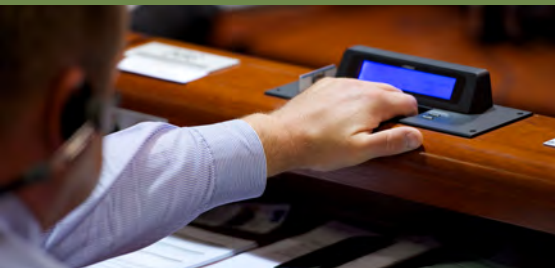


Национални парламенти као гаранти људских права у Европи



Приручник
за парламентарце

Превод суфинансирала
Европска унија



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Национални парламенти као гаранти људских права у Европи

Приручник за парламентарце

Документ припремиле др Алис Доналд
и Ен-Катрин Спек са
Универзитета Мидлсекс у Лондону
(Уједињено Краљевство)
у сарадњи са Секретаријатом Комитета
за правна питања и људска права
Парламентарне скупштине
Савета Европе

Француско издање:

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

Израда овог превода је финансирана средствима Европске уније и Савета Европе. Овде изнети ставови ни на који начин не одражавају званична мишљења било које стране.

© 2018 Савет Европе, преведено у децембру 2019. Сва права задржана. Лиценцирано Европској унији под условима. Ниједан део ове публикације не сме бити преведен, репродукован или пренет, ни у једном виду и ни на који начин, електронским (ЦД, интернет итд) или механичким путем, укључујући фотокопирање, снимање или неки други вид складиштења информација или њиховог смештања у системе за даље преузимање, без претходне писмене дозволе Директората за комуникације (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Сва друга комуникација у вези са овим документом упућује се Секретаријату Парламентарне скупштине.

Корице и прелом:
Сектор за производњу докумената и публикација (SPDP),
Савет Европе

Фотографије: © Савет Европе

Овај превод је израђен уз помоћ средстава пројекта "Сарадња Парламентарне скупштине Савета Европе са парламентима Албаније, Босне и Херцеговине, Северне Македоније и Србије са циљем постизања законодавних побољшања", који финансирају Европска унија и Савет Европе, а спроводи Савет Европе.

Садржај

ПРЕДГОВОР	7
СКРАЋЕНИЦЕ	9
РЕЧНИК КЉУЧНИХ ПОЈМОВА	10
САВЕТ ЕВРОПЕ У КРАТКИМ ЦРТАМА	13
Парламентарна скупштина Савета Европе	14
Комитет министара	15
Европска конвенција о људским правима	15
Европски суд за људска права	16
ПОГЛАВЉЕ 1 – ШТА ЈЕ ЦИЉ ОВОГ ПРИРУЧНИКА?	17
ПОГЛАВЉЕ 2 – ШТА СУ ОБАВЕЗЕ ПАРЛАМЕНТАРАЦА У ВЕЗИ СА ЉУДСКИМ ПРАВИМА?	21
2.1. Веће препознавање парламентарца као гараната људских права	21
2.2. Обавеза парламентарца да делују у позитивном смеру	25
ПОГЛАВЉЕ 3 – КАКО ПАРЛАМЕНТАРЦИ ИСПУЊАВАЈУ ОБАВЕЗЕ НА ПОЉУ ЉУДСКИХ ПРАВА?	27
3.1. Парламентарци и функције људских права	28
3.2. Како извршна власт омогућава обављање функције људских права?	38
3.3. Актуелизација заједничке одговорности за људска права	44
ПОГЛАВЉЕ 4 – ОРГАНИЗАЦИЈА РАДИ ИСПУЊАВАЊА ОБАВЕЗА НА ПОЉУ ЉУДСКИХ ПРАВА	49
4.1. Различити начини организовања парламентарног рада у области људских права	51
4.2. Подршка свим парламентарцима да постану гаранати људских права	54
ПОГЛАВЉЕ 5 – КАКО ОБЕЗБЕДИТИ ЕФИКАСНО ФУНКЦИОНИСАЊЕ СТРУКТУРА ЗА ЉУДСКА ПРАВА?	63
5.1. Статус и надлежност	64
5.2. Чланство	65
5.3. Овлашћења	66
5.4. Радне праксе	67
5.5. Изградња екстерних односа	68
5.6. Обука и техничка помоћ	71
5.7. Процена ефикасности одбора за људска права	72

ПОГЛАВЉЕ 6 – КАКО ПАРЛАМЕНТАРЦИ МОГУ БЛИЖЕ ДА САРАЂУЈУ СА САВЕТОМ ЕВРОПЕ?	76
6.1. Посебна улога и одговорност делегата Парламентарне скупштине	77
6.2. Како парламентарци могу да изграде ближи однос са Саветом Европе	80
6.3. Заслужити уважавање Европског суда за људска права: како Суд поштује добру парламентарну праксу	88
ЗАКЉУЧАК	93
ДОДАТАК 1 – КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА ПАРЛАМЕНТАРЦЕ	95
ДОДАТАК 2 – РЕЗОЛУЦИЈА ПССЕ БР. 1823 (2011)	99
ДОДАТАК 3 – ДОДАТНА ЛИТЕРАТУРА И РЕСУРСИ	102



”

Систем успостављен на основу Европске конвенције о људским правима данас је мета различитих суверенистичких напада, који делом потичу од чланова оснивача наше Организације. Међутим, какви год да су изазови – пуко неповерење, покушаји ограничавања његовог обухвата или чак обустављање примене Конвенције – наш одговор мора да буде чврст, али и конструктиван, како бисмо заједно пронашли решења.

Напади на Савет Европе и његове основне инструменте – Конвенцију и Суд – представљају нападе на грађане Европе, што нарушава њихова права и заштиту у односу са државом.

Парламентарна скупштина и сваки њен члан имају дужност да бране наш систем Конвенције о људским правима и јасно афирмишу њен ауторитет, зарад интереса 830 милиона грађана Европе.

Лилијан Мори-Паскије
Председница Парламентарне скупштине
Савета Европе
јун 2018.





Предговор

Парламент представља саму срж представничке демократије, без обзира на специфичности различитих система управљања: парламентарних, председничких и полупредседничких, који су сви присутни међу државама чланицама Савета Европе. Због тога је Парламентарна скупштина Савета Европе (ПССЕ) у средишту институционалног оквира Савета Европе. Европски суд за људска права (Суд) и појачана улога ПССЕ представљају најзанимљивије специфичности Савета Европе у поређењу с другим регионалним организацијама и дају му додатну вредност.

Међутим, национални парламенти морају активно да сарађују како би ПССЕ ефикасно испуњавао своју улогу у три стуба на којима почива Савет Европе – демократији, људским правима и владавини закона. Штавише, пуко постојање и рад парламента не значе да је систем управљања демократски ако није осигурана потпуна заштита људских права и поштовање владавине права, што је Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) недавно кодификовала у виду Контролне листе за владавину права.

У осетљивој области људских права, сваки национални парламент делује изнад свега као законодавац. Због тога увек постоји ризик од тога да национални парламент прекрши неко право или да путем националних закона обезбеди неадекватну заштиту у односу на међународне стандарде, нарочито оне који произлазе из Европске конвенције о људским правима (Конвенције) и судске праксе Суда. Дакле, главни задатак сваког националног парламента је да осигура усаглашеност националног законодавства са Конвенцијом и судском праксом Суда. Наравно, национални парламенти имају кључну дужност да активно доприносе поштовању одлука Суда које се тичу њихових држава, а у ширем смислу и поштовању *правноснажних одлука Суда*.

Поврх тога, национални парламенти не смеју да делују само као пуки ревизори који надгледају у којој мери извршна власт поштује људска права – они су такође дужни да врше сталан парламентарни надзор у овој области, притом истичући евентуалне проблеме, вршећи институционални притисак ради њиховог решавања и предузимајући неопходне законодавне иницијативе. У случају да национални парламент учествује у поступку бирања чланова врховних и уставних судова, заштита људских права је свакако међу основним критеријумима за селекцију, а апсолутно поштовање начела поделе власти је обавезно.

Законодавне и надзорне функције националних парламената чине их гарантима људских права који делују у склопу организационих структура (одбори, задужења итд.) предвиђених уставом и прописима који уређују парламент. Изузетно је важно да национални парламенти и сви њихови чланови у сваком тренутку буду ревносни и активно ангажовани.

ПССЕ се усредсредило на ово питање тако што је усвојио релевантне резолуције које се односе или на опште циљеве Савета Европе или на спровођење пресуда Суда.

Овај Приручник за парламентарце – који су припремиле др Алис Доналд и гђица Ен-Катрин Спек са Универзитета Мидлсекс у Лондону у сарадњи са Секретаријатом Комитета за правна питања и људска права ПССЕ – пружа одличан приказ институционалног оквира – како на нивоу Савета Европе, тако и на националном нивоу – у оквиру кога национални парламенти делују када штите људска права, а нарочито када примењују стандарде Конвенције и спроводе пресуде Суда и осигуравају поштовање интерпретативних начела његове судске праксе. Релевантне резолуције ПССЕ одражавају занимљиве парламентарне праксе држава чланица које могу да послуже као инспирација другим националним парламентима. Овај корисни приручник намењен је не само члановима ПССЕ, већ и свим члановима националних парламената држава чланица Савета Европе.

На крају крајева, максимална ревносност у погледу људских права нужно има првенство у односу на питања компетенција и процедура; ревносност грађана, невладиних организација и, наравно, парламентарца који представљају своје суграђане.

Евангелос Вензелос
Извештач ПССЕ за спровођење пресуда
Европског суда за људска права

Скраћенице

КМ	Комитет министара
НВО	Невладине организације
НИЉП	Национална институција за људска права
ПССЕ	Парламентарна скупштина Савета Европе
ОППП	Одељење за подршку парламентарним пројектима (у склопу Секретаријата Парламентарне скупштине)
УН	Уједињене нације

Речник кључних појмова

Акциони план и акциони извештај

Акциони план дефинише кораке које држава намерава да предузме да би спровела пресуду Европског суда за људска права (Суд). Акциони извештај описује мере које је држава предузела како би спровела пресуду и/или објашњава због чега држава сматра да нису потребне никакве мере или додатне мере. Акциони планови и акциони извештаји се достављају Комитету министара (КМ).

Извршење

Овај израз означава спровођење пресуде, тј. пресуда је „извршена“ када је држава респондент предузела све мере које су биле потребне да би се пресуда испоштовала. Комитет министара надгледа процес извршења.

Државни заступник

Ова титула се углавном додељује канцеларији у влади која представља државу пред Европским судом за људска права и која такође често координира извршење пресуда на нивоу државе.

Појединачне и опште мере

Када Суд донесе неповољну пресуду, може да се деси да је потребно предузети појединачне мере којима се осигурава да је кршење окончано и да се оштећено лице врати, колико је то могуће, у исти положај у ком је био пре повреде Европске конвенције о људским правима (Конвенције). Постоји могућност и да је потребно усвајање општих мера како би се спречила нова кршења или прекинула континуирана кршења, нарочито (али не

искључиво) када кршење произилази из структуралног или системског проблема закона или политике.

Интерпарламентарна унија (ИПУ)

Међународно удружење парламената основано 1889. године у циљу неговања међупарламентарне координације и размене знања и искустава између парламентарца свих земаља. Кључни циљеви ИПУ укључују промовисање и заштиту људских права.

Интерпретативни ауторитет (или *res interpretata*)

Пресуде Суда су правно обавезујуће само за државу респондента, али чланови 1, 19. и 32. Европске конвенције о људским правима протумачени су тако да обавезују државе да узимају у обзир судску праксу Суда у целини, укључујући принципе формулисане у пресудама и одлукама из случајева против других држава.

Поље слободне процене

Степен ауторитета који током преиспитивања предмета Суд признаје процени домаћих власти о њиховом извршавању обавеза из области људских права према Конвенцији. Државе такође уживају поље слободне процене када под надзором Комитета министара утврђују мере које треба предузети да би се кориговала повреда коју је утврдио Суд.

Негативне и позитивне обавезе

Негативна обавеза подразумева да се држава суздржава од уплитања у права појединаца без оправдања, тј. држава је дужна да се суздржава од деловања. Позитивна обавеза подразумева да држава предузме одређене превентивне или заштитне мере којима се осигуравају права из Конвенције, чак и ако повреда права прети или се догодила кривицом физичког лица или приватног субјекта, а не заступника државе.

Владавина права

Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) идентификовала је следеће **основне елементе владавине права**: (1) законитост, укључујући транспарентан, одговоран и демократски процес за доношење закона; (2) правну сигурност; (3) забрану произвољности; (4) приступ правди пред независним и непристрасним судовима, укључујући

судску ревизију административних аката; (5) поштовање људских права; и (6) недискриминацију и једнакост пред законом.

Државе потписнице

Државе које су ратификовале међународни споразум, нпр. Европску конвенцију о људским правима.

Супсидијарност

У контексту Конвенције, начело према ком националне власти (владе, парламенти и судови) имају примарну одговорност да свима у својој надлежности осигурају права и слободе из Конвенције и да обезбеде ефикасан правни лек када се поменута права крше.

Надзор над извршењем пресуда

Када је пресудом Суда утврђена једна или више повреда Конвенције, Комитет министара надгледа мере које држава респондент предузима да би извршила пресуду.



Савет Европе у кратким цртама

Савет Европе има 47 држава чланица и покрива скоро цео европски континент. Основан после Другог светског рата са циљем да оствари „веће јединство свих слично оријентисаних европских земаља“ како би се очували и реализовали „идеали и начела који су њихово заједничко наслеђе и олакшавају њихов економски и друштвени напредак“, ¹Савет настоји да промовише и развија заједничка демократска и правна начела заснована на Европској конвенцији о људским правима (Конвенција) и бројним другим споразумима о којима се преговарало и који су се усвајали у склопу институционалног оквира Организације.

1. Статут Савета Европе, 5. мај 1949, [Серија европских уговора бр. 1.](#)

Парламентарна скупштина Савета Европе

Основана 1949. године – као иновативни форум у време када су наднационални системи још били у повоју – Парламентарна скупштина Савета Европе (ПССЕ, Скупштина) један је од два статутарна тела Савета Европе и делује као његово делиберативно тело. Скупштина је састављена од 648 чланова (324 представника и истог броја заменика) из парламената 47 држава чланица Савета Европе. Рад Скупштине припрема се у девет сталних одбора, а огромна већина чланова припада једној од шест политичких група. Чланови Скупштине састају се четири пута годишње на пленарним седницама у Стразбуру, где разговарају о актуелним питањима и траже од европских влада да предузму иницијативе и извештавају о њима. Ти парламентарци говоре у име 800 милиона Европљана који су их изабрали.

Уз примарни циљ „промовисања дијалога о новонасталим и актуелним европским питањима, идентификовања трендова и најбољих пракси и постављања мерила и стандарда“, ²Парламентарна скупштина је већ неко време кључна надзорна организација за људска права, промовише владавину закона и брани људска права широм Европе. Њен јединствени модел дијалога допринео је постизању консензуса, ублажавању политичких сукоба и заштити и промовисању заједничких европских вредности. Штавише, Скупштина бира – између осталог – судије Европског суда за људска права (Суда) и комесара за људска права, као и генералног секретара и заменика генералног секретара Савета Европе.

Достигнућа Парламентарне скупштине

За 70 година постојања, Скупштина је значајно допринела претварању Европе у „зону без смртне казне“ тако што је укидање смртне казне поставила као услов за придруживање. Скупштина је подржала бивше комунистичке земље током демократске транзиције и неуморно радила на откривању кршења људских права у Европи где год да се дешавају. Њен одлучујући утицај на европски пејзаж људских права протеже се све до 1949. године, када је ПССЕ (тада под називом „Консултативна скупштина Савета Европе“) усвојио нацрт Конвенције

2. Council of Europe, [“Members’ handbook](#), Parliamentary Assembly of the Council of Europe” (јануар 2015, стр. 8).

о колективном гарантовању људских права и основних слобода, која је била претеча Конвенције.

Недавно је извештај ПССЕ о незаконитој трговини људским органима кулминирао усвајањем Конвенције Савета Европе против трговине људским органима ([Серија уговора Савета Европе бр. 216](#)), која ће поступању на снагу постати први законски обавезујући међународни инструмент у овој области. Штавише, скупштинске истраге под вођством сенатора Дика Мартија из Швајцарске разоткриле су глобалну „паукову мрежу“ илегалног притварања и незаконитих тајних међудржавних премештања притвореника у Европи од стране Централне обавештајне агенције САД (CIA), што је бацило светло на ово мрачно поглавље европске историје како би се осигурало да европске владе више никада не саучествују у мучењу.

Комитет министара

Комитет министара (КМ) је статутарно тело Савета Европе које доноси одлуке. Њега чине министри спољних послова држава чланица. Комитет се састаје на министарском нивоу једном годишње и недељно на нивоу заменика министара (стални представници при Савету Европе). Према Конвенцији, КМ је тело које је пре свега одговорно надзор над извршењем пресуда. У ту сврху, заменици министара одржавају такозване састанке о људским правима (DH) четири пута годишње.

Европска конвенција о људским правима

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода или Европска конвенција о људским правима (Конвенција) представља међународни уговор према ком се државе потписнице обавезују да ће осигурати основна грађанска и политичка права свим лицима у оквиру своје надлежности. Конвенција, потписана 4. новембра 1950. у Риму, ступила је на снагу 1953. године. Права и слободе осигуране Конвенцијом и њеним протоколима укључују право на живот, право на поштено саслушање, право на поштовање приватног и породичног живота, слободу изражавања, слободу мишљења, савести и вероисповести и заштиту имовине. Конвенција посебно забрањује мучење и нехумано и понижавајуће поступање и

кажњавање, принудни рад, произвољно и незаконито притварање и дискриминацију у уживању права и слобода које гарантује Конвенција.

Европски суд за људска права

Као међународни суд основан 1959. са седиштем у Стразбуру, у Француској, Европски суд за људска права (Суд) пресуђује по поднесцима појединаца и држава у којима се наводи кршење права утврђених у Европској конвенцији о људским правима и њеним протоколима. Од 1998. године ради као стални суд ком појединци могу да се обратe директно. Суд чини 47 професионалних судија које бира Парламентарна скупштина на необновљив мандат од девет година.

Учинак пресуда Суда у Стразбуру у националном систему

Суд пресуђује појединачне и државне пријаве у којима се наводи кршење права утврђених у Конвенцији. Током скоро педесет година Суд је донео више од 10.000 пресуда. Иако су оне обавезујуће само за странке у поступку, све државе потписнице треба да узимају у обзир судску праксу Суда против других земаља.

Пресуде Суда су „суштински декларативне природе“, што значи да Суд обично не прописује како држава респондент спроводи закључак о кршењу. Суд посебно не може да поништава националне законе и политике за које је утврдио да одступају од Конвенције, а на држави је да одлучи како ће спровести пресуду, под надзором Комитета министара, појединачним и/или општим мерама. Пресуде Суда у Стразбуру навеле су државе да измене своје законодавство и административну и судску праксу у великом броју области.³

3. Одабрани примери користи које су од Конвенције и судске праксе Суда имали појединци у целој Европи (и шире) могу се пронаћи у: Council of Europe (2016). *Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples*. Strasbourg: Council of Europe Publishing (доступно и као информативни документ Комитета за правна питања и људска права: Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. [AS/Jur/Inf \(2016\) 04](#) (8. јануар 2016)).



Поглавље 1

Шта је циљ овог приручника?

Циљ овог приручника је да подигне свест о дужностима и приликама парламентарца у оквиру Савета Европе да заштите и остваре људска права као део своје посвећености вредностима демократије, људских права и владавине права.

Парламентарна скупштина Савета Европе је више пута нагласила⁴ да су, по принципу супсидијарности, државе чланице првенствено одговорне за ефикасну примену међународних норми о људским правима које су добровољно прихватиле, посебно оних из Европске конвенције о људским правима, и да би у ту сврху требало да сарађују с телима Савета Европе.

