

Националните парламенти како гаранти на човековите права во Европа



Прирачник
за пратениците

Превод кофинансиран од
Европската Унија



Националните парламенти како гаранти на човековите права во Европа

Прирачник за пратениците

Документот го изготвија д-р Алис Доналд

[Alice Donald]

и г-а Ен-Кетрин Спек [Anne-Katrin Speck],

од Универзитетот Мидлсекс, Лондон

(Обединето Кралство), во соработка

со Секретаријатот на Комитетот за правни

прашања и човекови права

на Парламентарното собрание

на Советот на Европа

Француско издание:

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

Овој превод беше изработен со финансиска поддршка од Европската Унија и Советот на Европа. Овде изнесените ставови на никаков начин не може да се сметаат дека го одразуваат официјалното гледиште на која било од страните.

© Совет на Европа, септември 2018, преведено во декември 2019. Сите права се задржани. Правата на користење ги има Европската Унија под одредени услови. Ниту еден дел од публикацијата не смее да се преведува, репродуцира или пренесува, во кој било облик или со кое било средство, електронско (ЦД-ром, Интернет, итн.) или механичко, вклучително и фотокопирање, снимање или каков било систем за складирање или повлекување на податоци, без претходно писмено одобрение од Директоратот за комуникации (F-67075 Стразбург Цедекс или publishing@coe.int). Сета друга преписка во однос на овој документ треба да се упати до Секретаријатот на Парламентарното собрание.

Корица и ликовно обликување:
Одделение за изработка на документи и публикации (СПДП), Совет на Европа

Фотографии: © Совет на Европа

Печатено во Советот на Европа.

Овој превод е изработен со помош на средствата од проектот „Соработката на ПССЕ со парламентарните собранија во насока на законодавни подобрувања“ од Хоризонталниот инструмент II, кој го финансираат Европската Унија и Советот на Европа, а го спроведува Советот на Европа.

Содржина

ПРЕДГОВОР	7
СКРАТЕНИЦИ	9
ПОИМНИК НА КЛУЧНИТЕ ТЕРМИНИ	10
НАКРАТКО ЗА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА	13
Парламентарното собрание на Советот на Европа	14
Комитетот на министри	15
Европската конвенција за човекови права	15
Европскиот суд за човекови права	16
ПОГЛАВЈЕ 1 – КОЈА Е ЦЕЛТА НА ОВОЈ ПРИРАЧНИК?	17
ПОГЛАВЈЕ 2 – КАКВИ ОБВРСКИ ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ИМААТ ПРАТЕНИЦИТЕ?	21
2.1. Сè поголемо признание дека пратениците се гарантни на човековите права	21
2.2. Обврската на пратениците да преземаат позитивни дејства	25
ПОГЛАВЈЕ 3 – ШТО ТРЕБА ДА НАПРАВАТ ПРАТЕНИЦИТЕ ЗА ДА ГИ ИСПОЛНАТ СВОИТЕ ОБВРСКИ ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА?	27
3.1. Функциите за човекови права на пратениците	28
3.2. Како извршната власт треба да им овозможи на пратениците да ги извршуваат своите функции за човековите права?	37
3.3. Како споделената одговорност за човековите права да стане реалност	43
ПОГЛАВЈЕ 4 – КАКО ТРЕБА ДА СЕ ОРГАНИЗИРААТ ПРАТЕНИЦИТЕ СЕБЕСИ ЗА ДА ГИ ИСПОЛНАТ СВОИТЕ ОБВРСКИ ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА?	47
4.1. Различни начини на организирање на парламентарната работа за човековите права	49
4.2. Поддршка за сите пратеници да станат гарантни на човековите права	54
ПОГЛАВЈЕ 5 – КАКО МОЖЕ ПРАТЕНИЦИТЕ ДА НАПРАВАТ СТРУКТУРИТЕ ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ДА РАБОТАТ ЕФЕКТИВНО?	59
5.1. Статус и делокруг	60
5.2. Членство	61
5.3. Овластувања	62

5.4. Работни практики	63
5.5. Градење на надворешни односи	64
5.6. Обука и техничка помош	67
5.7. Оцена на ефективноста на одборот за човековите права	67
ПОГЛАВЈЕ 6 – КАКО МОЖЕ ПРАТЕНИЦИТЕ ДА СОРАБОТУВААТ ПОБЛИСКУ СО СОВЕТОТ НА ЕВРОПА?	71
6.1. Посебната улога и одговорност на делегатите на Парламентарното собрание	72
6.2. Како можат сите пратеници да изградат поблиски односи со Советот на Европа	75
6.3. Заслужено уважување од Европскиот суд за човекови права: како судот ги почитува добрите парламентарни практики	83
ЗАКЛУЧОК	87
ДОДАТОК 1 – СПИСОК НА ПРОВЕРКИ ЗА ПРАТЕНИЦИТЕ	89
ДОДАТОК 2 – РЕЗОЛУЦИЈАТА 1823 НА ПССЕ (2011)	93
ДОДАТОК 3 – ДОПОЛНИТЕЛНА ЛИТЕРАТУРА И РЕСУРСИ	96



Системот воспоставен согласно Европската конвенција за човековите права денеска е изложен на бројни суверенистички напади, при што некои беа искажани токму од членките основачи на нашата Организација. Но, какви и да се предизвиците – дали станува збор само за недоверба, или обид да се ограничи делокругот, или дури и да се укине примената на Конвенцијата – ние мора да одговориме цврсто, но, воедно и конструктивно, со цел заедно да изнајдеме решение.

Со нападите врз Советот на Европа и нејзините темелни инструменти – Конвенцијата и Судот – всушност нејзините граѓани се тие што се нападнати, што ги ослабува нивните права и нивната заштита во односите со државата.

Парламентарното собрание и сите негови пратеници се должни да го бранат нашиот систем на Конвенцијата за човековите права и јасно да го наметнат својот авторитет, во интерес на 830-те милиони граѓани на Европа.

Лилијан Мори Паские [Liliane Maury Pasquier]

Претседателка на Парламентарното собрание
на Советот на Европа
јуни 2018 година





Предговор

Парламентот е сржта на претставничката демократија, независно од подробностите на различните системи на управување: парламентарни, претседателски и полупретседателски системи, од кои сите се среќаваат меѓу земјите членки на Советот на Европа. Ова е причината зошто Парламентарното собрание (ПССЕ) е сржта на институционалната рамка на Советот на Европа. Европскиот суд за човековите права (Судот) и зајакната улога на ПССЕ се најинтересните специфичности на Советот на Европа во споредба со другите регионални организации, и му даваат додадена вредност.

Но, националните парламенти мора активно да соработуваат за ПССЕ да може ефективно да ја одигра својата улога во трите столба на кои почива Советот на Европа: демократијата, човековите права и владеењето на правото. Освен тоа, самото постоење и работење на некој парламент не го прават системот на управување демократски, доколку не се обезбедат целосната заштита на човековите права и почитувањето на владеењето на правото, како што јасно и практично се кодифицирани од страна на Европската комисија за демократија преку правото (Венецијанската комисија) во најновиот Список на проверки за владеењето на правото.

На чувствителното поле на човековите права, секој национален парламент делува првенствено како законодавец. Затоа, секогаш постои ризикот дека националниот парламент може да повреди некое право или да допушти, преку националните закони, несоодветна заштита во однос на меѓународните стандарди, особено оние што произлегуваат од Европската конвенција за човековите права (Конвенцијата) и судската пракса на Судот. Основната задача на секој национален парламент, според тоа, е да се погрижи за усогласување на националното законодавство со Конвенцијата и судската пракса на Судот. Националните парламенти, секако, ја имаат суштинската обврска активно да придонесуваат за сообразноста на нивните држави со одлуките на Судот што ги засегаат, а во поширока смисла и со *res judicata* на одлуките на Судот.

Освен тоа, националните парламенти не смеат само да делуваат како контролори што надзираат во колкава мера извршната власт ги почитува човековите права, туку мора да вршат и постојан парламентарен надзор на ова поле, нагласувајќи ги сите проблеми, вршејќи институционален притисок за нивно разрешување и преземајќи ги потребните законодавни иницијативи. Доколку националниот парламент учествува во процесот на избирање на членовите на националните врховни и уставни судови, заштитата на човековите права очигледно е темелниот критериум за именувањето, и мора да се обезбеди апсолутно почитување на начелото на поделба на власта.

Законодавните и надзорните функции на националните парламенти им овозможуваат да бидат гаранти на човековите права, кои делуваат преку организациските структури (одбори, задолженија и др.) предвидени со националните уставни и со законите што го уредуваат парламентот. Од суштинска важност е националните парламенти и сите нивни пратеници да бидат будни и активно вклучени.

ПССЕ се фокусира на ова прашање така што усвои меродавни резолуции и за севкупните цели на Советот на Европа и за спроведувањето на пресудите на Судот.

Овој Прирачник за пратениците, кој го подготвија д-р Алис Доналд [*Alice Donald*] и г-а Ен-Кетрин Спек [*Anne-Katrin Speck*] од Универзитетот Мидлсекс во Лондон, во соработка со Секретаријатот на Комитетот за правни прашања и човекови права на ПССЕ, ни дава одличен приказ на институционалната рамка – како на ниво на Советот на Европа така и на националните нивоа – во чии рамки делуваат националните парламенти кога ги заштитуваат човековите права, а особено кога ги применуваат стандардите од Конвенцијата, и кога ги спроведуваат пресудите на Судот и го обезбедуваат придржувањето до толкувачките начела на судската пракса. Меродавните резолуции на ПССЕ ги одразуваат интересните парламентарни практики на земјите членки, кои може да послужат како извор на инспирација и за националните парламенти. Овој корисен прирачник не е наменет само за пратениците на ПССЕ, туку и за пратениците на сите национални парламенти од земјите членки на Советот на Европа.

На крајот на краиштата, најголемата можна будност во однос на човековите права мора да предничи пред прашањата за надлежност и процедури; будноста на граѓаните, на невладините организации и, секако, на пратениците кои ги претставуваат своите сограѓани.

Евангелос Венизелос [Evangelos Venizelos]
Известувач на ПССЕ за спроведувањето на пресудите
на Европскиот суд за човекови права

Скратеници

КМ	Комитетот на министри
НВО	невладини организации
НИЧП	националните институции за човекови права
ПССЕ	Парламентарното собрание на Советот на Европа
ПОПП	Парламентарен оддел за проектна поддршка (во рамките на Секретаријатот на Парламентарното собрание)
ОН	Обединети нации

Поимник на клучните термини

Акциски план и акциски извештај

Акцискиот план ги објаснува чекорите кои државата има намера да ги преземе за да ги спроведе пресудите на Европскиот суд за човекови права (Судот). Акцискиот извештај ги опишува мерките кои државата ги презела за да ги спроведе пресудите и/или објаснува зошто државата смета дека не се потребни никакви мерки или не се потребни дополнителни мерки. Акциските планови и акциските извештаи му се доставуваат на Комитетот на министри (КМ).

Извршување

Поим кој се однесува на спроведување на пресудата, односно пресудата е „извршена“ ако тужената држава ги презела сите потребни мерки за усогласување со таа пресуда. Надзор врз постапката на извршување врши Одборот на министри.

Владин агент

Овој назив начелно ѝ се дава на онаа служба во рамките на владата која ја застапува државата пред Европскиот суд за човекови права, а која често пати, исто така, го координира извршувањето на пресудите на домашно ниво.

Поединечни и општи мерки

По негативната пресуда на Судот, може да биде потребно да се преземат поединечни мерки со кои ќе се обезбеди прекинување на повредата и ставање на оштетената страна, колку што е тоа возможно, во истата положба која тој или таа ја уживале пред да настане повредата на Европската конвенција за човекови права (Конвенцијата). Можно е да биде потребно да се усвојат и општи мерки со

цел да се спречат нови повреди или да им се стави крај на постојаните повреди, особено (иако не и исклучиво) кога повредата произлегува од структурни или системски проблеми со законот или политиката.

Интерпарламентарна унија (ИПУ)

Меѓународна организација на парламентите, основана 1889 година, со цел поттикнување на меѓупарламентарната координација и размената на знаења и искуства меѓу пратениците од сите земји. Унапредувањето и заштитата на човековите права се едни од клучните цели на ИПУ.

Сила на толкување (или *res interpretata*)

Иако пресудите на Судот се правно обврзувачки само за одговорната држава, за членовите 1, 19 и 32 од Европската конвенција за човекови права се толкува дека им налага на државите во предвид да ја земат севкупната судска пракса на Судот, вклучително и начелата изградени со пресудите и одлуките против другите држави.

Поле на слободна процена [*маргина на уважување*]

Степенот на дискреција кој Судот, кога разгледува одреден предмет, го допушта кога државните органи проценуваат како да ги извршат своите обврски за човековите права согласно Конвенцијата. Државите располагаат со поле на слободна процена и кога ги утврдуваат, под надзор на Комитетот на министри, мерките што треба да се преземат за да се поправи повредата констатирана од страна на Судот.

Негативни и позитивни обврски

Негативната обврска им налага на државите да се воздржат од мешањето во правата на поединецот без оправдување, односно, државата мора да се воздржи да не направи нешто. Позитивната обврска им налага на државите да преземат конкретни превентивни или заштитни мерки за да се обезбедат правата од Конвенцијата, дури и кога повредата можела да биде сторена или била сторена од страна на физичко или правно лице, а не од државен орган.

Владеене на правото

Европската комисија за демократија преку правото (Венецијанската комисија) утврди дека суштинските елементи на владеенето на правото се: (i) законитост, вклучувајќи го и транспарентниот, одговорниот и демократскиот процес на до-

несување на законите; (ii) правна извесност; (iii) забрана за произволност; (iv) пристап до правдата пред независни и непристрасни судови, вклучително и судско преиспитување на управните акти; (v) почитување на човековите права; и (vi) недискриминација и еднаквост пред законот.

Држави потписнички

Држави кои ратификувале некој меѓународен договор, на пример, Европската конвенција за човекови права.

Супсидијарност

Во контекст на Конвенцијата, начелото дека државните органи (владите, парламентите и судовите) ја имаат првенствената одговорност секому што се наоѓа во нивна јурисдикција да му ги обезбедат правата и слободите од Конвенцијата, како и да обезбедат ефективен правен лек кога ќе дојде до повреда на таквите права.

Надзор врз извршувањето на пресудите

По пресудата на Судот со која се констатира една или повеќе повреди на Конвенцијата, Комитетот на министри ги надзира мерките што одговорната држава ги презема за да ја изврши пресудата.



Накратко за Советот на Европа

Советот на Европа брои 47 земји членки, покривајќи го буквално целиот континент Европа. Основан по Втората светска војна во намера да се создаде „поблиско заедништво помеѓу сите земји истомисленички во Европа“ со цел да се загарантираат и остварат „идеалите и начелата што се во нивно заедничко наследство и кои го олеснуваат нивниот економски и социјален напредок“, Советот настојува да ги запази и развива заедничките демократски и правни начела засновани на Европската конвенција за човекови права (Конвенцијата) и бројните други договори што се преговараат и усвојуваат во институционалната рамка на Организацијата

1. Статут на Советот на Европа, 5 мај 1949 г., ETS. No. 1.

Парламентарното собрание на Советот на Европа

Основано во 1949 година – како иновативен форум во времето кога супранационалните системи беа сè уште во својот зародиш – Парламентарното собрание на Советот на Европа (ПССЕ, Собранието) е еден од двата статуторни органи на Советот на Европа и делува како негово тело за промислување. Собранието се состои од 648 пратеници (324 претставници и исто толку заменици) од парламентите на 47-те земји членки на Советот на Европа. Работата на Собранието се подготвува во деветте постојани комитети, а најголемото мнозинство пратеници припаѓаат на една од шесте политички групи. Пратениците на Собранието заседаваат четири пати годишно на пленарни заседанија во Стразбур за да разговараат за актуелните теми и да побараат од европските влади да преземат иницијативи и повратно да достават извештаи. Овие пратеници зборуваат во името на 800-те милиони Европејци што ги избрале.

Со својата основна цел „поттикнување на расправи за новите и актуелни европски прашања, утврдување на трендовите и најдобрите практики и поставување репери и стандарди“² Парламентарното собрание стана клучниот „чувар на човековите права“, кој го промовира владеењето на правото и ги брани човековите права ширум Европа. Неговиот единствен модел на дијалог помогна во градењето на консензус, смирувањето на политичките судири, и штитењето и унапредувањето на нашите заеднички европски вредности. Освен тоа, Собранието ги избира, меѓу другото, судиите на Европскиот суд за човекови права (Судот) и Комесарот за човековите права, како и Генералниот секретар и Заменикот генерален секретар на Советот на Европа.

Некои од постигнувањата на Парламентарното собрание

Во своите близу 70 години постоење, Собранието значително придонесе за преобразување на Европа во „зона без смртна казна“, така што укинувањето на смртната казна го постави како услов за пристапување. Собранието им помогна на поранешните комунистички земји во нивниот демократски премин, и неуморно работеше врз разоткривање на повредите на човековите права во Европа каде и да се случуваат. Неговото одлучувачко влијание врз пејзажот на човековите права во Европа се протега наназад до 1949 година, кога ПССЕ (кога се нарекуваше „Консултативно собрание на Советот на Европа“) усвои нацрт-конвенција за колективно гарантирање на човековите права и темелните слободи, што беше претходница на Конвенцијата.²

2. Council of Europe, „Members' handbook, Parliamentary Assembly of the Council of Europe“, јануари 2015 година, с. 8.

Неодамна, извештајот на ПССЕ за незаконската трговијата со човечки органи кулминираше со усвојување на Конвенцијата на Советот на Европа против трговијата со човечки органи (CETS No. 216), која, штом влезе во сила, ќе биде првиот правно обврзувачки меѓународен инструмент на ова поле. Освен тоа, истрагите на Собранието, предводени од сенаторот Дик Марти [Dick Marty] од Швајцарија, ја разоткрија глобалната „пајаква мрежа“ на незаконско притворање и противзаконски тајни меѓудржавни трансфери на притворениците во Европа од страна на Централната разузнавачка агенција на САД (ЦИА), со што го расветли ова темно поглавје од европската историја и се погрижи европските влади никогаш повеќе да не бидат соучесници во измачување.

Комитетот на министри

Комитетот на министри (КМ) е статутарното тело на Советот на Европа за одлучување. Се состои од министрите за надворешни работи на земјите членки. Комитетот се состанува на министерско ниво еднаш годишно, а неделно на ниво на замениците на министрите (постојани претставници во Советот на Европа). Согласно Конвенцијата, КМ е телото со првенствена одговорност за надзор на извршувањето на пресудите. За таа цел, замениците на министрите држат т.н. состаноци за човекови права (ДХ) четири пати годишно.

Европската конвенција за човековите права

Конвенцијата за заштита на човековите права и темелните слободи, или Европската конвенција за човекови права (Конвенцијата), е меѓународен договор според кој договорните земји си земаат за обврска да ги обезбедат темелните граѓански и политички права секому што се наоѓа во нивна јурисдикција. Конвенцијата, којашто беше потпишана на 4 ноември 1950 година во Рим, влезе во сила 1953 година. Во правата и слободите загарантирани со Конвенцијата и нејзините протоколи спаѓаат правото на живот, правото на правично судење, правото на почитување на приватниот и семејниот живот, слободата на изразување, слободата на мислата, совеста и вероисповедта и заштитата на имотот. Со Конвенцијата особено се забрануваат измачувањето и нечовечкото или понижувачко постапување или казнување, принудната работа, произволното и противзаконско притворање, како и дискриминација во уживањето на правата и слободите загарантирани со Конвенцијата.

Европскиот суд за човековите права

Како меѓународен суд основан 1959 година со седиште во Стразбур, Франција, Европскиот суд за човекови права (Судот) одлучува по поединечните и државните жалби во кои се наведува повредување на правата предвидени со Европската конвенција за човекови права и нејзините протоколи. Од 1998 година заседава како постојан суд со полно работно време на кој лицата може директно да му се обратат. Судот се состои од 47 професионални судии на полно работно време, избрани од Парламентарното собрание, со мандат од девет години без право на реизбор.

Дејството на пресудите на Стразбуршкиот суд во националниот систем

Судот одлучува по поединечни и државни жалби во кои се наведува повредување на правата предвидени со Конвенцијата. За речиси педесет години, Судот има донесено над 10.000 пресуди. Иако пресудите се правно обврзувачки само за странките во постапката, сите земји членки треба да ја земаат во предвид судската пракса на Судот против другите земји.

Пресудите на Судот се „во суштина, деклараторни по природа“, што значи дека Судот обично не пропишува какво дејство треба да преземе одговорната држава за констатираната повреда. Имено, Судот не може да ги избрише националните закони и политики за кои констатирал дека се неспови со Конвенцијата, па ѝ препушта на државата да одлучи како да ѝ даде дејство на пресудата, под надзор од Комитетот на министри, по пат на поединечни и/или општи мерки. Пресудите на Стразбуршкиот суд ги наведоа државите да ги изменат своите закони, како и управните и судските практики во голем број области.³

3. За избрани примери за тоа како Конвенцијата и судската пракса на Судот биле во полза на лицата ширум (и вон) Европа, видете во Council of Europe (2016). Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples, Strasbourg, Council of Europe Publishing (исто така достапно како информативен документ на Комитетот за правни прашања и човекови права, [Doc. AS/Jur/Inf \(2016\) 04](#), 8 јануари 2016 г.).



Поглавје 1

Која е целта на овој прирачник?

Целта на овој прирачник е да се подигне свеста за должностите и можностите што им се нудат на пратениците од земјите членки на Советот на Европа да ги заштитат и остварат човековите права како дел од нивната посветеност кон вредностите на демократијата, човековите права и владеење на правото.

Парламентарното собрание на Советот на Европа упорно нагласуваше⁴ дека, согласно начелото на супсидијарност, земјите членки се пред сè и над сè одговорни за ефективното спроведување на меѓународните норми за човековите права коишто доброволно ги потпишале, а особено оние што се вградени во Европската конвенција за човековите права, и дека за таа цел треба да соработуваат со Советот на Европа.

