo sprovelo temeljito i uravnoteženo ispitivanje različitih interesa.

Drugim riječima, suci u Strasbourgu „nagrađuju “ istinski parlamentarni angažman, učinjen u dobroj namjeri, u pitanjima ljudskih prava iskazivanjem većeg poštovanja državi kada procjenjuju je li ograničavanje ljudskih prava „nužno u demokratskom društvu“.

U ovom je poglavlju navedeno nekoliko mogućnosti za sve parlamentarne zastupnike za uključivanje u rad Vijeća Europe – preuzimanjem aktivne uloge u odabiru kandidata za suce ovog Suda, traženjem stručne potpore od Vijeća Europe, i održavanjem sastanaka sa njihovim nacionalnim sucima ili ostalim sucima. Takvim postupanjem omogućava se parlamentarnim zastupnicima da iskoriste jedinstvenu ekspertizu „strasburškog sustava“, dok istovremeno oblikuju europski program za ljudska prava.



Zaključak

Važnost nacionalnih parlamenata kao jamaca ljudskih prava opisana je kao „ideja čije je vrijeme došlo.“⁹⁷ Parlamenti, sa svoje tri uloge, one reprezentativnosti, zakonodavstva i nadgledanja, imaju jedinstvenu i nezamjenjivu ulogu u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava i očuvanju vladavine prava.

Ovaj priručnik temelji se na razvijanju prakse parlamenata diljem Vijeća Europe kako bi se uspostavili učinkoviti institucionalni mehanizmi za zaštitu i ostvarenje ljudskih prava – poglavito, kako bi se provjerila usklađenost domaćeg zakonodavstva sa standardima postavljenim u Europskoj Konvenciji o ljudskim pravima i kako bi se osigurala potpuna i pravovremena provedba presuda Europskog suda za ljudska prava.

Poštovanje ljudskih prava nije za parlamentarne zastupnike samo obaveza nego i prilika. Kada parlamentarni zastupnici tumače i primjenjuju standarde ljudskih prava u svom vlastitom nacionalnom okviru, oni doprinose razvoju zajedničkog razumijevanja o značenju i opsegu prava diljem Europe. Štoviše, za zakone i politike koji su osmišljeni na osnovu dobro informiranog i savjesnog odlučivanja o njihovim posljedicama na ljudska prava veća je vjerojatnost da će uspješno proći sve buduće sudske nadzore.

Trenutno, potencijal parlamenata za iskorištavanje ovih prilika uglavnom je neiskorišten. Pozivamo parlamentarne zastupnike da upotrijebe ovaj priručnik za oslobađanje tog potencijala kako bi postali istinski učinkoviti jamci ljudskih prava.

97. Hywel Francis, zastupnik, uvodne napomene na seminaru koji je organizirala Parlamentarna skupština Vijeća Europe o ulozi nacionalnih parlamenata u provedbi presuda Europskog suda za ljudska prava, Portcullis House, Westminster, 14. listopada 2013.



Dodatak 1. – Kontrolni popis za parlamentarne zastupnike

■ **Izvršava li vaš parlament sljedeće funkcije povezane s ljudskim pravima, bilo kroz specijalizirane odbore, bilo putem različitih mehanizama? Obavlja li sljedeće:**

- ▶ nadzire li sastavljanje nacрта zakona zbog usklađenosti s međunarodnim zakonima o ljudskim pravima, uključujući odredbe Europske Konvencije o ljudskim pravima (Konvencija) i njezine protokole?
- ▶ donosi li zakone za provedbu presuda Europskog suda za ljudska prava (Sud)?
- ▶ prati li provedbu presuda Suda od strane izvršne vlasti i njezinu reakciju na presude protiv drugih država članica koje imaju posljedice na domaći pravni poredak?
- ▶ sudjeluje li u sastavljanju i ratifikaciji međunarodnih ugovora o ljudskim pravima?
- ▶ provodi li tematske istrage o problemima vezanim uz ljudska prava?