У својој [Резолуцији 1787 \(2011\)](#) Скупштина је, на предлог Комитета за правна питања и људска права, отишла толико далеко да је нагласила да уколико национални парламенти не преузму проактивнију улогу у имплементацији стандарда Конвенције и пресуда Европског суда за људска права, кључна улога Конвенције, њеног надзорног механизма и Савета Европе у целини у гарантовању ефикасне заштите људских права у Европи вероватно ће бити доведена у питање.

4. Видети посебно: [Resolution 1823 \(2011\)](#), “National parliaments: guarantors of human rights in Europe” (репродуковано у Додатку 2 овог приручника).

Обавеза заштите и остваривања људских права је обавеза свих грана државе – извршне, судске и законодавне. Национални парламенти су у посебно добром положају да извршавају ову заједничку дужност због своје три основне улоге заступања, законодавства и надзора.

Као изабрани представници, парламентарци уживају посебан демократски легитимитет. Као главна представничка институција државе, парламенти могу и треба да користе свој демократски легитимитет за подстицање свеprisутне културе поштовања људских права у оквиру демократије која се ослања на владавину права. Ово је нарочито важно тамо где не постоји консензус о правима. У свим државама може да постоји умерено неслагање око обухвата одређених права, начина балансирања права појединаца у односу на права ширег друштва и оправданости мешања државе у људска права. Ова расправа је легитимна. Ипак, неопходно је да се увек одвија у оквиру поштовања државних обавеза у вези са људским правима по домаћем и међународном праву – и, што је најважније, поштовања националних, регионалних и међународних тела која постоје да би пратила како држава испуњава наведене обавезе.

Као законодавци, парламентарци могу да осигурају предузимање мера за спречавање кршења права, као и да на локалном нивоу буду доступни практични и ефикасни правни лекови за наводна кршења људских права. Парламенти ће такође морати да усвоје законе како би спровели неповољне пресуде Суда или одлуке других међународних тела за људска права, нарочито када оне указују на структуралне и системске проблеме, и издвојили одговарајући буџет за то.

Још једна функција парламената је да надгледају извршну власт; у контексту Савета Европе, парламенти могу и треба да врше притисак на извршна тела да оправдавају своју активност или неактивност у осигуравању усаглашености са Конвенцијом, укључујући пресуде Суда.

Вршећи своје представничке, законодавне и надзорне функције на националном нивоу, парламентарци доприносе јачању и ефикасности и перципиране легитимности система заштите људских права Европске конвенције, у ком они имају кључну улогу.

Ипак, заштита и остваривање људских права нису само обавеза парламената у оквиру Савета Европе; они такође представљају могућности. Тумачењем, применом и праћењем људских права у сопственом националном контексту парламентарци доприносе развоју заједничког разумевања стандарда људских права широм европског континента. Као што је објашњено у

делу 6.3, када је национално законодавство обликовано помоћу добро аргументоване и аутентичне расправе о његовим импликацијама за људска права, већа је вероватноћа да ће поднети евентуална будућа преиспитивања компатибилности са стандардима људских права; у том смислу, парламенти могу да „заслуже“ поштовање регионалних и међународних тела за људска права тако што савесно врше дужности у вези са људским правима. Поред тога, системи заштите људских права као што је Конвенција делују корективно на грешке и неправде које могу да се десе чак и у високо функционалним демократијама; захваљујући томе, они јачају – а не поткопавају – поверење и сигурност јавности у демократску компетентност националних доносилаца одлука.

Овај приручник ће оспособити парламентарце у оквиру Савета Европе за извршавање обавеза и искоришћавање горе описаних могућности. Он обједињује лекције из искуства парламената и старијих и новијих држава чланица о томе како се развијају и одржавају ефикасне институционалне поставке за заштиту и остваривање људских права. Приручник се посебно осврће на структуре, функције и методе рада које парламентима најефикасније омогућавају да провере компатибилност нацрта закона са стандардима Конвенције и да надгледају спровођење пресуда Суда у Стразбуру.

Постоји много неискоришћених потенцијала за то да парламенти постану гаранти људских права у Европи. Овај приручник ће помоћи парламентарцима да искористе те потенцијале и тиме изграде друштва која посвећено и спремно заговарају вредности људских права, демократије и владавине права.

Поглавље 2

Шта су обавезе парламентарца у вези са људским правима?

Парламентарни ангажман на питањима људских права вођен добрим намерама подстиче промовисање и остваривање људских права. У овом поглављу представљени су докази о све већем препознавању ове тезе (2.1), после чега се преиспитују три димензије обавеза у вези са људским правима (2.2).

2.1. Веће препознавање парламентарца као гараната људских права

” Улога парламената у будућности Суда је пресудна... Ваша улога законодаваца је од кључног значаја.

Сер Николас Браца, бивши председник Европског суда за људска права⁵

Путем члана 1. Европске конвенције о људским правима, државе потписнице се обавезују на то да свима у оквиру своје надлежности обезбеде права и слободе које Конвенција пропагира. Ратификовањем Конвенције и њених протокола, државе се обавезују на осигуравање компатибилности домаћег закона и праксе са Конвенцијом и на обезбеђивање ефикасних правних лекова за оне који сматрају да су њихова права из Конвенције повређена. Када се разговара о дужности државе да поштује и промовише људска права, важно је нагласити да држава није унитаран нити монолитан ентитет – њу чине различити актери и институције које путем релативне моћи и интеракција утврђују да ли се поштују међународни стандарди људских

5. Sir Nicolas Bratza, “Future of the European Court of Human Rights – role of national parliaments” (Европска конференција скупштинских председника, 20–21. септембар 2012, [Записници](#), стр. 12).

права и у којој мери. Парламент је једна од поменутих институција и све се више препознаје – у Европи и ван ње – да парламенти имају дужност, баш као и извршна и судска власт, да осигурају да држава поштује своје обавезе у погледу људских права.

Протеклих година примећено је интензивно инсистирање на бољем искоришћавању потенцијала парламентарца за то да постану гаранти људских права у домаћем контексту. Различита тела Савета Европе истакла су заједничку одговорност парламентарца да подстичу примену Конвенције – при чему се „примена“ разуме као широк појам који обухвата не само ефективно извршење неповољних пресуда изречених против државе, већ и низ мера (укључујући законодавство, судске одлуке, административно деловање, извршне уредбе и друго) за уграђивање стандарда Конвенције у домаћи правни поредак и доношење политичких одлука.

Један од начина да се обезбеди усаглашеност са Конвенцијом јесте да државе проактивно интегришу целокупну судску праксу Европског суда за људска права у домаће право, узимајући у обзир принципе које је Суд развио, чак и у случајевима против других држава. Иако су пресуде Суда правно обавезујуће само за стране у датом предмету, државе могу и треба да спречавају да уопште дође до кршења људских права, тако што проактивно коригују ситуације сличне онима за које је Суд утврдио да крше Конвенцију у другим државама. Извлачење поука из кршења Конвенције у другим државама – а тиме и подржавање интерпретативног ауторитета (*res interpretata*) судске праксе Суда – омогућава државама да избегну неповољне пресуде из Стразбура.⁶

Унутар Савета Европе, Парламентарна скупштина је била најгласнија – нпр. у [Резолуцији 1823 \(2011\)](#) – у позивању парламентарца да испуне своју обавезу и промовишу остваривање људских права.

6. Видети, на пример: [Interlaken Declaration](#), High-level conference: “The future of the European Court of Human Rights”, Point B., paragraph 4.c (19. фебруар 2010); “Strengthening subsidiarity: integrating the Strasbourg Court’s case law into national law and judicial practice” (текст Комитета за правна питања и људска права Парламентарне скупштине Савета Европе за Конференцију о начелу супсидијарности, Скопље, 1–2. октобар 2010), Doc. [AS/Jur/Inf \(2010\) 04](#); Steering Committee for Human Rights (CDDH), “Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights” (усвојен на 1246. састанку заменика министара, 3. фебруар 2016), Doc. [CM\(2015\)176-add1final](#) (ст. 37–39).

” Уставни оквир, који укључује Европску конвенцију о људским правима, никада не сме да се узима здраво за готово. Парламентарци имају огромне одговорности.

Ан Брасер, бивша председница Парламентарне скупштине Савета Европе⁷

” Скупштина апелује на националне парламенте да искористе свој потенцијал за надгледање примене стандарда Конвенције, укључујући надгледање извршења пресуда Суда на националном нивоу. Она понавља апеле које је већ упућивала... да државе чланице које то још нису урадиле осмисле наменске механизме и процедуре за испитивање компатибилности законодавства са стандардима Конвенције, као и за осигуравање ефикасног надзора над спровођењем пресуда Суда.

Резолуција ПССЕ бр. 2055 (2015)

Позиве Скупштине на динамичнију улогу парламената у заштити и остваривању људских права поновили су и други органи Савета Европе, пре свега комесар за људска права и Суд.

” Наставићу да се трудим да помажем владама да формулишу политике које су усаглашеније са људским правима, да подржавам браниоце људских права и националне структуре за људска права и да ширим свест о питањима људских права која су угрожена, и потребна ми је ваша помоћ: Потребна ми је помоћ парламентарца како бисмо ширили поруку о људским правима и тражили кооперативна решења.

Нилс Мушжникс, бивши комесар за људска права Савета Европе⁸

7. PACE, “59 presidents of parliament to gather for Oslo Summit” ([саопштење за медије](#) издато поводом конференције председника парламената држава чланица Савета Европе, као и суседних земаља и земаља посматрача, коју је организовао норвешки Парламент (Стортинг) у Ослу 11. и 12. септембра 2014).

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](#).

Путем усвајања закона, национални парламенти сносе кључну одговорност за заштиту људских права у националном контексту. Једина улога коју Конвенција формално даје националним парламентарима је индиректна, путем надлежности Парламентарне скупштине, коју чине делегације националних парламентарца, а тиче се избора судија Суда. Ипак, национални парламенти имају и друге важне улоге у систему, као што је провера компатибилности владиних поступака са стандардима Конвенције и све већа укљученост у извршењу пресуда Суда.

Управни одбор за људска права (CDDH)⁹

Штавише, на две конференције високог нивоа примећено је да европске владе препознају потребу да извршни органи омогуће овај аспект рада парламената, како је описано у [Брајтонској декларацији](#) из априла 2012. и нарочито [Бриселској декларацији](#) из марта 2015.

УН позива на веће укључивање парламената у питања људских права

На нивоу Уједињених нација (УН), и Генерална скупштина и поједина тела која надгледају спровођење уговора УН о људским правима (позната као тела за надгледање уговора) нагласили су важност демократизације владавине права и људских права јачањем улоге изабраних политичара.

Савет за људска права УН се у 2015. години позвао на кључну улогу коју парламенти имају у – између осталог – преношењу међународних обавеза у националне политике и законе, па тако и у помагању државама чланицама Уједињених нација да испуњавају своје обавезе у вези са људским правима и у подстицању јачања владавине права¹⁰

9. CDDH, "Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights" (белешка 6, став 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. септембар 2015).

Слично томе, Комитет за елиминацију свих облика дискриминације жена нагласио је следеће:

„Парламент, као орган који представља становништво у целини, одражава разноликост мишљења и интереса у земљи због привилегованог приступа целокупном становништву. Као такви, парламентарци могу да буду кључни актери у подизању свести о Конвенцији [о елиминацији свих облика дискриминације жена] и њеном протоколу међу широм популацијом и нарочито међу женама.“¹¹

2.2. Обавеза парламентарца да делују у позитивном смеру

Савремено међународно право препознаје да одговорност држава – укључујући и парламенте – да поштују и примењују међународна људска права има три димензије:

- ▶ обавеза поштовања значи да државе морају да се суздржавају од уплитања у уживање људских права и његовог ограничавања;
- ▶ обавеза заштите захтева да државе штите појединце и групе од злоупотреба људских права од стране ентитета који нису сама држава;
- ▶ обавеза испуњења значи да државе морају да делују у позитивном смеру како би омогућиле уживање основних људских права.

Обавеза поштовања углавном подразумева негативне обавезе, које налажу да државе не смеју да се мешају у права појединаца без оправдања, тј. држава мора да се суздржава од одређених поступака. Насупрот томе, позитивна обавеза – сажета у обавезама заштите и испуњавања – захтева од држава да предузимају конкретне превентивне и заштитне кораке ради осигуравања права из Конвенције. Скоро свако право које Конвенција пропагира може да узрокује одређене позитивне обавезе.

Државе морају да усвоје мере којима се појединцима гарантује ефективно уживање њихових права, чак и ако повреда прети или се догодила кривицом физичког лица или приватног субјекта, а не заступника

11. За више информација, видети: UN General Assembly. "Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women". *A/65/38* (Анекс VI, изјава Комитета за сузбијање дискриминације против жена о његовом односу са парламентарцима, стр. 143).

државе. То често захтева законодавно (нпр. доношење одредби којима се криминализују убиство и мучење), административно (нпр. усвајање прописа о животној средини ради заштите људи од озбиљног загађења) и процедурално деловање (пре свега ефикасне истраге кршења основних права и привођење починилаца злочина правди). Ове позитивне обавезе треба да испуњавају сви државни органи – укључујући парламент.¹²

Законодавство које појачава заштиту од родно заснованог насиља

Да би усагласила своје законодавство са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Серија уговора Савета Европе бр. 210, тзв. Истанбулска конвенција), Немачка је реформисала закон који регулише сексуалне преступе. У јулу 2016, немачки Бундестаг једногласно је усвојио **закон** који кодификује оно што је постало познато као принцип „не значи не“, чиме је сваки сексуални чин без пристанка постао кажњиво дело. Нови закон је широко поздрављен као значајан корак ка јачању заштите жена од родно заснованог насиља. Немачка је ратификовала Истанбулску конвенцију 12. октобра 2017.

Потреба за стварањем чврстог законодавног оквира који омогућава свим државним органима да извршавају своје позитивне обавезе у вези са људским правима наглашава важност одлучног парламентарног деловања. С обзиром на примарну улогу у доношењу закона, сви парламентарци треба да придруже свој глас онима који су препознали и афирмисали своју дужност да постану гаранти људских права. Наредно поглавље анализира алате и функције које помажу парламентарцима да буду на висини задатка у погледу људских права.

12. За детаљнију категоризацију различитих врста позитивних обавеза које је Суд утврдио, видети: 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.



Поглавље 3

Како парламентарци испуњавају обавезе на пољу људских права?

” Парламентарци могу да преузму на себе много активнију улогу у позивању својих влада на одговорност у погледу спровођења судских пресуда оснивањем специјалних ревизорских комисија, одржавањем расправа, додељивањем средстава за мере спровођења и предлагањем релевантног законодавства.

Нилс Муижникс, бивши комесар за људска права Савета Европе¹³

Б удући да парламенти са извршном и судском влашћу деле обавезу заштите и остваривања људских права, поставља се питање како би парламентарци требало да обављају ову одговорност. Ово поглавље испитује различите функције парламената у погледу људских права у оквиру њихове улоге законодаваца и као главног тела које надгледа извршну власт у вези са питањима која се тичу људских права и владавине права (3.1). Поред тога, разматра шта парламентарци треба да захтевају од извршне власти како би се осигурала њихова способност да ефикасно испуњавају своје законодавне и надзорне улоге (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, стр. 8).

Треба нагласити да је садржај овог поглавља релевантан за све парламентарце, јер сви имају обавезу и могућност заштите и остваривања људских права, иако – како је изложено у поглављу 4 – посебне функције могу да се повере одбору за људска права или пододбору у оквиру парламента.

3.1. Парламентарци и функције људских права

Парламентарна скупштина је у [Резолуцији 1823 \(2011\)](#) утврдила низ функција које парламентарци треба да испуњавају као гаранти људских права. Оне укључују функције које спречавају кршење људских права, нпр. систематска провера усаглашености нацрта закона са стандардима Конвенције, и функције које осигуравају строг надзор извршних и управних тела у погледу примене норми људских права и извршења пресуда Европског суда за људска права.

Како је Скупштина истакла у [Резолуцији 2178 \(2017\)](#), с обзиром на буџетске импликације поштовања људских права, кључни начин да се парламентима омогући извршавање свих функција људских права је додељивање адекватних ресурса за усвајање одговарајућих мера за поштовање, заштиту и остваривање права које се држава обавезала да осигура.

” Пре свега, [парламенти] су законодавци, што значи да усвајају законе који уређују друштво. То укључује ратификацију и одобравање ратификације међународних уговора и осигуравање да се норме дефинисане уговорима преточе у законе и да се примењују. Затим, они одобравају буџет и постављају приоритете националне политике. Морају да осигурају да се обезбеде довољна средства за примену људских права и да се та средства користе на адекватан начин. Треће, надгледају рад извршне власти и врше сталан надзор над њом како би осигурали да влада, администрација и друга државна тела поштују обавезе на пољу људских права. Четврто, чланови парламента су лидери јавног мњења и доприносе култури људских права у својој земљи.

Христос Пугуридес, бивши извештач ПССЕ за извршење пресуда Европског суда за људска права¹⁴

14. “National parliaments: guarantors of human rights in Europe”, [Doc. 12636](#) (извештач: Христос Пугуридес, Кипар, став 20).

Преиспитивање нацрта закона у погледу усаглашености са људским правима

Кључна функција парламентарца у погледу људских права је систематско преиспитивање усаглашености предлога закона са људским правима. Ова функција може да представља изазов, посебно када се законодавни предлози објављују у кратким интервалима због којих парламентарна тела за људска права могу на располагању да имају мало времена и за разматрање импликација по људска права и за извештавање парламента о евентуалним потребним изменама и допунама. Сам обим нацрта закона такође може да представља изазов с обзиром на временска и ресурсна ограничења за парламентарце.

Постоје два главна начина за ублажавање поменутих проблема. Прво, парламентарци би требало да захтевају од извршне власти да сваком предложеном закону приложи детаљан меморандум о људским правима, уз образложење због чега влада сматра да је усаглашен са људским правима и уз указивање на евентуална одступања. Ова тема је детаљније разрађена у делу 3.2.

Друго, парламентарци могу да одлуче да приоритет за темељну анализу дају законским предлозима за које сматрају да имају најзначајније импликације по људска права и владавину права.

Законодавни надзор Заједничког одбора за људска права у Уједињеном Краљевству¹⁵

Преиспитивање законодавства од стране Заједничког одбора за људска права (ЗОЉП) у Парламенту Уједињеног Краљевства има за циљ следеће:

да упозори оба дома Парламента тамо где постоји ризик од усвајања закона које није у складу са правима из Конвенције или других међународних уговора о људским правима које је Уједињено Краљевство потписало, као и да обавести Парламент о другим питањима људских права које покрене законодавство, укључујући и да ли би закони вероватно унапредили промоцију и заштиту људских права у УК или би се пропустила прилику за то.

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

У првим годинама постојања, ЗОЉП је настојао да анализира све законске предлоге у погледу импликација и усаглашености са људским правима. Међутим, одбор је 2006. одлучио да предност да преиспитивању законских предлога који би вероватно покренули значајна питања људских права, са циљем да се побољша доступност, правовременост и укупна вредност рада на преиспитивању законских предлога. Правни саветници ЗОЉП-а испитују све мере које најављује владин годишњи законодавни програм и сугеришу одбору које од њих ће вероватно покренути значајна питања људских права, на основу следећих примарних критеријума:

- колика је важност предметног права?
- колико је утицај на њега озбиљан?
- у којој мери је утицај оправдан?
- колико људи би вероватно осетило утицај?
- у којој мери су рањиви људи који би осетили утицај?
- у којој мери су најзначајније позитивне обавезе државе укључене?

Чланови ЗОЉП-а узимају те савете у обзир када одлучују о предлозима закона које анализирају и о којима извештавају парламент. Одбор онда најављује приоритете заседања за преиспитивање закона и објављује позив за достављање релевантних доказа.

Реаговање на пресуде о људским правима

” Национални парламенти могу и треба да држе владе одговорним за неадекватно или неблаговремено извршење пресуда Суда у Стразбуру, нпр. расправама и саслушањима и посланичким питањима. Пре свега, они треба да утичу на смер и приоритет законодавних иницијатива и – када је потребно – одобравају средства која обезбеђују примену стандарда Конвенције.