Во својата Резолуција 1787 (2011), Собранието, по предлогот на Комитетот за правни прашања и човекови права, отиде до таму што нагласи дека доколку националните парламенти не преземат повеќе проактивна улога во спроведувањето на стандардите од Конвенцијата и пресудите на Европскиот суд за човекови права, клучната улога на Конвенцијата, нејзиниот надзорен механизам и Советот на Европа во целина, во однос на гарантирањето на ефективната заштита на човековите права во Европа, најверојатно ќе се доведе во опасност.

4. Видете, особено, [Resolution 1823 \(2011\)](#), "National parliaments: guarantors of human rights in Europe", поместено во Додаток 2 кон овој прирачник.

Обврската за заштита и остварување на човековите права почива врз сите гранки на власта, било да е извршна, судска или законодавна. Националните парламенти се наоѓаат во особено поволна положба да ја исполнат оваа заедничка одговорност поради нивните три првенствени улоги, имено, претставничката, законодавната и надзорната.

Како избрани претставници, пратениците уживаат посебен демократски легитимитет. Како главна претставничка институција на државата, парламентите можат и требаат да го искористат својот демократски легитимитет за поттикнување на една сеприсутна култура на почитување на човековите права во рамките на демократијата поткрепена со владеењето на правото. Ова е особено важно таму каде што не постои консензус околу правата. Во сите држави е можно да дојде до разумно несогласување околу делокругот на одредени права, како да се постави рамнотежата меѓу правата на поединецот и правата на поширокото општество, и за оправданоста на мешањето на државата во човечките права. Таквата расправа е легитимна. Но, секогаш мора да се одвива во рамките на почитувањето на обврските што државата ги има за човековите права согласно и националното и меѓународното право – и, најважно, почитувањето на националните, регионалните и меѓународните тела што постојат за набљудување на исполнувањето на овие обврски од страна на државите.

Како законодавци, пратениците може да се погрижат за преземањето мерки за спречување на повредите, како и за достапноста на ефективните правни лекови на домашно ниво за наводните повреди на човековите права. Може да биде потребно и парламентите да донесат закони за да им дадат дејство на негативните пресуди на Судот, или на одлуките на другите меѓународни тела за човекови права, особено кога се разоткриваат структурни или системски проблеми, и за истото да одвојат соодветен буџет.

Друга функција на парламентите е да ја надзира извршната власт; во контекст на Советот на Европа, парламентите може и треба да ги притиснат извршните тела да го оправдаат своето делување или неделување за да го обезбедат придржувањето до Конвенцијата, вклучително и до пресудите на Судот.

Извршувајќи ги своите претставнички, законодавни и надзорни функции на национално ниво, пратениците придонесуваат за зајакнување како на ефективността така и на воочената легитимност на системот за заштита на човековите права од Европската конвенција, чијшто витален дел е се.

Па сепак, заштитата и остварувањето на човековите права не претставува само обврска на парламентите во земјите членки на Советот на Европа; станува збор и за давање можности. Со толкувањето, применувањето и набљудувањето на

човековите права во своите национални контексти, пратениците придонесуваат за развој и заедничко разбирање на стандардите за човековите права ширум целиот европски континент. Како што ќе биде објаснето во 6.3., кога националните закони се обликуваат според добро информираното и добронамерното промислување на нивните импликации по човековите права, поголема е веројатноста во иднина да не дојде до потребата истите да се преиспитуваат дали се споиви со стандардите за човековите права; во таа смисла, парламентите може да „заслужат“ уважување од регионалните и меѓународните тела за човековите права така што совесно ќе си ги обавуваат своите задолженија за човековите права. Освен тоа, системите за заштита на човековите права, како што е Конвенцијата, делуваат како коректив на грешките и неправдите до кои може да дојде дури и во демократиите што добро функционираат; со тоа, тие ја зајакнуваат, а не ја подриваат јавната верба и доверба во демократичноста на националните органи што ги носат одлуките.

Овој прирачник ќе ги оспособи пратениците од земјите членки на Советот на Европа да ги исполнат своите обврски и да ги искористат можностите наведени погоре. На едно место се збрани искуствените сознанијата на парламентите, како од постарите така и од поновите земји членки, за тоа како да ги развијат и одржат ефективните институционални устројства за заштита и остварување на човековите права. Особено, се разгледуваат структурите, функциите и работните методи кои им овозможуваат на парламентите на најефективен начин да ја проверат споивоста на своите нацрт-закони со стандардите од Конвенцијата и да го набљудуваат спроведувањето на пресудите од Стразбуршкиот суд.

Постои толку многу неискористен потенцијал за парламентите да станат гаранти на човековите права во Европа. Овој прирачник ќе ги поддржи пратениците да го отклучат тој свој потенцијал, и на тој начин да изградат општества посветени на и способни за спазување на вредностите на човековите права, демократијата и владеењето на правото..



Поглавје 2

Какви обврски за човековите права имаат пратениците?

Парламентарната ангажираност за прашањата поврзани со човековите права, кога е со добра намера, го поттикнува унапредувањето и остварувањето на човековите права. Во ова поглавје се дадени докази за сè поголемото признание на оваа премиса (2.1.), пред да се премине на разгледување на трите димензии на обврските за човековите права (2.2.).

2.1. Сè поголемо признание дека пратениците се гаранти на човековите права

” Парламентите играат стожерна улога во иднината на Судот...

Вашата улога како законодавци е витална.

Сер Николас Браца [Nicolas Bratza], поранешен Претседател на Европскиот суд за човекови права.⁵

Согласно член 1 од Европската конвенција за човекови права, државите потписнички си земаат за обврска секому што се наоѓа во нивна јурисдикција да му ги обезбедат правата и слободите вградени во Конвенцијата. Со ратификувањето на Конвенцијата и нејзините протоколи, државите ја покажуваат својата заложба да поведат сметка нивните домашни закони и практики да станат споиви со Конвенцијата, и секому што верува дека му биле повредени правата од Конвенцијата да му се овозможи ефективен правен лек. Кога зборуваме за должноста на „државата“ да ги почитува и унапредува човековите права, важно е да се нагласи дека „државата“ не претставува унитарен и монолитен субјект – туку е составена од различни играчи и институции, кои, преку своите соодветни овластувања и содејства, одредуваат дали, и во колкава мера ќе се запазат меѓународните стандарди за човековите права. Парламентот е една од тие институции и сè повеќе се признава – во и надвор од Европа – дека парламентите имаат должност,

5. Sir Nicolas Bratza, “Future of the European Court of Human Rights – role of national parliaments”, European Conference of Presidents of Parliament, 20-21 септември 2012 г., Proceedings/Actes, c. 12.

подеднакво како и извршната и судската власт, да се погрижат државата да се придржува до своите обврски за човековите права.

Во изминатите години дојде до здружено поттурнување на пратениците подобро да си го искористат својот потенцијал и да станат гаранти на човековите права во своите домашни контексти. Бројните тела на Советот на Европа ја нагласија заедничката одговорност на пратениците да го поттикнат спроведувањето на Конвенцијата – при што „спроведувањето“ се подразбира како широк поим кој го опфаќа не само ефективното извршување на негативните пресуди што ќе ѝ се упатат на државата, туку и цела низа мерки (вклучувајќи ги и законодавните, судските, управните, извршните и други) за цврсто да се вградат стандардите од Конвенцијата во домашниот правен поредок и во одлуките што се носат на политичко ниво.

Еден начин за обезбедување на сообразноста со Конвенцијата е државите проактивно да ја интегрираат севкупната судска пракса на Европскиот суд за човекови права во своето домашно право, така што ќе ги земат предвид начелата изградени од Судот, дури и во случаите против другите држави. Иако судските пресуди се правно обврзувачки само помеѓу странките во конкретниот случај, државите можат, но и требаат уште на самиот почеток да ја избегнат појавата на повредување на човековите права така што проактивно ќе ги исправат ситуациите слични на оние за кои судот констатирал дека се спротивни на Конвенцијата во случаите што се воделе против други држави. Со извлекување на поуки од ситуациите кога другите држави ја прекршуваат Конвенцијата, а со тоа и со спазување на силата на толкувањето (*res interpretata*) на судската пракса на Судот, државите можат да ги предупредат негативните пресуди на Стразбур против нив.⁶

Во рамките на Советот на Европа, најгласно е Парламентарното собрание – на пример, со Резолуцијата 1823 (2011) – во повикувањето на пратениците да си ги исполнат своите обврски за унапредување на остварувањето на човековите права.

6. Видете, на пример, во Interlaken Declaration, High-level conference: “The future of the European Court of Human Rights”, 19 февруари 2010, т. В., ст. 4.с); “Strengthening subsidiarity: integrating the Strasbourg Court’s case law into national law and judicial practice”, прилог на Комитетот за правни прашања и човекови права на Парламентарното собрание на Советот на Европа кон Конференцијата за начелото на супсидијарност, Скопје, 1-2 октомври 2010 г., [Doc. AS/Jur/Inf \(2010\) 04](#); Steering Committee for Human Rights (CDDH), “Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights” (усвоено на 1246. состанок на замениците министри, 3 февруари 2016 г.), [Doc. CM\(2015\)176-add1final](#), ст. 37-39.

” Уставната рамка, која ја содржи Европската конвенција за човекови права, никогаш не смее да се земе здраво за готово. Пратениците имаат огромна одговорност.

Ан Брасор [Anne Brasseur], поранешна Претседателка на Парламентарното собрание на Советот на Европа⁷

” Собранието бара од националните парламенти да го искористат својот потенцијал за да го надзираат спроведувањето на стандардите од Конвенцијата, вклучително и по пат на набљудување на извршување на пресудите на Судот на национално ниво. Собранието ги повторува своите повици... дека оние земји членки кои сè уште не постапиле така, треба да осмислат наменски механизми и процедури за испитување дали законодавството им е споиво со стандардите од Конвенцијата, и за обезбедување на ефективен надзор врз спроведувањето на пресудите на Судот *Резолуција 2055 на ПССЕ (2015)*

Барањата на Собранието за подинамична улога на парламентите во заштита и остварувањето на човековите права одекнаа и меѓу другите тела на Советот на Европа, имено, кај Комесарот за човековите права и кај Судот.

” Ќе продолжам да се обидувам да им помогнам на владите да исковаат политики што ќе бидат повеќе сообразни со човековите права, да ги поддржувам бранителите на човековите права и националните структури за човековите права, како и да ја подигам свеста за прашањата за човековите права, а за тоа ми е потребна Вашата помош: потребна ми е помошта на пратениците да ја рашират пораката за човековите права и да изнајдат решенија за соработка.

Нилс Мујжникс [Nils Muiznieks], поранешен Комесар за човекови права на Советот на Европа⁸

7. PACE, “59 presidents of parliament to gather for Oslo Summit”, соопштение за медиуми издадено по повод Конференцијата на Претседателите на парламентите од земјите членки на Советот на Европа, како и на соседните земји и земјите набљудувачи, во организација на Парламентот на Норвешка (Storting) во Осло на 11 и 12 септември 2014 г.

8. PACE, “2016 Ordinary session (second part), verbatim record, eleventh sitting, Monday 18 April 2016 at 3.00 p.m.”, *Doc. AS (2016) CR 11*.

” Преку донесување на законите, националните парламенти ја имаат клучната одговорност за заштитата на човековите права во своите национални контексти. Единствената улога која Конвенцијата формално им ја дава на националните парламенти е индиректна, преку надлежноста на Парламентарното собрание, составено од делегациите на националните пратеници, да избира судии во Судот. Сепак, националните парламенти имаат и друга важна улога што треба да ја одиграат во системот, како што е проверка на споивоста на владините мерки со стандардите од Конвенцијата и нивната сè поголема вклученост во извршувањето на пресудите на Судот.

Управен одбор за човекови права (ЦДДХ)⁹

Освен тоа, на две конференции на високо ниво, европските влади ја признаа потребата извршните тела да го олеснат овој аспект на работата на парламенти-те, како што е прикажано во Брајтонската декларација од април 2012 година, и, особено, во Бриселската декларација од март 2015 година.

ОН повикуваат на поголема парламентарна вклученост во прашањата за човековите права

На ниво на Обединетите нации (ОН), и Генералното собрание и некои од телата што го набљудуваат спроведувањето на договорите за човековите права на ОН (познати и како договорни тела за набљудување), ја нагласија важноста од демократизирање на владеењето на правото и човековите права преку зајакнување на улогата на избраните политичари.

Советот за човековите права на ОН во 2015 година упати на клучната улога што парламентите ја играат во, меѓу другото, преточување на меѓународните заложби во националните политики и закони, а со тоа и во придонесот за исполнувањето, од страна на секоја земја членка на Обединетите нации, на нејзините обврски и заложби за човековите права и зајакнување на владеењето на правото.¹⁰

9. CDDH, “Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights” (фуснота 6), ст. 52.

10. UN Human Rights Council, “Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review”, A/HRC/30/L.23, 29 септември 2015.

На сличен начин, Комитетот за елиминирање на сите облици на дискриминација врз жените нагласи дека:

„Парламентот, како орган што го претставува населението во целина, ја одразува разновидноста на мислењата и интересите во земјата по пат на својот привилегиран пристап до целото население. Како такви, пратениците може да станат клучните играчи во подигањето на свеста за Конвенцијата [за елиминација на сите облици на дискриминација врз жените] и нејзините протоколи кај населението општо, и кај жените посебно.“¹¹

2.2. Обврската на пратениците да преземаат позитивни дејства

Современото меѓународно право препознава дека одговорноста на државите – вклучително и на парламентите – да ги запазат и спроведуваат меѓународните човекови права содржи три димензии:

- ▶ обврската за почитување значи дека државите мора да се воздржат од мешањето во или ускратувањето на уживањето на човековите права;
- ▶ обврската за заштитување налага државите да ги штитат поединците и групите од злоупотребата на човековите права од страна на субјектите кои не се самата држава;
- ▶ обврската за исполнување значи дека државите мора да преземат позитивни дејствија за да го олеснат уживањето на основните човекови права.

Обврската за почитување главно подразбира негативни обврски, оти бара од државите да не се мешаат во правата на поединците без некое оправдание, односно, државата мора да се воздржи да не делува на одреден начин. Обратно, позитивната обврска – содржана во обврските за заштитување и исполнување – им налага на државите да преземат одредени превентивни и заштитни дејствија за да ги обезбедат правата од Конвенцијата. Речиси секое право вградено во Конвенцијата може да произведе одредени позитивни обврски.

Државите мора да усвојат мерки за гарантирање на ефективното уживање на правата од страна на поединците, дури и кога повредата можела да биде сторена или била сторена од страна на физичко или правно лице, а не од државен орган. За

11. За повеќе информации, видете UN General Assembly, “Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women”, A/65/38, Annex VI, Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its relationship with parliamentarians, c.143.

ова често пати ќе бидат потребни законодавни (на пример, донесување на закони за криминализирање на убиство и измачување), управни (на пример, воведување на еколошки прописи заради заштита на луѓето од сериозно загадување) и процесни дејства (имено, ефективна истрага на повредите на темелните права, и изведување на сторителите на кривичните дела пред лицето на правдата). Сите државни органи треба да ги исполнат овие позитивни обврски – вклучително и парламентот.¹²

Со законодавството до зајакнување на заштитата од родово засновано насилство

Со цел своето законодавство да го сообрази со Конвенцијата за спречување и сузбивање на насилството врз жените и семејното насилство на Советот на Европа (CETS No. 210, т.н. „Истанбулска конвенција“), Германија го реформираше својот закон со кој се уредуваат сексуалните кривични дела. Во јули 2016 година, германскиот Бундестаг едногласно го усвои законот со кој се кодифицира она што стана познато како начело дека „не значи не“, со што секој сексуален чин за кој нема да се добие согласност станува казниво кривично дело. Новиот закон беше нашироко фален како значаен чекор напред кон зајакнувањето на заштитата на жените од родово засновано насилство. Германија ја ратификуваше Истанбулска конвенција на 12 октомври 2017 година.

Потребата од создавање на робусна законодавна рамка што ќе им овозможи на сите државни органи да си ги исполнат своите обврски за човековите права ја нагласува важноста од одредување на парламентарните дејства. Со оглед на нивната првенствена улога во законодавството, сите пратеници треба да го придружат својот глас кон оние кои веќе ја препознаа и потенцираа својата должност да станат гарантите на човековите права. Следното поглавје ги истражува алатките и функциите што пратениците ги имаат на располагање, а кои ќе им помогнат да ги исполнат своите обврски за човековите права.

12. За подетална класификација на различните видови позитивни обврски што ги препознал Судот, видете Laurens Lavrysen (2016). Human rights in a positive state: rethinking the relationship between positive and negative obligations under the European Convention on Human Rights, Cambridge, Intersentia.



Поглавје 3

Што треба да направат пратениците за да ги исполнат своите обврски за човековите права?

”Пратениците може да преземат многу поактивна улога во повикувањето на одговорност на своите влади за спроведувањето на пресудите на Судот така што ќе формираат посебни анкетни комисији, ќе одржуваат расправи, ќе одвојуваат средства за мерките за спроведување и ќе предлагаат меродавни закони. *Нилс Мујжњикс [Nils Muižnieks], поранешен Комесар за човекови права на Советот на Европа*¹³

Б идејќи парламентите ја споделуваат со извршната и судската власт обврската да ги штитат и остваруваат човековите права, се поставува прашањето како пратениците треба да си ја исполнат својата одговорност. Ова поглавје ги испитува различните функции за човекови права што ги имаат парламентите во својата улога како законодавци и како главно тело кое ја надзира извршната власт по прашања поврзани со човековите права и владеењето на правото (3.1.). Освен тоа, се разгледува и прашањето што пратениците треба да побараат од извршната власт да направи за тие да може ефективно да си ги исполнат своите законодавни и надзорни улоги (3.2.).

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

Треба да се нагласи дека содржината на ова поглавје е меродавна за сите пратеници, бидејќи сите ја имаат обврската и можноста да ги штитат и остваруваат човековите права, иако, како што ќе се види во Поглавје 4, одредени функции може да му се доделат на одборот или пододборот за човекови права во рамките на парламентот.

3.1. Функциите за човекови права на пратениците

Парламентарното собрание утврди, со својата Резолуција 1823 (2011), низа функции кои пратениците треба да ги вршат како гаранти на човековите права. Тука спаѓаат функции со кои може да се спречат повредите на човековите права, како што се систематски проверки на споивоста на нацрт-законите со стандардите од Конвенцијата, како и функции кои овозможуваат строг надзор над извршните и управните тела во однос на спроведувањето на нормите за човековите права и пресудите на Европскиот суд за човекови права.

Како што нагласи Собранието во Резолуцијата 2178 (2017), со оглед на буџетските импликации на спазувањето на човековите права, клучниот начин на кој на парламентите треба да им се овозможи да ги извршат своите функции за човекови права е да се доделат соодветни ресурси заради усвојување на соодветни мерки за почитување, штитење и исполнување на правата кои државата треба да ги преземе за да ги осигура.

” Пред сè и над сè, [парламентите] се законодавци, што значи дека донесуваат закони со кои се уредува општеството. Тука спаѓа ратификување или овластување на ратификувањето на меѓународните договори и водење грижа нормите изложени во таквите договори да се преточат во националните закони и да се спроведат. Второ, тие го одобруваат буџетот и ги поставуваат националните политички приоритети. Значи, мора да се погрижат да се обезбедат достаточни средства за спроведување на човековите права и мора да водат сметка овие средства соодветно да се користат. Трето, тие го надзираат делувањето на извршната власт и ја држат под лупа, за да се уверат дека владата, управата и другите државни органи се придржуваат до обврските за човековите права. Четврто, пратениците се предводници на јавното мислење и може да придонесат за културата на човековите права во нивните држави.

Христос Пургуридес [Christos Pourgourides], поранешен Известувач на ПССЕ за извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права.¹⁴

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

Темелна проверка на нацрт-законите заради нивна споивост со човековите права

Клучната функција за човековите права на пратениците е да вршат систематско проверување на нацрт-законите за нивната споивост со човековите права. Тоа може да биде проблематична функција, особено кога предлог-законите се објавуваат според брзо минлив распоред кој остава малку време за парламентарните тела за човекови права и да ги промислат импликациите по човековите права и да му поднесат извештај на парламентот за потребните измени. Самиот обем на нацрт-законодавството може да биде проблематичен во однос на ограниченото време и ресурси што им се на располагање на пратениците.

Постојат два главни начина да се ублажат овие проблеми. Прво, пратениците треба да бараат од извршната власт кон секој предлог на закон да прикачат детален меморандум за човековите права, во кој ќе објаснат зошто владата смета дека предлог-законот е споив со човековите права или, пак, ќе ја потенцираат потенцијалната неспоивост. Ова поподробно се разгледува во 3.2.

Второ, пратениците може да изберат да ги приоритизираат за темелна проверка оние предлог-закопи за кои сметаат дека имаат најзначајни импликациите по човековите права и владеењето на правото.

Темелна проверка на законите од страна на Заедничкиот комитет за човекови права во Обединетото Кралство¹⁵

Преку темелното проверување на законите, Заедничкиот комитет за човекови права (ЈЦХР) на Парламентот на Обединетото Кралство има за цел: да ги алармира обата парламентарни Дома за случаите кога се појавува ризик да донесат закон што би бил неспоив со правата од Конвенцијата, или со правата од други меѓународни договори за човековите права на кои [Обединетото Кралство] е потписник, како и да го извести Парламентот за други прашања поврзани со човековите права коишто се покренуваат преку законодавството, вклучувајќи го и прашањето дали законодавството ќе го зајакне унапредувањето и заштитата на човековите права во Обединетото Кралство, или, пак, пропушта прилика за такво нешто.