■ **Je li Vaš parlament dao detaljne smjernice izvršnoj vlasti o onome što Vam je potrebno za obavljanje nadzora, zahtijevajući pri tome od nje:**

- ▶ priloži memorandume o ljudskim pravima svim zakonodavnim prijedlozima?
- ▶ izvješćuje parlament barem jednom godišnje o, među ostalim, provođenju presuda Suda?
- ▶ dijeli akcijske planove i akcijska izvješća istovremeno kada se podnose Odboru ministara Vijeća Europe?
- ▶ dijeli sažetke i prijevode značajnih presuda Suda?
- ▶ uključi parlamentarne zastupnike, ovisno o mogućnostima, u svaku radnu skupinu osnovanu za koordinaciju i provedbu presuda Suda?

■ Ako vaš parlament dodijeli funkcije povezane s ljudskim pravima specifičnom odboru:

- ▶ ima li taj odbor stalan status?
- ▶ je li ovlast tog odbora jasno definirana i ugrađena u Poslovnik parlamenta (ili njegov ekvivalent)?
- ▶ je li nadležnost odbora dovoljno široka kako bi odražavala obvezu parlamentarnih zastupnika da:
 - zaštite i ostvare ljudska prava u dotičnoj državi uzimajući u obzir sve relevantne izvore nacionalnog i međunarodnog prava?
 - priznaju ovlast tumačenja Europske konvencije o ljudskim pravima uzimanjem u obzir njezine kompletne sudske prakse?
 - priznaju pozitivne obveze i djeluju na temelju njih?
- ▶ uključuje li nadležnost odbora izriječkom, odnosno može li se tumačiti od strane njegovih članova kao da uključuje:
 - sustavnu provjeru usklađenosti nacрта prijedloga zakona s Europskom Konvencijom o ljudskim pravima i ostalim međunarodnim instrumentima za ljudska prava?
 - sustavno praćenje provedbe presuda Europskog suda za ljudska prava, uključujući obvezu vlade da podnosi redovna (barem jednom godišnje) izvješća parlamentu o presudama vezanim za ljudska prava i njihovoj provedbi?
- ▶ ima li odbor ovlast ili nadležnost:
 - pokretati zakonodavne prijedloge i amandmane zakona?
 - pozivati svjedoke i tražiti dokumente koji su relevantni za njegovu nadležnost?
 - pokretati istrage po vlastitom izboru?
 - održavati saslušanja usmenih dokaza?
 - održavati kontakte s civilnim društvom?
 - obavljati posjete, uključujući posjete u inozemstvu?
 - pristupati mjestima pritvora bez najave?
 - izvješćivati parlament?
 - davati preporuke vladi?
- ▶ ima li odbor pristup neovisnim savjetnicima za ljudska prava?
- ▶ ima li odbor adekvatne resurse za obnašanje svojih funkcija, uključujući predanu potporu tajništva?
- ▶ je li način imenovanja članova odbora transparentan i osigurava li se:
 - neovisnost odbora od izvršne vlasti, primjerice isključivanjem ministara iz članstva u odboru?

- njegovo ravnanje prema načelima rodne ravnopravnosti?
- odražavanje ravnoteže moći između političkih skupina unutar parlamenta?
- da njime predsjeda stariji parlamentarac dokazane reputacije kada se radi o neovisnosti i posvećenosti ljudskim pravima?

■ Uključujete li tematiku ljudskih prava kroz parlamentarna tijela/odbore?

- ▶ Možete li pristupiti profesionalnom istraživanju i informacijskim servisima unutar parlamenta?
- ▶ Jesu li pravni savjeti dostupni svim parlamentarnim zastupnicima kojima mogu zatrebati u radu, a ne samo specijaliziranom odboru za ljudska prava?