Ан Брасер, бивша председница Парламентарне скупштине Савета Европе¹⁶

16. Council of Europe, Directorate General of Human Rights and Rule of Law, "Implementation of the European Convention on Human Rights: our shared responsibility", [opening address](#) by Anne Brasseur (конференција високог нивоа одржана у Бриселу у Белгији 26. и 27. марта 2015. у организацији белгијског Председништва Комитета министара Савета Европе, уводно обраћање Ан Брасер, стр. 21–22).

Законодавство за примену пресуда о људским правима

У случају када је мањкав закон узрок повреде људских права коју је утврдио Суд, парламентарци имају незамењиву улогу у доношењу закона ради кориговања повреде. Ово је посебно важно када проблем са датим законом може да доведе до подношења вишеструких захтева Суду.

Француска: законодавство за декриминализацију вређања шефа државе

После случаја *Еон против Француске* (Представка бр. 26118/10, пресуда од 14. марта 2013), у ком је утврђено кршење права политичког активисте на слободу изражавања из члана 10. Конвенције због његовог кривичног гоњења због вређања председника сатиричним транспарентом, француски парламент укинуо је кривично дело вређања шефа државе. Председник данас ужива исту заштиту од клевете и нарушавања угледа као и министри и посланици. Међутим, поступак за увреду и клевету може да покрене само предметно лице, али не и тужилац.¹⁷

Грчка: законодавство за правно признавање истополних парова

У децембру 2015. грчки парламент је усвојио нов нацрт закона о грађанском партнерству којим се истополним паровима омогућава склапање грађанског партнерства, чиме се предвиђа правно признавање и давање одређених права, као што су права наследства, истосполним паровима. Овај закон је кориговао ситуацију у којој су истосполни парови били искључени из обухвата претходног закона, који је био дефинисао облик регистрованог партнерства, али га је ограничио на парове супротног пола. Суд је закључио да то представља дискриминацију у случају *Валијантос и други против Грчке* [GC] (Представка бр. 29381/09 и 32684/09, пресуда Великог већа од 7. новембра 2013).¹⁸

17. Видети 13. страну информативног документа ПССЕ: Council of Europe, *Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples* (белешка 3).

18. Ibid., стр. 17.

Праћење реакције извршне власти на пресуде

Надзор поступања – или непоступања – извршне власти по питањима људских права представља једну од основних функција парламената. Парламентарна скупштина је посебно апеловала на парламентарце да надгледају кораке које предузимају надлежни национални органи ради спровођења неповољних пресуда Суда ([Резолуција 1823 \(2011\)](#)). Поједина парламентарна тела за људска права успоставила су систематске методе праћења реакције извршне власти на пресуде, што може да укључује упућивање позива за достављање доказа и извештавање парламента о адекватности и правремености спровођења.

Владе треба да омогућавају ову важну функцију парламената у погледу људских права редовним и правременим дељењем информација са парламентом – конкретно, путем (најмање) годишњег подношења извештаја извршне власти парламенту о реакцији извршне власти на пресуде о људским правима, као и дељења акционих планова и акционих извештаја у исто време када се достављају Комитету министара, о чему се говори у делу 3.2.

Праћење спровођења пресуда – пример Литваније¹⁹

У Литванији, Одбор за законодавство и спровођење закона у Сеиму (парламенту) од 2010. године одржава два пута годишње проширене састанке на којима се расправља о спровођењу пресуда Суда. Такво надгледање врши и Одбор за људска права у Сеиму, којем државни заступник доставља годишњи извештај. Од 2016. године, учествовање Сеима у процесу извршења пресуда је институционализовано. Председавајући Одбора за законодавство и спровођење закона регистровао је закон којим се Статут Сеима допуњава одредбама које предвиђају надзор над извршењем пресуда Суда као једну од активности Одбора.

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", [CDDH\(2017\)R87 Addendum I](#) (13 јул 2017, ст. 97 iv; Управни одбор за људска права је усвојио овај документ на 87. састанку, одржаном од 6. до 9. јуна 2017).

Праћење спровођења пресуда против Уједињеног Краљевства²⁰

У склопу редовног праћења спровођења пресуда Суда, ЗОЉП сарађује с другим институционалним телима за људска права. Један пример је контакт између ЗОЉП-а и независног ревизора законодавства о тероризму (независни ревизор) у оквиру њиховог засебног анализирања владиног одговора на случај *Гилан и Квинтон против Уједињеног Краљевства* (Представка бр. 4158/05, 12. јануар 2010), који се односио на употребу овлашћења за заустављање и претрес појединаца без основане сумње према Закону о тероризму из 2000. године. Суд је утврдио да су заштитне мере предвиђене законом које ограничавају широка овлашћења стављена на располагање извршној власти недовољне, у супротности са правом на поштовање приватног живота из члана 8. Конвенције. Влада Уједињеног Краљевства је заменила проблематичне одредбе новим више ограниченим овлашћењима; упркос томе, и ЗОЉП и независни ревизор доставили су парламенту препоруке за додатне реформе, са образложењем да је дискреционо право дато полицијским службеницима још увек недовољно ограничено да би се елиминисао ризик од произвољности. Током 2012. године уведене су додатне измене како би се разрешиле главне недоумице на које су указали ЗОЉП и независни ревизор.

Праћење пресуда против других држава

Парламентарна скупштина је констатовала да парламентарци треба да надгледају и пресуде против својих држава и пресуде против других држава, што би им омогућило да утврде да ли исти проблем постоји у њиховим законима и политикама и да предузму кораке да га коригују. На тај начин парламенти поштују оно што се назива интерпретативним ауторитетом Суда (видети део 2.1).

У пракси, парламенти се неретко ослањају на извршну власт у погледу праћења и извештавања о судским парницама против других држава, због тога што преоптерећени парламентарци немају капацитета за упуштање у неизбежно сложене и дуготрајне активности. Холандска, немачка и швајцарска влада редовно подносе извештаје својим парламентима о пресудама против других држава које имају импликације по домаћи

20. Видети стр. 234–235 у: Alice Donald and Philip Leach (2016). *Parliaments and the European Court of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

правни поредак (видети део 3.2). У сваком случају, Парламентарна скупштина у најмању руку захтева да парламентарна тела изричито признају интерпретативни ауторитет Суда – и пажљиво преиспитају адекватност извршних система за праћење пресуда против других држава и извештавање парламента о свим пресудама које имају значај у њиховом националном контексту.

Проактивни кораци за борбу против трговине људима

Пример парламента који је променио сопствене законе реагујући на пресуду против друге државе огледа се у случајевима *Силијадин против Француске* (Представка бр. 73316/01, 26. јул 2005) и *Ц.Н. и В. против Француске* (Представка бр. 67724/09, 11. октобар 2012). У наведеним случајевима, Европски суд за људска права пресудио је да Француска није испунила своје позитивне обавезе тиме што није пружила конкретну и ефективну заштиту подносиоцима – угроженим малолетним странцима – од принудног рада у домаћинству. Реагујући на поменуте пресуде, неколико парламената држава чланица Савета Европе – међу њима и парламент Уједињеног Краљевства – усвојило је законе који појачавају заштиту од трговине људима у сврху радне експлоатације.

Преговарање, ратификовање и спровођење других уговора о људским правима

У већини земаља неопходна је сагласност парламента да би држава могла да приступи регионалним и међународним уговорима о људским правима или да их ратификује. Парламенти због тога представљају кључне учеснике у обликовању обавеза у погледу људских права које држава преузима на себе. Парламентарна скупштина и Интерпарламентарна унија позвали су националне парламентарце на већу укљученост у преговоре о регионалним и међународним инструментима за људска права, с обзиром на то да они у одређеном тренутку морају да донесу одговарајуће законске прописе и осигурају њихово спровођење.²¹

Парламентарци би требало да интервенишу много пре фазе ратификације и да учествују заједно са представницима владе у изради нових инструмената

21. *Doc. 12636* (белешка 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.

у оквиру међународних расправних тела. Такође би требало у овом контексту да детаљно анализирају сваку (предложу) резерву или интерпретативну изјаву о међународном уговору и да редовно преиспитују да ли је (још увек) оправдана.²²

У оквиру Савета Европе, чланови Парламентарне скупштине су директно укључени у обликовање садржаја нових инструмената за људска права. Комитет за правна питања и људска права, који заправо делује као „правни саветник“ Скупштине, рутински добија позиве Комитета министара да припреми мишљење о нацртима уговора. На тај начин комитет отвара простор за преговарачким столом за глас националних парламентарца, тј. управо оних особа које ће имати задатак да усвоје одговарајуће законске прописе, а поврх тога и да надгледају поштовање уговора од стране државе путем проверавања компатибилности (нацрта) закона са стандардима које пропагира уговор; да надгледају владино извештавање органима који прате спровођење различитих инструмената; и да процењују препоруке наведених надзорних органа.

Учешће парламента у изради и имплементацији Истанбулске конвенције

Историјска позадина Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (тзв. Истанбулска конвенција) представља одличан пример озбиљног парламентарног учешћа у разради и промоцији једног међународног уговора. Парламентарна скупштина се већ дуго интензивно залаже за родну равноправност и против родно заснованог насиља. „Контакт мрежа парламентарца“ дала је значајан допринос кампањи Савета Европе „Стоп насиљу над женама“ (2006–2008), током које је Скупштина изричито позвала (у [Резолуцији 1635](#) и [Препоруци 1847 \(2008\)](#)) на усвајање правно обавезујућих европских стандарда о насиљу над

22. Резерва је предуслов који држава поставља када прихвата уговор – даје једнострану изјаву приликом потписивања, ратификације, прихватања, одобравања или склапања уговора, и тиме изражава намеру да искључи или измени правно дејство појединих уговорних одредби у погледу њихове примене на ту државу. За разлику од резерве, интерпретативна изјава није усмерена на искључивање и мењање правног дејства датог уговора, већ има за циљ да се разјасни значење одређених одредби или чак целог уговора.

женама.²³ Парламентарци су подигли свест о овом питању – између осталог – организовањем парламентарних расправа и саслушања на тему насиља над женама, као и објављивањем саопштења за јавност. Скупштина је такође имала представнике на састанцима Привременог комитета за спречавање и борбу против насиља над женама и насиља у породици (енгл. скр. САНВИО), који је Комитет министара основао 2008. године и задужио за израду Истанбулске конвенције. Од када је Конвенција отворена за потписивање 2011. године, чланови парламентарне мреже „Жене заштићене од насиља“ лобирали су – свако у свом парламенту – за потписивање, ратификацију и ефективну примену Истанбулске конвенције.

Штавише, Истанбулска конвенција је први и једини међународни инструмент који налаже парламентарну укљученост у процес праћења. Поменута укљученост јесте двострука: на националном нивоу, парламенти ће учествовати у надгледању предузетих мера за имплементацију конвенције; на нивоу Савета Европе, Парламентарна скупштина ће бити позвана да редовно преиспитује садржај конвенције.

Истраживање проблема људских права

Парламентарци су у одличној ситуацији да спроводе истраге о актуелним питањима људских права када постоје сумње у вези са поштовањем националних и међународних обавеза у погледу људских права од стране државе. На овај начин парламентарци могу да „дефинишу дневни ред“ у вези са питањима људских права у својој држави.

Парламентарци, а посебно парламентарна тела за људска права, треба да развију методологију за избор тема за истраживање како би се осигурало да спроводе истраге само када су посебно добро позиционирани да дају значајан допринос прикупљању доказа или унапређивању разумевања датог питања од стране јавности, узимајући у обзир рад других парламентарних одбора и тела као што су националне институције за

23. Видети 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” у T. Natoli (ed.). *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*. Naples: Editoriale Scientifica, 1487-1503 (стр. 1488); 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) (стр. 590–606, стр. 603).

људска права (НИЉП), невладине организације (НВО) и међународне организације.

Спровођење истрага у парламенту Уједињеног Краљевства

Заједнички одбор за људска права редовно спроводи истраге о темама по сопственом избору. На одабир тема утиче други рад ЗОЉП-а на законодавном надзору, пресудама о људским правима и праћењу уговора, као и консултације са цивилним друштвом и заинтересованим групама. Према речима бившег главног правног саветника одбора Муреја Ханта, истраге представљају „процењивање мере у којој УК поштује своје релевантне обавезе у вези са људским правима у одређеној области политике, као и идентификовање активности које је потребно спровести како би се испоштовали релевантни минимални стандарди или боље извршавале све позитивне обавезе које је држава преузела на себе”.²⁴

У току истраге, одбор прикупља доказе саслушавањем сведока и посетама. Усмени и писмени докази се објављују на сајту ЗОЉП. На пример, током 2015–2016, ЗОЉП је спровео истрагу о владиној политици о коришћењу беспилотних летелица за циљано убијање, у оквиру које је процењивао усаглашеност са – између осталог – обавезама државе према међународном закону о људским правима, укључујући Конвенцију.²⁵ Поред осталих препорука, одбор је апеловао на владу да разјасни правни основ своје политике коришћења смртоносне силе у иностранству против осумњичених терориста, чак и ван оружаних сукоба, као крајње средство, уколико су одређени услови испуњени. Правовременост ове истраге била је очигледна због чињенице да је у отприлике исто време употреба беспилотних летелица за циљано убијање била предмет [извештаја](#) Скупштине (видети [Резолуцију 2051 \(2015\)](#) и [Препоруку 2069 \(2015\)](#)).

24. Murray Hunt (2013). “The Joint Committee on Human Rights” у A. Horne, G. Drewry and D. Oliver (eds). *Parliament and the law*. Oxford: Hart Publishing (стр. 241).

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

3.2. Како извршна власт омогућава обављање функције људских права?

Обавезе у погледу људских права су одговорност свих сегмената државе, али владе су оне које представљају државу пред регионалним и међународним телима за људска права. То значи да су владе, у суштини, „чувари“ информација. Сходно томе, парламентарци треба да пруже детаљне смернице извршној власти о томе како намеравају да извршавају своју обавезу заштите и остваривања људских права – и шта им је конкретно потребно од извршне власти како би могли да обављају своју надзорну улогу.

Савет Европе је апеловао на владе да омогуће рад парламента у вези са људским правима на различите начине.²⁶ Они се углавном односе на императив да владе омогуће парламентарни надзор усаглашености предложених закона са људским правима и да редовно извештавају парламент о спровођењу пресуда из области људских права. Овим путем владе могу да укључе парламенте у транспарентан дијалог о спровођењу, што одражава њихову заједничку одговорност за заштиту и остваривање људских права.

Омогућавање парламентарног надзора законских прописа

Као што је напоменуто у делу 3.1, једна од основних функција парламената је систематско преиспитивање усаглашености владиних закона са људским правима. Један од важних фактора у процесу законодавног преиспитивања је квалитет информација које пружа влада, које треба да објашњавају због чега влада сматра да је предлог закона усаглашен са људским правима или – у изузетним околностима – због чега препознаје да предлог закона можда није усаглашен са људским правима, али упркос томе жели да настави са његовим усвајањем. Постоји мишљење да је квалитет информација које пружа влада „апсолутно најважнији фактор“ који одређује ефикасност законодавног надзора ЗОЉП.²⁷

Због тога парламенти – а нарочито одбори за људска права – треба да настоје да успоставе праксу према којој извршна власт прилаже детаљан

26. Видети конференцију високог ниова: “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility”, [Brussels Declaration](#) (27. март 2015, ст. В.2.а, В.2.г, В.2.ф, В.2.ј); [PACE Resolution 1823 \(2011\)](#) (белешка 4, додатак, ст. 1).

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

меморандум о људским правима уз сваки предлог за усвајање закона. Оваква пракса има додатну корист тако што разматрања о људским правима уводи у опште активности извршне власти, јер на тај начин министри и државни службеници постају свесни да законодавни предлози морају да прођу детаљно парламентарно преиспитивање њихове усаглашености са људским правима, због чега имају веће шансе да прођу правосудно преиспитивање ако у будућности буду доведени у питање.²⁸

Извештавање парламентарца и дељење информација са њима

Годишњи извештаји

У случајевима где извршна власт систематски извештава парламенту, то се обично састоји од годишњег извештаја – који припрема или надлежно министарство (обично министарство правде или спољних послова) или државни заступник – о неповољним пресудама Суда и корацима које извршна власт предузима да би их спровела.

Међу државама које практикују неки облик извештавања су – између осталих – Белгија, Бугарска, Хрватска, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Италија, Летонија, Литванија, Црна Гора, Холандија, Пољска, Румунија, Словачка, Шведска и Уједињено Краљевство.²⁹

Хрватска³⁰

У 2013. години, државни заступник је позван од стране парламента да поднесе извештај у вези са заступањем Републике Хрватске у судским поступцима и извршењу пресуда Суда. Парламент је први извештај добио у октобру 2013, а према новом пропису, државни заступник има обавезу да најмање једном годишње подноси извештај хрватској влади и парламенту.

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 (стр. 16).

29. CDDH, "Guide to good practice" (белешка 19, ст. 93); 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. новембар 2016, део 2).

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

Уједињено Краљевство

Влада је 2011. године покренула израду годишњег извештаја о реаговању на пресуде о људским правима, на основу захтева који Заједнички одбор за људска права упућује од 2008. године.³¹ У вези са Судом, извештај садржи одељке о општем приступу Уједињеног Краљевства спровођењу одлука из Стразбура и саопштавању нових информација о извршењу конкретних пресуда. У 2015. години, ЗОЉП је препоручио да се ово претвори у шири годишњи извештај о људским правима парламенту, који би обухватао не само реаговање на пресуде о људским правима, већ и извештавање Уједињеног Краљевства УН телима за надгледање уговора и шире помаке у области људских права.³²

Поред тога, годишњи извештаји у најбољем случају треба да идентификују пресуде против других држава које имају импликације по законе или политике у домаћем контексту, као што је случај у Чешкој, Немачкој и Холандији.

Немачка

Немачко Министарство правде сваке године извештава о пресудама Суда од 2004. и Одбору за људска права и хуманитарну помоћ и Одбору за правна питања и заштиту потрошача.³³ Извештај је првобитно покривао пресуде и одлуке против Немачке. Од 2007. године, покрива спровођење пресуда. Од 2010. саставља се и засебан годишњи извештај који покрива пресуде против других држава које могу да имају импликације по Немачку.³⁴ Не постоји никаква формализована парламентарна процедура за реаговање на ове извештаје. Парламентарни одбори могу да ставе то на дневни ред ради

31. За последње информације видети: UK Ministry of Justice (2016), *Responding to human rights judgments – Report to the Joint Committee on Human Rights on the government's response to human rights judgments 2014-16*.

32. JCHR, *Responding to human rights judgments* (белешка 31, 11. март 2015, ст. 6.8).

33. За последње информације видети: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (undated), *Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2016*.

34. За последње информације видети: 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*.

расправе (али то се не ради рутински) и могу да позову представнике владе на испитивање.

Холандија

У Холандији је владин извештај о неповољним пресудама уведен 1996. на захтев холандског Представничког дома. Од 2006. године, овај извештај укључује информације о спровођењу пресуда, а од 2009. године укључује и информације о пресудама против трећих земаља које имају непосредне импликације по холандске законе или политике. Од 2010. године, извештај укључује информације о образложеним одлукама о неприхватљивости од стране Суда у холандским случајевима. Од 2013. године, извештај има шири опсег и покрива све међународне поступке у вези са људским правима који се тичу Холандије, укључујући Европски комитет за социјална права и уговорна тела Уједињених нација.³⁵

Годишњи извештаји могу да буду превише проређени да би омогућавали парламенту да утиче на реакцију извршне власти на пресуде у „реалном времену“; међутим, такви механизми извештавања пружају неколико значајних предности:

- ▶ редовно извештавање од стране извршне власти ствара **јавну евиденцију** о реаговању државе на пресуде о људским правима, што обезбеђује информације за не само парламент, већ и друга тела као што су националне институције за људска права (НИЉП) и цивилно друштво;
- ▶ механизми извештавања могу да подстакну владе на **систематизацију координације унутар извршне власти**, чиме се повећава ефикасност процеса извршења. Такав процес такође може да укаже на проблеме који се јављају, на пример када државни заступник нема „политички статус“ који му је потребан да би имао утицај и добија информације од министарства;

35. За последње информације видети: Ministry of Foreign Affairs (International Law Division) (2017), *Rapportage 2016: Internationale Mensenrechtenprocedures*.