На својот почеток, ЈЦХР настојуваше темелно да ги проверува сите предлог-закопи заради нивните импликациите по човековите права и споивоста

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

со нив. Но, во 2006 година комитетот одлучи за темелна проверка да ги приоритизира оние предлог-закони за кои постои веројатност да се покренат значајни прашања за човековите права, со цел да ја подобри пристапноста, навременоста и севкупната вредност на својата работа за темелно проверување на законите. Правните советници на ЈЦХР ги испитуваат сите мерки најавени во владината годишна законодавна програма и му советуваат на комитетот за кои од нив постои веројатност да покренат значајни прашања за човековите права, врз основа на следниве првенствени критериуми:

- колку е важно засегнатото право?
 - колку е сериозно мешањето?
 - колку е силно оправдувањето за таквото мешање?
 - колку луѓе најверојатно би биле засегнати?
 - колку се ранливи засегнатите луѓе?
 - во колкава мера се засегнати најзначајните позитивни обврски на државата?
- Членовите на ЈЦХР ги земаат предвид овие совети кога одлучуваат кои предлог-закони темелно ќе ги проверуваат и за кои ќе поднесат извештај до парламентот. Потоа, комитетот ги најавува своите најверојатни приоритети за темелна проверка на законите за одредена седница и упатува повик за доставување докази во однос на тие прашања.

Реагирање по пресудите за човековите права

” Националните парламенти можат и требаат да ги повикаат на одговорност владите за несоодветно или одолговлечено спроведување на пресудите на Стразбуршкиот суд, на пример, така што ќе водат расправи и сослушувања и ќе поставуваат пратенички прашања. Пред сè, тие треба да влијаат врз насоката и приоритетот на законодавните иницијативи и – кога е тоа соодветно – да ги доделат потребните средства за спроведување на стандардите од Конвенцијата.

Ан Брасор [Anne Brasseur], поранешна Претседателка на Парламентарното собрание на Советот на Европа¹⁶

16. Council of Europe, Directorate General of Human Rights and Rule of Law, “Implementation of the European Convention on Human Rights: our shared responsibility”, Конференција на високо ниво организирана во Брисел, Белгија, 26-27 март 2015 г. од страна на Белгиското претседавање со Комитетот на министри на Советот на Европа, поздравно обраќање на Ан Брасор [Anne Brasseur], с. 21-22.

Донесување закони за да им се даде дејство на пресудите за човековите права

Кога причината за повредата на човековите права констатирана од страна на Судот лежи во недостаточен закон, пратениците имаат незаменлива улога да донесат закони со кои ќе се исправи повредата. Ова е особено важно кога проблемот со законот во прашање може да доведе до доставување на поголем број жалби до Судот.

Франција: донесување закони заради декриминализирање на навредувањето на шефот на државата

По Еон против Франција [Eon v. France] (жалба бр. 26118/10, пресуда од 14 март 2013 година), каде што се констатира повредата на слободата на изразување на политички активист, согласно член 10 од Конвенцијата, а по основ на неговото гонење заради навредување на претседателот со тоа што држел сатиричен плакат, францускиот парламент го укина кривичното дело навредување на шефот на државата. Претседателот денеска ја ужива истата заштита од вреѓање и клеветење како и министрите и пратениците. Но, постапка за навреда или клевета може да поведе само засегнатото лице, а не обвинителот.¹⁷

Грција: донесување закони заради правно признавање на истополовите заедници

Во декември 2015 година, грчкиот парламент усвои нов закон за цивилно партнерство, со кој на истополовите двојки им се допушти да стапат во цивилно партнерство, со што на истополовите двојки им се даде законско признавање и проширување на одредени права, како што е правото на наследство. Со овој закон се исправи ситуацијата кога истополовите двојки беа исклучени од делокругот на претходниот закон, со кој се воведо еден облик на регистрирано партнерство, но остана резервиран само за двојките од спротивен пол. Судот заклучи дека таквата одредба има тежина на дискриминација во Валијанатос и други против Грција [GC] [Vallianatos and Others v. Greece [GC]] (жалба бр. 29381/09 и 32684/09, пресуда на Големиот судски совет од 7 ноември 2013 година).¹⁸

17. Видете Council of Europe, Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples (фуснота 3), с. 13 од информативниот документ на ПССЕ.

18. Ibid., с. 17.

Набљудувањето на реакцијата на извршната власт по пресудите

Надзорот врз делувањето на извршната власт – или, пак, неделувањето – по прашања поврзани со човековите права е клучната функција на парламентите. Парламентарното собрание особено побара од пратениците да ги надзираат чекорите што ги преземаат надлежните државни органи околу спроведувањето на негативните пресуди на Судот (Резолуција1823 (2011)).

Некои парламентарни тела за човекови права имаат воведено системски методи за набљудување на реакцијата на извршната власт по пресудите, како што е упатување повик за доставување докази и извештаи до парламентот за соодветноста и навременоста на спроведувањето.

Владите треба да ја олеснат оваа важна функција за човековите права на парламентите така што редовно и навремено ќе споделуваат информации со парламентот – особено, преку (најмалку) еднаш годишно доставување на извештаи од страна на извршната власт до парламентот за реакцијата на владата по пресудите за човековите права, како и преку доставување на акциските планови и акциските извештаи истовремено кога се доставуваат и до Комитетот на министри, како што е прикажано во 3.2.

Набљудување на спроведувањето на пресудите – примерот на Литванија¹⁹

Во Литванија, од 2010 година, Комитетот за правото и спроведување на законите на Сеимас (парламентот) држи продолжени состаноци два пати годишно на кои расправа за спроведувањето на пресудите на Судот. Вакво набљудување врши и Комитетот за човекови права на Сеимас, на кого владиниот агент му поднесува годишен извештај. Од 2016 година, вмешаноста на Сеимасот во процесот на извршување на пресудите се институционализира. Претседавачот на Комитетот за правото и спроведување на законите предложи закон за дополнување на Статутот на Сеимасот со одредби со кои се предвидува дека една од активностите на комитетот е да врши надзор врз извршувањето на пресудите на Судот.

19. Steering Committee for Human Rights (CDDH), “Guide to good practice on the implementation of Recommendation (2008)2 of the Committee of Ministers on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights” (усвоено од страна на ЦДДХ на 87. состанок, 6-9 јуни 2017), CDDH(2017)R87 Addendum I, 13 јули 2017, ст. 97 iv.

Набљудување на спроведувањето на пресудите против Обединетото Кралство²⁰

Како дел од редовното набљудување на спроведувањето на пресудите на Судот, ЈЦХР соработува со другите институционални тела за човекови права. Како илустрација може да ја разгледаме поврзаноста помеѓу ЈЦХР и Независниот рецензент за законодавството за тероризам (Независниот рецензент) при нивното темелно проверување на реакцијата на владата по случајот Гилан и Квинтон против Обединетото Кралство [Gillan and Quinton v. the United Kingdom] (жалба бр. 4158/05, 12 јануари 2010 година), која се однесуваше на употребата на овластувањата за запирање и претресување на лица без основано сомневање согласно Законот против тероризам од 2000 година. Судот констатира дека законот не содржи достаточни гаранции со кои би се зауздале широките овластувања што ѝ се даваат на извршната власт при повреда на правото на почитување на приватниот живот согласно член 8 од Конвенцијата. Владата на Обединетото Кралство ја замени проблематичната одредба со нова, која ги ограничи овластувањата; но, и ЈЦХР и Независниот рецензент поднесоа извештаи до парламентот со предлози за понатамошни реформи, бидејќи дискрецијата што им се даваше на полициските службеници и понатаму остана премногу широка за да се отстрани ризикот од произволноста. Во 2012 година, беа направени дополнителни измени како одговор на проблемите што ги посочија ЈЦХР и Независниот рецензент.

Набљудување на пресудите против другите држави

Парламентарното собрание изјави дека пратениците треба да ги набљудуваат не само пресудите против своите држави, туку и пресудите против другите држави, со цел да може да утврдат дали истиот проблем постои и во нивните закони и политики, па да преземат чекори за да ги изменат. Правејќи го тоа, парламентите го почитуваат она што е познато како сила на толкување на Судот (видете 2.1.).

Во пракса, парламентите се потпираат на извршната власт да ја набљудува судската пракса против другите држави и да поднесува извештаи за тоа, бидејќи пратениците, кои и онака се под притисок, немаат капацитет за да се впуштат во еден ваков, очигледно сложен подвиг, кој одзема време. Владите на Холандија, Германија и Швајцарија редовно поднесуваат извештаи до своите парламенти за пресудите против другите држави коишто имаат импликации по домашниот правен поредок (видете 3.2.). Па сепак, како минимум, Парламентарното собра-

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

ние бара парламентарните тела изречно да ја признаат силата на толкување на Судот – и темелно да ја проверат соодветноста на извршните системи за набљудувањето на пресудите против другите држави и за доставување на извештаи до парламентот за секоја пресуда што ќе биде од важност за нивниот сопствен национален контекст.

Преземање проактивни чекори во сузбивањето на трговијата со луѓе

Пример за тоа како парламентите ги изменија своите сопствени закони како одговор на пресудите против други држави може да се најде во случаите Силјадин против Франција [Siliadin v. France] (жалба бр. 73316/01, 26 јули 2005 година) и Ц.Н. и В. против Франција [C.N. and V. v. France] (жалба бр. 67724/09, 11 октомври 2012 година). Во овие случаи, Европскиот суд за човекови права констатира дека Франција не ги исполнила своите позитивни обврски за да обезбеди конкретна и ефективна заштита на жалителите, кои биле ранливи странски малолетници, од принудна работа како домашна послуга. Како реакција на овие пресуди, неколку парламенти од земјите членки на Советот на Европа – меѓу кои и парламентот на Обединетото Кралство – донесоа закони со кои се зајакна заштитата против трговијата со луѓе заради трудова експлоатација.

Преговарање, ратификување и спроведување на другите договори за човекови права

Во повеќето земји, неизбежно е парламентот да даде одобрување за државата да може да пристапи кон или да ратификува некој регионален или меѓународен договор за човекови права. На тој начин, парламентите се критички вклучени во обликувањето на обврските за човековите права кон кои државата се обврзува да се придржува. Парламентарното собрание и Интерпарламентарната Унија побараа поголема вклученост на националните пратеници во преговарањето на регионалните и меѓународните инструменти за човекови права, бидејќи на крајот тие се тие што ќе треба да ги донесат потребните закони и да го обезбедат спроведувањето.²¹

Пратениците треба да интервенираат многу порано пред фазата на ратификување и да учествуваат, заедно со владините претставници, во изработката на новите инструменти во рамките на меѓународните тела за промислување. Тие исто така, во овој контекст, треба темелно да ги проверат сите (предложени) резерви или

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

толкувачки изјави кон некој меѓународен договор и редовно да проверуваат дали истите се сè уште оправдани.²²

Во рамките на Советот на Европа, пратениците од Парламентарното собрание се директно вклучени во обликувањето на материјата на новите инструменти за човекови права. Комитетот на министри редовно го повикува Комитетот за правни прашања и човекови права, кој де факто е „правниот советник“ на Собранието, да подготвува мислења за нацрт-договорите. Па така, комитетот го става на преговарачката маса гласот на националните пратеници, односно, самите луѓе што ќе имаат за задача да ги усвојат законите за спроведување на договорот и, освен тоа, да ја надзираат сообразноста на државата со договорот така што ќе проверуваат дали (нацрт-)законите се споиви со стандардите вградени во договорот; да ја надзираат владата дали поднесува извештаи до телата кои го набљудуваат спроведувањето на различните инструменти; и да постапуваат по препораките дадени од овие набљудувачки тела.

Вклученост на парламентот во изработката и спроведувањето на Истанбулската конвенција

Историската заднина на Конвенцијата за спречување и сузбивање на насилството врз жените и семејното насилство на Советот на Европа („Истанбулската конвенција“) ни дава одличен пример за блиската вклученост на парламентот во изработката и унапредувањето на меѓународните договори. Парламентарното собрание долго време беше гласен заговарач на родовата еднаквост, а против родово заснованото насилство. „Мрежата на контакт-пратеници“ даде значителен придонес во кампањата на Советот на Европа „Запрете го насилството врз жените“ (2006-2008), кога Собранието изречно повика (со својата Резолуција 1635 и Препораката 1847 (2008)) да се усвојат правно обврзувачки европски стандарди против насилството врз жените.²³ Пратениците ја подигнаа свеста за ова прашање, меѓу другото, така што

22. Резервата претставува исклучок од прифаќањето на договорот од страна на некоја држава: државата дава еднострана изјава дека при потпишување, ратификување, прифаќање, одобрување или пристапување кон некој договор, има намера да го исклучи или измени правното дејство на некои одредби од договорот при нивната примена во таа држава. Толкувачката изјава, за разлика од резервата, нема намера да го исклучи или измени правното дејство на договор, туку само го појаснува значењето на одредени одредби или на целиот договор.

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

организираа парламентарни расправи и расправи за насилството врз жените, и даваа јавни изјави. Собранието исто така присуствуваше и на состанокот на Ад-хок комитетот за спречување и сузбивање на насилството врз жените и семејното насилство (ЦАХВИО), кој го основа Комитетот на министри во 2008 година и му даде за задача да го подготви нацртот на Истанбулската конвенција. Откако Конвенцијата беше отворена за потпишување во 2011 година, членовите на Парламентарната мрежа за жени без насилство лобираа, секој во својот парламент, за потпишување, ратификување и ефективно спроведувањето на Истанбулската конвенција.

Истрага за проблемите со човековите права

Пратениците се наоѓаат во добра положба да спроведат истрага за актуелните теми за човековите права, кога постои загриженост за сообразноста на државата со националните и меѓународните обврски за човековите права. На тој начин, пратениците може „да постават агенда“ за прашања поврзани со човековите права во нивните држави.

Пратениците, а особено парламентарните тела за човекови права, треба да изработат методологија за избор на теми за истражување за да се осигураат дека истрагите ги спроведуваат само таму каде што се наоѓаат во особено добра положба да остварат значаен придонес во прибирањето докази или подигањето на јавната свест за односното прашање, земајќи ја предвид работата на другите парламентарни odbori и тела, како што се националните институции за човековите права (НИЧП), невладините организации (НВО) и меѓународните организации.

Спроведување истраги во Парламентот на Обединетото Кралство

Заедничкиот комитет за човекови права редовно спроведува истраги на теми што самиот ги избира. Изборот на темите почива на сознанијата на ЈЦХР од неговата друга работа околу темелното проверување на законите, пресудите за човековите права и набљудувањето на договорите, покрај консултирањето со граѓанското општество и заинтересираните групи. Според поранешниот главен правен советник на комитетот, Мареј Хант [Murray Hunt], истрагите се „задачи со кои се проценува во колкава мера ОК се придржува кон своите меродавни обврски за човековите права во конкретна политичка област, и со кои се утврдува што треба да се направи за да се испочитуваат меродавните минимум стандарди или за подобро да се исполнат сите позитивни обврски на државата.“²⁴

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

Олеснување на парламентарните темелни проверки на законите

Како што беше споменато во 3.1., клучната функција на парламентите е да вршат системско проверување на законите што ги предлага владата за да се уверат дека се споиви со човековите права. Важен фактор за процесот на темелно проверување на законите е квалитетот на информациите што ги дава владата, со кои објаснува зошто смета дека предлог-законот е споив со човековите права – или, во исклучителни околности, зошто признава дека предлог-законот можеби нема да биде споив со човековите права, но, сепак сака да се продолжи со неговото усвојување. Се тврди дека квалитетот на информациите што ќе ги даде владата „е единствениот најважен фактор“ кој ја одредува ефективноста на работата на ЈЦХР околу темелното проверување на законите.²⁷

Парламентите, а особено одборите за човековите права, значи, треба да настојуваат да воведат таква практика со која извршната власт ќе приложува детален меморандум за човековите права кон секој предлог-закон што ќе го поднесе. Ваквата практика има и дополнителна предност што ја „поматичува [става во редовните текови, мејнстрим]“ потребата извршната власт во предвид да ги зема и човековите права, бидејќи на тој начин министрите и државните службеници стануваат свесни дека предлог-законите мора да минат низ процес на темелно проверување од страна на парламентот за да се провери нивната споивост со човековите права, а со тоа е и поголема веројатноста да ја преживеат судската постапка доколку се поднесе жалба против нив.²⁸

Поднесување на извештаи до пратениците и споделување на информации со нив

Годишни извештаи

Кога постои систематско поднесување на извештаи од извршната власт до парламентот, тоа обично се состои од годишен извештај – подготвен од надлежното министерство (обично за правда или за надворешни работи) или пак од владиниот агент – за негативните пресуди на Судот и чекорите што биле преземени од страна на извршната власт за да ги спроведат.

Еден вид на поднесување извештаи постои, меѓу другите, и во Белгија, Бугарија, Германија, Данска, Естонија, Италија, Летонија, Литванија, Обединетото Кралство,

27. Murray Hunt, “The Joint Committee on Human Rights” (фуснота 24), с. 229.

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

Полска, Романија, Словачка, Финска, Франција, Холандија, Хрватска, Црна Гора, Чешка и Шведска.²⁹

Хрватска³⁰

Во 2013 година, парламентот му побара на владиниот агент да поднесе извештај за прашањата поврзани со претставувањето на Република Хрватска во постапките пред Судот и со извршувањето на пресудите на Судот. Парламентот го доби првиот извештај во октомври 2013 година и, според новиот закон, владиниот агент мора на годишно ниво да поднесува извештај и до владата на Хрватска и до парламентот.

Обединето Кралство

Во 2011 година, владата започна со пишување на годишни извештаи за реагирањето по пресудите за човековите права, откако тоа го побара Заедничкиот комитет за човекови права уште во 2008 година. Во однос на Судот, извештајот содржи раздел за општиот приод на Обединетото Кралство кон спроведувањето на Стразбуршките одлуки и најнови информации за извршувањето на конкретните пресуди. Во 2015 година, ЈЦХР препорача извештајот да премине во еден поширок извештај за човекови права што ќе му се доставува на парламентот, а во кој ќе се опфатат не само реакциите по пресудите за човековите права, туку и извештаите што Обединетото Кралство ги поднесува до телата на ОН што ги набљудуваат договорите, како и пошироките настани во врска со човековите права.³¹

Освен тоа, во годишните извештаи пожелно е да се утврдат и оние пресуди против другите држави кои имаат импликациите по правото и политиката во домашен контекст, како што веќе се прави во Германија, Холандија и Чешка.

Германија

Германското Министерство за правда доставува годишен извештај за пресудите на Судот уште од 2004 година, и до Комитетот за човекови права и хуманитарна помош и до Комитетот за правни прашања и заштита на

29. CDDH, "Guide to good practice" (фуснота 19), ст. 93; и Parliamentary Project Support Division (PPSD), Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms – Background memorandum", Doc. PPSD (2016) 19, 2 ноември 2016 г., Section 2.

30. За последното, видете UK Ministry of Justice (2016), Responding to human rights judgments – Report to the Joint Committee on Human Rights on the government's response to human rights judgments 2014-16.

31. JCHR, Responding to human rights judgments (фуснота 31), 11 март 2015 г., ст. 6.8.

потрошувачите.³² Првично, извештајот зборуваше само за пресудите и одлуките против Германија. Од 2007 година, извештајот го опфаќа и спроведувањето на пресудите. Од 2010 година, се поднесува и еден посебен годишен извештај за пресудите против другите држави, а кои имаат потенцијални импликации за Германија.³³ Не постои формализирана парламентарна процедура за реагирање по овие извештаи. Парламентарните одбори може да ги стават на својот дневен ред заради дискусија (иако, по правило, не го прават тоа), а може и да повикаат владини претставници заради поставување прашања.

Холандија

Во Холандија, владата започна со поднесување извештаи за негативните пресуди до холандскиот Претставнички дом уште во 1996 година. Од 2006 година, извештајот содржи и информации за спроведувањето на пресудите, а од 2009 година вклучува и информации за пресудите против трети земји кои имаат директни импликации врз холандското право и политика. Од 2010 година, извештајот содржи и најнови информации за одлуките за основана недопуштеност од страна на Судот во холандските случаи. Од 2013 година, извештајот добива уште поширок делокруг, па ги опфаќа сите меѓународни постапки за човековите права кои ја засегаат Холандија, вклучително и Европскиот комитет за социјални права и телата на Обединетите нации за набљудување на договорите.³⁴

Годишните извештаи можеби и не се доволно чести за да му овозможат на парламентот да влијае врз реакцијата на извршната власт по одредена пресуда во „реално време“; но, ваквите механизми на поднесување извештаи пружаат повеќе значајни придобивки:

- ▶ редовното поднесување извештаи од страна на извршната власт создава јавна евиденција за реакциите на државата по пресудите за човековите права, со што се известуваат не само парламентот туку и другите тела, како што се националните институции за човековите права (НИЧП) и граѓанското општество;
- ▶ механизмите за поднесување извештаи може да ги поттикнат владите да ја систематизираат координацијата во рамките на извршната власт, со што

32. За последното, видете Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (недатирано), „Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2016.“

33. За последното, видете Christoph Grabenwarter with Anna Katharina Struth and Markus Vašek (undated), „Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2016“.

34. За последното, видете Ministry of Foreign Affairs (International Law Division) (2017), Rapportage 2016: Internationale Menschenrechtenprocedures.

и се зголемува ефикасноста на процесот на извршување на пресудите. Со овој процес може и да се откријат настанатите проблеми, на пример, кога на владиниот агент му недостасува „политички статус“ потребен за да изврши влијание или да добие информации од министерствата;

- ▶ сознанието дека ќе следува **темелно проверување** од парламентот може самото по себе да ги поттикне телата на извршната власт да делуваат во насока на предупредување на парламентарната или јавната критика; и
- ▶ на среден до долг рок, редовното поднесување извештаи од страна на извршната власт може да има благопријатно дејство врз нормализирање на процесот на извршувањето на пресудите и **спречување на неговото непотребно политизирање**.

Од тие причини, а во согласност со повиците на Парламентарното собрание, националните парламенти треба да побараат од своите извршни власти редовно да подесуваат извештаи, доколку веќе не го прават тоа.