■ Osigurava li Vaš parlament učinkovitost u obnašanju svojih funkcija povezanih s ljudskim pravima:

- ▶ redovitim ažuriranjem internetske stranice na kojoj su lako dostupne informacije o aktivnostima povezanim s ljudskim pravima i svi relevantni materijali?
- ▶ objavljivanjem metoda rada i prioritetnog programa rada odbora za ljudska prava Vašeg parlamenta?
- ▶ vođenjem redovnog dijaloga i održavanjem učinkovitih radnih odnosa s ostalim nacionalnim dionicima, uključujući nacionalne institucije za ljudska prava ili pravobranitelja, pravosuđe, akademsku zajednicu, pravne stručnjake i predstavnike civilnog društva?
- ▶ pozivanjem predstavnika nevladinih organizacija da doprinesu njegovom radu, primjerice podnošenjem dokaza za tematske istrage, kako bi pomogli utvrditi prioritete za aktualne teme istraga o ljudskim pravima, ili osiguranjem dokaza o utjecaju zakonodavstva na uživanje ljudskih prava?
- ▶ osiguranjem i organiziranjem redovnog osposobljavanja za parlamentarne zastupnike i parlamentarno osoblje o ljudskim pravima i vladavini prava?
- ▶ preispitivanjem radnih praksi i njihovim reformiranjem u dijelovima koji ih mogu učiniti učinkovitijima?

■ Uspostavlja li i održava li Vaš parlament bliske odnose s Vijećem Europe?

- ▶ Postoji li važeća procedura unutar vašeg parlamenta kojom izaslanici u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe informiraju sve parlamentarne zastupnike o njihovim aktivnostima i osiguravaju odgovarajuće praćenje rezolucija i preporuka Skupštine?
- ▶ Ima li Vaš parlament ikakvu ulogu pri osiguravanju da kandidati koji trebaju postati nacionalni suci na Sudu budu najbolji, uključujući osmišljavanje

poštenih i transparentnih postupaka odabira i kriterija imenovanja na temelju sposobnosti?

- ▶ Jesu li Vaši parlamentarni zastupnici posjetili Strasbourg radi susreta sa sucem iz Vaše zemlje ili drugim dužnosnicima Suda, Parlamentarne skupštine ili s drugim dužnosnicima Vijeća Europe?
- ▶ Ispituje li Vaš parlament vladu o financiranju Vijeća Europe i, po potrebi, brani li nacionalni doprinos njegovom proračunu?

Dodatak 2 – Rezolucija 1823 (2011) Parlamentarne Skupštine Vijeća Europe⁹⁸

Donijela Parlamentarna Skupština
Vijeća Europe 23. lipnja 2011.

National Parliaments: guarantors of human rights in Europe

1. Parlamentarna skupština Vijeća Europe podsjeća da su države članice Vijeća Europe odgovorne za efikasnu provedbu međunarodnih standarda o ljudskim pravima koje su preuzele, posebno onih iz Europske konvencije o ljudskim pravima (Serija ugovora Vijeća Europe br. 5, u daljnjem tekstu „Konvencija“). Ova se obveza odnosi na sve državne organe, bez obzira jesu li izvršni, pravosudni ili zakonodavni.

2. Nacionalni parlamenti često su izostavljeni u ovome kontekstu. Njihov potencijal potrebno je dalje istražiti. Oni su ključni za učinkovitu provedbu međunarodnih standarda ljudskih prava na nacionalnoj razini i ispunjavaju svoju dužnost da zaštite ljudska prava kroz zakonodavstvo (uključujući provjeravanje nacrtu prijedloga zakona) uključivanjem u ratifikaciju međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, pozivanjem izvršne vlasti na odgovornost, održavanjem kontakata s nacionalnim institucijama za ljudska prava i poticanjem na stvaranje društva u kojem prevladava kultura ljudskih prava.

3. Članovi Skupštine koji imaju dvojaki mandat – kao članovi Skupštine i kao članovi nacionalnih parlamenata – pod posebnom su obvezom doprinositi takvom djelovanju.

4. 4. Skupština naglašava kako su Pariška načela Ujedinjenih naroda iz 1993. postala međunarodno prihvaćeno referentno mjerilo minimalnih temeljnih

98. Rasprava na Skupštini 23. lipnja 2011. (25. dnevna sjednica) (vidjeti dok. 12636, izvješće Odbora za pravna pitanja i ljudska prava, izvjestitelj: g. Pourgourides). Tekst usvojila Skupština 23. lipnja 2011. (25. dnevna sjednica).

standarda za ulogu i funkcioniranje neovisnih institucija za ljudska prava; slična referentna mjerila trebala bi se izraditi za parlamentarna tijela.