- ▶ **очекивано преиспитивање** може само по себи да подстакне извршне органе да делују у циљу спречавања парламентарне критике и критике шире јавности; и
- ▶ у средњорочном и дугорочном периоду, редовно извештавање од стране извршне власти може да произведе благотворни ефекат нормализације процеса извршења и **спречавања његове непотребне политизације**.

Из наведених разлога и у складу с апелима Парламентарне скупштине, национални парламенти треба да захтевају од извршне власти редовно извештавање тамо где оно тренутно не постоји.

Дељење акционих планова и акционих извештаја

Акционе планове и акционе извештаје је увео Комитет министара 2004. године и они су саставни део надзорног процеса од 2009. године. Према и стандардним и појачаним надзорним процедурама Комитета министара,³⁶ државе имају обавезу да доставе акциони план или извештај после неповољне пресуде најкасније у року од шест месеци од дана када пресуда постане правоснажна.³⁷

Бриселска декларација описује акционе планове и извештаје као кључне инструменте у дијалогу између Комитета министара и држава, који такође могу да допринесу унапређењу дијалога са другим актерима, укључујући националне парламенте. Када се поднесу Комитету министара, акциони планови и извештаји постају јавни документи који су доступни у **бази података HUDOC-ЕХЕС**. Штавише, они би требало да се сматрају радним документима које је евентуално потребно ревидирати или ажурирати како се одвија процес имплементације. Када је адекватно, акциони планови и извештаји треба да упућују на сваки вид укључености парламента у спровођењу пресуде, како би се осигурало да Комитет министара има свест о парламентарној димензији.

36. Приликом надзора над извршењем пресуда Суда, Комитет министара примењује тзв. двоколосечну процедуру, у зависности од степена приоритета, видети <https://goo.gl/fG4fgk>.

37. Пресуда постаје правоснажна три месеца пошто је изрекне седмочлано судско веће, осим када се – у изузетним случајевима – упути Великом већу, чије су пресуде аутоматски правоснажне. Велико веће, које чини 17 судија, саслушава предмете који се тичу озбиљних питања од општег значаја или која утичу на тумачење и примену Конвенције.

Још се није усталила пракса да извршни органи шаљу акционе планове или извештаје парламенту у исто време када се подносе Комитету министара, како би парламентарно особље могло да их прегледа и селективно скрене пажњу члановима парламента на акционе планове или извештаје који захтевају дубље преиспитивање. Француска и Уједињено Краљевство су ретки примери где је наведено углавном уобичајено.³⁸ Ова пракса треба да се заговара због тога што редовно парламентарно преиспитивање акционих планова и извештаја не само да би омогућило правовремено надгледање деловања извршне власти, већ би и могло да има и додатну предност подстицања извршних органа да унапреде квалитет и благовременост акционих планова и акционих извештаја од самог почетка.

Резимирање, превођење и дистрибуција пресуда и других кључних докумената

Бриселска декларација апелује на владе да промовишу једноставан приступ пресудама, акционим плановима и извештајима Суда, као и одлукама и резолуцијама Комитета министара, на следећи начин:

- ▶ организовањем њиховог објављивања и дистрибуције релевантним актерима (нарочито извршним органима, парламентима и судовима, а по потреби и НИЉП и представницима цивилног друштва), како би их додатно укључили у процес извршења пресуда; и
- ▶ превођењем или резимирањем релевантних докумената, укључујући значајне пресуде Суда, по потреби.

Поред тога, објављивање и дистрибуција пресуда су у огромној већини случајева захтев општих мера на које указује Суд.

Поштовање интерпретативног ауторитета Суда (видите део 2.1) такође подразумева да владе треба селективно да резимирају и/или преводe пресуде против других држава које имају импликације по њихове правне поретке.

Парламенти би требало да примењују преиспитивање како би осигурали да извршна власт поступа по наведеним императивима.

38. CDDH, "Guide to good practice" (белешка 19, ст. 99).

Дистрибуција пресуда Суда

Поједини национални системи такође дефинишу начин на који се врши дистрибуција пресуда Суда; нпр. у Украјини постоји законски услов да државни заступник достави резиме пресуда против Украјине за објављивање у две званичне публикације и да достави комплетан превод пресуда заштитнику (парламентарни комесар за људска права), државним органима и другим директно укљученим особама. Неколико држава ставља (преведене) пресуде Суда на располагање путем интернета, нпр. на сајту владиног заступника или релевантног министарства, на судском интранету или на сајту највишег суда (судова). Белгија, Чешка и Шпанија креирале су онлајн базе података са претраживачима, што омогућава циљано истраживање судске праксе.³⁹ Бројне пресуде су преведене на неслужбене језике и доступне су у бази података HUDOC.⁴⁰

3.3. Актуелизација заједничке одговорности за људска права

Као што је наведено у 1. поглављу, одговорност за заштиту и остваривање људских права је одговорност свих сегмената државе – извршне, законодавне и судске. Државе су развиле различите начине правног и институционалног обликовања поменутих одговорности како би осигурале да их различита тела препознају и да могу да их извршавају, а да структуре и процеси за примену људских права нису подложни слабљењу и довођењу у питање.

Укључивање улоге парламентарца у области људских права у закон

Парламенти могу да допринесу примени стандарда људских права усвајањем законских прописа који формулишу овлашћења и дужности свих грана државе – извршне, законодавне и судске власти – уз одговорност за осигуравање поштовања пресуда Суда. Такви законски прописи такође могу да разјашњавају како регионалне и међународне конвенције о

39. CDDH, "Guide to good practice" (белешка 19, ст. 105). Чешка база података је доступна на <https://goo.gl/a3UUiA>.

40. Интернет страница Суда садржи скуп линкова на спољне збирке превода судске праксе у вези са Конвенцијом.

људским правима треба да се примењују у домаћем правном поретку. Такви законски прописи постоје у Италији, Северној Македонији, Румунији и Украјини.⁴¹

Само постојање законског оквира не мора нужно да гарантује несметано спровођење пресуда о људским правима. Ни Парламентарна скупштина ни Комитет министара нису дали приоритет препорукама да државе треба да донесу законе који утврђују како пресуде треба да се спроводе, сугеришући да се то не сматра ни неопходним ни довољним условом за јачање спровођења у одсуству аутентичне политичке воље.⁴²

С тим на уму, формално регулисање процеса имплементације може да донесе неколико предности. На пример:

- ▶ учвршћивање улоге парламента у процесу извршења, нпр. осигуравањем благовременог и систематског подношења извештаја о спровођењу пресуда од стране извршне власти парламенту (видети део 3.2);
- ▶ утврђивање временских оквира у којима пресуде треба да се имплементирају;
- ▶ осигуравање да државни заступник има неопходна овлашћења и ауторитет за прибављање релевантних информација; одржавање комуникације с одговорним лицима на националном нивоу ради одлучивања о мерама потребним за извршење пресуде; и предузимање неопходних мера за убрзавање процеса спровођења – како се захтева у Препоруци Комитета министара [CM/Rec\(2008\)2](#); и
- ▶ осигуравање да домаћи процеси који обезбеђују поштовање Конвенције нису подложни слабљењу од једне администрације до наредне.

41. Видети: PPSD, "The role of parliaments in implementing ECHR standards" (белешка 29, стр. 10–11).

42. На пример, [Резулација 1787 \(2011\)](#) препоручује – у ставу 10.2 – да парламенти треба да направе „ефикасне домаће механизме“ за спровођење пресуда Суда „или законским прописима или на други начин“.

Закон о спровођењу у Северној Македонији

Парламент Северне Македоније усвојио је закон о извршењу пресуда Суда 2009. године (а изменио и допунио га 2014. године).⁴³ На основу закона основана је међуресорна комисија која се састаје најмање свака три месеца. Њу чине виши службеници из министарстава правде, унутрашњих послова, спољних послова и финансија. Чланови по службеној дужности укључују председнике Судског већа, Врховног суда, Уставног суда и Вишег управног суда; Веће јавних тужилаца; заштитника грађана; и државног заступника, као и председнике апелационих судова у Скопљу и још три града.

Комисија израђује анализе пресуда Суда; препоручује појединачне и/или опште мере за кориговање повреда права; предлаже законодавне реформе; и прати спровођење пресуда Суда, у складу с различитим роковима дефинисаним у закону о спровођењу. Комисија сваке године подноси извештај Сталном истражном одбору за грађанске слободе и права, једном од два парламентарна одбора који имају надлежности које се тичу људских права.

Иновативни модел за координацију имплементације људских права

Обећавајућу иновацију представља формирање специјалне групе која окупља више институција и појединаца – укључујући парламентарце – који имају задатак да осигурају ефикасну и потпуну примену пресуда Суда. Постоји могућност формирања радних група које координирају спровођење одређених пресуда које захтевају деловање више агенција.

Постоји неколико потенцијалних предности такве поставке:

- ▶ Она одражава **заједничку обавезу** свих грана државе да спроводе пресуде Суда и помаже у подизању свести међу свим одговорним домаћим актерима о тим обавезама.
- ▶ На практичном нивоу, мултилатерална дискусија има потенцијал да **подстакне ефикасну координацију и колективно „власништво“ над процесом имплементације**. С друге стране, то може да помогне да се идентификују и превазиђу тачке спотицања, као што су агенције

43. Law on the Enforcement of the Decisions of the European Court of Human Rights, No. 07–2328/1 (21. мај 2009).

које или не желе или нису у стању да предузму потребне кораке, и да се омогући креирање изводљиве и одрживе реформе закона и политике. То је нарочито важно за комплексне пресуде које захтевају комбинацију законодавних, административних и/или судских мера и пресуде које су дуго неспровођене и захтевају замах.

- ▶ Такав мултилатералан форум обезбеђује **корисног саговорника** за Одељење Савета Европе за спровођење пресуда када посети државу ради праћења спровођења пресуда и омогућава му да разуме положај свих релевантних актера.
- ▶ Такав форум такође обезбеђује ефикасан начин **тражења доказа и савета** од НИЉП, цивилног друштва, академика и професионалних правника. То може да помогне да се осигура да институције задужене за имплементацију буду свесне гледишта група чија су права доведена у питање у одређеном случају. Штавише, тако се пружа прилика цивилном друштву да допринесе креативним правним и политичким решењима за процес имплементације.
- ▶ Специјална радна група која редовно окупља јавне органе може да има **превентивни ефекат**, због тога што може да допринесе осигуравању исправне примене Конвенције у свакодневној пракси поменутих власти, чиме доприноси дубоком уграђивању права из Конвенције у националне законе и праксу.

Да би се ове предности реализовале, само формирање радне групе није довољно. Важно је да се група редовно састаје, да рутински присуствују одговарајуће хијерархијски позиционирани и искусни делегати; да има користи од комуникације између агенција у периоду између састанака; и да има на располагању ресурсе тако да, на пример, састанци доводе до јасних акционих тачака које се контролишу у редовним интервалима.

Комитет експерата у Чешкој Републици

Канцеларија чешког владиног заступника је 2015. основала Одбор експерата за спровођење пресуда Европског суда за људска права (*Kolegium expertů k výkonu rozsudků ESLP*). У питању је консултативно тело које чине више фокалне тачке свих релевантних институција – министарстава, парламента, Уставног суда, Врховног суда, Врховног управног суда, Врховног јавног тужилаштва, јавног браниоца права

(заштитника грађана), Чешке адвокатске коморе, академске заједнице и невладиних организација. Улога одбора је да разматра и препоручује могуће (опште) мере усмерене на спровођење неповољних пресуда Суда против Чешке Републике. Комитет такође селективно разматра пресуде против других држава у којима исти проблем принципа постоји у чешком правном поретку.

У овом поглављу приказане су различите функције људских права које би требало да буду могућност за све парламентарце са циљем да се осигура ефикасна заштита и остваривање људских права. Парламенти су одлучили да развију различите институционалне структуре како би осигурали да се те функције систематски обављају, а наредно поглавље се бави управо овим институционалним моделима.



Поглавље 4

Организација ради испуњавања обавеза на пољу људских права

Како национални парламенти најбоље могу да заступају и додатно јачају вредности људских права, демократије и владавине права – вредности које деле парламенти широм континента и које су отелотворене у Европској конвенцији о људским правима? Парламентарна скупштина Савета Европе апеловала је на парламенте да успоставе одговарајуће унутрашње структуре које им омогућавају да испуњавају своју обавезу заштите и остваривања људских права и да промовишу владавину права путем својих примарних представничких, законодавних и надзорних функција. Међутим, у пракси велики број парламената у Савету Европе још није успоставио никакве структуре нити процесе који осигуравају усаглашеност са стандардима Конвенције и пресудама Европског суда за људска права. Други имају механизме који су још у повоју и чију ефикасност ремети недостатак стручности, ресурса или политичке воље.

Тамо где се одвија одређени степен парламентарног надзора над људским правима, усвојене институционалне поставке разликују се као један од три главна модела. Они могу да се категоризују као:

- ▶ **специјализовани** модел, у оквиру ког постоји јединствени стални одбор надлежан за питања која се тичу углавном или искључиво људских права;
- ▶ **унакрсни** модел, у оквиру ког не постоји одређени одбор који је надлежан за питања људских права, која решавају како се јављају разни одбори у оквиру својих мандата; и
- ▶ **хибридни модел**, у оквиру ког постоји више одбора који имају идентификовани интерес за људска права, и/или специјализовани пододбор за људска права формиран у систему који је иначе интегрисан.

Ове категорије нису предвиђене да буду круте; на пример, постојање специјализованог одбора не искључује и не треба да искључује разматрање питања људских права од стране других одбора. Уместо тога, ова типологија обухвата спектар модела које су развили парламенти, од јединственог фокалног одбора до делимично или потпуно децентрализованог приступа.

Пре него што пређемо на представљање наведених модела (4.1) и начина на које сви парламентарци могу да постану гаранти људских права (4.2), следи неколико општих запажања:

- ▶ ПССЕ се суздржао од прописивања јединственог институционалног модела парламентарног рада у области људских права и уместо тога усвојио је флексибилан приступ који осигурава да успостављене структуре одговарају конкретном националном контексту.
- ▶ „Основни принципи парламентарног надзора међународних стандарда људских права“ Скупштине (приложено [Резолуцији 1823 \(2011\)](#)) изричито наводе „наменске одборе за људска права или одговарајуће аналогне структуре”,⁴⁴ истовремено апелујући на парламенте „да успоставе и/или ојачају структуре које би омогућиле интегрисање њихових међународних обавеза у погледу људских права

44. Још експлицитније, високи комесар УН за људска права препоручује да „у оквиру парламената треба да се успоставе одговарајући трајни одбори или слична тела која су укључена у надгледање и процењивање степена у ком се у држави примењују препоруке, посебно оне које се односе на законодавну реформу”; видети: Navanethem Pillay (2012). *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights* (јун 2012, стр. 85).

у главне токове и строг надзор над њима“. И заиста, успостављање наменских одбора само по себи вероватно није довољно да се осигура ефикасност парламентарних механизма за људска права.

4.1. Различити начини организовања парламентарног рада у области људских права

Модел специјализованог одбора

Међу структурама чији је циљ гарантовање „контроле и праћења међународних обавеза у области људских права, а посебно обавеза које проистичу из Конвенције“⁴⁵ које су успоставиле поједине државе чланице Савета Европе су специјализовани одбори за људска права. Надлежност специјализованог одбора (или пододбора) може изричито да укључује – или да буде интерпретирана од стране одбора тако да укључује – посебне функције, као што су проверавање усаглашености законских прописа са домаћим, регионалним и међународним обавезама и надзор над извршењем пресуда Суда. Међутим, то није увек случај и због тога постојање специјализованог одбора не подразумева нужно да се поменуте функције обављају систематски.

Међу државама које примењују специјализовани модел су: Албанија, Финска, Грчка, Мађарска, Летонија, Црна Гора и Уједињено Краљевство.

Заједнички одбор за људска права у Уједињеном Краљевству

Заједнички одбор за људска права представља типичан пример модела специјализованог одбора за људска права. Одбор је почео с радом 2001. године и броји 12 чланова, који се бирају у равномерном односу међу изабраним посланицима Доњег дома и већински именованим посланицима Горњег дома. ЗОЉП најчешће има два или три наменска правна саветника који су стручњаци за људска права и који пружају услуге члановима одбора. Званична задужења одбора су изузетно разнолика и обухватају „питања која се односе на људска права“ у Уједињеном Краљевству, изузимајући појединачне случајеве.⁴⁶ Одбор

45. [Resolution 2178 \(2017\)](#), “The implementation of judgments of the European Court of Human Rights” (ст. 10.1) и [Doc. 14340](#) (извештач: Пјер-Ив Ле Борњ, 12. јун 2017).

46. Видети интернет страницу ЗОЉП на goo.gl/3js6mB.

је свеобухватно дефинисао свој мандат. Његове активности – између осталог – укључују:

- разматрање владиних предлога закона (и – када је могуће – нацрте закона) са становишта усклађености са људским правима и предлагање измена и допуна предлога закона у циљу уклањања евентуалних неподударности које су утврђене у извештајима одбора. Законодавни (или предзаконодавни) надзор ЗОЉП се обавља помоћу „меморандума о људским правима“ који припрема надлежно ресорно министарство и у ком се детаљно образлаже усклађеност закона са Конвенцијом и другим међународним обавезама у вези са људским правима (видети 3.1);
- анализирање реакције извршне власти на неповољне пресуде Суда на основу критеријума које утврђује ЗОЉП; на пример, услов да влада у року од четири месеца достави детаљне планове за реаговање и да донесе коначну одлуку о томе како ће се одступање кориговати у року од шест месеци;
- тематске истраге о питањима за која постоји сумња на проблематичност у погледу људских права, при чему се траже докази од великог броја различитих група и појединаца са релевантним искуством и интересом; и
- селективно праћење поштовања међународних обавеза Уједињеног Краљевства у вези са људским правима према уговорима УН о људским правима.

Актуелна пракса предочава низ потенцијалних предности специјализованог модела:

- ▶ Специјализовани модел је по свој прилици примеренији за парламенте који први пут иницирају надзор са становишта људских права, или у државама у којима извршна власт лоше координира спровођење пресуда и потврђивање усклађености законодавства са становишта људских права.
- ▶ Формирање наменског одбора за људска права шаље поруку да парламент препознаје своје обавезе у погледу људских права и намерава да делује у складу са њима.
- ▶ Такав одбор пресудно утиче на обликовање парламентарне расправе о људским правима. То укључује саветовање парламента о обавезама и оквирима у вези са људским правима који су релевантни за тематику

о којој расправља, као и вршење притиска на извршну власт да оправда своју активност или неактивност у вези са питањима људских права и владавине права.

- ▶ Одбор за људска права који је независан од извршне власти с временом може да развије и механизме систематског надзора и стручност за људска права међу својим члановима и особљем. Као што тврди бивши извештач Парламентарне скупштине Христос Пургуридес, специјализовани модел има „очигледне предности“ јер „обједињује компетенције и пружа усмерење“.⁴⁷
- ▶ Наменско тело за људска права у оквиру парламента представља саговорника извршне власти и тело које може да обавља специјализоване функције као што су преиспитивање акционих планова и акционих извештаја „у реалном времену“ и разматрање извештаја извршне власти о пресудама Суда и њиховом стадијуму извршења (видети 3.2).
- ▶ Још једна додатна предност постојања фокалног тела за људска права у парламенту је његов потенцијал да развије разумевање Суда, Комитета министара, Парламентарне скупштине и евентуално других органа Савета Европе као што је комесар за људска права, као и независан контакт са њима.
- ▶ Штавише, специјализовани одбор има веће шансе да привуче и задржи висококвалитетне професионалне саветнике за правна и политичка питања који су стручни за људска права, а који представљају камен темељац ефикасног парламентарног рада на пољу људских права (видети 4.2).