Споделување на акциските планови и акциските извештаи

Акциските планови и акциските извештаи беа воведени од Комитетот на министри во 2004 година, а станаа составен дел на надзорниот процес уште во 2009 година. Во рамките и на стандардната и на зајакнатата постапка за надзор од страна на Комитетот на министри,³⁵ од државите се бара да поднесат акциски план или извештај по добивањето на негативната пресуда, најмалку шест месеци од правосилноста на пресудата.³⁶

Бриселската декларација ги опишува акциските планови и извештаи како клучни алатки во дијалогот помеѓу Комитетот на министри и државите, а кои може да придонесат и за зајакнат дијалог со другите засегнати страни, вклучително и националните парламенти. Откако ќе се достават до Комитетот на министри, акциските планови и извештаи стануваат јавни документи, достапни преку базата на податоци ХУДОК [HUDOC-EXEC]. Освен тоа, тие треба да се сфатат и како работни документи, кои треба да се ревидираат или ажурираат како што напредува процесот на спроведувањето. Кога е тоа соодветно, акциските планови и извештаи

35. Комитетот на министри, кога врши надзор врз извршувањето на пресудите на Судот, усвојува „постапка на двоен колосек [twin-track procedure]“, зависно од нивото на приоритет, видете <https://goo.gl/fG4fgk>.

36. Пресудата станува правосилна три месеци по донесувањето од седумчлениот судски совет на Судот, освен кога, по исклучок, се упатува на Големiot судски совет, чии пресуди автоматски стануваат правосилни. Големiot судски совет, кој се состои од 17 судии, одлучува по случаи со кои се засегнуваат некои сериозни прашања кои влијаат врз толкувањето или примената на Конвенцијата или се од општа важност.

треба да упатуваат и на секоја вклученост на парламентот во спроведувањето на пресудите, за Комитетот на министри да се запознае и со парламентарната димензија.

На телата на извршната власт сè уште не им премина во пракса на своите парламенти да им ги доставуваат акциските планови и извештаи во исто време кога ги поднесуваат до Комитетот на министри, за вработените во парламентот да може да ги разгледаат и селективно да им го свртат вниманието на пратениците на оние акциски планови или извештаи кои заслужуваат потемелно проверување. Франција и Обединетото Кралство се ретки примери на земји каде што редовно се постапува така³⁷ Оваа практика треба да се охрабрува, бидејќи со редовната темелна проверка на акциските планови и извештаи од страна на парламентот не само што се олеснува навременото набљудување на дејствата преземени од извршната власт, туку се добива и дополнителна придобивка со тоа што извршната власт се поттикнува да ги подобри квалитетот и навременоста на акциските планови и акциските извештаи од самиот почеток.

Резимирање, преведување и дисеминирање на пресудите и другите клучни документи

Бриселската декларација бара од владите да ја унапредат пристапноста до пресудите на Судот, акциските планови и извештаи, и одлуките и резолуциите на Комитетот на министри, по пат на:

- ▶ изработка на свои публикации и дисеминација до засегнатите страни (особено, до извршната власт, парламентите и судовите, и, исто така, каде што е соодветно, до НИЧП и претставниците на граѓанското општество), за да ги вклучат во понатамошниот процес на извршување на пресудите; и
- ▶ преведување или резимирање на меродавните документи, вклучувајќи ги и значајните пресуди на Судот, по потреба.

Освен тоа, објавувањето и дисеминацијата на пресудите, во апсолутно најголем број на случаи, е и услов во општите мерки што ќе ги посочи Судот.

Почитувањето на силата на толкување на Судот (видете 2.1.) исто така подразбира дека владите треба селективно да ги резимираат и/или преведуваат пресудите против другите држави кои имаат импликации по нивниот сопствен правен поредок.

Парламентите треба да вршат темелна проверка за да се уверат дека извршната власт постапува по овие императиви.

37. CDDH, "Guide to good practice" (фуснота 19), ст. 99.

Дисеминирање на пресудите на Судот

Некои национални системи исто така предвидуваат и како треба да се дисеминираат пресудите на Судот; на пример, во Украина постои законско барање од владиниот агент да обезбедува резиме на пресудите против Украина коишто се објавуваат во два официјални дневни весника, а, пак целосен превод од истите да им се достави на народниот правобранител (парламентарниот комесар за човековите права), на државните тела и на другите што се директно засегнати. Неколку држави (преводите на) пресудите на Судот ги објавуваат онлајн, на пример, на интернет-страницата на владиниот агент или на односното министерство, на интранетот на правосудството, или, пак, на интернет страницата на највисоките судови. Белгија, Чешка и Шпанија создадоа онлајн бази на податоци со алатка за пребарување, што дава можност наменски да се пребарува судската пракса.³⁸ Извесен број пресуди се преведуваат и на неофицијалните јазици, и се достапни во базата на податоци ХУДОК [HUDOC].³⁹

3.3. Како споделената одговорност за човековите права да стане реалност

Како што беше споменато во Поглавје 1, обврската за заштита и остварување на човековите права почива врз сите гранки на власта, било да е извршна, судска или законодавна. Државите осмислија најразлични начини за да им дадат законски или институционален облик на овие задолженија, со цел да се уверат дека различните тела ќе можат да ги препознаат и исполнат своите задолженија, и дека структурите и процесите за спроведувањето на човековите права нема да подлежат на ослабнување или оспорување.

Вградување на улогата за човековите права на пратениците во закон

Парламентите можат да придонесат за спроведувањето на стандардите за човековите права така што ќе донесат закони во кои ќе се овоплотат овластувањата и должности на сите гранки на власта во државата – извршната, законодавната и судската – во насока на придржување до пресудите на Судот. Таквите закони може, исто така, да појаснат и како регионалните и меѓународните конвенции

38. CDDH, "Guide to good practice" (фуснота 19), ст. 105. Чешката база на податоци е достапна на <https://goo.gl/a3UUiA>.

39. Интернет-страницата на Судот содржи низа врски до надворешни збирки на преводи на судската пракса од Конвенцијата.

за човековите права треба да се применуваат во рамките на домашниот правен поредок. Такви закони постојат во Италија, „Поранешна Југословенска Република Македонија“, Романија и Украина⁴⁰

Самото постоење на законската рамка не мора да значи и непречено спроведување на пресудите за човековите права. Ниту на Парламентарното собрание ниту на Комитетот на министри не им беше приоритет да им препорачуваат на државите какви закони да донесат за да го уредат спроведувањето на пресудите, што значи дека се сметало дека такво нешто не е ниту неопходен ниту пак доволен услов да се зајакне спроведувањето, ако за тоа не постои искрена политичка посветеност.⁴¹

И покрај тоа, формалното уредување на процесот на спроведувањето може да има неколку предности. На пример, може:

- ▶ улогата на парламентот да се вгради во процесот на извршување, на пример, така што ќе се обезбеди навремено и систематско поднесување на извештаи за спроведувањето на пресудите од страна на извршната власт до парламентот (видете 3.2.);
- ▶ да се предвидат временските рокови во кои пресудите треба да се спроведат;
- ▶ да се погрижат владиниот агент да располага со потребните овластувања и надлежности за добивање на потребните информации; за поврзување со надлежните органи на национално ниво за одлучување по мерките потребни за извршување на пресудата; и за преземање на потребните мерки за да се забрза процесот на извршување – како што се бара во Препораката CM/Res(2008)2 на Комитетот на министри; и
- ▶ да се уверат дека домашните процеси за обезбедување на сообразноста со Конвенцијата не подлежат на ослабнување од една управа до друга.

Закон за извршување во „Поранешна Југословенска Република Македонија“

Законот за извршување на пресудите на Судот беше усвоен од Парламентот на „Поранешна Југословенска Република Македонија“ во 2009 година (а изменет во 2014 година).⁴³ Согласно тој закон, се основа меѓусекторска комисија која се состанува најмалку еднаш на секои три месеци. Комисијата се состои од функционери од министерствата за правда, внатрешни работи, надворешни работи и финансии. По службена должност, во Комисијата членуваат и претседателите на Судскиот совет, на Врховниот суд, на Уставниот

40. Видете PPSD, “The role of parliaments in implementing ECHR standards” (фуснота 29), ст. 10-11.

41. На пример, [Resolution 1787 \(2011\)](#) препорачува, во ст. 10.2, парламентите да создадат „ефективни домашни механизми“ за спроведување на пресудите на Судот „било законодавно било поинаку“.

суд, и на Вишиот управен суд; на Советот на јавните обвинители; Народниот правобранител; и Владиноот агент; како и претседателите на апелациските судови во Скопје и три други града. Комисијата врши анализа на пресудите на Судот; препорачува поединечни и/или општите мерки заради исправање на повредите; предлага изменување на закони; и го набљудува извршувањето на пресудите на Судот, согласно најразлични рокови предвидени со Законот за извршувањето. Комисијата поднесува годишен извештај до Постојаната анкетна комисија за слободите и правата на граѓаниноот, што е една од двете парламентарни комисии со делокруг за човековите права.

Иновативен модел за координирање на спроведувањето на човековите права

Една иновација којашто ветува е создавање на наменска група која на едно место ќе ги собере мноштвото институции и поединци – вклучително и пратениците – кои ќе добијат за задача да го обезбедат ефективното и целосното спроведување на пресудите на Судот. Работните групи може да се основаат за да се координира спроведувањето на некоја конкретна пресуда за која е потребно ангажирање на повеќе установи.

Постојат повеќе потенцијални предности за таквиот приод:

- ▶ Се покажува заедничката обврска на сите гранки на власта во државата за спроведување на пресудите на Судот, и се подига свеста кај сите одговорни домашни засегнати страни за нивните обврски.
- ▶ На практично ниво, мултилатералната дискусија има потенцијал да го поттикне ефективното координирање и колективната „сопственост“ на процесот на спроведување. За возврат, ова може да помогне да се препознаат и надминат пречките, како што се установи кои нема да сакаат или нема да можат да ги преземат потребните дејства, и да се олесни осмислувањето на изводлива и одржлива правна и политичка реформа. Ова е особено важно за сложените пресуди за кои е потребна комбинација од законодавни, управни и/или судски дејства и пресудите кои останале неспроведени подолг временски период и имаат потреба од земање залет.
- ▶ Таквиот мултилатерален форум ќе стане корисен соговорник за Одделот за извршување на пресудите на Советот на Европа кога ја посетува државата заради набљудување на спроведувањето на пресудите, што ќе му овозможи да ја разбере положбата на сите меродавни засегнати страни.
- ▶ Таквиот форум, исто така, претставува и ефикасен начин за барање докази и совети од НИЧП, граѓанското општество, универзитетите и правниците.

На тој начин ќе се овозможи институциите надлежни за спроведувањето да станат свесни и за гледната точка на групите чиито права се засегнати во конкретниот случај. Освен тоа, се дава и можност граѓанското општество да придонесе со креативни законски и политички решенија во процесот на спроведувањето.

- ▶ Наменската работна група, која редовно ќе ги собира државните органи на едно место, може да има и превентивно дејство, бидејќи ќе обезбеди правилна примена на Конвенцијата во секојдневната пракса на тие органи, со што ќе се придонесе за цврсто вградување на правата од Конвенцијата во националните закони и практики.

Со цел овие предности да вродат со плод, не е доволно само да се направи ваквата работна група. Важно е групата редовно да се состанува, а на средбите рутински да присуствуваат и поискусните и повисоки функционери; остварената врска помеѓу установите да се ползува и во периодот помеѓу состаноците; работната група добро да се опслужува за да може, на пример, состаноците да резултираат со јасни точки за делување кои ќе се следат во редовни интервали.

Експертскиот колегиум во Чешка

Во 2015 година, Канцеларијата на чешкиот владин агент основа Експертски колегиум за извршување на пресудите на Европскиот суд за човекови права (Kolegium expertů k výkonu rozsudků ESLP). Станува збор за советодавно тело составено од виши функционери од сите меродавни институции – министерства, парламентот, Уставниот суд, Врховниот суд, Врховниот управен суд, Врховното јавно обвинителство, Народниот правобранител (омбудсманот), Адвокатската комора на Чешка, универзитетите и НВО. Улогата на колегиумот е да ги дискутира и препорачува можните (општи) мерки за спроведување на негативните пресуди на Судот против Чешка. Колегиумот, исто така, селективно ги дискутира и пресудите против другите држави, кога ист проблем начелно постои во чешкиот правен поредок.

Во ова поглавје ги разгледаваме бројните функции за човекови права, кои сите пратеници може да се најдат во прилика да ги извршуваат, со цел да се обезбеди ефективна заштита и остварување на човековите права. Различните парламенти се определија да основаат различни институционални структури заради систематско исполнување на овие функции, а наредното поглавје се осврнува токму на овие институционални модели.



Поглавје 4

Како треба да се организираат пратениците себеси за да ги исполнат своите обврски за човековите права?

Како најдобро може националните парламенти да ги запазат и дополнително да ги зајакнат вредностите на човековите права, демократијата и владеењето на правото – вредности што ги споделуваат парламентите ширум целиот континент и отелотворени во Европската конвенција за човекови права? Парламентарното собрание на Советот на Европа ги повика парламентите да основаат соодветни внатрешни структури кои ќе им овозможат да ги исполнат своите обврски за заштита и остварување на човековите права и да го запазат владеењето на правото преку нивните основни функции на претставување, законодавство и надзор. Па сепак, во практика, голем број парламенти во земјите членки на Советот на Европа сè уште немаат основано никакви структури или процеси за обезбедување на сообразноста со стандардите од Конвенцијата и пресудите на Европскиот суд за човекови права. Другите имаат механизми коишто се сè уште во нивниот зародиш, и чијашто ефективност се подрива од недостигот на експертиза, ресурси или политичка волја.

Таму каде што постои одреден степен на парламентарен надзор врз човековите права, усвоените институционални структури може да се пројават како еден од три главни модели. Истите може да се поделат на:

- ▶ **специјализиран модел**, кога постои посебен постојан одбор чијшто делокруг претежно или исклучиво е во доменот на човековите права;
- ▶ **вкрстен модел**, кога не постои единствен одбор со делокруг да ги разгледува прашањата за човековите права, туку, како што се појавуваат, ги разгледуваат различните одбори, секој во своите соодветни мандати; и
- ▶ **хибриден модел**, кога постојат повеќе одбори со утврдени интереси за човековите права, и/или пак се основаат специјализирани пододбори за човекови права во рамките на поопшт матичен систем.

Овие категории не треба да се сфатат круто; на пример, постоењето на специјализиран одбор не ја исклучува – и не треба да ја исклучува – можноста човековите права да бидат предмет на разгледување и во други одбори. Наместо тоа, ваквата поделба само ја навестува целата низа на модели осмислени од страна на парламентите, од постоење на единствен фокусиран одбор до делумно или целосно децентрализиран приод.

Пред да преминеме на прикажување на овие различни модели (4.1.) и начините на кои сите пратеници може да станат гаранти на човековите права (4.2.), може да дадеме неколку општи забелешки:

- ▶ ПССЕ се воздржува од пропишување на единствен институционален модел за парламентарната работа околу човековите права, и наместо тоа применува флексибилен приод за да се овозможи основаните структури да бидат соодветни за конкретните национални контексти.
- ▶ Во „Основните начела на парламентарниот надзор врз меѓународните стандарди за човековите права“ на Собранието (Додаток кон Резолуцијата 1823 (2011)) изречно се спомнуваат „наменски одбори за човековите права или соодветни аналогни структури“⁴² а воедно парламентите се повикуваат „да основаат и/или да ги зајакнат структурите кои ќе овозможат поматичување и строг надзор врз нивните меѓународни обврски за човековите права.“ И навистина, основањето на наменски одбори самото по себе се чини дека не е доволно за да се обезбеди ефективност на парламентарните механизми за човековите права.

42. Дури и повеќе изречно, Високиот комесар за човекови права на ОН препорачува „[в]о рамките на Парламентите, треба да се основаат соодветни постојани одбори или слични тела и истите да се вклучат во набљудувањето и оценувањето на нивото на домашното спроведување на препораките, особено оние што се поврзани со законодавна реформа“; видете Navanethem Pillay (2012). Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, јуни 2012 г., ст. 85.

4.1. Различни начини на организирање на парламентарната работа за човековите права

Моделот на специјализирани одбори

Меѓу структурите кои имаат за цел да се гарантира „следењето и набљудувањето на меѓународните обврски во доменот на човековите права, а особено на обврските што произлегуваат од Конвенцијата“⁴³ коишто некои земји членки на Советот на Европа ги основаа се и специјализираните одбори за човековите права. Делокругот на таков специјализиран одбор (или пододбор) може изречно да вклучува – или одборот да толкува дека вклучува – конкретни функции, како што е проверка на законодавството заради неговата сообразност со домашните, регионалните или меѓународните обврски, како и надзор врз извршувањето на пресудите на Судот. Но, не постапуваат сите така и затоа, самото постоење на специјализиран одбор не мора нужно да значи и дека овие функции се извршуваат систематски.

Во државите кои го усвоија специјализираниот модел спаѓаат: Албанија, Грција, Летонија, Обединетото Кралство, Унгарија, Финска и Црна Гора.

Заеднички комитет за човекови права на Обединетото Кралство

Заедничкиот комитет за човековите права е типичен пример за специјализиран модел на одбор за човековите права. Со својата работа започна во 2001 година и се состои од 12 члена, кои подеднакво доаѓаат од редовите и на избраниот Дом на комуните и на претежно именуваниот Дом на лордовите. ЈЦХР настојува да има по двајца до тројца наменски правни советници со експертиза за човековите права кои своите услуги им ги даваат на членовите на ЈЦХР. Формалниот делокруг на комитетот е особено широк, и опфаќа „прашања поврзани со човековите права“ во Обединетото Кралство, со исклучок на поединечните случаи.⁴⁴ Комитетот исто така нашироко го протолкува својот мандат. Меѓу другите активности, комитетот:

- врши темелна проверка на реакцијата на извршната власт по пресудите на Судот врз основа на критериумите поставени од ЈЦХР; на пример, барањето владата да состави детален план за своите

43. [Resolution 2178 \(2017\)](#), “The implementation of judgments of the European Court of Human Rights”, ст. 10.1, и [Doc. 14340](#) (rapporteur: Mr Pierre-Yves Le Borgn’), 12 јуни 2017 г.

44. Видете ја интернет-страницата на ЈЦХР на goo.gl/3js6mB.

реакции во рок од четири месеци, и да донесе конечна одлука како да се поправи неспоивоста во рок од шест месеци;

- врши тематски истраги за прашања за кои постои причина за загриженост за човековите права, барајќи докази од широк опсег на групи и поединци кои располагаат со соодветни искуства и интереси; и
- селективно го набљудува придржувањето на Обединетото Кралство до неговите меѓународни обврски за човековите права согласно договорите на ОН за човековите права.

Постојните практики ни откриваат поголем број на потенцијални придобивки од специјализираниот модел:

- ▶ Специјализираниот модел поверојатно ќе го претпочитаат парламентите кои започнуваат со надзорот врз човековите права по прв пат, или, пак, државите каде извршувањето на пресудите и проверката на законите заради нивна споивост со човековите права слабо се координира од страна на извршната власт.
- ▶ Создавањето на наменски одбор за човекови права испраќа сигнал дека парламентот ги препознава своите обврски за човековите права и има намера да постапува по нив.
- ▶ Таквиот одбор игра суштинска улога во обезбедувањето на потребните инфромации за парламентарната расправа за човековите права. Тука спаѓа советување на парламентот за обврските за човековите права и рамките што се меродавни за кое било прашање што се разгледува, и вршење притисок врз извршната власт да го оправда своето делување или неделување по прашања поврзани со човековите права и владеењето на правото.
- ▶ Одборот за човекови права кој е независен од извршната власт може, со текот на времето, да развие и механизми за системски надзор и експертиза за човековите права меѓу своите членови и персоналот. Како што аргументира поранешниот известувач на Парламентарното собрание, Христос Пургуридес [Christos Pourgourides], специјализираниот модел има „јасни предности“ бидејќи „создава колектив од стручњаци и дава насоки“⁴⁵
- ▶ Наменското тело за човекови права во рамките на парламентот станува соговорник за извршната власт и е тело кое може да извршува специјализирани функции, како што се темелно проверување во „реално време“ на акциските планови и акциските извештаи, како и разгледување на извештаите на извршната власт за пресудите на Судот и нивната состојба со извршувањето (видете 3.2.).
- ▶ Дополнителна предност од имањето на едно фокусирано тело за човекови права во рамките на парламентот лежи во неговиот потенцијал да создаде

45. [Док. 12636](#) (фуснота 14), ст. 30.

разбирање за, како и независен контакт со, Судот, Комитетот на министри, Парламентарното собрание, а по можност и со телата на Советот на Европа, како што е Комесарот за човековите права.

- ▶ Освен тоа, специјализираниот одбор со поголема веројатност ќе може да привлече и задржи висококвалитетни професионални правни и политички советници со експертиза за човековите права, кои се окосницата на ефективната парламентарна работа за човековите права (видете 4.2.).

Комитетот за уставно право на Финска

Основната функција на Комитетот за уставно право на Финска е да дава мислења по предлог-закопи (или други прашања) коишто му се доставени на разгледување во однос на нивната уставност и нивната усогласеност со меѓународните инструменти за човековите права, вклучувајќи ја и Конвенцијата. Откако ќе се достави предлог-законот, комитетот ги прибира ставовите на меродавните државни функционери и надворешните експерти по уставно право, и тоа на затворени формални седници, по што усвојува основано мислење или извештај. Доколку се утврди неспоивост, комитетот појаснува за кои одредби смета дека се неспоиви со уставот или Конвенцијата. Мислењата на комитетот, според уставниот обичај, се третираат како формално обврзувачки за парламентот. Комитетот често упатува на пресудите на Судот.⁴⁶ Министерот за надворешни работи му ги доставува на секретаријатот на комитетот сите пресуди на Судот против Финска, заради негово информирање; истите не се доставуваат доколку не бидат побарани. Парламентарниот народен правобранител поднесува годишен извештај до парламентот, а содржи и раздел за финските случаи пред Судот. Комитетот за уставно право го разгледува извештајот; но, комитетот никогаш не заземал став по овој (прилично технички) раздел од извештајот.

Вкрстениот модел

Таму каде што не постои посебен одбор за човекови права, прашањата за човековите права треба да ги разгледуваат различните парламентарни комисии во толкава мера колку што човековите права се меродавни за нивните соодветни мандати, а каде често спаѓаат, иако не само тие, одбори со поширок делокруг во доменот на правдата, правото и/или уставот.

