

Preporuka CM/Rec(2021)1 Komiteta ministara državama članicama o razvoju i jačanju efikasnih, pluralističkih i nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava

(Usvojio Komitet ministara 31. marta 2021. godine
na 1400. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara Savjeta Evrope, pod uslovima propisanim članom 15.b Statuta Savjeta Evrope (ETS br. 1),

Uzimajući u obzir da su efikasne, pluralističke i nezavisne nacionalne institucije za ljudska prava (NHRI – *national human rights institutions*) među stubovima poštovanja ljudskih prava, vladavine prava i demokratije;

Priznajući da je NHRI organ kojem je država dala ovlašćenja, nezavisno od vlade, sa širokim ustavnim ili zakonskim ovlašćenjima za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava i redovno akreditovan u skladu sa Pariškim principima;¹

Podsjećajući da su NHRI branioci ljudskih prava i da doprinose unaprjeđenju i zaštiti drugih branilaca ljudskih prava i bezbjednom i podsticajnom prostoru za civilno društvo;

Podsjećajući takođe na Odluku Komiteta ministara „Zajednička odgovornost za demokratsku bezbjednost u Evropi – Potreba za jačanjem zaštite i unaprjeđenja prostora civilnog društva u Evropi“ (Helsinki, 17. maj 2019. godine) da dalje jača mehanizme Savjeta Evrope za zaštitu branilaca ljudskih prava, uključujući Revidiranu proceduru kabineta Generalnog sekretara (*the Secretary General's Revised Private Office procedure*) o interakciji branilaca ljudskih prava sa Savjetom Evrope;

Prepoznajući da su efikasne NHRI važna veza između vlade i civilnog društva, u mjeri u kojoj pomažu da se premosti potencijalni jaz u zaštiti između prava pojedinaca i odgovornosti države;

Pozdravljajući značajno povećanje broja akreditovanih² nezavisnih NHRI³ u državama članicama Savjeta Evrope od usvajanja Preporuke Komiteta ministara Rec(97)14 o osnivanju nezavisnih nacionalnih institucija za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava;

Ističući veliki potencijal i uticaj NHRI za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava u Evropi, posebno za efikasnu primjenu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS br. 5, Konvencija), uključujući miješanje treće strane pred Evropskim sudom za ljudska prava (na osnovu člana 36 stav 2 Konvencije) i komunikaciju u vezi sa nadzorom nad izvršenjem presuda prema članu 46 stav 2 Konvencije;

¹ Principi koji se odnose na status nacionalnih institucija (Pariški principi), koje je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 20. decembra 1993. godine u svojoj Rezoluciji 48/134 o nacionalnim institucijama za ljudska prava radi unaprjeđenja i zaštite ljudskih prava i koje je protumačio Potkomitet za akreditaciju Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI) u svojim Opštim zapažanjima, <https://ganhri.org/accreditation/>.

² <http://ennhri.org/our-members/>

³ NHRI mogu obuhvatati institucije Ombudsmana, komisije za ljudska prava, hibridne institucije (koje kombinuju nekoliko ovlašćenja, uključujući i ovlašćenje organa za ravnopravnost) i institute i centre za ljudska prava itd.

Priznajući značaj kontinuirane podrške koju Savjet Evrope i druge međunarodne zainteresovane strane pružaju NHRI i pozdravljajući dobro uspostavljenu saradnju između Komesara za ljudska prava Savjeta Evrope i NHRI, kao i Evropsku mrežu nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), kako je predviđeno ovlašćenjem Komesara prema Rezoluciji Res(99)50 o Komesaru Savjeta Evrope za ljudska prava;

Dalje priznajući značaj saradnje između NHRI i ENNHRI, i njihove saradnje sa Savjetom Evrope⁴ i drugim nacionalnim i međunarodnim zainteresovanim stranama;

Imajući u vidu široku međunarodnu podršku razvoju, jačanju, zaštiti i priznavanju i saradnji sa NHRI⁵, ne samo od strane Savjeta Evrope, već i od strane Ujedinjenih nacija, Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OSCE) i Evropske Unije;

Prepoznajući različitost NHRI, koja odražava različitost zemalja i regiona kojima služe;

Istovremeno naglašavajući da je od vitalnog značaja da bilo koja takva institucija bude osnovana i funkcioniše u potpunosti u skladu sa minimalnim standardima sadržanim u Pariškim principima, posebno u pogledu:

- njenih ovlaštenja i nadležnosti za unaprjeđenje i zaštitu svih ljudskih prava za svakoga;
- njene autonomije od vlade;
- njene nezavisnosti garantovane primarnim zakonodavstvom ili, poželjno, ustavom;
- njenog pluralizma, uključujući kroz imenovanje i sastav tijela za donošenje odluka, sastav zaposlenih i procedure koje omogućavaju efikasnu saradnju sa različitim društvenim grupama;
- njen adekvatan nivo resursa;
- njen adekvatan pristup pojedincima, prostorijama i informacijama; i
- njene međunarodne odgovornosti i legitimiteta kroz periodičnu međunarodnu akreditaciju;

Izražavajući ozbiljnu zabrinutost zbog izazovnih uslova rada, prijetnji, pritisaka i napada kojima su NHRI i njihovi članovi i osoblje ponekad izloženi u državama članicama;

Želeći da nadogradi Preporuku Rec(97)14, koja se od sada zamjenjuje ovim instrumentom,

Preporučuje da vlade država članica:

1. preduzmu sve neophodne mjere za uspostavljanje i, kada se uspostave, za održavanje i jačanje NHRI u skladu sa Pariškim principima. U tom kontekstu, države bi mogle da se oslone na tehničku pomoć, kao što je pomoć ENNHRI i regionalnih i međunarodnih tijela, kako bi nadogradile postojeću najbolju praksu;
2. obezbijede pravni okvir i pogodno institucionalno i javno okruženje koji omogućavaju da NHRI efikasno obavljaju svoje aktivnosti radi zaštite i unaprjeđenja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, i sarađuju sa njima;
3. obezbijede da se principi navedeni u prilogu ove Preporuke primjenjuju u relevantnom domaćem pravu i praksi;
4. obezbijede da se ovi principi tumače u skladu sa konkretnim preporukama i Opštim zapažanjima Potkomiteta za akreditaciju GANHRI;

⁴ ENNHRI ima status posmatrača u nekoliko međuvladinih odbora Savjeta Evrope

⁵ Pored Preporuke Rec(97)14, posebno:

- Rezolucija Komiteta ministara Res(97)11 o saradnji između nacionalnih institucija za ljudska prava država članica i između njih i Savjeta Evrope;

- Preporuka Komiteta ministara CM/Rec(2018)11 državama članicama o potrebi jačanja zaštite i unaprjeđenja prostora civilnog društva u Evropi;

- Preporuka Komiteta ministara CM/Rec(2019)6 državama članicama o razvoju institucije Ombudsmana;

- Rezolucija Parlamentarne skupštine 1959 (2013) o „Jačanju institucije Ombudsmana u Evropi“;

- Rezolucija Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti 327 (2011) o „Kancelariji Ombudsmana i lokalnim i regionalnim vlastima“;

- Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Principi o zaštiti i unaprjeđenju institucije Ombudsmana („Venecijanski principi“);

- Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI), Opšta politička preporuka br. 2 (revidirana) o organima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netolerancije na nacionalnom nivou;

- Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 48/134 i tumačenje Pariških principa koje je razvio GANHRI;

- Rezolucije Generalne skupštine UN 65/207, 67/163, 69/168, 71/200 i 72/186 o ulozi Ombudsmana, medijatora i drugih nacionalnih institucija za ljudska prava u unaprjeđenju i zaštiti ljudskih prava

- ENNHRI, Smjernice o podršci ENNHRI ugroženim nacionalnim institucijama za ljudska prava, februar 2020. godine. Za dodatne dokumente ENNHRI, pogledajte <http://ennhri.org>

5. redovno procjenjuju efikasnost mjera preduzetih u sprovođenju priloga uz ovu Preporuku, uključujući kroz konsultacije i dijalog sa NHRI;
6. istraže načine za razvoj jače uloge i značajnog učešća NHRI i ENNHRI u Savjetu Evrope radi pojačanog unaprjeđenja i zaštite ljudskih prava, vladavine prava i demokratije;
7. obezbijede, odgovarajućim sredstvima i radnjama – uključujući, gdje je to odgovarajuće, prevod – široku distribuciju ove Preporuke među nadležnim organima i zainteresovanim stranama;
8. ispituju, u okviru Komiteta ministara, sprovođenje ove Preporuke najkasnije pet godina nakon njenog usvajanja.