Одбор за уставно право у Финској

Главна функција Одбора за уставно право у Финској је изјашњавање о предлозима закона (или другим питањима) који му се упућују на разматрање у погледу уставности и утицаја на међународне инструменте људских права, укључујући Конвенцију. Када се законодавни предлог поднесе, Одбор тражи мишљење релевантних државних службеника и спољних стручњака за уставно право на затвореном формалном слушању, после чега усваја образложено мишљење или извештај. У случају ако се утврде одступања, Одбор објашњава које одредбе сматра неусаглашеним са Уставом или Конвенцијом.

47. [Doc. 12636](#) (белешка 14, ст. 30).

Мишљења Одбора се по уставном обичају третирају као формално обавезујућа за парламент. Комисија се често позива на пресуде Суда.⁴⁸ Министарство спољних послова доставља све пресуде Суда против Финске секретаријату Одбора ради информисања; пресуде се не дистрибуирају осим ако се то не затражи. Парламентарни омбудсман подноси годишњи извештај парламенту, који садржи и кратак осврт на финске случајеве на Суду. Извештај разматра Одбор за уставно право; међутим, Одбор никада није заузео став о том (доста техничком) делу извештаја.

Унакрсни модел

У случајевима где не постоји специјализовани одбор за људска права, питањима људских права се баве различити парламентарни одбори у мери у којој су људска права релевантна за њихове мандате, што често подразумева – али није ограничено на – одборе са ширим надлежностима које обухватају правосуђе, правна питања и/или устав.

Термин „интегрисан“ се такође често користи; он подразумева да надзор у вези са људским правима у пракси чини саставни део рада свих одбора. Међутим, то често није случај у парламентима држава чланица Савета Европе који имају унакрсну структуру одбора. У том смислу, у великом броју парламената интегрисање може да се схвати више као тежња него као опис стварног стања.

Међу потенцијалним предностима унакрсног или интегрисаног приступа је и то што он смањује ризик од тога да препуштање надзора у погледу људских права једном специјализованом телу може да доведе до изолованости стручности и ангажмана у области људских права у оквиру парламента и да одврати од интеграције људских права и повезаних питања владавине права у раду других одбора. Рад само једног одбора (који често има мали број чланова) намеће ограниченост свега што може да се постигне, а интегрисање може да осигура да парламентарци који нису чланови специјализованог одбора не стављају по страни и игноришу људска права.

Међу парламентарима који примењују унакрсни приступ су парламенти у Естонији, Исланду, Луксембургу, Холандији, Норвешкој и Швајцарској.

48. Видети: PPSD, “The role of parliaments in implementing ECHR standards” (белешка 29, стр. 3 (са даљим упућивањем)).

Холандија

У Холандији ниједан парламентарни одбор нема изричиту надлежност за преиспитивање законских прописа са становишта усклађености са Конвенцијом или за вршење надзора над извршењем пресуда Суда. Такође не постоји никаква специјализована јединица за људска права која је на располагању члановима парламента. Међутим, оба дома парламента (Представнички дом и Сенат) имају и стални одбор за правосуђе и правну службу, који стављају нагласак на проверавање усаглашености законских прописа са Конвенцијом.

Законски прописи које влада предлаже подносе се уз пратеће образложење у виду меморандума у коме се указује на евентуалну проблематичност у погледу усаглашености са Конвенцијом или другим међународним стандардима о људским правима. Поред тога, сваки нацрт закона – пре него што се достави парламенту – обавезно се упућује холандском Државном савету (уставом установљено саветодавно тело при влади) на мишљење о питањима која укључују поштовање људских права, на шта влада даје свој одговор. Овај материјал обликује каснији законодавни надзор надлежног парламентарног одбора (или више њих). Парламентарци такође могу да траже савет од Државног савета или државних службеника у Министарству правде, који пролазе обуку из области људских права. Влада такође подноси годишње извештаје парламенту о извршењу пресуда (видети 3.2).

Очигледни ризик код унакрсног приступа надзору са становишта људских права је то што може да се претвори у еуфемизам за спорадичан (или заправо непостојећи) надзор – и тада „свачија одговорност није ничија одговорност“.

Модел хибридног одбора

Хибридни модели су комбинација елемената и специјализованог и унакрсног приступа. У таквим случајевима је више парламентарних одбора или пододбора задужено за људска права у оквиру свог мандата, што може – али не мора – да укључује посебне функције као што је надзор над извршењем пресуда Суда.

Примери хибридних модела одбора су одбори у парламентима – између осталих – Јерменије, Кипра, Грузије, Немачке, Италије и Литваније.

Немачка

Два одбора при Бундестагу (доњи дом) који се превасходно баве питањима људских права су Одбор за људска права и хуманитарну помоћ и Одбор за правна питања и заштиту потрошача. Одбор за петиције такође може да разматра питања људских права у оквиру ревизије појединачних примедби које се тичу јавног утицаја законских прописа.

Одбор за правна питања и заштиту потрошача предводи разматрање свих питања која се односе на министарство правде. Одбор за људска права и хуманитарну помоћ ретко има улогу водећег одбора за одређену тематику због тога што није припојен ниједном министарству. Уместо тога, овај одбор разматра питања људских права из најширег угла – и на међународној основи и у односу на Немачку. Ниједан од ова два одбора нема изричит мандат да разматра спровођење пресуда Суда; њихово учешће (или учешће других парламентарних одбора) зависи од конкретног правног или политичког питања које пресуда покреће. Истраживачка служба у склопу парламента пружа парламентарцима независне стручне савете, укључујући и оне у вези са питањима међународних закона о људским правима.

Тамо где су за спровођење пресуде потребни нови или ревидирани законски прописи, тематику разматра Одбор за правна питања и заштиту потрошача. У тим околностима је уобичајено да одбор позове представнике министарства правде да присуствују и образложе због чега сматрају да су нови прописи неопходни и због чега се нацрт закона сматра довољним за спровођење пресуде. Министарство правде сваке године извештава парламент о пресудама Суда и стадијуму њиховог извршења (видети 3.2).

Једна варијанта хибридног модела подразумева формирање специјализованог пододбора задуженог за људска права у оквиру трајног одбора чији је мандат шири.

Пододбори у Представничком дому Чешке Републике

Одбор за уставна и правна питања при Представничком дому (доњи дом) чешког Парламента формирао је Пододбор за законодавне

иницијативе омбудсмана и Европски суд за људска права.⁴⁹ Поред тога, Одбор за петиције има пододбор за људска права. Пододбори у суштини представљају радне групе својих матичних одбора и састају се на затвореним седницама. Пододбор за законодавне иницијативе омбудсмана и Европски суд за људска права расправља о годишњем извештају о пресудама против Чешке Републике и њиховом извршењу, који припрема државни заступник. Одбор за уставна и правна питања и Одбор за петиције имају водећу улогу у испитивању усклађености владиних и невладиних предлога закона са међународним уговорима о људским правима, укључујући Конвенцију.

4.2. Подршка свим парламентарцима да постану гаранти људских права

У претходном делу показано је да сваки модел има своје предности и мане. Штавише, постало је очигледно да је важно да се фокус не усмерава само на структуре. На пример, одбори који садрже појам „људска права“ у називу могу да створе илузију активности тамо где је заправо уопште нема. Уместо тога, ефикасност таквих структура зависи од фактора као што су политичка посвећеност и расположивост стручних правних и политичких савета и секретаријатске подршке. У овом делу изложени су начини на које сваки од описаних модела парламентарног рада на пољу људских права може да буде ефикасан.

Обезбеђивање да сви парламентарци знају када су људска права у питању

Предуслов за ефикасно парламентарно бављење људским правима јесте то да парламентарци имају свест о томе када су људска права доведена у питање. Због тога је подстицање знања и стручности парламентарца кључно за изградњу културе људских права у парламенту, културе у којој се питања људских права померају са маргина у средиште парламентарне расправе.

То може да се постигне превасходно тако што се осигура да се са извештајима одбора за људска права – или неког другог дела националног апарата за

49. Између осталих активности, омбудсман – познат и као заштитник грађана – посредује између подносилаца жалби и јавних тела и доприноси промовисању права на равноправан третман и заштиту од дискриминације.

људска права – упознају и други парламентарци пре сваког поступка који укључује расправу о људским правима.

Још један начин је осмишљавање механизма захваљујући коме је председник парламента (или еквивалент) увек унапред обавештен када парламентарни поступак подразумева обавезу парламента да штити и остварује људска права, тако да председник парламента (или еквивалент) може да поведе рачуна о томе да обавеза буде испуњена – на пример, тако што осигурава да законодавни предлог који има импликације по људска права размотри најрелевантнији одбор (одбори).⁵⁰

Обезбеђивање да сви парламентарци имају приступ независним саветима у вези са људским правима

Парламентарна скупштина је у више наврата нагласила важност успостављања трајног тела са професионалцима способним да пруже независне и стручне савете о људским правима и владавини права – на пример, у [Резолуцији 1823 \(2011\)](#) – а она се огледа у њеном сопственом раду на изградњи капацитета заједно са парламентарним службеницима.⁵¹

Приступ политички неутралним саветима доприноси томе да се обезбеди и независност – али и очигледност независности – одбора за људска права и парламента уопште. Ова предност је много мање вероватна када су саветници привремено именовани од стране било парламентарца или политичких странака, као и када су привремено премештени из владиних или невладиних организација (НВО).

Развијање професионалног парламентарног особља такође обезбеђује континуитет између парламента и осигурава стварање „институционалног памћења“ – и у погледу кључних питања и у погледу метода рада. Пружањем правне и политичке експертизе на приступачан начин саветници могу да подрже парламентарце (између осталог) преиспитивањем законодавства и надгледањем реакција извршне власти на пресуде и одлуке о људским правима тако да се узима у обзир природа обавезе државе и комплетни спектар опција усаглашених са људским правима који је на располагању парламенту.

50. Chang and Ramshaw (белешка 28, стр. 8).

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

Укратко, пресудно је да парламентарни саветници буду политички независни и довољно бројни, као и да имају на располагању добре ресурсе и широке могућности за развој сопствених капацитета у погледу знања и разумевања људских права и владавине права. Надаље, централност саветодавне улоге подразумева потребу да се осигура да стручност за људска права није ограничена на један одбор у парламенту, већ – колико год је могуће – да је интегрисана у читав спектар парламентарних активности.

Исти принцип интегрисања важи за професионалне истраживачке и информативне службе при парламенту, које значајно допуњавају рад правних саветника. Парламентарна истраживачка служба треба да укључује у своја саопштења питања која се тичу људских права и владавине права, а могла би и да проактивно обавештава парламентарце о значајним дешавањима у области људских права, у ишчекивању питања људских права која би вероватно могла да буду доведена у питање у оквиру парламентарне активности.

Три лекције за организовање парламентарног рада на пољу људских права

Парламентарна скупштина је одбила да пропише образац институционализације рада парламента у области људских права, али се ипак препознају три општа закључка.

Прво, специјализовани (под)одбори за људска права, тамо где имају одговарајуће надлежности, овлашћења и чланство, представљају значајан инструмент за јачање капацитета парламента за заштиту и остваривање људских права у националном контексту, нарочито у државама које немају нимало или имају мало искуства у значајном парламентарном ангажовању на питањима људских права.

Друго, без обзира на потенцијалне предности, ове структуре нису ефикасне саме по себи ако нису подржане политичким опредељењем и чланова и парламента у целини.

Треће, како би се обезбедило да сви парламентарци постану стручнији за питања људских права и преузму своју заједничку одговорност за јачање заштите људских права, специјализацију и унакрсни приступ не треба посматрати као међусобно искључиве опције; уместо тога, специјализовани одбор за људска права треба да буде покретач

интегрисања.⁵² Дакле, важно је обезбедити да се разматрање питања људских права и сродних питања владавине права интегрише у све функције и активности парламента, укључујући и одборе и правне и истраживачке службе.

У овом поглављу приказане су институционалне и законодавне поставке којима парламенти могу да осигурају усклађеност са обавезама државе у погледу људских права и важност подршке парламентарцима пружањем независних правних и политичких савета. Следеће поглавље истражује како парламентарне структуре за људска права делују у пракси и принципе на којима почива њихов рад.

52. Према тврдњама Муреја Ханта, бившег главног правног саветника ЗОЉП. Видети: Donald and Leach (белешка 20, стр. 80).



Поглавље 5

Како обезбедити ефикасно функционисање структура за људска права?

Ако се донесе одлука о формирању парламентарног одбора за људска права,⁵³ како би тај одбор требало да буде формално конституисан и да обавља свакодневне послове? Ово поглавље се осврће на ова питања у вези са статусом и задужењима одбора за људска права (5.1); чланством (5.2); овлашћењима (5.3); радним праксама (5.4); и односима са другим гранама државне управе и са организацијама на домаћем, регионалном и међународном нивоу (5.5). Поред тога, требало би узети у обзир обуку и техничку помоћ у вези са људским правима која се пружа парламентарцима (5.6) и начине на које парламентарна тела за људска права могу да процене своју ефикасност (5.7).

53. У овом поглављу, израз „одбор за људска права“ означава специјализован одбор за људска права и сваки други одбор чије надлежности изричито укључују људска права (у оквиру хибридног модела описаног у делу 4.1).

Ово поглавље се ослања на постојеће изворе информација и смернице за парламентарце које су објавили Парламентарна скупштина Савета Европе⁵⁴ и Интерпарламентарна унија (ИПУ),⁵⁵ као и на „Нацрте принципа и смерница о заштити и остваривању владавине права и људских права“ (у даљем тексту: Нацрти принципа и смерница), које је припремио бивши главни правни саветник Заједничког одбора за људска права при Парламенту Уједињеног Краљевства Муреј Хант⁵⁶ и које су подржале УН.⁵⁷

5.1. Статус и надлежност

У „Основним начелима парламентарног надзора међународних стандарда људских права“ приложеним [Резолуцији 1823 \(2011\)](#), Парламентарна скупштина препоручује да парламентарни одбори за људска права треба да имају надлежност која је јасно дефинисана и утврђена у закону. „Нацрт принципа и смерница“ додатно препоручује да одбор за људска права треба да оснује сам парламент, а не извршна власт. Поред тога, требало би и да има трајан статус. Ове гаранције независности и аутономије важне су како би се осигурало да парламентарни механизми за људска права не буду ослабљени или дестабилизирани између администрација и да парламентарци могу да делују без политичког притиска и да изражавају идеје без страха од реваншизма.⁵⁸

Надлежност одбора за људска права – задаци и подручја активности која су му формално додељена – треба да буде довољно опширна тако да одражава императив парламента да штити и остварује људска права у

54. Видети посебно: [Resolution 1823 \(2011\)](#) (белешка 4); PPSD, “The role of parliaments in implementing ECHR standards” (белешка 29).

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

56. За комплетни текст, видети: “Parliaments and the European Court of Human Rights” ([извештај](#) са конференције одржане у Сенату у Варшави, 12. маја 2015, Додатак: Draft principles and guidelines on the protection and realisation of the rule of law and human rights, стр. 25–34). Видети и: Chang and Ramshaw (белешка 28), који користе „Нацрт принципа и смерница“ као основу практичног инструмента за процену колико је парламент способан да обезбеди заштиту и остваривање људских права у шест земаља: Грузија, Северна Македонија, Србија, Тунис, Уганда и Украјина.

57. Видети: 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, ст. 36: „Генерални секретар подстиче проактивнији ангажман парламентарца у раду међународних механизма за људска права, укључујући развијање скупа начела и смерница који би им помогао и усмеравао их.“

58. [Doc. 12636](#) (белешка 14, ст. 22).

датој држави и да узима у обзир све релевантне изворе стандарда људских права у националном и међународном праву.

Пожељно је да се надлежност ограничи на људска права у домаћем контексту. Тамо где то укључује портфеље као што су спољни послови, важно је избећи ризик од тога да парламентарци своју пажњу искључиво или преваходно усмере на стање људских права у другим државама на штету надзора над људским правима у својој земљи.

5.2. Чланство

„Нацрт принципа и смерница“ препоручује да начин именовања одбора за људска права буде транспарентан и да завређује поверење јавности, као и да осигурава да је независан и од власти и од недржавних тела. Конкретно, препоручује се да се састав одбора у најбољем могућем случају дефинише тако да се искључи могућност владине већине и да се осигура да чланови владе не могу да буду чланови одбора. Требало би да постоји механизам путем ког чланови одбора могу да укажу на потенцијалне сукобе интереса.

Поред тога, препоручује се да чланство у одбору буде што инклузивније за политичке странке у парламенту и да одражава принципе плурализма и родне равнотеже. Председника одбора у најбољем случају треба да бирају чланови парламента и он треба да буде парламентарца са доказаном независношћу и посвећеношћу људским правима.

Ове формалне гаранције независности и плурализма посебно су важне у парламентима који немају озбиљну традицију коришћења одбора којим се влада држи одговорном. С обзиром на то да људска права често штите мањине (које могу да буду маргинализоване или непопуларне), правила која регулишу специјализоване одборе за људска права би требало да укључују посебно чврсте гаранције против непотребне политизације. Треба узети у разматрање, на пример, да ли би председавајућа позиција требало да буде резервисана за члана опозиције. У дводомним парламентима, ако се донесе одлука о специјализованом одбору за људска права, требало би узети у обзир формирање заједничког одбора оба дома како би се максимизирао потенцијал за темељно преиспитивање и политички утицај.

5.3. Овлашћења

Одбор за људска права треба да има довољно широка овлашћења која му омогућају да ефикасно обавља своја задужења, укључујући овлашћења за утврђивање чињеница за добијање информација о кршењу људских права. Парламентарна скупштина препоручује да одбори за људска права треба да имају:

- ▶ овлашћења за судски позив како би били у могућности да налажу присуство сведока и захтевају достављање докумената од стране владе,⁵⁹ онако како је релевантно за надлежност одбора, и
- ▶ овлашћење да иницирају предлоге и измене и допуне закона.⁶⁰

„Нацрт принципа и смерница“ препоручује и да одбор има овлашћења да:

- ▶ покреће истраге по сопственом нахођењу;
- ▶ одржава саслушања усмених доказа;
- ▶ обавља посете, укључујући посете у иностранству;
- ▶ приступа местима за притвор без претходне најаве;⁶¹
- ▶ извештава парламент; и
- ▶ даје препоруке влади.

59. [Resolution 1823 \(2011\)](#) (белешка 4, додатак, ст. 1). У исто време, Скупштина је подршком „Глобалним начелима националне безбедности и права на информације“ ([Цвана принципи](#); објављено 12. јуна 2013) потврдила да је потребно успоставити одговарајућу равнотежу између легитимних питања националне безбедности и права јавности на приступ информацијама у поседству државне управе. ПССЕ је нагласио да „по правилу, све информације које поседују државни органи треба да буду доступне“ и да „како би се спречили претерано широки изузеци, приступ информацијама треба да буде одобрен чак и у случајевима када постоји легитиман изузетак, када јавни интерес за предметне информације надмашује интерес власти да их сачувају тајним“, укључујући и када би такве информације „на важан начин допринеле некој актуелној јавној расправи“. ПАСЕ [Resolution 1954 \(2013\)](#), “National security and access to information” (ст. 9.1, 9.5 и 9.5.1).

60. [Resolution 1823 \(2011\)](#) (белешка 4, додатак, ст. 1).

61. Парламентарни одбори за људска права треба да буду свесни и да осигурају неометање посета местима где се одузима слобода које спроводе други ентитети као што су (између осталих) НИЉП, НВО, национални превентивни механизми (НПМ) у склопу Опционог протокола уз Конвенцију УН против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака (ОПКПТ) и Европски комитет за превенцију тортуре и нељудског и понижавајућег третмана и кажњавања (ЕКПТ). Видети на пример: ПАСЕ and the Association for the Prevention of Torture (APT) (2013). [Visiting immigration detention centres – A guide for parliamentarians](#). Strasbourg: Council of Europe Publishing (стр. 18–19).