Често се користи и поимот „поматичен [ставен во редовните текови, мејн-стрим]“; овој поим значи дека надзорот врз човековите права, во практика, е вграден во работата на сите одбори. Но, често пати тоа не е случај за парламен-

46. Видете PPSD, “The role of parliaments in implementing ECHR standards” (фуснота 29), с. 3 (со понатамошни упатувања).

тите во земјите членки на Советот на Европа кои имаат вкрстена структура на одборите. Во таа смисла, поматичувањето може да се сфати во голем број парламенти повеќе како тежнеење одошто како опис на реална практика.

Меѓу потенцијалните предности на вкрстениот или поматичениот приод е тоа што го намалува ризикот, поради препуштање на темелната проверка на човековите права на единствено, специјализирано тело, да се создаде „силос“ од експертиза и ангажираност за човековите права во парламентот, и да се обесхрабри интегрирањето на човековите права и со него поврзаното владеење на правото во работата на другите одбори. Тоа што може да го постигне еден единствен одбор (кој често пати се состои од мал број членови) е ограничено, а со поматичувањето се овозможува човековите права да не се отфрлаат или игнорираат од страна на пратениците кои не се дел од специјализираниот одбор.

Во земјите чиишто парламенти го усвоија вкрстениот приод спаѓаат Естонија, Исланд, Луксембург, Норвешка, Холандија и Швајцарија.

Холандија

Во Холандија, ниту еден парламентарен одбор нема изречен делокруг да врши темелна проверка на законите за нивна споивост со Конвенцијата или да врши надзор врз извршувањето на пресудите на Судот. Ниту пак не постои посебно одделение специјализирано за човековите права коешто би им стоело на располагање на пратениците. Па сепак, секој парламентарен дом (Претставничкиот дом и Сенатот на Холандија) и има свој постојан одбор за правда и располага со правна служба, каде што акцентот се става врз проверувањето на законите за нивната споивост со Конвенцијата.

Предлог-законите што ги донесува владата се проследуваат, задно со појаснителен меморандум, каде што се утврдуваат сите прашања на сообразност со Конвенцијата или други меѓународни стандарди за човекови права. Освен тоа, секој нацрт-закон, пред да му се достави на парламентот, мора да помине во Државниот совет на Холандија (уставно основано советодавно тело на владата) заради добивање мислење по прашања поврзани со сообразноста со човековите права, а на кој владата му одговара. Овој материјал се користи во понатамошната темелна проверка на законите од страна на меродавните парламентарни одбори. Пратениците може да побараат мислење и од Државниот совет или од државните функционери во министерството за правда, кои поминуваат обука за човековите права. Исто така, владата, на годишно ниво, му поднесува извештај на парламентот за извршувањето на пресудите (видете 3.2.).

Очигледниот ризик на вкрстениот модел по надзорот врз човековите права е што истиот може да прерасне во еуфемизам за спорадичен (па дури и непостојечки) надзор – бидејќи „сечија одговорност е ничија одговорност“.

Хибридниот модел на одбори

Хибридните модели се комбинација на елементи и од специјализираниот и од вкрстениот модел. Во овие случаи, повеќе парламентарни одбори или пододбори имаат мандат за човековите права, во што може, а и не мора да спаѓаат специфични функции, како што е набљудувањето на извршувањето на пресудите на Судот.

Пример за хибриден модел на одбори може да се најде во парламентите на, меѓу другите, Германија, Грузија, Ерменија, Италија, Кипар и Литванија.

Германија

Двата комитети на Бундестагот (долниот дом) кои првенствено се бават со прашањата на човековите права се Комитетот за човекови права и хуманитарна помош, и Комитетот за правни праша и заштита на потрошувачите. Комитетот за жалби исто така може да разгледува прашања поврзани со човековите права при редовното разгледување на поединечните жалби кои се од јавен интерес по законодавството.

Комитетот за правни прашања и заштита на потрошувачите е предводник во сите прашања кои се однесуваат на министерството за правда. Комитетот за човекови права и хуманитарна помош ретко кога е водечкиот комитет по некое прашање, бидејќи не е поврзан со ниту едно конкретно министерство. Наместо тоа, за прашањата поврзани со човековите права, овој комитет разговара од широка перспектива – како на меѓународна основа така и во врска со Германија. Ниту еден комитет нема изречен мандат да го разгледува спроведувањето на пресудите на Судот; нивната вклученост (или на другите парламентарни одбори) зависи од конкретната правна или политичка материја што е засегната во пресудата. Независен, стручен совет на пратениците им го дава истражувачката служба на парламентот, вклучително и за прашања поврзани со меѓународното право за човековите права.

Кога е потребно да се донесе нов или да се измени стар закон заради спроведување на пресудата, прашањето го разгледува Комитетот за правни прашања и заштита на потрошувачите. Во такви околности, комитетот вообичаено ги повикува претставниците на министерството за правда да присуствуваат на средбата и да објаснат зошто мислат дека истото е неопходно, а и зошто мислат дека нацрт-законот е доволен за да се спроведе пресудата. Министерството за правда, на годишна основа, му поднесува извештај на парламентот за пресудите на Судот и состојбата со нивното извршување (видете 3.2.).

Варијанта на хибридниот модел е кога се основа специјализиран пододбор со делокруг за човековите права во рамките на некој постојан одбор со поширок мандат.

Поткомитетите во Пратеничкиот дом на Чешка

Комитетот за уставни и правни прашања во Пратеничкиот дом (долниот дом) на парламентот на Чешка има основано Поткомитет за законодавни иницијативи на Народниот правобранител и на Европскиот суд за човекови права.⁴⁷ Освен тоа, и Комитетот за жалби има свој поткомитет за човекови права. Поткомитетите се, во суштина, работни групи во состав на своите матични комитети, кои се состануваат зад затворени врати. Поткомитетот за законодавни иницијативи на Народниот правобранител и на Европскиот суд за човекови права го разгледува годишниот извештај што го подготвува владиниот агент за пресудите против Чешка и за состојбата со нивното извршување. Комитетот за уставни и правни прашања и Комитетот за жалби ја играат водечката улога во проверката на сообразноста на владините и невладините предлог-закопи со меѓународните договори за човековите права, вклучувајќи ја и Конвенцијата.

4.2. Поддршка за сите пратеници да станат гаранџи на човековите права

Во претходниот раздел видовме дека секој модел си има свои предности и недостатоци. Освен тоа, стана јасно дека е важно да не се фокусираме само на структурите како такви. Одборите што ја носат етикетата „за човекови права“, на пример, може да создадат илузија на активности, кога всушност и не постојат. Наместо тоа, ефективността на таквите структури зависи од фактори како што се политичката посветеност и достапноста на експертска, правна и политичка помош, како и на секретаријатска поддршка. Во овој раздел ќе разгледаме како секој од погоре утврдените модели на парламентарна работа за човековите права може да стане ефективен.

Водење грижа сите пратеници да знаат кога се загрозуваат човековите права

Предуслов за ефективно парламентарно ангажирање околу човековите права е пратениците да препознаат кога се загрозуваат човековите права. Поради тоа,

⁴⁷. Меѓу другите активности, омбудсманот, познат и како народен правобранител, посредува помеѓу жалбите и државните органи и придонесува за унапредување на правото на еднаков третман и заштита од дискриминација.

зајакнувањето на знаењата и експертизата на пратениците е клучно за создавање на култура на човековите права во рамките на парламентот, култура во која прашањата за човековите права ќе се поместат од работ во самото средиште на матичната парламентарна расправа.

Ова може да се постигне, пред сè, со тоа што извештаите на одборот за човекови права – или некој друг дел од националната машинерија за човекови права – ќе им се предочат на другите пратеници, пред да се започне со каква било постапка во којашто ќе се расправа за човековите права.

Друг начин е да се осмислат механизми благодарение на кои претседателот на парламентот (или некој еквивалентен) секогаш ќе биде однапред информиран дали некоја парламентарна постапка налага активирање на парламентарната обврска за заштита и остварување на човековите права, така што спикерот на парламентот (или некој еквивалентен) ќе може да се погрижи околу исполнувањето на оваа обврска – на пример, водејќи сметка предлог-законот кој има импликации по човековите права да биде темелно проверен од најсоодветниот одбор⁴⁸

Водење грижа сите пратениците да имаат пристап до независен совет за човековите права

Важноста од создавање на постојано тело во рамките на националните парламенти, кое ќе биде составено од професионален кадар остручнет за давање независен и експертски совет за човековите права и за владеенето на правото во повеќе наврати беше нагласена од страна на Парламентарното собрание, на пример, во [Резолуцијата 1823 \(2011\)](#), а се огледа и во неговата сопствена работа, преку стручното усовршување на неговиот парламентарен персонал.⁴⁹

Пристапот до политички неутрален совет помага да се обезбеди независноста и појавата на независноста – како на одборите за човековите права така и на парламентите општо. Ваквата придобивка потешко може да се оствари доколку советниците се минливи лица именувани од поединечни пратеници или групи на политички партии, или кога се поддржани или од владата или од невладините организации (НВО).

Создавање на едно тело на професионален парламентарен кадар исто така овозможува континуитет помеѓу парламентите и гарантира создавање на „институционална меморија“, како во поглед на материјалните прашања така и во поглед на работните методи. Преку пружање на правна и политичка експертиза

48. Chang and Ramshaw (фуснота 28), с. 8.

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

на пристапен начин, советниците може да ги поддржат пратениците (меѓу другите активности) во темелната проверка на законите и во набљудувањето на реакцијата на извршната власт по пресудите и одлуките за човекови права, на начин кој во предвид ги зема природата на обврската на државата и целиот опсег на опции сообразни со човековите права што му се отворени на парламентот.

Накратко, од суштинска важност е парламентарните советници да бидат политички независни, да ги има во доволен број и да располагаат со достаточни ресурси, како и да им се пружаат бројни прилики за развој на нивните капацитети во однос на познавањето и разбирањето на човековите права и владеењето на правото. Понатаму, централноста на советодавната улога подразбира и потреба од водење сметка експертизата за човековите права да не се ограничува на единствен одбор во парламентот, туку, колку што е тоа можно, да се поматичува низ севкупниот опсег на парламентарното делување.

Истото начело на поматичување важи и за професионалните служби за истражување и информирање во парламентот, кои претставуваат корисен додаток во работата на правните советници. Парламентарната служба за истражување во своите соопштенија треба да вклучува и прашања меродавни за човековите права и владеењето на правото, а може и проактивно да доставува ажурни информации до парламентот за значајните настани од доменот на човековите права, кога очекува дека на дневен ред во парламентот најверојатно ќе се покренат прашања поврзани со одредени човекови права.

Три поуки за уредување на парламентарната работа за човековите права

Иако Парламентарното собрание одби да пропишува рецепт за институционализирање на парламентарната работа за човековите права, можно е да се извлечат три општи заклучоци.

Прво, специјализираните (под)одбори за човековите права, кога располагаат со соодветен делокруг, овластувања и кадар, се корисна алатка за зајакнување на капацитетите на парламентите за заштита и остварување на човековите права на домашно ниво, особено во државите со непостоечко или мало искуство со значајно парламентарно ангажирање во доменот на човековите права.

Второ, и покрај овие потенцијални придобивки, овие структури нема да бидат ефективни самите по себе доколку не се поткрепат со политичка посветеност, како на своите членови така и на парламентот во целина.

Трето, со цел да се овозможи сите пратеници да се стекнат со поголема експертиза за човековите права и да преземат заедничка одговорност за зајакнување на заштитата на човековите права, специјализираниот и

вкрстениот приод не треба да се сметаат за заемно исклучиви опции; наместо тоа, специјализираниот одбор за човековите права треба да стане „двигател“ на поматичувањето.⁵⁰ Затоа, важно е да се поведе сметка промислувањето на човековите права и на со нив поврзаните прашања за владеење на правото да се интегрираат низ целиот опсег на парламентарните функции и активности, вклучувајќи ги и одборите и правните и истражувачките служби.

Во ова поглавје ги разгледаваме институционалните и законодавните аранжмани што може да ги направат парламентите за да се обезбеди придржувањето на државата до обврските за човековите права, и важноста пратениците да се поддржат преку давање на независен правен и политички совет. Во наредното поглавје ќе зборуваме за работата на парламентарните структури за човековите права во пракса и начелата на кои почива нивната работа.

50. Како што аргументираше Мареј Хант [Murray Hunt], поранешен Главен правен советник на ЈЦХР. Видете Donald and Leach (фуснота 20), с. 80.



Поглавје 5

Како може пратениците да направат структурите за човековите права де работат ефективно?

Доколку се донесе одлука за создавање на парламентарен одбор за човекови права,⁵¹ како истиот треба формално да се конституира и како треба да си ја врши својата секојдневна работа? Во ова поглавје ги разгледуваме овие прашања во однос на статусот и делокругот на одборот за човекови права (5.1.); членството (5.2.); овластувањата (5.3.); работните практики (5.4.); и односите со другите гранки на власта во државата и со организациите на домашно, регионално и меѓународно ниво (5.5.). Освен тоа, треба да се направи и осврт врз обуката и техничката помош за човековите права што им се нуди на пратениците (5.6.), како и врз начинот на кој парламентарните тела за човекови права може да ја оценат својата ефективност (5.7.).

Ова поглавје црпи од постојните извори на информации и насоки за пратениците издадени од Парламентарното собрание на Советот на Европа⁵² и Интерпарламентарната унија (ИПУ),⁵³ како и од „Нацрт-начела и насоки за заштита и остварување на владеешето на правото и човековите права“ (во понатамошен текст,

51. Во ова поглавје, поимот „одбор за човекови права“ се користи да упатува на специјализираните одбори за човекови права или на кој било друг одбор кој во рамките на својот делокруг изречно ги вклучува човековите права (во рамките на хибридниот модел опишан во 4.1.).

52. Видете, особено [Resolution 1823 \(2011\)](#) (фуснота 4); PPSD, “The role of parliaments in implementing ECHR standards” (фуснота 29).

53. IPU/UN, Human Rights – Handbook for parliamentarians No. 26 (фуснота 21).

Нацрт-начела и насоки), кои ги изработи поранешниот Главен правен советник на Заедничкиот комитет за човекови права на Парламентот на Обединетото Кралство, Мареј Хант [Murray Hunt],⁵⁴ а кои беа усвоени од ОН.⁵⁵

5.1. Статус и делокруг

Парламентарното собрание препорачува, во „Основните начела за парламентарниот надзор на меѓународните стандарди за човековите права“ приложени кон Резолуцијата 1823 (2011), дека парламентарните одбори за човекови права треба да располагаат со делокруг кој ќе биде јасно дефиниран и вграден во законот. Нацрт-начелата и насоките понатаму препорачуваат дека одборите за човекови права треба да ги основаат самите парламенти, а не извршната власт. Освен тоа, треба да имаат и постојан статус. Овие гаранции за независност и автономија се важни за да се обезбеди парламентарните механизми за човековите права да не ослабнат или да не се дестабилизираат помеѓу управите, а пак пратениците да можат да делуваат ослободени од политичките притисоци и да ги искажуваат своите замисли без страв од одмазда.⁵⁶

Делокругот на одборот за човекови права, имено, задачите од полето на делување што формално му е доделено на одборот, треба да биде доволно широк за да се одрази парламентарниот императив и за заштита и за остварување на човековите права во односната држава, и за да се земат предвид сите меродавни извори на стандардите за човекови права, како од националното така и од меѓународното право.

Пожелно е делокругот да се ограничи на човековите права во домашен контекст. Кога опфаќа и ресор од типот на надворешни работи, важно е да се избегне ризикот пратениците да не се фокусираат првенствено или исклучиво на ситуацијата со човековите права во другите држави, за сметка на надзирање на домашните човекови права.

54. За целосен текст, видете “Parliaments and the European Court of Human Rights”, извештај од конференцијата одржана во Сенатот во Варшава, 12 мај 2015 г., Додаток: Draft principles and guidelines on the protection and realisation of the rule of law and human rights, с. 25-34. Видете и кај Chang and Ramshaw (фуснота 28), кои ги користат Нацрт-начелата и насоките како основа за практичната алатката за оценка на парламентарниот капацитет за обезбедување на заштитата и остварувањето на човековите права во шест земји: Грузија, „Поранешна Југословенска Република Македонија“, Србија, Тунис, Уганда и Украина.

55. Видете UN General Assembly, “Strengthening United Nations action in the field of human rights through the promotion of international cooperation and the importance of non-selectivity, impartiality and objectivity: Report of the Secretary-General”, Doc. A/72/351, 21 август 2017 г., ст. 36; „Генералниот секретар поттикнува повеќе проактивно ангажирање на пратениците во работата на меѓународните механизми за човековите права, вклучително и преку изработка на множество начела и насоки што ќе им помагаат и ќе ги насочуваат.“

56. Doc. 12636 (фуснота 14), ст. 22.

5.2. Членство

Нацрт-начелата и насоките препорачуваат начинот на именување на одборот за човекови права да биде транспарентен и да ужива доверба од јавноста, како и да обезбедува независност и од владата и од невладините тела. Особено, се препорачува дека е најидеално составот на одборот да биде таков што да се исклучи можноста од владино мнозинство, како и да се поведе сметка членовите во владата да не бидат квалификувани за членување во одборот. Треба да постои механизам за пријавување на потенцијалните судири на интереси од страна на членовите на одборот.

Освен тоа, се препорачува членувањето во одборот да биде што е можно повеќе вклучиво во однос на политичките партии во парламентот и да ги одразува начелата на плурализам и родова урамнотеженост. Претседавачот на одборот, најидеално, би требало да го избераат пратениците, и тоа треба да биде постар пратеник со докажана историја на независност и посветеност кон човековите права.

Овие формални гаранции за независноста и плурализмот се особено важни кај парламентите кои немаат силна традиција на користење на одбори кои би ја повикувале владата на одговорност. Со оглед на тоа што човековите права често пати ги штитат малцинствата (кои може да бидат маргинализирани или непопуларни), правилниците со кои ќе се уредува работата на специјализираните одбори за човекови права треба особено да содржат робусни гаранции против непотребна политизација. На пример, треба да се обрне внимание на тоа дали претседавачкото место треба да се резервира за претставник на опозицијата. Кај дводомните парламенти, доколку се донесе одлука за основање на специјализиран одбор за човекови права, треба да се земе предвид дали одборот да биде заеднички за двата дома, за да се максимизира потенцијалот како за темелната проверка така и за политичкото влијание.

5.3. Овластувања

Одборот за човекови права мора да има доволно широки овластувања што ќе му овозможат ефективно да си го исполни својот делокруг на работа, вклучувајќи ги тука и овластувањата во поглед на утврдување факти, заради прибирање информации за повредите на човековите права. Парламентарното собрание препорачува одборите за човекови права да имаат овластување:

- ▶ да упатуваат службена покана, за да можат да наложат присуство на сведоци и доставување на документи од владата,⁵⁷ што се од важност за делокругот на одборот, и
- ▶ да предлагаат закони и измени на закони⁵⁸

Нацрт-начелата и насоките понатаму препорачуваат одборот да располага и со следниве овластувања:

- ▶ да поведува истраги по сопствен избор;
- ▶ да држи усно сослушување за докази;
- ▶ да оди во посети, вклучително и посети во странство;
- ▶ да пристапува до местата на задржување без претходна најава;⁵⁹
- ▶ да поднесува извештај до парламентот; и
- ▶ да дава препораки до владата.

5.4. Работни практики

Водење на ажурна интернет-страница

Клучен услов за транспарентност е одборот за човекови права да одржува ажурна интернет страницата на која сите меродавни материјали ќе бидат лесно достапни. Тука спаѓаат:

57. [Resolution 1823 \(2011\)](#) (фуснота 4), Додаток, ст. 1. Во исто време, Собранието, со усвојувањето на „Глобалните начела за националната безбедност и правото на информирање“ (Цванските начела; влезени во сила на 12 јуни 2013 година), препозна дека е потребно да се воспостави соодветна рамнотежа помеѓу легитимната загриженост за националната безбедност и правото на јавноста да пристапува до информации што ги поседуваат државните органи. ПССЕ нагласи дека „[п]о правило, сите информации што ги поседуваат државните органи треба да бидат слободно достапни“ и „[к]ако гаранција против прекумерно широки исклучоци, пристапот до информации треба да се дозволи дури и во случаи кои потпаѓаат под легитимните исклучоци, кога јавниот интерес за потребната информација превагнува над интересот на државните органи таа информација да ја чуваат во тајност“, вклучително и кога таквите информации „би дале значаен придонес за тековна јавна расправа“. [PACE Resolution 1954 \(2013\)](#), “National security and access to information”, ст. 9.1, 9.5 и 9.5.1.

58. [Resolution 1823 \(2011\)](#) (фуснота 4), Додаток, ст. 1.

59. Парламентарните одбори за човекови права треба да бидат известени за и да не се мешаат во посетите на местата на лишување од слобода што ги вршат другите субјекти, како што се (меѓу другите) НИЧП, НВО, националните механизми за превенција (НМП) согласно Опционалниот протокол кон Конвенцијата против измачување и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување на Обединетите нации (ОПКАТ), и Европскиот комитет за спречување на измачување и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КПТ). Видете, на пример, [PACE and the Association for the Prevention of Torture \(APT\) \(2013\)](#). [Visiting immigration detention centres – A guide for parliamentarians](#), Strasbourg, Council of Europe Publishing, с. 18-19.

- ▶ извештаите на одборот до парламентот и секоја владина реакција по тие извештаи;
- ▶ писмени докази и транскрипти и/или снимки од усни докази (со исклучок на тесно дефинираните ограничувања во однос на разоткривање на одредени чувствителни информации, што може да биде потребно, на пример, во интерес на заштита на сведоците);
- ▶ одбрани преписки со министрите, владините функционери и други надворешни тела;
- ▶ соопштенија до медиумите; и
- ▶ сите документи поврзани со делокругот и работните практики на одборот.

Објавување на работните методи и приоритизирање на работната програма

Транспарентноста, исто така, налага, согласно препораките од Нацрт-начелата и насоките, одборот за човекови права да објавува и преглед на своите работни практики, и истите редовно да ги ревидира. Особено, одборот треба да ги објавува прашањата што сака да ги приоритизира во својата работна програма – на пример, за потребите на темелната проверка на законите или тематските истраги – како и да ги објасни начините на кои се утврдени овие приоритети. Оваа практика е важна како заради зајакнување на парламентарното и поширокото јавно разбирање на работата на одборот и довербата во него, така и заради создавање на трајна евиденција за работата на одборот, којашто ќе ги надживее поединечните членови и работниот кадар на одборот.