Prilog uz Preporuku CM/Rec(2021)1

I. Ustanovljavanje NHRI

1. Države članice treba da obezbijede da su NHRI uspostavljene i da su osnovane, akreditovane i da funkcionišu u potpunosti u skladu sa Pariškim principima. Izbor modela ovih institucija trebalo bi da napravi svaka država u svjetlu svoje organizacije, posebnosti i potreba. Ove institucije treba da budu direktno i lako dostupne svima. Posebnu pažnju treba posvetiti licima koja možda nijesu svjesna postojanja NHRI, koja mogu imati poteškoća u pristupu NHRI ili koja mogu biti u ranjivoj situaciji.
2. Države članice treba da obezbijede čvrstu pravnu osnovu za NHRI, poželjno na ustavnom nivou i/ili u zakonu koji definiše ovlašćenja i funkcije takvih institucija, garantuje njihovu nezavisnost i pruža im sredstva neophodna za efikasno obavljanje njihovih funkcija, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, imajući u vidu postojeće standarde i preporuke o NHRI, posebno Pariške principe i njihovo tumačenje koje je razvio Potkomitet za akreditaciju GANHRI.

II. Jačanje NHRI

3. Države članice treba da obezbijede da ovlašćenja data NHRI da štite i unaprjeđuju ljudska prava budu što šira i u potpunosti u skladu sa Pariškim principima i da im, između ostalog, omogućavaju da:
 - prate i analiziraju stanje ljudskih prava u zemlji, objavljuju izvještaje o tim nalazima i upućuju preporuke javnim organima na nacionalnim, regionalnim i lokalnim nivoima i, kada je to primjenljivo, privatnim subjektima, i da podnesu godišnji izvještaj nadležnim organima, uključujući i parlamentu, na njegovo razmatranje;
 - slobodno se obraćaju javnom mnjenju, podižu javnu svijest o ljudskim pravima i sprovode programe obrazovanja i obuke;
 - u potpunosti se bave svim navodnim kršenjima ljudskih prava od strane svih upravnih organa, drugih relevantnih državnih organa i, kada je to primjenljivo, privatnih subjekata;
 - imaju neograničen pristup svim relevantnim prostorijama, uključujući mjesta za lišenje slobode, i svim relevantnim pojedincima, kako bi mogli da sprovedu vjerodostojno ispitivanje svih pitanja obuhvaćenih njihovim ovlašćenjima i svim relevantnim informacijama, podložno mogućim ograničenjima koja proizilaze iz zaštite drugih prava i legitimnih interesa i uz dužno poštovanje povjerljivosti dobijenih informacija;
 - prate postojeće i izrađuju politike i zakonodavstvo sa implikacijama na ljudska prava prije, tokom i nakon njihovog usvajanja kako bi se država savjetovala o uticaju takvih politika i zakonodavstva na ljudska prava i na aktivnosti branilaca ljudskih prava, uključujući i davanjem relevantnih i konkretnih preporuka;
 - doprinesu efikasnom pravosudnom sistemu za sve, kroz mjere podizanja svijesti i olakšavanje pristupa pravima i pravnim lijekovima i, gdje je to primjenljivo, pružanjem pravne pomoći, učešćem u postupku pred sudovima ili, kada je to primjenljivo, primanjem pojedinačnih žalbi;
 - podstaknu potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i doprinesu efikasnoj primjeni takvih ugovora, kao i povezanih presuda, odluka i preporuka, kao i da prate poštovanje istih od strane država.

4. Postupak izbora i imenovanja rukovodstva NHRI treba da bude zasnovan na kompetencijama, transparentan i participativan, kako bi se garantovala nezavisnost i pluralistička zastupljenost ovih institucija⁶. Takođe treba da se zasniva na jasnim, unaprijed određenim, objektivnim i javno dostupnim kriterijumima. Trajanje imenovanja treba da bude jasno utvrđeno u osnivačkom zakonodavstvu, tako da rukovodeća mjesta NHRI ne ostaju upražnjena tokom značajnog vremenskog perioda.

5. Da bi se osigurala nezavisnost, zakonodavstvo o osnivanju NHRI treba da sadrži objektivan proces razrješenja rukovodstva NHRI, sa jasno definisanim uslovima u ustavnom ili zakonskom tekstu. Proces razrješenja treba da bude pravedan i da osigura objektivnost i nepristrasnost i treba da se ograniči samo na one radnje koje negativno utiču na sposobnost rukovodilaca NHRI da ispune svoja ovlašćenja.

6. Države članice treba da obezbijede NHRI adekvatne, dovoljne i održive resurse kako bi im omogućile da obavljaju svoja ovlašćenja, uključujući i angažovanje svih relevantnih zainteresovanih strana na potpuno nezavisan način i slobodno određivanje njihovih prioriteta i aktivnosti.