5.4. Радне праксе

Одржавање ажурираних интернет страница

Један од кључних предуслова за транспарентност је да одбор за људска права одржава ажурирану интернет страницу на којој су лако доступни сви релевантни материјали. Они могу да укључују:

- ▶ извештаје одбора парламенту и све одговоре владе на те извештаје;
- ▶ писмене поднеске доказа и транскрипте и/или записе усмених доказа (изузев строго дефинисаних ограничења код обелодањивања одређених осетљивих података, ако је потребно, нпр. у циљу заштите сведока);
- ▶ одабрану преписку са министрима, владиним званичницима и другим спољним телима;
- ▶ објаве вести; и
- ▶ све документе који се односе на надлежности и радне праксе одбора.

Објављивање радних метода и приоритетни програм рада

Транспарентност такође подразумева да – како је препоручено у „Нацртима принципа и смерница“ – одбор за људска права објави изјаву о својим радним праксама и да их редовно ревидира. Конкретно, одбор би требало да најави предлог за питања која имају приоритет у програму рада – на пример, у вези са законодавним надзором или тематским истрагама – и објасни на који начин су наведени приоритети утврђени. Ова пракса је важна како би се ојачало разумевање у парламенту и широј јавности рада одбора и поверење у њега и израдила трајна евиденција о раду одбора која ће наставити да постоји и после појединачних чланова и особља одбора.

Извештавање парламента

Надаље се препоручује да одбор редовно – а најмање једном годишње – подноси извештај парламенту као целини о својим активностима и обављању својих функција. Поред тога, треба искористити сваку прилику за накнадну контролу на основу претходних извештаја или препорука одбора, како би се утврдило да ли је извршна власт реаговала благовремено и на адекватан начин.

Како одбор доноси одлуке

„Нацрт принципа и смерница“ препоручује да одбор тежи томе да постигне консензус о питањима о којима подноси извештаје, у мери у којој је то изводљиво. Овај принцип одражава чињеницу да чланови одбора могу да имају различито политичко и филозофско поимање људских права и да морају да преговарају о тим разликама при одлучивању о општим приоритетима одбора и при реаговању на конкретне законодавне предлоге или пресуде и одлуке међународних тела за људска права.

Тамо где није могуће постићи консензус, пресудно је да чланови одбора настоје да превазиђу страначка и идеолошка становишта тако што се концентришу на ставове који су принципијелно јасно оправдани. Њихова је одговорност не да утврђују непоштовање стандарда људских права на које се држава обавезала, већ да допринесу извршавању тих дужности.

5.5. Изградња екстерних односа

Као што је Парламентарна скупштина препознала (у Додатку [Резолуције 1823 \(2011\)](#)), одбор за људска права не може да делује ефикасно ако је изолован. Уместо тога, његов утицај и ефикасност зависе од чланова парламента и парламентарног особља који изграђују и одржавају ефикасне радне односе са низом кључних саговорника – како на националном нивоу тако и на међународном. Једино кроз такве односе одбор може да прибавља и саопштава информације, да проширује и преноси сопствено разумевање људских права и испуњава колективну обавезу да штити и промовише људска права.

Међу кључним односима је и онај са **извршном граном државне власти**. Од пресудног је значаја да министри и званичници владе добијају детаљне инструкције од парламента о томе шта треба да ураде како би омогућили парламентарцима да испуњавају обавезе у погледу заштите и остваривања људских права. Однос парламента и извршне власти је детаљније описан у делу 3.2.

„Нацрт принципа и смерница“ такође наводи однос парламента са домаћим **судовима**, којим управља важно начело поделе власти. Понекад је потребно да парламент тражи репрезентативна судска становишта која потпомажу његово преиспитивање закона и политика које у већој мери

утичу на вршење правосудне функције или владавину права. Слично томе, према „Нацрту принципа и смерница“, када суд жели да узме у обзир парламентарно разматрање питања људских права о ком суд треба да донесе одлуку, парламент би требало то да омогући. На пример, као што је објашњено у делу 6.3, Европски суд за људска права може да пожели да утврди да ли је парламент савесно размотрио импликације законских прописа по људска права када Суд одлучује о основаности евентуалних каснијих примедби у вези са људским правима на поменуте законске прописе.

Као што је Парламентарна скупштина нагласила,⁶² још један кључан однос који парламент треба да одржава је однос са **националним институцијама за људска права (НИЉП)**. Приликом успостављања ефикасне сарадње са НИЉП, парламент и његов одбор за људска права треба да се воде „Београдским принципима о односу националних институција за заштиту и промоцију људских права и парламената“⁶³ Наведени принципи се тичу улоге парламента у успостављању НИЉП и осигуравању његовог функционисања, независности и одговорности; сарадњи између парламента и НИЉП у погледу законодавства, међународних механизма за људска права и образовању, обукама и подизању свести о људским правима; као и надгледању реакција извршне власти на пресуде и одлуке у вези са људским правима које донесу национална и међународна тела.

Парламенти такође могу да имају прилику да изграде сарадничке односе са другим деловима **националног апарата за људска права**, као што су браниоци по службеној дужности или омбудсмани, повереници за заштиту права одређених група и независни ревизори. Наведени односи су важни због тога што осигуравају кохерентност и координацију између свих институција које се баве заштитом и остваривањем људских права.

Одбор за људска права је такође у идеалној позицију да гради непосредне односе са **регионалним и међународним телима за људска права**, укључујући Савет Европе, о чему се говори у делу 6.2.

Одбор за људска права – као и парламент у целини – треба да буде уско повезан са актерима у **цивилном друштву** и да им пружа редовне прилике да достављају доказе и на тај начин допринесу одборском преиспитивању политике и законодавства. То треба да укључује групе

62. *Дос. 12636* (белешка 14, ст. 41–42).

63. Београдски принципи о односу националних институција за заштиту и промоцију људских права и парламената, Београд, Србија, 22–23. фебруар 2012.

цивилног друштва које су у могућности да представе искуства одређених група или појединаца, као и да помогну парламентарцима да чују доказе директно од појединаца на чија права законодавство и политика могу да утичу, у складу са принципом инклузивности.

Саслушавање сведока чија су права доведена у питање

Када је Заједнички одбор за људска права у Парламенту Уједињеног Краљевства спровео истрагу о људским правима одраслих са тешкоћама у учењу, затражио је да саслуша доказе не само од професионалаца и група цивилног друштва, већ и особа са тешкоћама у учењу.⁶⁴ ЗОЉП је осигурао инклузивност на следећи начин:

- издао је Easy Read⁶⁵ верзију свог саопштења за медије у ком је позвао особе са тешкоћама у учењу да пренесу комитету своја искуства;
- продужио је уобичајени рок од три месеца за одазивање на позив за достављање исказа како би особама са тешкоћама у учењу било лакше да учествују;
- започео је истрагу тражењем савета од Британског института за тешкоће у учењу како би се саслушавање усмених доказа олакшало за сведоке са тешкоћама у учењу;
- састајао се са одраслима са тешкоћама у учењу – укључујући особе са сложеним и озбиљним тешкоћама у учењу и њихове породице и особе које им пружају подршку – у великом броју различитих образовних и резиденцијалних окружења.

Искази грађана – укључујући особе са тешкоћама у учењу и њихове породице и неговатеље и професионалце који се баве тешкоћама у учењу – објављени су као део посебног издања са доказима. ЗОЉП је на својој [интернет страници](#) објавио резимиране верзије истражног извештаја у звучном формату и са поједностављеним текстом за лакше читање.

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

65. Easy Read је метода која олакшава приступ информацијама тако што примењује технике као што су – између осталих – једноставне речи, кратке реченице и слике које прате текст.

Присан контакт треба такође одржавати са **академским институцијама** – укључујући институте за људска права – и са **правничком заједницом** и њеним представничким телима. Препоручује се и да одбор за људска права успостави контакт са **медијима** и да буде посебно ревностан у погледу значаја слободних и независних медија за заштиту људских права у демократији.

5.6. Обука и техничка помоћ

Парламентарна скупштина препоручује парламентима да организују или сами спроведу уводну обуку из области људских права и владавине права за све нове чланове и особље, после које би требало да се спроводе повремене обуке (видети [Резолуција 1823 \(2011\)](#), Додатак).

” Људска права могу да се штите на одговарајући начин само ако парламентарци и њихово помоћно особље знају и разумеју због чега постоје и шта обухватају. Имајући у виду да су парламентарци лидери јавног мњења који пружају важне примере, изузетно је важно да се изгради парламентарна култура људских права ради ефикасног интегрисања проблематике људских права у све аспекте рада парламента.

Христос Пугуридес, бивши извештач ПССЕ за извршење пресуда Европског суда за људска права⁶⁶

Обука треба да буде конципирана тако да парламентарцима омогући да препознају када се у току њиховог рада јаве питања људских права и владавине закона и да разумеју природу и дијапазон својих обавеза у погледу људских права. Обука би међу парламентарцима такође требало да побољша разумевање и ангажовање у вези с регионалним и међународним механизмима за људска права (у вези са Саветом Европе, видети 6.2. за ПССЕ и 6.3. за Суд).

Парламенти могу да траже приступ расположивој техничкој помоћи од регионалних и међународних организација како би потпомогли изградњу капацитета за заштиту и остваривање људских права. Као што је објашњено у делу 6.2, Парламентарна скупштина обезбеђује поменућу помоћ путем Одељења за подршку парламентарним пројектима.

5.7. Процена ефикасности одбора за људска права

„Нацрт принципа и смерница“ препоручује одборима за људска права да израде методологију за процењивање своје ефикасности у погледу заштите и остваривања људских права. Намера јесте похвална, али тешко се остварује у пракси.

⁶⁶ [Док. 12636](#) (белешка 14, ст. 43).

Један од изазова је то што парламенти и одбори за људска права не раде изоловано нити имају контролу над свим аспектима свог рада; на пример, могу да се ослањају на организације цивилног друштва и НИЛП да им скрећу пажњу на проблематику људских права, а на извршну власт да примењује мере људских права или да пружа потребне информације како би парламент могао да обавља своју надзорну функцију (видети 3.2). Штавише, морају да раде у границама расположивих ресурса у погледу чланова, саветника и осталог особља у одборима.

Још један изазов је то што је утицај парламента у великој мери суптилан и немерљив. Утицај парламентарног рада се често упоређује са леденим брегом, који има видљив врх и велико, скривено подножје.⁶⁷

На врху леденог брега су видљиви утицаји као што су:

- ▶ промене у законским прописима или политикама које су директна последица парламентарних препорука;
- ▶ директан утицај на реакцију извршне власти на пресуде и одлуке о људским правима; на пример, ревидирањем акционих планова и измена и допуна законских прописа; и
- ▶ обезбеђивање промена система имплементације који користи извршна власт, укључујући механизме и рокове за подношење извештаја и дељење информација са парламентом.

При подножју леденог брега су теже мерљиви утицаји који могу, на пример, да буду резултат неформалне, недокументоване активности која се одвија у ходницима, а не у радним просторима одбора или парламента. Примери утицаја који се тешко мери укључују прикупљање и синтезу доказа за проблематику људских права; бацање светла на питања која би иначе могла да буду занемарена; и унапређивање квалитета одлука владе путем надзора и држања одговорности⁶⁸ – другим речима, утицај на понашање владе у ишчекивању парламентарног надзора. Овај вид утицаја одражава превентивни ефекат парламентарног надзора људских права – можда један од најважнијих, али и најтежих за препознавање.

Имајући у виду ове изазове, на који начин одбор за људска права може да процењује своју ефикасност? Постављање начелних циљева може

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

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

да помогне при утврђивању мерила успеха у евентуалним каснијим евалуацијама.⁶⁹ Циљеви се разликују од једног до другог парламента и одбора за људска права и требало би да буду прилагођени националном контексту. Предложени циљеви парламентарног рада на пољу људских права су:

- ▶ **повећање видљивости** проблематике људских права у раду парламента, у влади и у очима јавности;
- ▶ **повећање одговорности** за противзаконите праксе у вези са људским правима формирањем још једног форума у ком могу да се разматрају и прате питања која се тичу људских права, са циљем да парламентарни инструменти почну да се користе за утицање на закон, политику и јавно мњење;
- ▶ **побољшање координације** политика људских права у оквиру парламента, владе и цивилног друштва и између њих, успостављањем чворишта за интеракцију између оних који су укључени у питања људских права;
- ▶ **идентификовање прилика** за конкретизацију норми на које се држава обавезала у националном закону или политици, у складу са принципом супсидијарности; и
- ▶ **давање одређене демократске легитимности** нормама људских права, захтевањем од парламентарца да се баве практичним значењем поменутих норми у погледу садржаја закона и политике.⁷⁰

Ако парламент одлучи да процењује колико ефикасно остварује своје циљеве, самом процесу евалуације би такође требало посветити пажњу. Тај процес ће вероватније имати већи кредибилитет ако:

- ▶ га спроводи спољни консултант који је доказано независан и стручан;
- ▶ има јасну функцију и методологију;
- ▶ пружа могућности за учествовање или представљање различитих становишта, укључујући искуство група чија права су посебно подложна нарушавању;
- ▶ укључује објављивање исхода и евентуалних препорука или накнадних корака.

69. Webb and Roberts (белешка 67, стр. 7–8).

70. Ibid., стр. 7.

Ревидирање – и прилагођавање – радних пракси

После око пет година рада, Заједнички одбор за људска права одлучио је да процени ефикасност својих радних пракси.⁷¹ Захваљујући ревизији, ЗОЉП је променио неколико њих. На пример, одлучено је да одбор усредсреди надзор на најзначајнија питања људских права која су покренули законодавни предлози, као и да његови извештаји о законодавном надзору буду краћи и прецизнији, како би се побољшала способност одбора да благовремено скрене пажњу парламента на њих (видети 3.1).

Помоћу ресурса који су ослобођени овим селективнијим приступом, одбор је одлучио да прошири друга подручја свог рада, укључујући:

- праћење спровођења пресуда Суда;
- преиспитивање уговора о људским правима које склапа Уједињено Краљевство пре него што се ратификују, уколико они покрећу важна питања са којим парламент треба да буде упознат;
- спровођење истрага о питањима људских права од националног значаја, при чему се приоритет даје темама где ЗОЉП може да пружи важан и користан допринос парламентарној и јавној расправи (видети 3.1).

У овом поглављу изложене су суштинске карактеристике и радне праксе ефикасног парламентарног тела за људска права. Кључни принципи на којима почива формирање и функционисање одбора за људска права укључују независност, политички плурализам, родну равнотежу, транспарентност и инклузивност. Да би парламентарци постали ефикасни гаранти људских права, важно је и да имају могућности за обуке и да редовно ревидирају своје циљеве и радну праксу.

Још једна пресудна ствар је степен повезаности парламентарних тела за људска права са другим националним актерима који се баве заштитом и остваривањем људских права. Такође би требало успоставити односе са телима Савета Европе у Стразбуру, што је тема коју обрађује наредно поглавље.

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



Поглавље 6

Поглавље 6 – Како парламентарци могу ближе да сарађују са Саветом Европе?

Национални парламенти и Савет Европе су озбиљни савезници у заједничком настојању да заштите и остваре људска права као изразу посвећености вредностима демократије, људских права и владавине права. Осмишљавањем механизма за тумачење, примену и праћење људских права у сопственом националном контексту парламентарци доприносе развоју заједничког разумевања стандарда људских права широм европског континента. Када се посматра у овом смислу, парламентарни рад на пољу људских права пружа одличну прилику парламентарцима да обликују програм у Стразбуру.

Ово поглавље се осврће на посебну улогу делегата Парламентарне скупштине Савета Европе (6.1) и различите начине на које сви парламентарци могу да појачају интензитет контакта са различитим институцијама Савета Европе (6.2). Додатни подстицај за парламентарце да се баве људским правима у својим разматрањима је потенцијал да придобију уважавање

од Европског суда за људска права у случају да закони које усвоје касније буду оспорени у Стразбуру (6.3).

” Скупштина увек пре свега представља људску мрежу посвећених парламентарца и званичника који мотивисано бране хуманистичке вредности.

Војчек Савицки, генерални секретар Парламентарне скупштине⁷²

6.1. Посебна улога и одговорност делегата Парламентарне скупштине

Посебна одговорност за одомаћивање европских стандарда људских права припада оним парламентарцима који су истовремено парламентарни делегати своје земље у Парламентарној скупштини Савета Европе,⁷³ а који имају способност да делују као мултипликатор активности Скупштине.

Чланови Скупштине се оглашавају – у своје име и у име својих бирача – у Стразбуру тако што – између осталог – преузимају улогу извештача; доприносе пленарним расправама; учествују у састанцима одбора; дају предлоге за резолуције и препоруке Скупштине; учествују у изборима у Скупштини; постају чланови мисија за посматрање избора; и постављају питања Комитету министара. У свом раду, дужни су да прихвате промовисање начела и вредности на којима почива Савет Европе и да им буду посвећени.⁷⁴

Исто тако, Скупштина је у више наврата наглашавала да делегати ПССЕ имају посебну дужност да допринесу ефикасном спровођењу међународних норми људских права.

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

73. Имена ПССЕ представника вашег парламента можете да пронађете на интернет страници Скупштине, која се налази на адреси www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp.

74. Видети: ПАСЕ, “Rules of Procedure of the Assembly”, Resolution 1202 (1999) (усвојено 4. новембра 1999, као што је последњи пут измењено у резолуцијама 2169 и 2182 (2017)); такође: Council of Europe, “Members’ handbook of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe” (белешка 2). У случају озбиљне повреде дужности, Скупштина може да разреши чланове на бираним функцијама у оквиру ПССЕ (конкретно, председника и потпредседнике, као и председнике и потпредседнике одбора); Rules 54 and 55 of the Rules of Procedure of the Assembly.

” У том погледу, двоструки мандат чланова Скупштине – као и чланова Скупштине и њихових националних парламената – од посебног је значаја за подизање свести међу колегама о питањима људских права. Сматрам да је дужност свих нас да допринесемо том процесу на сваком могућем нивоу. Ту имамо посебну одговорност.

*Христос Пургуридес, бивши извештач ПССЕ за спровођење пресуда Европског суда за људска права*⁷⁵

Како Скупштину чине делегати из свих 47 држава чланица, њена достигнућа у суштини представљају достигнућа националних парламентарца који као чланови ПССЕ говоре и делују у име 800 милиона Европљана. Чланови Парламентарне скупштине су у идеалној позицији да извршавају двоструки мандат који имају захваљујући чланству и у ПССЕ и у свом националном парламенту; на пример, појачавањем разговора о питањима људских права и ПССЕ активностима и промовисањем разумевања и примене стандарда Конвенције на домаћем нивоу.

” Наглашавам потребу да се ова Скупштина, коју чине национални парламентарци, укључи у ову област. Дужни смо да развијамо ову тему, посебно у земљама у којима се о њој не разговара, како бисмо осигурали да и владе и судови играју своју улогу у имплементацији пресуда Европског суда за људска права. [...] Ову борбу морамо да водимо у својим националним парламентима да бисмо обезбедили потребни надзор над спровођењем пресуда од стране сопствених држава. То је наша дужност и одговорност.

*Пјер-Ив Ле Борњ, бивши извештач ПССЕ за извршење пресуда Европског суда за људска права*⁷⁶

У пракси, двострука улога делегата Скупштине била је пресудна у стварању уједињујућих паневропских стандарда људских права: Чланови ПССЕ који су били укључени у разраду нових уговора Савета Европе о људским правима – од којих су многи иновативни инструменти који се тичу, на пример,

75. [Doc. 12636](#) (белешка 14, ст. 45).

76. 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](#).

трговине људским органима⁷⁷ и заштите деце од сексуалног насиља⁷⁸ – искористили су своје блиске везе са Стразбуром да би погурали усвајање закона о спровођењу у својим парламентима. Циљ је да се осигурају брза ратификација и иницирају реформе на националном нивоу како би грађани могли да стварно уживају права и слободе утврђене у Европској конвенцији о људским правима и другим инструментима Савета Европе.

Консултације владиних представника и делегације ПССЕ

Поједине земље чланице Савета Европе осмислиле су праксу за подстицање дијалога између парламента и координатора извршења пресуда Суда – који је најчешће државни заступник и његов или њен кабинет – што може да буде у облику редовних или наменских састанака на тему извршења пресуда Суда. Швајцарска делегација ПССЕ, на пример, одржава кварталне консултације са националним представником владе ради разговора о проблематичним питањима у вези са представкама које се решавају пред Судом, донетим пресудама и случајевима за које је потребна политичка подршка да би се покренула – ако је потребно – законодавна активност.