Поднесување извештаи до парламентот

Понатаму, се препорачува одборот редовно – а најмалку еднаш годишно – да му доставува извештај на парламентот во целина за своите активности и резултатите од работата. Освен тоа, треба да се искористи секоја прилика да се постапува по претходните извештаи или препораки на одборот, со цел да се следи дали извршната власт правовремено реагира на соодветен начин.

Како одлучува одборот

Во Нацрт-начелата и насоките се препорачува одборот да тежнее кон постигнување консензус за прашањата за кои поднесува извештај, во толкава мера колку што тоа е изводливо. Ова начело го одразува фактот дека членовите на одборите може да имаат различни политички и филозофски поимања на човековите права, па мора да ги израмнуваат овие разлики кога одлучуваат за севкупните приоритети на одборот и за неговите реакции по одредени прелог-закони или пресуди и одлуки на меѓународните тела за човекови права.

Кога не можат да се постигне консензус, од суштинска важност е членовите на одборот да се стремат да ги надминат партиските или идеолошките размислувања така што ќе се фокусираат на ставовите кои се јасно оправдани во начелна смисла. Тие не смеат да покажат недостиг на почит кон стандардите за човекови права кон кои државата се обврзала да се придржува, туку треба да придонесат за исполнување на овие задолженија.

5.5. Градење на надворешни односи

Како што Парламентарното собрание препозна (во Додатокот кон Резолуцијата 1823 (2011)), одборот за човекови права не може ефективно да работи во изолација. Напротив, неговото влијание и ефективност зависат од тоа и пратениците и парламентарниот персонал да развиваат и одржуваат ефективни работни односи со цела низа на клучни соговорници, како на национално така и на меѓународно ниво. Само преку таквите односи одборот ќе може да добие и да пренесе информации, да го збогати и сподели своето сопствено разбирање на човековите права, и да ја исполни својата споделена обврска за заштита и унапредување на човековите права.

Клучниот однос е оној со извршната власт. Од суштинска важност е владините министри и функционери да добиваат детални насоки од парламентот за тоа што треба да направат за да им овозможат на пратениците да ги исполнат своите обврски за заштита и остварување на човековите права. Односот помеѓу парламентот и извршната власт е разгледан во повеќе детали во 3.2.

Нацрт-начелата и насоките исто така упатуваат и на односот на парламентот со домашните судови, кој се раководи според важното начело на поделба на власта. На моменти може да биде неопходно парламентот да бара и судско размислување, кое ќе му помогне во темелната проверка на законите и политиките кои пошироко го засегаат вршењето на правосудната функција и владеењето на правото. Исто така, според Нацрт-начелата и насоките, кога судот сака да земе предвид какво било парламентарно размислување за некое прашање за човековите права по однос на кое судот треба да одлучува, парламентите треба да помогнат во таквата судска постапка. На пример, како што ќе објасниме во 6.3., Европскиот суд за човекови права може да посака да утврди дали парламентот свесно ги разгледувал импликациите од некој закон по човековите права, кога Судот одлучува за полноважноста на последователните жалби против односниот закон по основ на човековите права.

Како што нагласи Парламентарното собрание,⁶⁰ друг важен однос кој парламентот треба да го негува е со националните институции за човекови права (НИЧП). При воспоставување на ефективна соработка со НИЧП, парламентот и неговиот одбор

60. [Док. 12636](#) (фуснота 14), ст. 41-42.

за човекови права треба да се раководат според Белградските начела за односот помеѓу националните институции за човекови права и парламентите.⁶¹ Со нив е опфатена улогата што ја игра парламентот во основањето на НИЧП и обезбедувањето на нивното функционирање, независност и отчетност; соработката помеѓу парламентот и НИЧП во однос на законодавството, меѓународните механизми за човекови права и образованието, обуката и подигање на свеста за човековите права; и набљудувањето на реакцијата на извршната власт по пресудите и одлуките за човековите права изречени од националните и меѓународните тела.

Парламентите, исто така, може да имаат прилика да развијат работни односи со други делови од националната „машинерија“ за човекови права, како што е народниот правобранител или омбудсманот, комесарите за правата на определени групи, и независни рецензенти. Таквите односи се важни за да се обезбеди кохерентност и координација помеѓу сите институции засегнати со заштитата и остварувањето на човековите права.

Одборот за човекови права, исто така, се наоѓа во идеална положба да развие директни односи со регионалните и меѓународните тела за човекови права, вклучително и со Советот на Европа, како што ќе видиме во 6.2.

Одборот за човекови права – и парламентите во целина – треба да се во тесна врска со засегнатите страни од граѓанското општество и да создаваат редовни можности за доставување докази од нивна страна, со што ќе си обезбедат информации за својата темелна проверка на политиките и законите. Тука спаѓаат групите на граѓанското општество кои се во состојба да ги претстават искуствата на одредени групи или поединци, и да им помогнат на пратениците да разгледаат докази директно од поединците чишто права може да бидат засегнати од односниот закон или политика, во согласност со начелото на вклученост.

Разгледување докази од лицата чишто права се загрозени

Кога Заедничкиот комитет за човекови права на Парламентот на Обединетото Кралство спроведуваше истрага за човековите права на возрасните лица со потешкотии во учењето, комитетот посака да разгледа докази не само од професионалците и групите на граѓанското општество, туку и од самите лица со потешкотии во учењето⁶² со цел да постигне вклученост, ЈЦХР:

61. [Belgrade principles on the relationship between national human rights institutions and parliaments](#), Belgrade, Serbia, 22-23 февруари 2012 г.

62. Joint Committee on Human Rights (2008), *A life like any other? Human rights of adults with learning disabilities*, Seventh Report of Session 2007-08.

- издаде известување за печат во верзија едноставна за читање (Easy Read)⁶³ повикувајќи ги лицата со тешкотии во учењето да му ги раскажат своите искуства на одборот,
- го продолжи вообичаениот рок од три месеци за доставување на одговори со докази, за да им се олесни учеството на лицата со потешкотии во учењето;
- истрагата ја започна така што се советуваше со Британскиот институт за потешкотии во учењето за тоа како да спроведе усна расправа за доказите што ќе биде полесно пристапна за сведоците со потешкотии во учењето;
- се сретна со возрасните лица со потешкотии во учењето, вклучително и лица со сложени или посериозни потешкотии во учењето, заедно со нивните придружници и семејства, во повеќе различни образовни и станбени окружувања.

Поднесоците од припадниците на општата јавност, вклучително и од лицата со потешкотии во учењето и нивните семејства или згрижувачи, и од професионалците кои работат на полето на потешкотии во учењето, беа објавени во состав на посебна свеска на докази. Аудио и „лесни за читање“ резимеа од извештајот од истрагата на ЈЦХР се објавени на неговата [интернет страница](#).

Близок контакт треба да се одржува и со академските институции, вклучувајќи ги и институтите за човекови права, како и со правната струка и нејзините претставнички тела. Исто така, се препорачува одборот за човекови права да остварува контакти и со медиумите, а особено да биде свесен за важноста на слободните и независни медиуми во заштитата на човековите права во една демократија.

5.6. Обука и техничка помош

Парламентарното собрание препорачува парламентите да држат или да овозможуваат воведни обуки за човековите права и владеењето на правото за сите нови пратеници и сиот нов персонал, надополнето со последователни периодични обуки (видете во [Резолуцијата 1823 \(2011\)](#), Додаток)

63. „Лесно за читање“ е техника на создавање на полесно пристапни информации, меѓу другото, и со помош на лесни зборови, кратки реченици и придружни слики.

” Човековите права ќе може доволно да се заштитат кога пратениците и придружниот персонал ќе бидат свесни за нивното постоење и ќе го разбираат нивниот делокруг. Бидејќи пратениците се предводници на јавното мислење и нивниот пример има тежина, од особена важност е да се развие парламентарна култура за човекови права заради ефективно интегрирање на прашањата за човекови права во сите аспекти на парламентарното работење. *Христос Пургуридес [Christos Pourgourides], поранешен Известувач на ПССЕ за извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човековите права.*⁶⁴

Обуките треба да се осмислат така што да им се овозможи на пратениците да препознаат кога во текот на нивната работа ќе се појават прашања поврзани со човековите права и владеењето на правото, и да ја разберат природата и делокругот на нивните обврски за човековите права. Таквите обуки, исто така, треба да го зајакнат и пратеничкото разбирање на и ангажирање во регионалните и меѓународните механизми за човекови права (во однос на Советот на Европа, видете 6.2. и 6.3, за ПССЕ и Судот соодветно).

Парламентите може да се обидат да пристапат до техничката помош што ја нудат регионалните и меѓународните организации за да им помогнат во градењето на капацитетите за заштита и остварување на човековите права. Како што ќе објасниме во 6.2., таквата помош Парламентарното собрание ја нуди преку Парламентарниот оддел за проектна поддршка.

5.7. Оцена на ефективностa на одборот за човекови права

Нацрт-начелата и насоките препорачуваат одборите за човекови права да развијат методологија за оценување на ефективностa на нивната заштита и остварување на човековите права. Ова е цел за пофалба, но која тешко може да се оствари во пракса.

Еден предизвик е што парламентите и одборите за човекови права не работат изолирано и немаат контрола врз сите аспекти на својата работа; на пример, тие може да зависат од организациите на граѓанското општество и НИЧП, кои треба да им ги предочат проблемите со човековите права, како и од извршната власт, која треба да ги спроведе мерките за човековите права или да ги обезбеди потребните информации за да му овозможи на парламентот да си ја изврши

64. Док. 12636 (фуснота 14), ст. 43.

надзорната улога (видете 3.2.). Освен тоа, тие мора да работат во границите на ресурсите што им се достапни, во поглед на членовите, советниците и другиот кадар.

Дополнителен предизвик е што голем дел од влијанието на парламентот е суптилно и немерливо. И навистина, ефектот од парламентарната работа може да се спореди со леден брег, на кој му се гледа само врвот, а поголемата основа останува сокриена⁶⁵

На врвот на ледениот брег се опишаните влијанија, како што се:

- ▶ измените на законите или политиките кои се директен резултат на препораките на парламентот;
- ▶ директното влијание врз реакцијата на извршната власт по пресудите и одлуките за човековите права, на пример, преку ревидирање на акциските планови или измените на законите; и
- ▶ менување на системот на спроведување на извршната власт, вклучувајќи ги и механизмите и роковите за поднесување на извештаи и споделување информации со парламентот.

Во основата на ледениот брег се влијанијата кои потешко се квантифицираат, а кои може, на пример, да се резултат на неформални, недокументирани активности што се одвиваат низ ходниците, наместо во просториите на одборот или во салата на парламентот. Примери за влијанија кое тешко може да се измерат се собирањето и синтетизирањето на доказите за прашањата поврзани со човековите права; „ставање под рефлектор“ на прашања кои инаку би се запоставиле; и подобрување на квалитетот на владиното одлучување преку надзор и отчетност⁶⁶ – со други зборови, влијаење врз однесувањето на власта преку навестување на темелните проверки од парламентот. Ваквиот ефект го одразува превентивното влијание на парламентарниот надзор врз човековите права, кое е можеби и најважното, па сепак, најтешкото влијание за препознавање.

Имајќи ги предвид овие предизвици, како може одборот за човекови права да се обиде да ја оцени својата ефективност? Со поставување на севкупни цели може да се одредат показателите на успехот за наредните оценки.⁶⁷ Целите ќе бидат различни за парламентите и за одборите за човекови права, и ќе треба да се

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

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

67. Webb and Roberts (фуснота 67), с. 7-8.

прилагодат на националниот контекст. Се предлага во целите на парламентарната работа за човековите права да спаѓаат:

- ▶ **зголемување на видливоста** на прашањата за човекови права во работата на парламентот, владата и во очите на јавноста;
- ▶ **зголемување на отчетноста** за противзаконските практики за човекови права преку создавање на друг простор каде прашањата поврзани со човековите права ќе може да се расправаат и набљудуваат, во насока на искористување на парламентарните алатки за влијаење врз законите, политиката и јавното мислење;
- ▶ **подобрување на координацијата** на политиките за човекови права во рамките и помеѓу парламентот, владата и граѓанското општество, по пат на создавање на центар за интеракција помеѓу сите оние што се вклучени во прашањата за човекови права;
- ▶ **препознавање на приликите** за конкретизирање на нормите на кои државата се обврзала преку своите национални закони и политики, во согласност со начелото на супсидијарност; и
- ▶ **пренесување на одреден степен на демократски легитимитет** врз нормите за човековите права, така што од пратениците ќе се бара да се справат со практичното значење на овие норми во содржината на законите и политиките⁶⁸

Доколку парламентот одлучи дека ќе сака да ја оцени својата ефективност во остварувањето на целите, треба да се обрне внимание и на процесот на оценувањето. Процесот ќе има поголема веродостојност доколку:

- ▶ го спроведе надворешен консултант со докажана независност и експертиза;
- ▶ има јасен делокруг и методологија;
- ▶ нуди прилика за учество од, или претставување на, различни гледишта, вклучително и искуствата на групите чишто права се особено ранливи на злоупотреба;
- ▶ се објавуваат резултатите, како и сите препораки и последователни дејствија.

Оценување – и приспособување – на работните практики

По околу пет години работење, Заедничкиот комитет за човекови права реши да ја оцени ефективноста на своите работни практики⁶⁹ Како резултат на оцената, ЈЦХР измени неколку од своите работни практики. На пример, донесе одлука својата темелна проверка да

68. Ibid., с. 7.

69. Joint Committee on Human Rights (2006), The committee's future working practices, Twenty-third report of session 2005-06, с. 3-4.

ја фокусира на најзначајните прашања за човековите права што произлегле од предлог-законите, и да пишува пократки, но повеќе фокусирани извештаи од темелните проверки, со цел да ја зајакне својата способност благовремено да му го сврти вниманието на парламентот врз извештаите (видете 3.1.).

Користејќи ги ресурсите што се заштедиле со ваков селективен приод, комитетот реши да ги прошири полињата на својата работа, меѓу кои и со:

- набљудување на спроведувањето на пресудите на Судот;
- темелното проверување на договорите за човекови права кон кои пристапува Обединетото Кралство пред истите да се ратификуваат, доколку покренуваат значајни прашања со кои парламентот треба да се запознае;
- спроведување истраги за прашањата за човекови права што се од национална важност, со давање приоритет на теми каде ЈЦХР може да оствари важен и значителен придонес во парламентарната и јавната расправа (видете 3.1.).

Во ова поглавје ги разгледаваме суштинските карактеристики и работните практики на едно ефективно парламентарно тело за човекови права. Клучните начела на кои почива создавањето и делувањето на одборот за човекови права се независност, политички плурализам, родова рамнотежа, транспарентност и вклученост. Доколку пратениците треба да станат ефективни гарантите на човековите права, исто така е важно да им се дадат прилики за обука и за ревидирање на нивните цели и работни практики. Исто така е критичен и степенот во кој парламентарните тела за човекови права се поврзани со другите национални засегнати страни, кои се грижат за заштитата и остварувањето на човековите права. Потребно е и да се коваат врски со телата на Советот на Европа во Стразбур, како што ќе видиме во наредното поглавје.



Поглавје 6

Како може пратениците да соработуваат поблиску со Советот на Европа?

Националните парламенти и Советот на Европа се силни сојузници во својот здружен напор да ги штитат и остваруваат човековите права како дел од нивната посветеност на вредностите на демократијата, човековите права и владеењето на правото. Со осмислување на механизми за толкување, применување и набљудување на човековите права во своите национални контексти, пратениците придонесуваат за развој и заедничко разбирање на стандардите за човековите права ширум целиот европски континент. Сфатена на овој начин, парламентарната работа за човековите права дава одлична можност за пратениците да ја дефинираат агендата во Стразбур.

Во ова поглавје се разгледува посебната улога на делегатите во Парламентарното собрание на Советот на Европа (6.1.), и различните начини на кои сите пратеници може да ги засилат контактите со различните институции на Советот на Европа (6.2.). Дополнителен стимул за пратениците да ги промислат човековите права кога носат одлуки е и можноста да „заслужат“ уважување од Европскиот суд за човекови права доколку се поднесе жалба во Стразбур против некој закон што го усвоиле (6.3.).

” Собранието останува, пред сè и над сè, човечка мрежа на посветени пратеници и функционери мотивирани да ги бранат човечките вредности.

Војќех Савицки [Wojciech Sawicki], Генерален секретар на парламентарното собрание⁷⁰

6.1. Посебната улога и одговорност на делегатите на Парламентарното собрание

Посебната одговорност за „разјаснување“ на европските стандарди за човековите права им припаѓа на пратениците кои се членови на парламентарните делегации на нивните земји во Парламентарното собрание на Советот на Европа,⁷¹ а кои може да делуваат како множител на активностите на Советот.

Пратениците во Собранието имаат можност нивниот глас – и гласот на нивните избирачи – да се чуе во Стразбур, така што, меѓу другото, и ќе станат известувачи; ќе учествуваат во пленарните седници; ќе присуствуваат на средбите на комитетите; ќе даваат предлози за резолуции и препораки на Собранието; ќе учествуваат во изборите што ги врши Собранието; ќе станат дел од мисиите за набљудување на изборите; и ќе поставуваат прашања до Комитетот на министри. Во својата работа, тие мора да ги прифатат и да се посветат на унапредување на начелата и вредностите на кои почива Советот на Европа.⁷²

Истовремено, Собранието упорно истакнуваше дека делегатите на ПССЕ имаат особена должност да придонесуваат за ефективното спроведување на меѓународните норми за човековите права.

” Во тој поглед, двојниот мандат на пратениците во Собранието – како пратеници и во Собранието и во своите националните парламенти – е од особена важност за подигање на свеста на нивните колеги за прашањата

70. Council of Europe, “Members’ handbook, Parliamentary Assembly of the Council of Europe” (фуснота 2), с. 5.

71. За да пронајдете кои се претставниците во ПССЕ од Вашата земја, погледнете на интернет-страницата на Собранието, на www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp.

72. Видете, ПССЕ, “Rules of Procedure of the Assembly”, Resolution 1202 (1999) усвоена на 4 ноември 1999 г., последно изменета со [Resolutions 2169 and 2182 \(2017\)](#); исто и Council of Europe, “Members’ handbook of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe” (фуснота 2). Во случај на сериозно прекршување, Собранието може да ги разреши пратениците кои се на избрана функција во ПССЕ (имено, претседателот и замениците претседатели, и претседавачите и замениците претседавачи на комитетите); Правила 54 и 55 од Rules of Procedure of the Assembly.

поврзани со човековите права. Сметам дека тоа е должност на сите нас да придонесеме за таквиот процес на секое можно ниво. За тоа имаме посебна одговорност.

Христос Пурзуридес [Christos Pourgourides], поранешен Известувач на ПССЕ за извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човековите права⁷³

Бидејќи Собранието го сочинуваат делегатите на сите 47 земји членки, неговите постигнувања се, во крајна линија, постигнувања на националните пратеници кои, како членови на ПССЕ, зборуваат и делуваат во името на 800 милиони Европејци. Пратениците во Парламентарното собрание се наоѓаат во идеална положба да го исполнат својот двоен мандат, кој произлегува од тоа што истовремено му припаѓаат и на ПССЕ и на својот национален парламент; на пример, со воздигнување на разговорот за прашањата поврзани со човековите права и активностите на ПССЕ, и со унапредување на разбирањето и примената на стандардите од Конвенцијата на домашно ниво.

” Ја нагласувам потребата ова Собрание, кое е составено од национални пратеници, да се заангажира на ова поле. Оваа расправа мора да ја придвижиме нанапред, особено во земјите каде што и не се разговара за ова прашање, за да се увериме дека и владите и судовите ја играат својата улога во спроведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права. [...] Оваа битка мора да ја биеме во нашите национални парламенти, за да го обезбедиме потребниот надзор врз спроведувањето на овие пресуди во нашите сопствени земји. Тоа е наша должност и одговорност така да постапиме.

Пјер-Ив Ле Борњ [Pierre-Yves Le Borgn’], поранешен Известувач на ПССЕ за извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човековите права.⁷⁴

Во пракса, двојната улога на делегатите на Собранието беше клучна за создавање на еднообразни паневропски стандарди за човековите права: пратениците на ПССЕ кои беа вклучени во изработката на договорите за човековите права на Советот на Европа – од кои голем број и се иновативни инструменти кои се однесуваат, на пример, на трговијата со човечки органи⁷⁵ или на заштитата на децата од сексуалното насилство⁷⁶ – ги употребија своите блиски врски во Стразбур за да го поттурнат усвојувањето на законите за спроведување во нивните парламенти. На тој начин, тие обезбедуваат брза ратификација и итни реформи на домашно

73. Doc. 12636 (фуснота 14), ст. 45.

74. PACE, “2017 Ordinary session (third part), verbatim record, twenty-sixth sitting, Thursday 29 June 2017 at 3.30 p.m.,” Doc. AS (2017) CR 26.

75. Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs (усвоено на 25 март 2015 г., влезено во сила на 1 март 2018 г.), CETS No. 216.

76. Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (усвоено на 25 октомври 2007 г., влезено во сила на 1 јули 2010 г.), CETS No. 201.

ниво, со цел граѓаните во нивните земји да може ефективно да ги уживаат правата и слободите предвидени со Европската конвенција за човекови права и другите инструменти на Советот на Европа.

Консултации помеѓу владините агенти и делегацијата на ПССЕ

Некои земји членки на Советот на Европа осмислија практики за негување на дијалогот помеѓу парламентот и координаторот за извршување на пресудите на Судот – што најчесто е владиниот агент и неговата или нејзината канцеларија – што може да се одвива во форма на редовни или ад-хок состаноци на кои се расправа за извршувањето на пресудите на Судот. Швајцарската делегација во ПССЕ, на пример, одржува квартални консултации со националниот владин агент со цел да ги разговараат проблематичните прашања поврзани со жалбите кои се во постапка пред Судот, изречените пресуди, или случаите за кои е потребна политичка поддршка со цел да се напредне, доколку е потребно, со некој законодавен проект.

