

Маја НАСТИЋ*

Ванредни професор Правни факултет,
Универзитет у Нишу

УДК 342.53:341.231.14(4)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122019.6>

Прегледни рад

УЛОГА НАЦИОНАЛНИХ ПАРЛАМЕНАТА У ПРИМЕНИ ЕВРОПСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА**

У раду се посматра улога националних парламената у примени Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и то како из европске, тако и из националне перспективе. Препозната је двострука улога парламента у односу на систем установљен Европском конвенцијом. Како одлуке Европског суда имају обавезујуће дејство на све гране власти, то се односи и на парламент, чијим ангажовањем се може смањити тзв. демократски дефицит. Други вид ангажовања парламента односи не његово укључивање у процес имплементације одлука Европског суда. Циљ рада јесте да осветли димензију рада парламента која се тиче људских права и да сагледа стварне ефекте ангажовања парламента у овој области са евентуалним предлозима за његово унапређење. Посебна пажња посвећена је одборима за људска права. Улога парламента у примени Европске конвенције илустрована је на примеру Велике Британије, Немачке и Србије, како би се добила јаснија слика из компаративне перспективе.

Кључне речи: парламент, Европска конвенција, Европски суд за људска права, законодавни поступак, одбор за људска права

* Електронска адреса ауторке: majan@prafak.ni.ac.rs

** Чланак је резултат рада на пројекту „Усклађивање права Србије са правом Европске уније“, који се реализује на Правном факултету у Нишу (2013-2019).

1. УВОД

Основни циљ Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода је, да заштити појединце од арбитерног мешања власти држава чланица у права и слободе која су њома гарантована. Неопходна претпоставка за остваривање овог циља је да Европска конвенција произведе унутрашњи ефекат, односно да буде у потпуности имплементирана у унутрашње право. Но, Европска конвенција не одређује „како ће поједине државе претворити своје међународне обавезе у остварива права лица у својој надлежности”¹. Она не садржи никакве одредбе о свом статусу у унутрашњем праву и формално не захтева од држава уговорница да јој дају одређену позицију у хијерархији извора националног права. Међутим, обавезује „високе стране уговорнице да обезбеде сваком у својој надлежности права и слободе одређене чланом 1. Конвенције”² То значи да потписивањем Европске конвенције високе стране уговорнице преузимају обавезу да се повинују правноснажној пресуди Суда у сваком предмету у коме су стране учеснице.

Обавезујуће дејство одлука Европског суда за људска права протеже се на све државне органе и обавезује их да у оквиру својих надлежности окончају кршење Конвенције и успоставе стање у складу са Конвенцијом. Пресуда у којој је Суд утврдио да је дошло до кршења одредби Конвенције намеће туженој држави обавезу да оштећеној страни исплати своте досуђене у виду правичног задовољења. Уколико правично задовољење није довољно да би се отклониле све последице повреде права, односно уколико појединац и даље трпи штетне последице, предузимају се индивидуалне мере. Поред индивидуалних мера може постојати потреба за предузимањем општих мера. Примена општих мера треба да спречи нове, сличне повреде, које могу настати у будућности, а као такве могу се навести измене у законодавству, промене у пракси домаћих судова, образовање или обука службених лица. Примена општих мера је одређена природом конкретног случаја и повредом права. Уколико је до повреде права

¹ Војин Димитријевић *et al.*, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006, стр. 79.

² *Case of James and other v. The United Kingdom*, appl.no. 8793/79, Judgment 21 February 1986, (85).

дошло услед недостатака у унутрашњем законодавству, општа мера коју треба предузети огледала би се у измени и допуни постојећих законских решења. Примена индивидуалних мера углавном није спорна и лако је извршива. Опште мере, посебно оне које се тичу измена у законодавству, нешто су сложеније и захтевају дужи временски оквир за спровођење.

Када повреда потиче од системског проблема, који је повезан са лошим функционисањем домаћег законодавства и праксе, како би одржао ефикасност у раду, Европски суд је отишао корак даље и установио технику пилот пресуде (2004)³. На тај начин, Европски суд се упушта у процену функционисања унутрашњег правног поретка држава чланице и то чини са становишта једног вишег реда, какав представља међународни уговор, оличен у Европској конвенцији.⁴

Приступањем Савету Европе и усвајањем Европске конвенције, државе потписнице преузеле су обавезу да своје законодавство ускладе са стандардима људских права који су утврђени у оквиру овог система. Сасвим је разумљиво да се о усклађености националног законодавства са европским стандардима води рачуна и по пријему у Савет Европе. Управо је утицај Европске конвенције на законодавство држава чланица Савета Европе показао да су национални правни системи „све порознији” на утицај Конвенције и праксу Европског суда.⁵ Кључну улогу у томе одиграли су национални парламенти, чија је улога у контексту примене европских стандарда људских права све значајнија.