Савет Европе, Управни одбор за људска права⁷⁹

Проактивни ангажман чланова ПССЕ на домаћем терену је од пресудног значаја за јачање супсидијарности и обезбеђивање ефикасне заштите људских права. Парламентарци који су такође чланови Скупштине имају способност и одговорност да:

- ▶ информишу своје колеге у националном парламенту о активностима ПССЕ и осигурају одговарајуће реаговање на резолуције и препоруке Скупштине;
- ▶ покрену и унапређују оправдан и добро аргументован дискурс о људским правима заснован на вредностима толеранције, плурализма, демократије и недискриминације које деле државе чланице Савета Европе;

77. Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs (усвојено 25. марта 2015, ступило на снагу 1. марта 2018), [CETS No. 216](#).

78. Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (усвојено 25. октобра 2007, ступило на снагу 1. јула 2010), [CETS No. 201](#).

79. CDDH, "Guide to good practice" (белешка 19, ст. 97).

- ▶ исправљају нетачне и лоше аргументоване критике на рачун стразбуршког система када се појаве у националном контексту; и
- ▶ стварају и залажу се за структуре и процедуре које су неопходне за ефикасно парламентарно ангажовање на пољу људских права у пракси.

” Позивам чланове ПССЕ да пренесу својим колегама у земљи колико су озбиљни изазови са којима се суочава систем људских права у Европи уопште и колико је озбиљно назадовање које се дешава у различитим земљама, као и да им ставе до знања да је ситуација у погледу људских права у Европи ванредна. Такође вас позивам [...] да преузмете активну улогу на националном нивоу при спровођењу пресуда Европског суда за људска права, да држите своју владу одговорном, да одвајате средства, да мењате законе и да притискате своју владу да више ради на потпуној и правовременој имплементацији пресуда о људским правима.

Нилс Муижникс, бивши комесар за људска права Савета Европе⁸⁰

6.2. Како парламентарци могу да изграде ближи однос са Саветом Европе

Сви парламентарци могу да имају корист од бољег упознавања са стразбуршким системом, а посебно функцијама, овлашћењима и достигнућима Европског суда за људска права и Парламентарне скупштине. Успостављањем ближих односа с институцијама Савета Европе, парламентарци могу да имају корист од техничке помоћи која је на располагању за јачање њиховог капацитета за заштиту људских права у домаћем контексту и истовремено осигурају да се њихов глас чује у Стразбуру. Исто тако, сви национални парламентарци треба да држе своје делегате у Скупштини одговорним, да апелују на њих да буду у току са дешавањима у Стразбуру, као и да пренесу те информације свом националном парламенту.

У овом делу су приказани различити начини интеракције између парламентарца и Парламентарне скупштине и Суда.

80. 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.

Добијање подршке од Парламентарне скупштине

Скупштина окупља 324 изабрана политичара и исти број заменика из свих 47 држава чланица Савета Европе, а они се састају четири пута годишње у Стразбуру и разговарају о актуелним питањима која обухвата њен широки делокруг.

Као кључан простор за политичку расправу у Европи, Скупштина има знатан утицај: предлаже међудржавне уговоре, прати изборе и извршавање обавеза које намеће приступање Савету Европе,⁸¹ истражује кршење људских права, тражи стручна мишљења о закону и уставу држава чланица, предлаже санкције против држава чланица и суспендује одређена права делегација које крше начела Савета Европе. Скупштина је често имала покретачку улогу у јачању заједничких вредности демократије, људских права и владавине права на којима је изграђен Савет Европе, превасходно тако што је захтевала од Комитета министара да делује.⁸²

Последњих година, Скупштина је чак све активнија у надгледању и подстицању извршења пресуда Суда. Према члану 46(2) Конвенције, одговорност за надзор над спровођењем пресуда Суда припада првенствено Комитету министара (КМ), па је ипак Скупштина усвојила низ извештаја⁸³ и резолуција⁸⁴ на ту тему од 2000. године, поред препорука⁸⁵ које је упутила Комитету министара. Европске владе су у више наврата поздрављале њен допринос надзору над спровођењем пресуда Суда, нарочито у **Брајтонској декларацији** и **Бриселској декларацији**.

” Спровођење пресуда Европског суда за људска права се у великој мери поспешивало и наставља да се поспешује озбиљнијим учешћем Парламентарне скупштине и националних парламената.

81. За преглед надзорних функција Савета Европе, укључујући и Скупштине, видети: 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. јануар 2018).

82. За више информација о овлашћењима Скупштине, видети ПССЕ интернет страницу, која се налази на адреси <http://website-pace.net/en> (са линковима на релевантне документе).

83. Doc. 8808 (12. јул 2000); Doc. 9307 (21. децембар 2001); Doc. 9537 (5. септембар 2002); Doc. 10192 (1. јун 2004); Doc. 10351 (21. октобар 2004); Doc. 11020 (18. септембар 2006); Doc. 12455 (20. децембар 2010).

84. Видети посебно: Resolution 1226 (2000); Resolution 1516 (2006); Resolution 1787 (2011); Resolution 2075 (2015); Resolution 2178 (2017).

85. Видети посебно: Recommendation 1955 (2011); Recommendation 2079 (2015); Recommendation 2110 (2017).

Комитет министара, Одговор на ПССЕ препоруку 1764 (2006)

С тим у вези, Скупштина се позиционирала као неуморан заговорник веће улоге парламентарца у осигуравању брзог и потпуног извршења пресуда, као и у другим питањима у вези са људским правима. Рад Скупштине на унапређивању улоге парламената у вези са људским правима добио је додатни замањ 2012. године, када је у оквиру Секретаријата ПССЕ формирано специјализовано одељење – Одељење за подршку парламентарним пројектима (ОППП). Спровођењем циљаних програма сарадње и обука у којима су учествовали парламентарци и особље националних парламената, ОППП ради на подизању свести поменутих актера о стандардима Савета Европе за различите тематске области, као што су слобода изражавања, равноправност и недискриминација, социјална права и изборна питања. Одељење је обновило акценат на јачању капацитета парламената за очување ефикасне домаће примене стандарда из Конвенције и извршења пресуда Суда у Стразбуру. Како би остварило поменути циљ, одељење је организовало низ курсева за обуку у Стразбуру и државама чланицама.

Укључивање у одабир кандидата за националног судију

Интеракција између Стразбура и националних парламената функционише двосмерно, а парламентарци могу да се огласе у Стразбуру путем различитих канала. Пре свега могу да се активирају како би допринели томе да кључне позиције у Савету Европе заузимају најквалитетнији појединци које одликује изузетан ауторитет, интегритет и независност. Један од начина је да се проактивно укључе у селекцију кандидата за националног судију у Европском суду за људска права.

Свих 47 судија у Суду Парламентарна скупштина бира на један мандат од девет година између три кандидата, колико их предлаже свака држава.⁸⁶ Сваке године, на хиљаде подносилаца поднесе представке Суду у Стразбуру и тражи обештећење за наводно кршење права из Конвенције. Суд у Стразбуру – као коначни арбитар у погледу опсега и значења поменутих права – често је последњи трачак наде за подносиоце представки. Имајући у виду све наведено и знатан утицај који судска пракса Суда има на обликовање слике људских права на европском континенту,⁸⁷ важност

86. Скупштина такође бира за Савет Европе комесара за људска права, генералног секретара и заменика генералног секретара Савета Европе, као и генералног секретара ПССЕ.

87. Видети: Council of Europe, *Impact of the European Convention on Human Rights in states parties – Selected examples* (белешка 3).

тога да Суд у Стразбуру има судије највишег нивоа тешко би могла да се пренагласи. Државе носе највећу одговорност за то да се осигура да Скупштина може да бира међу само најадекватнијим кандидатима.

Како се бирају судије Суда?⁸⁸

Изборни процеса има две фазе:

1. Процедуре националне селекције

Свака држава бира три кандидата који обавезно имају одговарајуће правне квалификације и искуство поред активног знања или енглеског или француског језика. Државе предлажу кандидате оба пола (овај услов није обавезан само ако недостајући пол није довољно заступљен или у ванредним околностима). Међународни панел стручњака које именује Комитет министара пружа владама поверљиве савете о адекватности потенцијалних кандидата за намештење пре него што се списак кандидата достави Парламентарној скупштини.

2. Избор од стране Парламентарне скупштине

Списак затим разматра Одбор за избор судија при Европском суду за људска права, а његови чланови интервјуишу сва три кандидата пре него што дају препоруку за кога од њих верују да је најбољи. Ако утврди да ниједан од три кандидата не поседује потребне квалификације за судију у Суду, одбор одбија списак и тражи да држава поднесе нов. Одбор такође може да врати списак држави у случају да процес националне селекције није био поштен и транспарентан.

Када одбор прихвати списак и да своју препоруку, пленарна Скупштина одржава тајно гласање. У првом кругу је потребна апсолутна већина гласова. У случају да се не постигне, одржава се други круг и кандидат са највише гласова се прописно бира за позицију у Суду.

88. За детаљни приказ избора судија Суда, видети: 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. септембар 2018). Видети 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 (стр. 269–274).

Процес националне селекције разликује се од једне до друге државе⁸⁹ и парламентарци нису рутински укључени у њега. Међутим, парламентарно учешће у селекцији и номинацији кандидата може да буде од пресудне важности да се осигура да процес „одражава принципе демократског процеса, владавине права, недискриминације, одговорности и транспарентности“.⁹⁰ Имајући наведено у виду, Скупштина је у [Препоруци 1429 \(1999\)](#) препоручила да Комитет министара апелује на владе држава чланица да се „консултују са својим националним парламентима приликом састављања спискава како би се осигурала транспарентност процеса националне селекције.“ То подразумева да владе обавезно „обавештавају свој парламент и одговарајуће одборе о својим процесима и временском распореду приликом састављања спискава са кандидатима за Суд.“⁹¹

Парламентарци могу да инсистирају на томе да буду укључени у процес селекције. Могу да усвоје законске прописе који предвиђају поштене и транспарентне механизме селекције и да утврде критеријуме за селекцију три квалификована кандидата засновану на заслугама.

Дакле, укључивањем у процес уже селекције кандидата за судијско место у Суду, парламенти могу да преузму свој део одговорности да се осигурају кандидати који су „високог моралног интегритета и поседују квалификације потребне за именовање на високу правосудну функцију или да су доказано компетентни правни стручњаци“, као што предвиђа Конвенција. Тиме парламентарци такође доприносе учвршћивању квалитета и ауторитета Суда.

Састанак са националним судијом и другим званичницима Савета Европе

Иако још увек недовољно истражен, најнепосреднији облик контакта за чланове парламента – нарочито, али не искључиво, чланове специјализованих одбора надлежних за људска права – представља студијска посета Стразбуру и састајање са судијама (посебно са националним судијом) и адвокатима из судског Регистра, као и са особљем других тела Савета Европе.

89. Видети: PACE [Resolution 1646 \(2009\)](#), “Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights” (ст. 2) (такође: [Doc. 11767](#) (извештач: Кристофер Чоп, Уједињено Краљевство). Видети 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.

90. PACE [Recommendation 1649 \(2004\)](#), “Candidates for the European Court of Human Rights” (ст. 3). Видети и: PACE [Resolution 1646 \(2009\)](#) (белешка 89, ст. 2).

91. PACE [Recommendation 1649 \(2004\)](#) (белешка 90, ст. 20).

Комитет за правна питања је до сада организовао за своје чланове две посете Суду, које су се састојале од састанака са (тадашњим) председником, секретаром и замеником секретара Суда, као и неколико шефова одељења, што је делегатима омогућило да се упознају са организацијом и радом Суда и разговарају на ту тему. Слично томе, курсеви за обуку парламентарца и парламентарног особља које спроводи ОППП (видети 6.2) укључују билатералне састанке учесника и чланова регистра у релевантним одељењима.

Сдруге стране, специјализоване структуре за људска права и заинтересовани парламентарци такође могу да позову особље Савета Европе или судију Европског суда за људска права који су изабрани за њихову земљу да размене мишљења у парламенту – под условом да постоји разумевање да такви састанци не смеју да постану начин за изабране политичаре да расправљају о актуелним предметима или да утврђују одговорност судија

Размена мишљења са националним судијом у Суду

У марту 2012. године, тадашњи судија из Уједињеног Краљевства и председник Суда сер Николас Браца је заједно са тадашњим секретаром Суда обавио размену мишљења са члановима Заједничког одбора за људска права при Парламенту Уједињеног Краљевства. Састанак је послужио као форум за расправу о односу између Суда у Стразбуру и домаћих институција, укључујући Парламент. Председник Браца је такође указао на добре примере „правосудног дијалога“ између Стразбура и највиших домаћих судова и објаснио бројне механизме које је Суд успоставио – укључујући процедуру пилот-пресуде, политику приоритизације и пресуђивање једног судије – како би се решио тадашњи проблем нагомилавања предмета у току.

”Мислим да је сасвим прикладно да парламентарци имају могућност и подстицај да прате дешавања и разумеју рад и проблеме са којима се Суд суочава.

Сер Николас Браца, бивши председник Европског суда за људска права⁹²

Када су успостављене заштитне мере против непотребне политизације поменутих расправа и нарушавања независности међународног правосуђа за људска права, непосредна интеракција парламентарца са националним судијом при Суду може да буде значајан начин за унапређивање стручности парламентарца у области људских права. Отворени дијалог подстиче међусобно разумевање, доприноси побијању митова о стразбуршком систему и у крајњој линији помаже законодавцима да искористе свој потенцијал покретачке силе у погледу заштите и остваривања људских права.

Осигуравање одговарајућих финансија за Савет Европе

Расположивост и квалитет сарадничких програма као што је изградња капацитета при Скупштини и другим телима Савета Европе од којих парламентарци могу да имају корист зависи од тога да ли су обезбеђена одговарајућа средства за обављање различитих функција организације. Недовољно финансирање неповољно утиче на то како Савет Европе може да реши изазове са којима се суочава организација и њене државе чланице, укључујући парламенте.

Буџет Савета Европе

Буџет Савета Европе састоји се углавном од доприноса држава чланица. Национални доприноси овом редовном буџету израчунавају се на основу броја становника и бруто домаћег производа. Остатак средстава Савета Европе – ванредни буџет – чине буџети делимичних споразума (који имају сопствене буџете), заједничких програма са Европском унијом и добровољних прилога држава. Двогодишњи програм и

92. Видети: Joint Committee on Human Rights, *Uncorrected transcript of oral evidence from Sir Nicolas Bratza and Erik Fribergh on human rights judgments* (13. март 2012).

буџет одобрава Комитет министара, на основу предлога генералног секретара.⁹³

Парламентарна скупштина има дугогодишњу традицију да даје коментаре на буџет и подноси идеје „како би се Савет Европе ставио у положај да обавља своју јединствену улогу гаранта демократских вредности које се деле широм европског континента.“⁹⁴ Скупштина већ годинама изражава забринутост због буџетске ситуације Савета Европе, од када су државе чланице одлучиле да примене начело нултог раста (прво реалног, а од 2014. номиналног⁹⁵) у погледу обавезних доприноса држава чланица редовном буџету.⁹⁶

Парламентарци имају задатак да подсети своју владу на посвећеност заједничким европским вредностима демократије, људских права и владавине права, које Савет Европе штити и промовише. Они могу да пошаљу снажну поруку о томе да способност Савета Европе да настави да буде чувар људских права на целом европском континенту зависи од тога да ли на располагању има ресурсе за несметани рад. У [Резолуцији 1575 \(2007\)](#), Скупштина је апеловала на делегате ПССЕ да „приликом буџетске расправе посвете посебну пажњу на обавезе своје државе у погледу Савета Европе и – ако је потребно – да се залажу за национални допринос буџетима Савета Европе“. Што се тиче извршне власти, Парламентарци такође могу да инсистирају на томе да буџетски доприноси никада не смеју да се користе као инструмент политичке борбе и да се државе врате на политику реалног раста у погледу редовног буџета Савета Европе, у складу са апелом Скупштине у [Мишљењу 294 \(2017\)](#).

93. Укупни буџет Савета Европе за 2018. износио је 466.045.100 евра. *Council of Europe programme and budget 2018-2019*, 1300 (Budget) Meeting (21–23 новембар 2017), [Doc. CM\(2018\)1](#). Видети и информације на интернет страници Комитета министара, која се налази на адреси <https://goo.gl/GcngR4>.

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

95. Видети, 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).

96. Видети, између осталог: PACE [Opinion 294 \(2017\)](#), “Budget and priorities of the Council of Europe for the biennium 2018-2019” (ст. 16–17, 20).

” Ефикасност паневропског система заштите људских права који је успоставила Конвенција зависи од наше способности да остваримо резултате који се од нас очекују – да се бавимо озбиљним и систематским кршењем људских права и да пружамо одговарајућу подршку државама чланицама како се поменуто кршење не би понављало. Да бисмо извршавали ту дужност потребна су нам адекватна средства и ресурси. Зато при свакој званичној посети државама чланицама постављам питање буџетске ситуације у нашој организацији. Не бисмо смели да занемарујемо овај проблем у својим расправама, и ја рачунам на вашу подршку.

Ан Брасер, бивша председница Парламентарне скупштине Савета Европе⁹⁷

6.3. Заслужити уважавање Европског суда за људска права: како Суд поштује добру парламентарну праксу

Јачање веза са Стразбуром заиста доприноси да се оствари пуни потенцијал парламентарца да постану гаранти људских права, али постоје и друге користи када парламенти извршавају своје обавезе у погледу људских права, као што је јачање принципа супсидијарности и у крајњој линији система Конвенције у целини.

Суд је показао да препознаје значај националне демократске расправе о његовим судским одлукама. Добронамерна демократска расправа у парламенту о питањима људских права данас се у Стразбуру доживљава као средство којим се поштује и афирмише принцип супсидијарности на ком је систем Конвенције изграђен, што значи да је парламентарни рад на пољу људских права кључан за очување ефикасности стразбуршког система.

Дакле, када парламенти озбиљно преузимају свој део одговорности за поштовање и остваривање људских права у домаћем контексту, то не

97. Конференција високог нивоа одржана у Бриселу, [уводно обраћање](#) Ан Брасер (белешка 16, стр. 21–22).

пролази незапажено од стране Суда у Стразбуру. Суд је свестан кључне улоге парламената као законодаваца, њихове директне демократске легитимизације и чињенице да су „у бољој позицији него један међународни суд да процене локалне потребе и услове“.⁹⁸ Суд поштује парламентарне процесе и чак подстиче развој парламентарних структура и процеса који омогућавају добро аргументовану расправу о импликацијама предложених законодавних и политичких мера по људска права.⁹⁹

” Када парламентарна евиденција указује на то да су импликације неког прописа по људска права детаљно размотрена, то може да буде значајно за одређене врсте случајева, нпр. код којих постоји поље слободне процене.

Европски суд за људска права, Изјава Суда за бриселску конференцију

” Пресуда у случају *Animal Defenders* – али и друге – тако представља важну тезу да приликом испитивања да ли и у којој мери би Суд требало да дозволи држави чланици поље слободне процене, што се тиче утврђивања неопходности истог и сразмерности ограничавања људских права, квалитет одлучивања је пресудан – и у законодавној фази и на судовима – и у крајњој линији може да превагне код граничних случајева.

Судија Роберт Спано, Европски суд за људска права¹⁰⁰

Наиме, квалитет парламентарног надзора људских права избио је у први план јер га је Суд у неколико наврата узео у обзир при процењивању сразмерности ограничавања права подносиоца представке и искористио га као основу за признавање ширег поља слободне процене државама против којих се водио поступак пред њим. Поље слободне процене као последица принципа супсидијарности односи се на дискреционо право које државе уживају при одлучивању о начину извршавања својих обавеза у складу са

98. *Hatton and Others v. the United Kingdom* Application No. 36022/97 (пресуда од 8. јула 2003, ст. 97).