Совет на Европа, Управен одбор за човековите права⁷⁷

Проактивното ангажирање околу човековите права на пратениците на ПССЕ „на нивен домашен терен“ има суштинско значење заради зајакнување на супсидијарноста и ефективната заштита на човековите права. Пратениците кои се пратеници и во Собранието имаат можност и одговорност:

- ▶ да ги информираат своите колеги во националниот парламент за активностите на ПССЕ и да се погрижат за соодветно постапување по резолуциите и препораките на Собранието;
- ▶ да воспостават и зајакнат разумен и добро информиран дискурс за човековите права заснован на вредностите на толеранција, плурализам, демократија и недискриминација, кои ги споделуваат земјите членки на Советот на Европа;
- ▶ да ги исправаат грешните и лошо информирани критики за стразбуршкиот систем кога ќе се појават во нивниот национален контекст;
- ▶ да создадат и да ги бранат структурите и процедурите потребни за парламентарниот ангажман околу човековите права да стане ефективен во пракса.

” Ги повикувам [пратениците во ПССЕ] да им ја раскажат на своите колеги назад во своите земји сериозноста на предизвиците по севкупниот систем за човековите права во Европа и сериозноста на

77. CDDH, “Guide to good practice” (фуснота 19), стр. 97.

уназаднувањето во одредени земји, и да им ја пренесат пораката дека состојбата со човековите права во Европа не е како порано. Исто така барам од Вас [...] да преземете активна улога на национално ниво во спроведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права, да вршите притисок врз Вашите влади, да одвојувате средства, да ги менувате законите, и да ја туркате Вашата влада да стори повеќе за целосно и навремено спроведување на пресудите за човековите права.

Нилс Мујжникс [Nils Muiznieks], поранешен Комесар за човекови права на Советот на Европа⁷⁸

6.2. Како можат сите пратеници да изградат поблиски односи со Советот на Европа?

Сите пратеници може да имаат полза доколку научат повеќе за „сразбуршкиот систем“, а особено за соодветните функции, овластувања и постигнувања на Европскиот суд за човекови права и на Парламентарното собрание. Преку воспоставување на поблиски врски со институциите на Советот на Европа, пратениците може да ползуваат од техничката помош што им стои на располагање за зајакнување на капацитетите за гарантирање на човековите права во домашниот контекст, а при тоа си обезбедуваат нивните гласови да бидат слушнати во Стразбур. Во исто време, сите национални пратеници треба да ги повикаат на одговорност своите делегати во Собранието, да бараат од нив да се во тек со настаните во Стразбур, и тие сознанија да ги донесат назад во својот национален парламент.

Во овој раздел ги истражуваме различните начини на кои пратениците може да соработуваат со Парламентарното собрание и со Судот.

Добивање поддршка од Парламентарното собрание

Собранието ги здружува на едно место 324-те избрани политичари и исто толкав број на нивни заменици од сите 47 земји членки на Советот на Европа, кои заседаваат четири пати годишно во Стразбур за да разговараат за актуелните прашања што спаѓаат во нивниот широк делокруг.

Бидејќи претставува клучниот форум за политичка расправа во Европа, Собранието има значајно влијание: има овластување да предлага мултилатерални договори, да ги набљудува изборите и сообразноста на државите со обврските што ги потпишале

78. PACE, Annual activity report 2016 by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, “2017 Ordinary session (second part), verbatim record, fifteenth sitting, Wednesday 26 April 2017”, Doc. AS (2017) CR 15.

кога пристапувале кон Советот на Европа,⁷⁹ да води истраги за повредите на човековите права, да бара правно мислење за законите и уставите на земјите членки, да предлага санкции против земјите членки, и да суспендира одредени права на парламентарните делегации коишто ќе ги нарушат начелата на Советот на Европа. Собранието често пати делуваше и како „мотор“ за зајакнување на заедничките вредности на демократијата, човековите права и владеењето на правото врз кои е изграден Советот на Европа, првенствено преку барање од Комитетот на министри да дејствува.⁸⁰

Во изминатите години, Собранието добиваше сè поактивна улога во набљудувањето и унапредувањето на спроведувањето на пресудите на Судот. Согласно член 46(2) од Конвенцијата, првенствената одговорност за надзор на спроведувањето на пресудите на Судот му припаѓа на Комитетот на министри (КМ), но, од 2000 година наваму Собранието усвои повеќе извештаи⁸¹ и резолуции⁸² по ова прашање, како и препораки⁸³ упатени до Комитетот на министри. Неговиот придонес во надзорот на спроведувањето на пресудите на Судот во неколку беше пофален од европските влади, пред сè во [Брајтонската и Бриселката декларација](#).

” [С]проведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права во голема мера во минатото ползуваше и сè уште ползува од поголемата вклученост на Парламентарното собрание и на националните парламенти.
Одговорот на Комитетот на министри на Пренораката 1764 (2006) на ПССЕ“

Во врска со тоа, Собранието се постави себеси како огнен застапник за поголема улога на пратениците во обезбедувањето на брзо и целосно извршување на пресудите и во други прашања поврзани со човековите права. На напорите на Собранието да ја зајакне улогата на парламентите во однос на човековите права им се даде нов залет во 2012 година, со создавањето на специјализиран

79. За преглед на набљудувачката функција на Советот на Европа, вклучително и на Собранието, видете PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights, “Overview of core Council of Europe human rights monitoring mechanisms and related activities”, Doc. AS/Jur/Inf (2018) 03, 18 јануари 2018 г.

80. За повеќе информации за овластувањата на Собранието, видете на интернет-страницата на ПССЕ, на <http://website-pace.net/en> (со врски со меродавните документи).

81. Doc. 8808 од 12 јули 2000 г.; Doc. 9307 од 21 декември 2001 г.; Doc. 9537 од 5 септември 2002 г.; Doc. 10192 од 1 јуни 2004 г.; Doc. 10351 од 21 октомври 2004 г.; Doc. 11020 од 18 септември 2006 г.; Doc. 12455 од 20 декември 2010 г.

82. Видете, особено Resolution 1226 (2000); Resolution 1516 (2006); Resolution 1787 (2011); Resolution 2075 (2015); и Resolution 2178 (2017).

83. Видете, особено, Recommendation 1955 (2011); Recommendation 2079 (2015); и Recommendation 2110 (2017).

оддел во рамките на Секретаријатот на ПССЕ, имено, Парламентарниот оддел за проектна поддршка (ПОПП). Преку насочени програми за соработка и курсеви за обука наменети за пратениците и персоналот на националните парламенти, ПОПП работеше на подигнување на свеста на овие засегнати страни за стандардите на Советот на Европа во различни тематски области, како што се слободата на изразување, еднаквоста и недискриминацијата, социјалните права и изборни проблематики. ПОПП го возобнови нагласокот врз зајакнувањето на капацитетите на парламентите заради гарантирање на ефективното домашно спроведување на стандардите од Конвенцијата и извршување на пресудите на Стразбуршкиот суд. За да ја напредне оваа цел, овој оддел организираше низа обуки во Стразбур и во земјите членки.

Вклучување во изборот на кандидатите за Вашиот национален судија

Интеракцијата помеѓу Стразбур и националните парламенти се одвива во обете насоки, а гласот на пратениците може да се чуе во Стразбур низ повеќе канали. Тие може да си земат за обврска да водат грижа клучните позиции во Советот на Европа да се пополнат со лица со највисок квалитет, авторитет, интегритет и независност. Еден начин за тоа е проактивно да се ангажираат околу изборот на кандидатите за нивниот национален судија во Европскиот суд за човекови права.

47-те судии во Судот ги избира Парламентарното собрание за единечен мандат од девет години од списокот на тројца кандидати предложени од страна на секоја држава.⁸⁴ Секоја година, илјадници жалители ги доставуваат своите жалби до Стразбуршкиот суд, барајќи задоволување за наводните повреди на нивните права од Конвенцијата. За овие жалители, Стразбуршкиот суд, како конечен арбитер за делокругот и значењето на овие права, е последниот светилник на надежта. Во овие околности, и со оглед на значајното влијание кое судската пракса на Судот го имаше врз обликувањето на пејзажот на човековите права на европскиот континент,⁸⁷ тешко дека може да се претера со нагласувањето колку е важно на службување во Стразбур да дојде судија од највисок калибар. А првенствената одговорност дека Собранието ќе може да избира само од најсоодветните кандидати ја сносат самите држави.

⁸⁴ Собранието, исто така, ги избира и Комесарот за човековите права на Советот на Европа, Генералниот секретар и Заменикот на Генералниот секретар на Советот на Европа, покрај Генералниот секретар на ПССЕ.

Како се избираат судиите во Судот?⁸⁵

Постојат две фази во изборниот процес:

1. Постапка на национален избор

Државите избираат тројца кандидати кои мора да располагаат со соодветни правнички квалификации и искуства, покрај активното познавање или на англискиот или на францускиот јазик. Државите мора да предложат кандидати од двата пола (списоци со застапен само еден пол се разгледуваат во случаите кога одреден пол е помалку застапен или во други исклучителни околности). Меѓународен панел на експерти назначен од Комитетот на министри им дава доверлив совет на владите за погодноста на потенцијалните кандидати за односното место, пред списокот со кандидатите да му се достави на Парламентарното собрание.

2. Избори од Парламентарното собрание

Комитетот за избор на судии во Европскиот суд за човекови права понатаму темелно го разгледува списокот, а неговите членови ги интервјуираат сите тројца кандидати, пред да ја дадат својата препорака за тоа за кого веруваат дека е најсилниот кандидат. Доколку се констатира дека ниту еден од тројцата кандидати не ги поседува потребните квалификации да биде судија во Судот, комитетот го отфрла списокот и бара од државата да достави нов список. Може списокот и да ѝ го врати на државата, доколку се покаже дека националната постапка за избор била недостаточна во однос на правичност и транспарентност.

Штом комитетот ќе го прифати списокот и ќе ја даде својата препорака, пленарното Собранието гласа за кандидатите со тајно гласање. Во првиот круг е потребно апсолутно мнозинство на дадените гласови. Доколку тоа не се постигне, се држи втор круг и кандидатот со најмногу гласови се избира да служи во Судот.

85. За детален преглед на тоа како се избираат судиите во Судот, видете PACE Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, Procedure for electing judges to the European Court of Human Rights, Information document prepared by the Secretariat, AS/Cdh/Inf (2018) 01 rev 8, 7 септември 2018 г. Видете исто и Andrew Drzemczewski (2015). "The Parliamentary Assembly's Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, Council of Europe", Human Rights Law Journal, Volume 35, с. 269-274.

Националните изборни постапки се разликуваат од една до друга држава⁸⁶ а по правило пратениците не се вклучени во тој процес. Па сепак, парламентарната вклученост во номинирањето и изборот на кандидати може да биде од суштинско значење за да се обезбеди процесот „да ги одразува начелата на демократска процедура, владеење на правото, недискриминација, одговорност и транспарентност“.⁸⁷ Во овие околности, Собранието препорача, во Препораката 1429 (1999), Комитетот на министри да ги повика владите на земјите членки „да се советуваат со своите национални парламенти кога ги составуваат списоците со цел да се обезбеди транспарентност на националната изборна постапка.“ За ова е неопходно владите „да ги известат своите парламенти и другите соодветни одбори за постапката и распоредот на составување на списокот на кандидатите за Судот.“⁸⁸

Пратениците може да инсистираат да бидат вклучени во изборната постапка. Тие може и да донесат закон со кој ќе се уредат правични и транспарентни изборни механизми, и ќе се утврдат изборни критериуми засновани на заслуги за тројцата квалификувани кандидати.

Па така, преку вклучување во постапката за составување на списокот на кандидати за судиското место во Судот, парламентите може да го преземат својот дел од одговорноста при водењето грижа кандидатите да бидат „со висок морален карактер и да поседуваат квалификации потребни за именување на висок судски функционер или да бидат правници со признаена способност“, како што налага Конвенцијата. На тој начин, пратениците придонесуваат и за зајакнување на квалитетот и авторитетот на Судот.

Средби со Вашиот национален судија и другите функционери на Советот на Европа

Најдиректниот, иако до денес сè уште недоволно истражен начин на контактирање е пратениците – особено, иако не исклучиво, членовите во специјализираните одбори за човекови права – да дојдат во студиска посета на Стразбур и да се сретнат со судиите (пред сè, со својот национален судија) и со адвокатите од Регистарот на Судот, како и со персоналот на другите тела на Советот на Европа.

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

87. [PACE Recommendation 1649 \(2004\)](#), “Candidates for the European Court of Human Rights”, ст. 3. Видете исто и [PACE Resolution 1646 \(2009\)](#) (фуснота 89), ст. 2.

88. [PACE Recommendation 1649 \(2004\)](#) (фуснота 90), ст. 20.

Комитетот за правни прашања до сега има организирано две посети на Судот за своите пратеници, кои се состоеја од посета на (тогашниот) претседател, секретар и заменик секретар, покрај раководителите на неколку оддели, со што на делегатите им даде можност да научат и да расправаат за поставеноста и за работата на Судот. На сличен начин, курсевите за обука на пратениците и парламентарниот персонал, кои ги води ПОПП (видете погоре, 6.2.), подразбираат и билатерални состаноци помеѓу учесниците и членовите на регистарот во соодветниот оддел.

Обратно, специјализираните структури за човекови права или заинтересираните пратеници може да размислат да го поканат персоналот на Советот на Европа или судијата на Европскиот суд за човекови права избран за нивната земјата да ги разменат своите гледишта во парламентот – под услов, таквиот состанок да не прерасне во можност избраните политичари да ги разговараат случаите што се во постапка или да се обидат „да побараат отчет“ од судиите.

Разменување ставови со Вашиот национален судија во Судот

Тогашниот судија за Обединетото Кралство и Претседател на Судот, сер Николас Браца [Nicolas Bratza], заедно со тогашниот секретар на Судот, во март 2012 година одржаа размена на ставови со членовите на Заедничкиот комитет за човекови права на Парламентот на Обединетото Кралство. Расправата претставуваше форум за дебата за односот помеѓу Стразбуршкиот суд и домашните институции, вклучително и парламентот. Претседателот Браца, исто така, ги посочи добрите примери на „судскиот дијалог“ помеѓу Стразбур и највисоките домашни судови, и ги објасни неколкуте механизми кои ги осмислил Судот – вклучувајќи ја и постапката за пилот-пресуда, политиката за приоритизирање, и одлуките на судија поединец – за да може да се справи со она што, тогаш во 2012 година, претставуваше значително заостанување на случаите во постапка.

” Сметам дека е сосема во ред пратениците да можат и да се поттикнуваат да ги следат најновите текови во Судот и да ги разберат работата и проблемите со кои се соочува Судот.

Сер Николас Браца [Nicolas Bratza], поранешен Претседател на Европскиот суд за човековите права⁸⁹

89. Видете Joint Committee on Human Rights, Uncorrected transcript of oral evidence from Sir Nicolas Bratza and Erik Fribergh on human rights judgments, 13 март 2012 г.

Кога постојат гаранции против непримерна политизација на таквите усни расправи или обиди за подривање на независноста на меѓународното правосудство за човекови права, директната вклученост на пратениците преку нивниот национален судија во работата на Судот може да биде корисно средство за зајакнување на експертизата за човекови права на пратениците. Отворениот дијалог поттикнува заемно разбирање, помага да се отфрлат митовите за стразбуршкиот систем и, во крајна линија, ѝ помага на законодавната власт да го искористи својот потенцијал како двигател во заштитата и остварувањето на човековите права.

Обезбедување достаточни средства за Советот на Европа

Достапноста и квалитетот на програмите за градење на капацитетите и другите програми за соработка со Собранието и другите тела на Советот на Европа, од кои пратениците може да имаат корист, зависи од тоа дали на Организацијата ѝ се доделени достаточни средства за да ги извршува своите различни функции. Недоволното финансирање негативно влијае врз тоа како Советот на Европа се справува со предизвиците со кои се соочува самата Организација и нејзините земји членки, вклучително и парламентите.

Буџет на Советот на Европа

Буџетот на Советот на Европа се полни главно од прилозите на земјите членки. Националните прилози кон овој „редовен буџет“ се пресметуваат врз основа на населението и бруто домашниот производ. Остатокот од средствата на Советот на Европа – вонредниот буџет – се полни од буџетите на делумните договори (кои имаат свои сопствени буџети), на заедничките програми со Европската Унија, и од доброволните прилози на државите. На предлог на Генералниот секретар, Комитетот на министри ја одобрува двегодишната програма и буџетот.⁹⁰

Постои долгогодишна традиција Парламентарното собрание да дава коментари по буџетот и да доставува идеи, „во насока на ставање на Советот на Европа во положба да може да ја преземе својата единствена улога како гарант на демократските вредности заеднички низ целиот европски континент.“⁹¹ Веќе неколку години

90. Вкупниот буџет на Советот на Европа за 2018 година изнесуваше 466.045.100 €. Council of Europe programme and budget 2018-2019, 1300 (Budget) Meeting, 21-23 ноември 2017 г., [Doc. CM\(2018\)1](#). Видете ги, исто така, и информациите на интернет-страницата на Комитетот на министри, на <https://goo.gl/GcngR4>.

91. [PACE Resolution 1575 \(2007\)](#), “Political dimension of the Council of Europe budget”, ст. 2.

назад, Собранието ја изразува својата загриженост за буџетската ситуација на Советот на Европа, по одлуката на земјите членки да го применат начелото на нулти раст (најпрвин во реална смисла, а од 2014 година, и во номинална смисла⁹²) во однос на задолжителните прилози на земјите членки во редовниот буџет.⁹³

Пратениците имаат улога да ги потсетуваат владите за нивните обврски кон заедничките европски вредности на демократијата, човековите права и владеештвото на правото, коишто Советот на Европа ги штити и унапредува. Тие може да упатат силна порака дека капацитетот на Советот на Европа да продолжи да биде чувар на човековите права ширум европскиот континент зависи од располагањето со ресурсите за да ја врши својата работа. Собранието ги повика делегатите на ПССЕ, во Резолуцијата 1575 (2007), „да обрнат особено внимание, за време на буџетските расправи, на обврските што нивните држави ги имаат кон Советот на Европа и, доколку е потребно, да го бранат националниот прилог во буџетот на Советот на Европа.“ Пратениците, исто така, може да инсистираат, во однос на извршната власт, буџетскиот прилог никогаш да не смее да се користи како инструмент на политичка моќ, и државите да се вратат кон политика на реален раст во однос на редовниот буџет на Советот на Европа, во согласност со повикот на Собранието од Мислењето 294 (2017).

”Ефективноста на паневропскиот систем за заштита на човековите права воспоставен со Конвенцијата зависи од способноста да се испорачаат резултатите што од нас се очекуваат, а тоа е решавање на сериозни и систематски повреди на човековите права и давање соодветна поддршка на нашите земји членки за спречување на повторувањето на овие повреди. Потребни ни се достаточни средства и ресурси за да ја исполниме оваа задача и при сите мои официјални посети на земјите членки го покренувам и прашањето на буџетската ситуација во нашата Организација. Не смеам да го превидиме ова прашање во нашите расправи, и јас сметам на Вашата поддршка.

Ан Брасор [Anne Brasseur], поранешна Претседателка на Парламентарното собрание на Советот на Европа⁹⁴

92. Видете, на пример, [PACE Resolution 2186 \(2017\)](#), “Call for a Council of Europe summit to reaffirm European unity and to defend and promote democratic security in Europe”, ст. 12.

93. Видете, меѓу другото, [PACE Opinion 294 \(2017\)](#), “Budget and priorities of the Council of Europe for the biennium 2018-2019”, ст. 16-17, 20.

94. Конференција на високо ниво во Брисел, воведно обраќање на Ен Брасор [Anne Brasseur] (фуснота 16), с. 21-22.

6.3. Заслужено уважување од Европскиот суд за човекови права: како судот ги почитува добрите собраниски практики

Иако зајакнувањето на врските со Стразбур помага да се отклучи сиот потенцијал на пратениците да станат гарантите на човековите права, постојат и други придобивки кога парламентите ќе си ги исполнат своите обврски за човековите права, како што е зајакнување на начелото на супсидијарност и, во крајна линија, на системот на Конвенцијата во целина.

Судот покажа дека има обисири и за меродавноста која домашните демократски промислувања ја имаат врз неговите сопствени судски пресуди. Добрата намера, демократските расправи во парламентот за прашањата поврзани со човековите права денеска во Стразбур се доживуваат како алатка за запазување и зајакнување на начелото на супсидијарност врз кој и е изграден системот на Конвенцијата, со што парламентарната работа за човековите права станува клучна за гарантирањето на ефективностa на стразбуршкиот систем.

Оттука, и кога парламентите верно ќе си го понесат својот дел од одговорноста за почитувањето и остварувањето на човековите права во домашниот контекст, тоа нема да помине незабележано од страна на Стразбуршкиот суд. Судот е свесен за стожерната улога на парламентите како законодавци, за нивниот директен демократски легитимитет, и за фактот што тие се „во подобра положба, одошто меѓународниот суд, да ги проценат локалните потреби и прилики.“⁹⁵ Судот ги почитува парламентарните процеси, па дури и го стимулира создавањето на парламентарни структури и процеси со кои ќе се помогне добро информираното промислување на импликациите на предлог-законите и политичките мерки по човековите права.⁹⁶

” [Ф]актот што парламентарната евиденција покажува дека се водела темелна расправа за импликациите по човековите права од донесените закони може да биде значаен во одредени случаи, на пример, кога станува збор за поле на слободна процена.

Европскиот суд за човековите права, Прилог на Судот кон Бриселската конференција

95. *Hatton and Others v. the United Kingdom, Application No. 36022/97*, пресуда од 8 јули 2003 г., ст. 97.