7. NHRI treba da imaju ovlašćenje da odrede svoj profil zaposlenih i da zapošljavaju sopstveno osoblje, kao i dovoljno raspoloživih resursa, kako bi ispunile svoja ovlašćenja, kako bi omogućile zapošljavanje i zadržavanje zaposlenih i osigurala da dobiju adekvatnu obuku.

8. Države članice treba da obezbijede da NHRI imaju adekvatan pristup informacijama i kreatorima politika i zakonodavcima, uključujući blagovremene konsultacije o primjeni ljudskih prava na nacrt zakonodavstva i strategije politika. NHRI takođe treba blagovremeno konsultovati o nacrtima zakonodavstva i politikama koje utiču na njihova ovlašćenja, nezavisnost i rad.

9. Države članice treba da sprovedu preporuke NHRI i ohrabruju se da uvedu zakonsku obavezu za sve adresate preporuka NHRI da dostave obrazložen odgovor u odgovarajućem vremenskom roku, da razviju procese za olakšavanje efikasnog praćenja preporuka NHRI blagovremeno i da uključe informacije o tome u svoje relevantne dokumente i izvještaje.

10. Kada države članice dodijele NHRI dodatne nadležnosti za obavljanje funkcija predviđenih međunarodnim konvencijama u oblasti ljudskih prava, kao što su Opcioni protokol uz Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kažnjavanja i postupaka i Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, NHRI treba da ima pristup dovoljnim resursima za razvoj kapaciteta za efikasno obavljanje svojih funkcija, uključujući i odgovarajuće kvalifikovano i obučeno osoblje.

III. Obezbeđivanje i proširivanje bezbjednog i podsticajnog okruženja za NHRI

11. Države članice treba da obezbijede da NHRI mogu da djeluju nezavisno, u okruženju koje im pogoduje da efikasno obavljaju svoja ovlašćenja i u klimi nepristrasnosti, integriteta, transparentnosti i pravičnosti.

12. Države članice treba da podstiču svijest i saradnju svih relevantnih javnih organa u vezi sa ovlašćenjima, nezavisnošću i ulogom NHRI, uključujući i kroz obuku i aktivnosti podizanja svijesti.

13. Države članice treba da preduzmu sve neophodne mjere da zaštite i podrže NHRI od prijetnji i uznemiravanja i bilo kakvih drugih oblika zastrašivanja, uključujući i kroz obezbjeđivanje funkcionalnog imuniteta. Bilo koji slučaj navodne odmazde ili zastrašivanja protiv NHRI, njihovih članova i zaposlenih, ili protiv onih koji saraduju ili žele da saraduju sa njima, treba brzo i temeljno istražiti, a počiniocima izvesti pred lice pravde.

14. Države članice treba da obezbijede da povjerljive informacije koje NHRI prikupe u kontekstu svojih ovlašćenja budu privilegovane i da se ne objavljuju neopravdano.

⁶ Pariški principi, dio „Sastav i garancije nezavisnosti i pluralizma“, stav 1, i Opšte zapažanje 1.8. o tumačenju Pariških principa od strane GANHRI

IV. Saradnja i podrška

15. Države članice treba da preduzmu efikasne mjere kako bi omogućile NHRI da komuniciraju i sarađuju, pored različitih nivoa administracije u državama članicama, posebno sa:
- a. partnerskim institucijama, gde je to potrebno, putem umrežavanja i razmjene informacija i praksi, kao i putem redovnih sastanaka kao što su oni koji se održavaju u okviru ENNHRI i GANHRI;
 - b. zainteresovanim stranama iz civilnog društva, posebno nevladinim organizacijama i braniocima ljudskih prava, koji bi trebalo da imaju lak i bezbjedan pristup NHRI kao dio podsticajnog okruženja;
 - c. drugim strukturama za ljudska prava, uključujući regionalne, lokalne i/ili specijalizovane institucije, posebno institucije Ombudsmana i tijela za ravnopravnost i njihove odgovarajuće mreže, gde je to potrebno, putem zajednički organizovanih aktivnosti;
 - d. međunarodnim i regionalnim organizacijama koje rade u srodnim ili sličnim oblastima.
16. Države članice treba da podstaknu i razmotre sponzorisanje razvoja programa saradnje sa Savjetom Evrope kako bi se osigurala stalna razmjena znanja među NHRI, u cilju jačanja njihovog doprinosa efikasnoj primjeni Evropske konvencije o ljudskim pravima i drugih relevantnih instrumenata.
17. Države članice treba da traže nove načine i sredstva za jačanje uloge i značajnog učešća NHRI i ENNHRI u okviru Savjeta Evrope sa ciljem povećanja njegove otvorenosti i transparentnosti, uključujući pristup informacijama, aktivnostima i događajima.