99. Matthew Saul (2017). “How does, could, and should the international human rights judiciary interact with national parliaments?” у М. Saul, А. Føllesdal and G. Ulfstein (eds). *The international human rights judiciary and national parliaments: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press (Поглавље 14).

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

Европском конвенцијом о људским правима. Када су оспорен закон или политика резултат аргументованих инклузивних расправа у парламенту који савесно ради на преиспитивању и осигуравању усаглашености предложене мере са Конвенцијом и другим међународним стандардима људских права, веће су шансе да буду одрбаниве у демократском друштву, а мање да Суд утврди повреду.¹⁰¹

Заслужити уважавање Суда (I) – политичко оглашавање

Међу истакнутим примерима случаја у ком је квалитет парламентарног процеса значајно утицао на утврђења и закључке Суда је *Animal Defenders International против Уједињеног Краљевства* [GC] (Представка бр. 48876/08, 22. април 2013). Велико веће је позвано да утврди да ли је забрана политичког оглашавања у Уједињеном Краљевству – која је спречила телевизијско емитовање рекламе подносиоца представке, групе која пропагира заштиту животиња – представљала несразмерно уплитање у право НВО на слободу изражавања. Суд је придао озбиљан значај томе што су „парламентарна тела квалитетно преиспитала културне, политичке и правне аспекте забране“ политичког оглашавања у Уједињеном Краљевству: пре усвајања, предметни нацрт закона прошао је процес детаљног разматрања од стране различитих парламентарних тела и консултација са стручњацима, као и детаљног преиспитивања релевантне судске праксе Суда. Квалитет парламентарног (као и судског) разматрања неопходности забране политичког оглашавања навео је Суд да закључи да је поменуто уплитање у право НВО подносиоца представке на слободу изражавања било оправдано.

Заслужити уважавање Суда (II) – репродуктивна права

Државе уживају широко поље слободне процене приликом регулисања проблематике која се односи на репродуктивна права, која су област где не постоји коначни европски консензус и где се јављају сложена и осетљива морална и етичка питања усред брзих промена у медицини и науци. У случају *Парило против Италије* [GC] (Представка бр. 46470/11,

101. Видети пресуде Великог већа у: *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC] (Поднесак бр. 48876/08, 22. април 2013); *S.A.S. v. France* [GC] (Поднесак бр. 43835/11, 1. јул 2014); *Lambert and Others v. France* [GC] (Поднесак бр. 46043/14, 5. јун 2015); и *Parrillo v. Italy* [GC] (Поднесак бр. 46470/11, 27. август 2015).

27. август 2015), на пример, Суд је подржао забрану да се ембриони добијени вантелесном оплодњом донирају за научно истраживање. Закључујући да је забрана представљала дозвољено уплитање у право подносиоце представке на поштовање њеног приватног живота (члан 8. Конвенције), Суд је узео у обзир то што је поступак израде предметног закона укључивао различита научна и етичка мишљења, на основу којих је италијански законодавни орган темељно и непристрасно преиспитао различите интересе који су доведени у питање.

Другим речима, судије у Стразбуру су склоније вредновању аутентичног, добронамерног парламентарног ангажовања око питања људских права тако што указују веће уважавање држави када процењују да ли је ограничавање људских права подносиоца представке „неопходно у демократском друштву“.

У овом поглављу изложено је неколико могућности да се парламентарци укључе у рад Савета Европе – преузимањем активне улоге у селекцији кандидата за судије Суда, тражењем техничке подршке од Савета Европе и састајањем са националним и другим судијама. Наведено омогућава парламентарцима да искористе јединствену експертизу стразбуршког система, док истовремено обликују европски програм људских права.



Закључак

Важност националних парламената као гараната људских права описана је као „идеја чије је време дошло“.¹⁰² Парламенти – поред своје представничке, законодавне и надзорне улоге – имају јединствену и неопходну улогу у заштити и остваривању људских права и подржавању владавине права.

Овај приручник заснован је на пракси која се развија у парламентима широм Савета Европе у циљу успостављања ефикасних институционалних поставки за заштиту и остваривање људских права – нарочито за проверавање усаглашености домаћих закона са стандардима утврђеним у Европској конвенцији о људским правима и за осигуравање потпуног и благовременог спровођења пресуда Европског суда за људска права.

Подржавање људских права за парламентарце не представља само обавезу, већ и прилику. Када парламентарци тумаче и примењују стандарде људских права у сопственом националном контексту, они доприносе развоју заједничког разумевања значења и опсега права широм Европе. Штавише, закони и политике које су осмишљене на основу добро аргументованих и савесних расправа о њиховим импликацијама по људска права имају веће шансе да поднесу евентуално судско преиспитивање у будућности.

У овом тренутку потенцијал парламената да искористе поменуте прилике је у великој мери неостварен. Позивамо парламентарце да искористе овај приручник да би ослободили тај потенцијал и постали истински ефикасни гаранати људских права.

102. Посланик Хајвел Франсис, уводно обраћање на семинару Парламентарне скупштине Савета Европе *The Role of National Parliaments in the Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights*, Portcullis House у Вестминстеру, 14. октобар 2013.



Додатак 1 – Контролна листа за парламентарце

■ Да ли ваш парламент обавља следеће функције у вези са људским правима, било путем специјализованог одбора или другог механизма?

Да ли:

- ▶ преиспитује усаглашеност нацрта закона са међународним правом о људским правима, укључујући одредбе Европске конвенције о људским правима (Конвенција) и њених протокола?
- ▶ усваја прописе у циљу реализације пресуда Европског суда за људска права (Суд)?
- ▶ прати спровођење пресуда Суда од стране извршне власти, као и њено реаговање на пресуде против других држава које имају импликације по домаћи правни поредак?
- ▶ учествује у изради и ратификацији међународних уговора о људским правима?
- ▶ спроводи тематске истраге о проблематици људских права?

■ Да ли је ваш парламент пружио извршним органима детаљне смернице о томе шта вам је потребно да бисте обављали надзорну улогу, укључујући захтев да:

- ▶ прилажу меморандуме о људским правима свим законодавним предлозима?
- ▶ најмање једном годишње подносе извештај парламенту о – између осталог – спровођењу пресуда Суда?
- ▶ деле акционе планове и акционе извештаје у истом тренутку када се достављају Комитету министара Савета Европе?
- ▶ деле резимиране и преведене верзије релевантних пресуда Суда?
- ▶ укључују парламентарце, колико је могуће, у све радне групе које су формиране ради координације спровођења пресуда Суда?

■ Ако ваш парламент додељује функције које се тичу људских права конкретном одбору:

- ▶ да ли одбор има трајан статус?
- ▶ да ли је надлежност одбора јасно дефинисана и успостављена трајним налозима парламента (или еквивалентом)?
- ▶ да ли је надлежност одбора довољно обухватна да одражава обавезу парламентарца да:
 - штите и остварују људска права у предметној држави узимајући у обзир све релевантне изворе националних и међународних закона?
 - препознају интерпретативни ауторитет Европског суда за људска права узимајући у обзир његову комплетну судску праксу?
 - препознају позитивне обавезе државе и поступају по њима?
- ▶ да ли надлежност одбора изричито укључује или би његови чланови могли да протумаче као да укључује:
 - систематску проверу усаглашености нацрта закона са Европском конвенцијом о људским правима и другим међународним инструментима људских права?
 - систематско надгледање спровођења пресуда Европског суда за људска права, укључујући захтев да владе подносе парламенту редовне (и најмање годишње) извештаје о пресудама о људским правима и њиховом спровођењу?
- ▶ да ли одбор има надлежност или овлашћења да:
 - иницира предлоге и измене и допуне закона?
 - упућује судске позиве сведоцима и судске налоге за достављање документације која је релевантна за његову надлежност?
 - покреће истраге по сопственом нахођењу?
 - одржава саслушања усмених доказа?
 - одржава везе са цивилним друштвом?
 - обавља посете, укључујући посете у иностранству?
 - приступа местима за притвор без претходне најаве?
 - извештава парламент?
 - даје препоруке влади?

- ▶ да ли одбор има приступ независним саветницима који су стручни за људска права?
- ▶ да ли одбор има одговарајуће ресурсе за обављање својих функција, укључујући наменску секретаријатску подршку?
- ▶ да ли се чланови одбора именују на транспарентан начин који осигурава да одбор:
 - буде независан од извршне власти, на пример искључивањем министара из потенцијалног чланства одбора?
 - поштује начела родне равнотеже?
 - одражава равнотежу снага између политичких група у парламенту?
 - има председника који је парламентарца са доказаном независношћу и посвећеношћу људским правима?

■ Да ли интегришете питања људских права у све парламентарне структуре/одборе?

- ▶ Да ли имате приступ професионалним истраживачким и информативним службама у парламенту?
- ▶ Да ли су правни савети доступни свим парламентарцима којима могу да затребају у раду, а не само специјализованом одбору за људска права?

■ Да ли ваш парламент осигурава ефикасност при обављању својих функција које се тичу људских права, тако што:

- ▶ одржава ажурирану интернет страницу на којој су лако доступни информације о парламентарним активностима на пољу људских права и сви релевантни материјали?
- ▶ објављује методе рада и приоритизован програм рада одбора за људска права при парламенту?
- ▶ одржава редован дијалог и ефикасне радне односе са другим националним актерима, укључујући националне институције за људска права или омбудсмане, правосуђе, академике, правнике и представнике цивилног друштва?
- ▶ позива невладине организације да допринесу његовом раду, на пример, достављањем доказа при тематским истрагама, помагањем да се утврде приоритети за актуелне истраге у вези са људским правима или пружањем доказа о утицају законодавства на уживање људских права?

- ▶ пружа или организује редовне обуке за парламентарце и парламентарно особље из области људских права и владавине права?
- ▶ ревидира радне праксе и реформише их када могу да буду ефикасније?

■ Да ли ваш парламент успоставља и одржава близак контакт са Саветом Европе?

- ▶ Да ли у вашем парламенту постоји процедура путем које делегати у Парламентарној скупштини Савета Европе (ПССЕ) обавештавају све парламентарце о својим активностима и осигуравају одговарајуће праћење резолуција и препорука Скупштине?
- ▶ Да ли ваш парламент учествује у осигуравању да кандидати за националног судију при Суду буду највишег нивоа, укључујући осмишљавање поштеног и транспарентног процеса селекције и критеријума за именовање на основу заслуга?
- ▶ Да ли су чланови вашег парламента посетили Стразбур и састали се са националним судијом или другим званичницима Суда, Парламентарне скупштине или Савета Европе?
- ▶ Да ли ваш парламент поставља питања влади о финансирању Савета Европе и – по потреби – брани национални допринос његовом буџету?

Додатак 2 – Резолуција ПССЕ бр. 1823 (2011)¹⁰³

Усвојила Парламентарна скупштина
Савета Европе 23. јуна 2011.

Национални парламенти: гаранти људских права у Европи

1. Парламентарна скупштина подсећа да су државе чланице Савета Европе одговорне за ефикасно спровођење међународних норми људских права на које су се обавезале, нарочито оних из Европске конвенције о људским правима (Серија европских уговора бр. 5, у даљем тексту: Конвенција). Ова обавеза се односи на све државне органе – било да су они извршни, судски или законодавни.
2. Национални парламенти се често превиђају у овом контексту. Њихов потенцијал је потребно дубље истражити. Они су кључни за ефикасну примену међународних норми људских права на националном нивоу и испуњавају своју дужност заштите људских права доношењем закона (укључујући проверавање нацрта закона), укључивањем у ратификацију међународних уговора о људским правима, држањем извршне власти одговорном, повезивањем са националним институцијама за људска права и подстицањем изградње свеприсутне културе људских права.
3. Чланови Скупштине – који имају двоструки мандат као чланови Скупштине и њихових националних парламената – имају посебну обавезу да допринесу поменутиим активностима.
4. Скупштина напомиње да су Париска начела Уједињених нација из 1993. године постала међународно прихваћена референтна тачка за основне минималне стандарде који се односе на улогу и функционисање независних националних институција за људска права; за парламентарна тела треба израдити слична мерила.

103. Скупштнска расправа 23. јуна 2011. (25. заседање) (видети: Дос. 12636, извештај Комитета за правна питања и људска права, извештач: Пургуридес). Текст који је Скупштина усвојила 23. јуна 2011. (25. заседање).

5. У погледу спровођења пресуда Европског суда за људска права (у даљем тексту: Суд), Скупштина:

5.1. сматра да су парламенти у јединственом положају да владе држе одговорним за брзу, ефикасну имплементацију пресуда Суда, као и за брзо усвајање неопходних измена и допуна закона;

5.2. изражава жаљење због тога што расправа после Интерлакена о будућности система Конвенције не узима довољно у обзир потенцијално важну улогу парламената и жали због тога што Измирска декларација не дотиче ту тему;

5.3. указује на позитивне примере у неколико држава чланица, првенствено Уједињеном Краљевству, Холандији, Немачкој, Финској и Румунији, које су успоставиле парламентарне структуре за надзор над спровођењем пресуда Суда.

6. Надаље, Скупштина:

6.1. охрабрује парламентарце да прате утврђивање и примену стандарда људских права међу домаћим правосудним и управним органима;

6.2. апелује на парламентарце да извршавају одговорност пажљивог преиспитивања извршне власти у својој земљи када је реч о примени, конкретно, међународних норми људских права;

6.3. позива владе да укључе национални парламент у преговарачки процес међународних уговора о људским правима и у процес спровођења пресуда Европског суда за људска права;

6.4. позива све државе чланице да обезбеде одговарајуће парламентарне процедуре за систематску проверу усаглашености нацрта закона са стандардима Конвенције како би се у будућности избегло кршење Конвенције, укључујући редовно праћење свих пресуда које би могле да утичу на судске налоге;

6.5. апелује на парламенте да појачају свој допринос надзору пресуда Суда тако што надгледају кораке које предузимају надлежне власти ради извршења неповољних пресуда, укључујући преиспитивање стварно предузетих мера;

6.6. позива парламенте да успоставе и/или ојачају структуре које омогућавају интегрисање и ригорозан надзор над међународним обавезама у вези са људским правима, на основу начела у наставку.

7. Скупштина зато позива парламенте да примене следећа основна начела при парламентарном надзору међународних стандарда људских права.

Додатак – Основни принципи парламентарног надзора међународних стандарда људских права

1. Одговарајући оквир и одговорности

Парламенти успостављају одговарајуће структуре које осигуравају ригорозно и редовно праћење усаглашености са међународним обавезама на пољу људских права и њиховог надзора, као што су наменски одбори за људска права или одговарајуће аналогне структуре, чија задужења су јасно дефинисана и утврђена законом.

Поменута задужења треба да укључују, између осталог:

- ▶ систематску проверу усаглашености нацрта закона са међународним обавезама на пољу људских права;
- ▶ захтевање од владе да редовно доставља извештаје о релевантним пресудама Европског суда за људска права и њиховом спровођењу;
- ▶ иницирање законодавних предлога и измене и допуне закона;
- ▶ упућивање судских позива за сведоке и судских налога за документацију који се тичу додељене надлежности;

Одбори имају дужност да осигурају да парламенти добијају адекватне савете и информације о питањима људских права. Парламентарцима и њиховом особљу такође треба обезбедити обуку из људских права.

2. Независни савети

Одбори за људска права и одговарајуће аналогне структуре имају приступ независним правним стручњацима за људска права. Поред тога, треба ставити на располагање одговарајуће ресурсе за пружање специјализоване секретаријатске подршке.

3. Сарадња са другим институцијама и цивилним друштвом

По потреби, треба одржавати сарадњу и дијалог са релевантним националним (нпр. институцијама за људска права, повереницима) и међународним телима (нпр. Парламентарном скупштином, комесаром за људска права Савета Европе, европским и другим међународним телима за праћење људских права), као и са представницима невладиних организација које имају значајно и релевантно искуство.

Додатак 3 – Додатна 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. Доступно и као информативни документ Комитета ПСЦЕ за правна питања и људска права: PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights, [Doc. AS/Jur/Inf\(2016\)04](#) (8. јануар 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 новембар 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>.

Одабрани извори Савета Европе

■ 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)*. Сви годишњи извештаји су доступни на: <https://goo.gl/16X29q>.

■ Европски суда за људска права, тематске информативне брошуре и профили земаља, <https://goo.gl/nhCNkt>.

■ База података HUDOC обезбеђује приступ судској пракси Суда (пресуде и одлуке Великог већа, већа и одбора, саопштења о предметима, саветодавна мишљења, саопштења за медије и резимеи предмета из билтена Case-Law Information Note (који се објављује месечно)), Европске комисије за људска права (одлуке и извештаји) и Комитета министара (резолуције). HUDOC претрага је доступна на енглеском, француском, руском, шпанском и турском језику; база података садржи више од 21000 текстова на 31 језику поред званичних језика (енглеског и француског); <https://goo.gl/Jc2LHc>.

■ База података HUDOC-EXEC обезбеђује приступ документима који се тичу извршења пресуда Европског суда за људска права (статус предмета, владини акциони планови/извештаји, друга саопштења, одлуке Комитета министара (од 1. јануара 2011. надаље)) и коначне резолуције. HUDOC-EXEC претрага је доступна на енглеском и француском језику; <https://goo.gl/4WoSQM>.

■ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "The implementation of judgments of the European Court of Human Rights", Doc. 14340 (12. јун 2017; извештач: Пјер-Ив Ле Борњ, Француска). <https://goo.gl/bLM7JE>.

■ "Strengthening subsidiarity: integrating the Strasbourg Court's case law into national law and judicial practice" (текст Комитета за правна питања и људска права Парламентарне скупштине Савета Европе за Конференцију о начелу супсидијарности, Скопље, 1–2. октобар 2010), Doc. AS/Jur/Inf (2010) 04. <https://goo.gl/JXY7SS>.



GERMAN ALLEMAND

2 ENGLISH ANGL

FRENCH

370

371

372

Већ готово 70 година, Парламентарна скупштина Савета Европе мотивише парламентарце на то да своје демократске мандате усмере на неговање свеprisутне културе поштовања људских права у оквиру демократије која се ослања на владавину права.

Као законодавци и представници европских грађана, парламентарци имају одговорност – коју деле са извршним и правосудним органима власти својих држава – да спрече и осуде кршење људских права. То постижу тако што осигуравају делотворну примену међународних норми из области људских права, норми које су њихове државе добровољно прихватиле – нарочито оних уобличених у Европској конвенцији о људским правима.

Сврха овог приручника је да оспособи парламентарце из целе Европе да испуњавају своје обавезе и искористе сваку прилику за заштиту и остваривање људских права. У ту сврху приручник излаже структуре, функције и радне методе који омогућавају парламентима да изузетно ефикасно провере усаглашеност закона, укључујући њихове нацрте, с административним праксама у својим земљама с европским стандардима о људским правима. Они произилазе из Конвенције, али и из судске праксе Суда у Стразбуру и рада других органа Савета Европе. Приручник садржи примере најбољих пракси бројних европских парламената који могу да послуже као инспирација.

www.assembly.coe.int

Израда овог превода је финансирана средствима Европске уније и Савета Европе. Овде изнети ставови ни на који начин не одражавају званична мишљења било које стране.



Савет Европе је водећа организација за људска права на Старом континенту. Чини га 47 држава чланица, међу којима су све чланице Европске уније. Парламентарна скупштина, коју чине представници 47 националних парламената, обезбеђује простор за расправу и предлоге у вези с европским друштвеним и политичким питањима. Велики број конвенција Савета Европе потекао је из Скупштине, укључујући Европску конвенцију о људским правима. Све државе чланице Савета Европе потписнице су Европске конвенције о људским правима, споразума који за циљ има да штити људска права, демократију и владавину права. Европски суд за људска права надгледа примену Конвенције у државама чланицама.

www.coe.int

Државе чланице Европске уније одлучиле су да повежу своја знања, ресурсе и судбине. Тако удружене изградиле су зону стабилности, демократије и одрживог развоја, све време афирмишући културолошку разноликост, толеранцију и личне слободе. Европска унија предано дели своја достигнућа и вредности са земљама и народима ван сопствених граница.

www.europa.eu

Превод суфинансирала
Европска унија