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

” Пресудата во случајот на „Бранителите на животните“ [Animal Defenders], како и други пресуди, го поткрепуваат важно тврдење дека кога се испитува дали и во колкава мера Судот треба на земјата членка да ѝ дозволи поле на слободна процена, во однос на нејзината процена на неопходноста и сразмерноста на ограничувањето на човековите права, квалитетот на носењето одлуки, како во законодавната фаза така и во судовите, е од суштинско значење и може во крајна линија да биде одлучувачко во граничните случаи.

Судија Роберт Спано [Robert Spano], Европскиот суд за човекови права⁹⁷

Особено, квалитетот на темелната проверка на човековите права од страна на парламентот излезе на виделина откако Судот, во неколку наврати, го зеде предвид кога ја проценуваше сразмерноста на ограничувањето на правата на жалителите, и го користеше како основа за доделување на пошироко поле на слободна процена на одговорната држава во своите постапки. Полето на слободна процена, како нужната последица на начелото на супсидијарност, се однесува на дискрецијата која земјата потписничка ја ужива кога одлучува како да ги исполни своите обврски од Европската конвенција за човекови права. Кога оспоруваните закон или политики се резултат на разумно учесничко промислување во рамките на парламентот, кој совесно работел на проверување и обезбедување на споивоста на предложените мерки со Конвенцијата и со другите меѓународни стандарди за човекови права, поголема е веројатноста истите да се одбранат во едно демократско општеството, па поради тоа помала е и веројатноста судот да констатира повреда.⁹⁸

Заслужено уважување од Судот (I) – политичко рекламирање

Еден истакнат пример за случај кога квалитетот на парламентарната постапка имаше значајно влијание врз наодите и заклучоците на Судот е Бранителите на животните против Обединетото Кралство [ГЦ] [Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC]] (жалба бр. 48876/08, 22 април 2013 година). Големiot судски совет беше повикан да одлучи дали забраната на ОК за политичко рекламирање – која го спречила жалителот, група застапници за заштита на животните, да не може да објави телевизиска реклама – претставува несразмерно мешање во правото на НВО на слобода на изразување. Судот му

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

98. Видете ги пресудите на Големiot судски совет во Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC] (Application No. 48876/08, 22 април 2013 г.); S.A.S. v. France [GC] (Application No. 43835/11, 1 јули 2014 г.); Lambert and Others v. France [GC] (Application No. 46043/14, 5 јуни 2015).

придаде особена важност на фактот што се спровела „исклучителна проверка, од страна на парламентарните тела, на културните, политичките и правните аспекти на забраната“ за политичко рекламирање во Обединетото Кралство: пред нејзиното усвојување, меродавниот нацрт-закон минал низ детален процес на рецензија од најразлични парламентарни тела, консултации со експерти, а предвид била земена и меродавната судска пракса на Судот. Квалитетот на парламентарната (и судската) проверка на потребата да се забрани политичкото рекламирање доведе до тоа Судот да заклучи дека било оправдано мешањето во правото на НВО-жалителот на слобода на изразување.

Заслужено уважување од Судот (II) – репродуктивни права

Државите уживаат широко поле на слободна процена кога уредуваат прашања поврзани со репродуктивните права, област за која не постои помирен европски консензус, и која покренува сложени и деликатни морални и етички прашања во околности на нагли медицински и научни промени. Во случајот Перило против Италија [ГЦ] [Parrillo v. Italy [GC]] (жалба бр. 46470/11, 27 август 2015 година), на пример, Судот ја поддржа забраната за донирање на ембриони добиени преку ин витро оплодување за потребите на научно истражување. Кога заклучуваше дека забраната претставува дозволено мешање во правото на жалителката на почитување на нејзиниот приватен живот (член 8 од Конвенцијата), Судот во предвид го зеде фактот дека процесот на изработка на меродавниот закон ги земал во предвид различните научни и етички мислења, врз основа на што италијанскиот законодавец спровел темелна и урамнотежена проверка на различните интереси.

Со други зборови, судиите во Стразбур ќе бидат повеќе наклонети „да ги наградат“ автентичните, добронамерни парламентарни промислувања на прашањата за човековите права така што на државата ќе ѝ укажат поголемо уважување кога проценуваат дали ограничувањето на човековите права на жалителот било „неопходно во едно демократско општество.“

Во ова поглавје ги наведовме неколкуте можности за сите пратеници да се вклучат во работата на Советот на Европа – така што ќе преземат активна улога во изборот на кандидатите за судии во Судот, ќе бараат техничка помош од Советот на Европа, и ќе се состануваат со националниот судија или другите судии. Тоа им овозможува на пратениците да ползуваат од единствената експертиза на „стразбуршкиот систем“, при тоа обликувајќи ја европската агенда за човекови права.



Заклучок

Важноста на националните парламенти како гаранти на човековите права беше опишана како „идеја чиешто време дојде“.⁹⁹ Парламентите, со нивните три улоги на претставување, законодавство и надзор, имаат единствена и незаменлива улога во заштитата и остварувањето на човековите права и запазување на владеењето на правото.

Овој прирачник се заснова на развојните практики на парламентите ширум Советот на Европа за основање на ефективни институционални структури за заштита и остварување на човековите права – особено, за проверка на споивоста на домашните закони со стандардите утврдени со Европската конвенција за човекови права и за обезбедување на целосно и навремено спроведување на пресудите на Европскиот суд за човекови права.

Запазување на човековите права не само што е обврска за пратениците, туку и прилика. Кога пратениците ги толкуваат и применуваат стандардите за човековите права во својот национален контекст, тие придонесуваат за развој на едно заедничко разбирање на значењето и делокругот на правата ширум Европа. Освен тоа, законите и политиките што се донесени врз основа на добро информирани и совесно промислување на нивните импликации по човековите права со поголема веројатност ќе ја поминат секоја идна темелна проверка од страна на судовите.

Во моментот, потенцијалот на парламентите да ја искористат оваа можност е далеку од остварен. Ги повикуваме пратениците да го користат овој прирачник за да го отклучат сиот тој потенцијал со цел да станат навистина ефективни гаранти на човековите права.

99. Hywel Francis MP, Welcoming remarks to a seminar organised by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on The Role of National Parliaments in the Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, Portcullis House, Westminster, 14 октомври 2013 г.



Додаток 1 – Список на проверки за пратениците

■ Дали Вашиот парламент ги врши следниве функции за човековите права, било преку специјализиран одбор или преку други аранжмани? Дали:

- ▶ врши темелна проверка на нацрт-законите за нивната споивост со меѓународното право за човековите права, вклучително и со одредбите од Европската конвенција за човекови права (Конвенцијата) и нејзините протоколи?
- ▶ донесува закони за да им даде дејство на пресудите на Европскиот суд за човекови права (Судот)?
- ▶ го набљудува спроведувањето на пресудите на Судот од страна на извршната власт, и нејзината реакција по пресудите против другите држави кои имаат импликации по домашниот правен поредок?
- ▶ се вклучува во изработката и ратификувањето на меѓународните договори за човековите права?
- ▶ спроведува тематски истраги за проблемите со човековите права?

■ Дали Вашиот парламент ѝ даде детално упатство на извршната власт за она што Ви е потребно за да може да ја извршите својата надзорна улога, вклучително и со барање:

- ▶ да приложува меморандуми за човекови права кон сите предлог-закони?
- ▶ најмалку еднаш годишно да поднесува извештаи до парламентот за, меѓу другото, и спроведувањето на пресудите на Судот?
- ▶ да ги споделува акциските планови и акциските извештаи во исто време кога ги доставува и до Комитетот на министри на Советот на Европа?
- ▶ да споделува резимеа или преводи на меродавните пресуди на Судот?
- ▶ да ги вклучува пратениците, колку што е тоа можно, во секоја работна група основана заради координирање на спроведувањето на пресудите на Судот?

■ Доколку Вашиот парламент функциите за човековите права му ги доделил на некој конкретен одбор:

- ▶ дали тој одбор има постојан статус?
- ▶ дали делокругот на одборот е јасно дефиниран и вграден во деловникот на парламентот (или некој еквивалент)?
- ▶ дали одборот има доволно широк делокруг за да ги опфати обврските на пратениците за:
 - заштита и остварување на човековите права во Вашата држава, земајќи ги во предвид сите меродавни извори на националното и меѓународното право?
 - препознавање на силата на толкување на Европскиот суд за човекови права, земајќи ја во предвид сета негова судска пракса?
 - признавање и постапување по позитивните обврски на државата?
- ▶ дали делокругот на одборот изречно вклучува, или неговите членови би можеле да протолкуваат дека вклучува:
 - систематска проверка на споивоста на нацрт-законите со Европската конвенција за човекови права и другите меѓународни инструменти за човекови права?
 - систематско набљудување на спроведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права, вклучително и условот владите да поднесуваат редовен (најмалку еднаш годишно) извештај до парламентот за пресудите за човековите права и нивното спроведување?
- ▶ дали одборот има овластување или надлежност:
 - да поднесува предлози на закони и измени на закони?
 - службено да поканува сведоци и да побарува документи меродавни за неговиот делокруг?
 - да поведува истраги по сопствен избор?
 - да држи усно сослушување за докази?
 - да се поврзува со граѓанското општество?
 - да оди во посети, вклучително и посети во странство?
 - да пристапува до местата на задржување, без претходна најава?
 - да поднесува извештаи до парламентот?
 - да дава препораки до владата?
- ▶ дали одборот има пристап до независни советници со експертизата за човековите права?
- ▶ дали одборот има достаточни ресурси за извршување на своите функции, вклучително и наменска секретаријатска поддршка?

- ▶ дали начинот на именување на членовите на одборот е транспарентен и дали се води грижа одборот:
 - да биде независен од извршната власт, на пример, со исклучување на можноста министрите да бидат членови во одборот?
 - се држи до начелото на родова рамнотежа?
 - ја одразува рамнотежата на моќите помеѓу политичките групи во парламентот?
 - има за претседавач постар пратеник со докажана независност и посветеност кон човековите права?

Дали ги поматичувате [ставате во редовни текови] прашањата за човековите права низ сите парламентарни структури/одбори?

- ▶ Дали може да пристапите до професионална истражувачка и информативна служба во парламентот?
- ▶ Дали правното советување им е достапно на сите пратеници на кои е можно да им затреба во нивното работење, а не само на специјализираниот одбор за човекови права?

Дали Вашиот парламент води грижа да биде ефективен во извршувањето на своите функции за човековите права, по пат на:

- ▶ одржување на ажурирана интернет-страница на која информациите за парламентарните активности за човекови права и меродавните материјали се лесно достапни?
- ▶ објавување на работните методи и приоритизирана работна програма на одборот за човекови права при Вашиот парламент?
- ▶ одржување на редовен дијалог и ефективен работен однос со другите национални засегнати страни, вклучително и со националните институции за човекови права или народниот правобранител, правосудството, универзитетите, правните практичари, и претставниците на граѓанското општество?
- ▶ повикување на невладините организации да придонесат за неговата работа, на пример, преку доставување на докази при тематски истраги, што ќе помогне да се одредат приоритетите за тематските истраги за човековите права, или доставување на докази за влијанието на законите врз уживањето на човековите права?
- ▶ држење или обезбедување на редовни обуки за човековите права и владеењето на правото за пратениците и персоналот на парламентот?
- ▶ оценување на работните практики и нивно реформирање кога истите може да се направат повеќе ефективни?

■ Дали Вашиот парламент воспоставил и одржува блиски контакти со Советот на Европа?

- ▶ Дали постои процедура, во рамките на Вашиот парламент, со која делегатите во Парламентарното собрание на Советот на Европа (ПССЕ) ги информираат сите пратеници за своите активности и обезбедуваат соодветно постапување по резолуциите и препораките на Собранието?
- ▶ Дали Вашиот парламент игра каква било улога во обезбедувањето кандидатите за национален судија во Судот да бидат од највисок калибар, вклучително и по пат на осмислување на правична и транспарентна изборна постапка и критериуми за именување засновани на заслуга?
- ▶ Дали пратениците во Вашиот парламентот го посетиле Стразбур за да се состанат со Вашиот национален судијата или другите функционери на Судот, Парламентарното собрание, или други функционери на Советот на Европа?
- ▶ Дали Вашиот парламентот ја прашува Владата околу финансирањето на Советот на Европа и, доколку е потребно, го брани националниот прилог во неговиот буџет?

Додаток 2 – Резолуција 1823 на ПССЕ (2011)¹⁰⁰

Усвоена од Парламентарното собрание на
Советот на Европа на 23 јуни 2011 година

Националните парламенти: гаранти на човековите права во Европа

1. Парламентарното собрание потсетува дека земјите членки на Советот на Европа се одговорни за ефективното спроведување на меѓународните норми за човекови права коишто ги потпишале, а особено оние од Европската конвенција за човекови права (ETS No. 5, во понатамошен текст „Конвенцијата“). Обврската се однесува на сите државни органи, било да се извршни, судски или законодавни.

2. Националните парламенти често се превидуваат во овој контекст. Нивниот потенцијал треба дополнително да се истражи. Тие се клучни за ефективното спроведување на меѓународните норми за човекови права на национално ниво и својата должност за заштита на човековите права ја исполнуваат преку донесување закони (вклучително и темелна проверка на нацрт-законите), вклучување во ратификувањето на меѓународните договори за човекови права, повикување на извршната власт на одговорност, поврзување со националните институции за човекови права и поттикнување на создавањето на сеприсутна култура на човекови права.

3. Пратениците во Собранието, со оглед на тоа што имаат двоен мандат – како пратеници во Собранието и во своите национални парламенти – имаат посебна должност да придонесат во таквото делување.

4. Собранието забележува дека „Париските начела“ на Обединетите нации од 1993 година станаа меѓународно прифатениот репер за клучните минимум стандарди за улогата и функционирањето на независните национални институции за човекови права; слични репери треба да се осмислат и за парламентарните тела.

100. Седница на Собранието од 23 јуни 2011 година (25. заседание) (видете [Doc. 12636](#), Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pourgourides). Текст усвоен од Собранието на 23 јуни 2011 година (25. заседание).

5. Во поглед на спроведувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права (во понатамошен текст „Судот“), Собранието:

5.1. верува дека националните парламенти се наоѓаат во единствена положба да ги повикаат владите на одговорност за брзо и ефективно спроведување на пресудите на судот, како и итно да ги усвојат потребните законски измени;

5.2. жали што расправата по Интерлакен за иднината на системот на Конвенцијата не ја зема доволно во предвид потенцијално важната улога на парламентот и го сожалува молкот на Измирската декларација во тој поглед;

5.3. посочува на позитивните примери во неколку земји членки, пред сè Обединетото Кралство, Холандија, Германија, Финска и Романија, кои основаа парламентарни структури за набљудување на спроведувањето на пресудите на судот.

6. Понатаму, Собранието:

6.1. ги охрабрува пратениците да го набљудуваат утврдувањето и спроведувањето на стандардите за човекови права од страна на домашните судски и управни органи;

6.2. бара од пратениците да го ползуваат своето овластување за темелна проверка на извршната власт во своите земји кога станува збор за спроведувањето, особено, на меѓународните норми за човекови права;

6.3. ги повикува владите да ги вклучат национални парламенти во процесот на преговарање на меѓународните договори за човекови права и во процесот на спроведување на пресудите на Европскиот суд за човекови права;

6.4. ги повикува сите земји членки да предвидат соодветни парламентарни процедури за систематска проверка на споивоста на нацрт-законите со стандардите од Конвенцијата и да ги избегнат идните повреди на Конвенцијата, вклучително и преку редовно набљудување на сите пресуди кои потенцијално би можеле да ги засегнат соодветните правни поредоци;

6.5. бара од парламентите да ги засилат своите напори околу придонесот што го остваруваат во надзорот врз пресудите на Судот така што ќе ги надгледуваат чекорите што надлежните органи ги преземаат за да ги извршат негативните пресуди, вклучително и преку темелна проверка на реално преземените мерки;

6.6. ги повикува парламентите да основаат и/или да ги зајакнат структурите со кои би се овозможило поматичување и строг надзор на нивните меѓународни обврски за човековите права, на основа на подолните начела.

7. Собранието, затоа, ги поканува парламентите да ги спроведат следниве основни начела за парламентарен надзор врз меѓународните стандарди за човекови права.

Додаток – Основни начела за парламентарен надзор врз меѓународните стандарди за човекови права

1. Соодветна рамка и задолженија

Националните парламенти ќе основаат соодветни парламентарни структури со кои ќе се обезбеди строго и редовно набљудување на сообразноста со и надзорот врз меѓународните обврски за човекови права, како што се наменски одбори за човекови права или соодветни аналогни структури, а чијшто делокруг јасно ќе се дефинира и ќе се вгради во закон.

Во делокругот, меѓу другото, ќе спаѓа:

- ▶ систематска проверка на споивоста на нацрт-законите со меѓународните обврски за човекови права;
- ▶ барање до владите редовно да поднесуваат извештаи за меродавните пресуди на Европскиот суд за човекови права и за нивното спроведување;
- ▶ доставување на предлози за закони и измени на закони;
- ▶ службено поканување на сведоци и побарување на документи за потребите на делокругот.

Ваквите одбори ќе имаат задолжение да се погрижат парламентите да бидат соодветно советувани и информирани за прашањата поврзани со човековите права. Исто така, треба да се обезбеди и обука за човековите права за пратениците и за персоналот на парламентите.

2. Независно советување

Одборите за човековите права или соодветните аналогни структури ќе имаат пристап до независна експертиза за правото за човековите права. Исто така, достаточни ресурси ќе се стават на располагање за да се овозможи специјализирана секретаријатска поддршка.

3. Соработка со другите институции и граѓанското општество

Ќе се одржува соработката и редовниот дијалог, каде што е соодветно, со меродавните национални (на пример, националните институции за човекови права, парламентарните одбори) и меѓународни тела (на пример, Парламентарното собрание, Комесарот за човековите права на Советот на Европа, европските и други меѓународни тела за набљудување на човековите права), како и со претставниците на добро етаблираните невладини организации кои располагаат со значајно и меродавно искуство.

Додаток 3 – Дополнителна литература и ресурси

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

Council of Europe (2016), Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples, Council of Europe Publishing, also available as an information document of the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. AS/Jur/Inf(2016)04, 8 January 2016.

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

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

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

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

Open Society Justice Initiative (2013), From rights to remedies: structures and strategies for implementing international human rights decisions, New York, Open Society Foundations, <https://goo.gl/L8HFp6>.

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

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

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

Избрани извори на Советот на Европа

■ Council of Europe, Committee of Ministers, Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights, 10th Annual Report 2016 (March 2017). Сите годишни извештаи се достапни на: <https://goo.gl/16X29q>.

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

■ Базата на податоци HUDOC дава пристап до судската пракса на Судот (пресудите и одлуките на Големиот судски совет, на судскиот совет и на комитетите, известените предмети, советодавните мислења, соопштенијата за медиумите и правните резимеа од “Case-Law Information Note” (кој се објавува на месечна основа)), на Европската комисија за човекови права (одлуки и извештаи) и на Комитетот на министри (резолуции). Екранот за пребарување во HUDOC е достапен на англиски, француски, руски, шпански и турски; а базата на податоци содржи над 21.000 текстови на 31 јазик покрај официјалните јазици (англиски и француски); <https://goo.gl/Jc2LHc>.

■ Базата на податоци HUDOC-EXEC дава пристап до документите што се однесуваат на извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права (состојбата со извршувањето на предметите, владините акциски планови и извештаи, друга комуникација, одлуките на Комитетот на министри (од 1 јануари 2011 година наваму) и правосилните резолуции. Екранот за пребарување на HUDOC-EXEC е достапен на англиски и француски; <https://goo.gl/4WoSQM>.

■ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “The implementation of judgments of the European Court of Human Rights”, Doc. 14340 of 12 June 2017 (rapporteur: Mr Pierre-Yves Le Borgn’, France), <https://goo.gl/bLM7JE>.

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



Над речиси 70 години, Парламентарното собрание на Советот на Европа ги инспирира пратениците да ги користат своите демократски мандати за да поттикнат сеприсутна култура на почитување на човековите права во рамките на демократијата која почива на владеењето на правото.

Како законодавци и претставници на европските граѓани, пратениците имаат одговорност, која ја делат со извршната и судската власт во својата држава, да ги спречат и осудат повредите на човековите права. Ова може да го постигнат така што ќе се уверат дека меѓународните норми за човековите права ефективно се спроведуваат, норми кои нивните земји доброволно ги потпишале, особено оние вградени во Европската конвенција за човековите права.

Целта на овој прирачник е да ги оспособи пратениците од сите делови на Европа да ги исполнат своите задолженија и да ги искористат можностите за заштита и спроведување на човековите права. За таа цел, во прирачникот се разгледуваат структурите, функциите и работните методи кои им овозможуваат на парламентите најефективно да ја проверат сповојста на законите, вклучително и нацрт-законите, и управните практики во нивните земји со европските стандарди за човековите права. Тие произлегуваат од Конвенцијата, но и од судската пракса на Стразбуршкиот суд, и од работата на другите тела на Советот на Европа. Како инспирација, прирачникот содржи примери за најдобри практики од неколку европски парламенти.

www.assembly.coe.int

Овој превод беше изработен со финансиска поддршка од Европската Унија и Советот на Европа. Овде изнесените ставови на никаков начин не може да се сметаат дека го одразуваат официјалното гледиште на која било од страните.



Советот на Европа е водечката организација за човекови права на континентот. Се состои од 47 земји членки, вклучувајќи ги сите членки на Европската Унија. Парламентарното собрание, кое се состои од претставници на 47-те национални парламенти, претставува форум за расправа и давање предлози за европските социјални и политички прашања. Голем број конвенции на Советот на Европа потекнуваат од Собранието, вклучително и Европската конвенција за човековите права. Сите земји членки на Советот на Европа ја потпишаа Европската конвенција за човековите права, договор осмислен да ги заштити човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права го надзира спроведувањето на Конвенцијата во земјите членки.

www.coe.int

Земјите членки на Европската Унија решија да ги поврзат своите знаења, ресурси и судбини. Заедно, тие изградиле зона на стабилност, демократија и одржлив развој, при тоа одржувајќи култура на различност, толеранција, и индивидуални слободи. Европската Унија е посветена на споделување на своите постигнувања и вредности со земјите и народите надвор од нејзините граници.

www.europa.eu

Превод кофинансиран од
Европската Унија