5. U odnosu na provedbu presuda Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu "Sud"), Skupština:

5.1. smatra da su parlamenti jedinstveno pozicionirani da pozivaju vlade na odgovornost za brzu i učinkovitu provedbu presuda Suda, kao i da brzo donesu nužne zakonodavne amandmane;

5.2. žali što rasprava nakon Interlakena o budućnosti sustava Konvencije dovoljno ne uvažava potencijalno važnu ulogu parlamentarnih zastupnika i žali zbog zaborava Deklaracije iz Izmira u tom smislu;

5.3. ukazuje na pozitivne primjere država članica, poglavito Ujedinjene Kraljevine, Nizozemske, Njemačke, Finske i Rumunjske, koje su uspostavile parlamentarna tijela za sustavno praćenje provođenja presuda Suda.

6.6. Nadalje, Skupština:

6.1. ohrabruje parlamentarne zastupnike da sustavno prate kako domaća pravna i upravna tijela utvrđuju i provode standarde ljudskih prava;

6.2. poziva vlade da izvršavaju svoju odgovornost i pažljivo nadziru izvršnu vlast u svojim zemljama kad je u pitanju provedba, poglavito, standarda međunarodnog ljudskog prava;

6.3. poziva vlade da uključe nacionalne parlamente u proces pregovora o međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i u proces provedbe presuda Europskog suda za ljudska prava;

6.4. poziva vlade da osiguraju odgovarajuće parlamentarne procedure za sustavnu provjeru usklađenosti nacрта prijedloga zakona sa standardima Konvencije kako bi se izbjegle buduće povrede Konvencije, uključujući redovno sustavno praćenje svih presuda koje mogu potencijalno utjecati na postojeće pravne poretke;

6.5. potiče parlamente da pojačaju svoje napore u doprinošenju nadzoru presuda Suda nadgledanjem koraka koje poduzimaju nadležna tijela kako bi izvršila nepovoljne presude, među ostalim temeljitim proučavanjem stvarno poduzetih mjera;

6.6. poziva parlamente da postave i/ili osnaže parlamentarna tijela koja će dopustiti uključivanje i strogi nadzor međunarodnih obveza u pogledu ljudskih prava na osnovu niže navedenih načela.

7.7. Skupština stoga poziva parlamente da provedu sljedeća osnovna načela za parlamentarni nadzor standarda međunarodnih ljudskih prava.

Dodatak – Osnovna načela parlamentarnog nadzora međunarodnih standarda ljudskih prava

1. Odgovarajući okvir i odgovornosti

Nacionalni parlamenti moraju uspostaviti odgovarajuća parlamentarna tijela kako bi osigurali strogo i redovno sustavno praćenje usklađenosti s međunarodnim obvezama u području ljudskih prava, kao što su posebni odbori za ljudska prava ili odgovarajuća analogna tijela čija će nadležnost biti jasno definirana i ugrađena u zakon.

Ove nadležnosti trebaju obuhvaćati, među ostalim:

- ▶ sustavnu provjeru usklađenosti nacрта prijedloga zakona s međunarodnim obvezama u pogledu ljudskih prava;
- ▶ uvjet vladama da redovno podnose izvješća o relevantnim presudama Europskog suda za ljudska prava i njihovoj provedbi;
- ▶ pokretanje zakonodavnih prijedloga i amandmana zakona;
- ▶ ovlasti za pozivanje svjedoka i traženje dokumenata u njihovoj nadležnosti.

Takvi su odbori dužni osigurati da parlamenti dobiju ispravne savjete i točne informacije o pitanjima ljudskih prava. Uz navedeno, treba osigurati i osposobljavanje o ljudskim pravima za sve parlamentarne zastupnike i njihovo osoblje.

2. Neovisni savjeti

Odbori za ljudska prava ili odgovarajuća analogna tijela moraju imati pristup neovisnoj ekspertizi o pravu o ljudskim pravima. Odgovarajući resursi također moraju biti dostupni kako bi osigurali specijalističku potporu tajništva.

3. Suradnja s ostalim institucijama i civilnim društvom

Suradnja i redovni dijalog vode se kada je to primjereno s relevantnim tijelima (primjerice nacionalnim institucijama za ljudska prava, parlamentarnim povjerenicima) i međunarodnim tijelima (primjerice Parlamentarnom skupštinom, povjerenikom za ljudska prava Vijeća Europe, europskim i ostalim međunarodnim tijelima za sustavno praćenje ljudskih prava), kao i s predstavnicima dobro etabliranih nevladinih organizacija koje imaju značajno i relevantno iskustvo.

Dodatak 3. – Dodatna literatura i izvori

Chang B. i Ramshaw G. (2016.), *Strengthening parliamentary capacity for the protection and realisation of human rights: synthesis report*, [Jačanje parlamentarnih kapaciteta za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava: objedinjeno izvješće], London, Westminster Foundation for Democracy, <https://goo.gl/D2p15y>.

Vijeće Europe (2016.), *Utjecaj Europske konvencije o ljudskim pravima na države potpisnice – odabrani primjeri*, Council of Europe Publishing, dostupno i kao informativni dokument Odbora za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, dok. AS/Jur/Inf(2016)04, 8. siječnja 2016.

Donald A. i Leach P. (2016.), *Parliaments and the European Court of Human Rights* [Parlamenti i Europski sud za ljudska prava], Oxford, Oxford University Press.

Hunt M., Hooper H. i Yowell P. (ur.) (2015.), *Parliaments and human rights: redressing the democratic deficit* [Parlamenti i ljudska prava: ispravljanje demokratskog deficita], Oxford, Hart Publishing.

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

Međuparlamentarna unija (2016.), *Ljudska prava – Priručnik za parlamentarne zastupnike* br. 26, Ženeva, IPU/Ured Visokog povjerenika za ljudska prava.

Pravna inicijativa Otvorenog društva (2013.), *From rights to remedies: structures and strategies for implementing international human rights decisions*, [Od prava do pravnih lijekova: strukture i strategije za provedbu međunarodnih odluka o ljudskim pravima] New York, Zaklada Otvoreno društvo, <https://goo.gl/L8HFp6>.

Odjel za potporu parlamentarnim projektima (PPSD) (2016.), *Parlamentarna skupština Vijeća Europe, „The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms – Background memorandum”, [Uloga parlamenata u provedbi standarda Europske konvencije o ljudskim pravima: pregled postojećih struktura i mehanizama – Popratni memorandum]*, PSD (2016) 19, 2. studenoga 2016., <https://goo.gl/c8YagR>.

Saul M., Føllesdal A. i Ulfstein G. (ur.) (2017.), *The international human rights judiciary and national parliaments: Europe and beyond*, [Međunarodno pravosuđe u području ljudskih prava i nacionalni parlamenti: Europa i izvan nje] Cambridge, Cambridge University Press.

Westminster Foundation for Democracy (2011.), *Human rights and parliaments: handbook for members and staff*, [Ljudska prava i parlamenti: priručnik za članove i osoblje] London, Westminster Foundation for Democracy/International Bar Association, <https://goo.gl/u4y786>.

Odabrani izvori Vijeća Europe

■ Vijeće Europe, Odbor ministara, *Nadzor izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava*, 10. godišnje izvješće za 2016. (ožujak 2017.). Sva godišnja izvješća dostupna su na: <https://goo.gl/16X29q>.

■ Europski sud za ljudska prava, tematski informativni članci i profili zemalja, <https://goo.gl/nhCNkt>.

■ HUDOC-ova baza podataka omogućuje pristup sudskoj praksi Suda (presude i odluke Velikog vijeća, Vijeća i Odbora, objavljeni predmeti, savjetodavna mišljenja, priopćenja za tisak i pravni sažeci iz „Informativne obavijesti o sudskoj praksi“ (koja se objavljuje jednom mjesečno)), Europskoj komisiji za ljudska prava (odluke i izvješća) i Odboru ministara (rezolucije). HUDOC-ova tražilica dostupna je na engleskom, francuskom, ruskom, španjolskom i turskom, a baza podataka sadrži preko 21 000 tekstova na 31 jeziku pored službenih jezika (engleski i francuski) <https://goo.gl/Jc2LHc>.

■ Baza podataka HUDOC-EXEC omogućuje pristup dokumentima povezanim s izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava (stanje izvršenja predmeta, vladini akcijski planovi/izvješća, ostale objave, odluke Odbora ministara (od 1. siječnja 2011. nadalje) i konačne rezolucije). HUDOC-EXEC je dostupan na engleskom i francuskom; <https://goo.gl/4WoSQM>.

■ Parlamentarna skupština Vijeća Europe, „Provedba presuda Europskog suda za ljudska prava“, dok. 14340 od 12. lipnja 2017. (izvjestitelj: g. Pierre-Yves Le Borgn', Francuska), <https://goo.gl/bLM7JE>.

■ „Jačanje supsidijarnosti: integriranje sudske prakse Suda u Strasbourgu u nacionalno pravo i sudsku praksu“, referat Odbora za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Europe za Konferenciju o načelu supsidijarnosti, Skoplje, 1. – 2. listopada 2010., dok. AS/Jur/Inf (2010) 04, <https://goo.gl/JXY7SS>.



Već gotovo 70 godina Parlamentarna skupština Vijeća Europe potiče parlamentarne zastupnike da iskoriste svoj demokratski mandat za poticanje prevladavajuće kulture poštovanja ljudskih prava u okviru demokracije utemeljene na vladavini prava.

Kao zakonodavci i predstavnici Europskih građana, parlamentarni su zastupnici zajedno s izvršnom i sudbenom vlasti svojih zemalja odgovorni za sprečavanje i osudu povreda ljudskih prava.

To mogu postići osiguravanjem učinkovitog provođenja međunarodnih standarda ljudskih prava koje su njihove zemlje dobrovoljno preuzele, posebno onih koji su ugrađeni u Europsku konvenciju o ljudskim pravima.

Svrha ovog priručnika jest osposobiti parlamentarne zastupnike iz cijele Europe za izvršavanje njihovih dužnosti i iskorištavanje prilika za zaštitu i ostvarenje ljudskih prava. U priručniku se u tu svrhu preispituju strukture, funkcije i radne metode koje omogućuju parlamentima vrlo učinkovitu provjeru usklađenosti zakonodavstva, među ostalim nacрта prijedloga zakona, i upravne prakse u njihovim zemljama s Europskim standardima ljudskih prava. Oni potječu iz

Konvencije, ali i sudske prakse Suda u Strasbourgu, kao i rada drugih tijela Vijeća Europe. U priručniku su, kao inspirativni, navedeni primjeri najboljih praksi europskih parlamenata.

www.assembly.coe.int

Dokument je financiran sredstvima Zajedničkog programa Europske unije i Vijeća Europe.

Stavovi navedeni u brošuri ne odražavaju zvanični stav Europske unije ili Vijeća Europe.



Vijeće Europe vodeća je europska organizacija za zaštitu i ostvarenje ljudskih prava. Sastoji se od 47 država članica, među ostalim od svih država članica Europske unije. Parlamentarna skupština, sastavljena od zastupnika iz 47 nacionalnih parlamenata, osigurava forum za vođenje rasprava i podnošenje prijedloga o europskim socijalnim i političkim pitanjima. Mnoge konvencije Vijeća Europe potječu iz Skupštine, među ostalim Europska konvencija o ljudskim pravima. Sve države članice Vijeća Europe potpisale su Europsku konvenciju o ljudskim pravima, ugovor kojim se štite ljudska prava, demokracija i vladavina prava. Europski sud za ljudska prava nadzire provedbu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Države članice Europske unije odlučile su povezati svoje znanje i iskustvo, resurse i sudbine. Zajedno, stvorile su područje stabilnosti, demokracije i održivog razvoja i pri tome sačuvala kulturnu raznolikost, toleranciju i slobode pojedinca. Europska unija predana je u svojoj namjeri da podijeli svoja postignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima izvan njezinih granica.

www.europa.eu

Prijevod je sufinancirala
Europska unija