2. НАЦИОНАЛНИ ПАРЛАМЕНТ И ЉУДСКА ПРАВА

Национални парламент има више додирних тачака када је реч о људским правима. Свакако, његова основна надлежност односи се на доношење закона који регулишу област људских права и

³ Прва пресуда у којој је установио ову технику је пресуда донета у предмету *Broniowski* против Пољске од 22. 06. 2004. године. Доношењем ове пресуде решено је 167 случајева и дато је решење за око 80.000 потенцијалних подносиоца представки.

⁴ Драгољуб Поповић, „Пилот пресуде Европског суда за људска права“, *Билтен Врховног суда Србије*, Београд, бр. 1/2009, стр. 235.

⁵ Helen Keller, Alec Sweet Stone, „Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems”, у зборнику: *A Europe of Rights-The Impact of the ECHR on National Legal Systems* (приредили Helen Keller, Alec Sweet Stone), Oxford University Press, Oxford, 2008, стр. 677.

овде говоримо о непосредном деловању парламента. Приступ заснован на људским правима у разним фазама законодавног поступка обележје је многих парламената. Законодавци могу, у значајној мери, нагласити вредности и принципе људских права путем јавних слушања, успостављањем парламентарних одбора, који ће се бавити питањима људских права, али и детаљном анализом закона током читавог поступка.

Парламент је укључен и у процес ратификације међународних уговора о људским правима, али је све важнија његова улога у процесу њихове имплементације у националном праву. Улога парламента у спровођењу међународних уговора је вишеструка и ослања се на његове традиционалне функције. Остваривањем буџетске функције парламента обезбеђују се потребна финансијска средства за наведене намене; контролна функција парламента усмерена је ка извршној власти, првенствено ка влади и контроли ка извршавању пресуда међународних судова. Овде говоримо о посредном, индиректном ангажовању парламента у сфери људских права.

У односу на систем установљен Европском конвенцијом, парламент се појављује у двострукој улози. Наиме, одлуке Европског суда имају обавезујуће дејство на све гране власти. То подразумева колективну одговорност свих државних органа, укључујући и парламент као представничко тело и носиоца законодавне власти. Други вид ангажовања парламента односи се на његово укључивање у процес имплементирања одлука Европског суда предузимањем одговарајућих мера у законодавству.

2.1. Улога парламента у извршавању одлука Европског суда за људска права

Имајући у виду да се систем Европске конвенције суочава са проблемом све већег броја неизвршених одлука, препозната је неопходност ангажовања парламента у овој сфери. Овакво поступање парламента ослања се на његову контролну функцију, и подразумева његов утицај на органе извршне власти, пре свега владу, да обављају своје задатке.⁶ Такав вид одговорности

⁶ The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms , Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/E-PPSD14-22%20BackgroundECHRstandards.pdf> 13/11/2019.

најчешће се реализује у форми извештаја које влада подноси на годишњем нивоу и које парламент разматра на својим седницама. Укључивање парламента у поступак имплементације одлука Европског суда има важну улогу у ублажавању онога што су критичари означавали као „демократски дефицит” у људским правима.⁷

Кључна улога парламента у ефективној имплементацији одредби о међународним људским правима, дошла је до изражаја у Декларацији из Брајтона (2012).⁸ Државе чланице су потврдиле своју дубоку и трајну приврженост Конвенцији и испуњавању обавезе које из ње произилазе. Потпуно спровођење Конвенције на националном нивоу захтева од држава уговорница да предузимају делотворне мере ради спречавања повреде права. Сви закони и правила морају бити уобличени на начин који Конвенцији пружа потпуно дејство. Државе се охрабрују да олакшају важну улогу националних парламената у критичком разматрању делотворности предузетих мера. Препоручено је да национални парламенти успоставе одговарајућу парламентарну структуру како би се осигурао ригорозни и регуларни надзор над обавезама из међународних људских права.

Улога парламената у имплементацији стандарда из Европске конвенције препозната је и у Бриселској декларацији (2015)⁹. Наиме, државе чланице позване су да повећају напоре како би се на националном нивоу подигла свест међу парламентарцима и како би се побољшала обука судија, тужилаца адвоката и државних званичника о Конвенцији и њеној примени. Национални парламенти се охрабрују да се укључе у поступак извршења, тамо где је то могуће, тако што ће, на пример, преносити годишње или тематске извештаје или расправљати са извршним властима о имплементацији одређених одлука. Декларацијом се наглаша

⁷ Andreas Føllesdal *et al.*, „International human rights and the challenge of legitimacy”, у зборнику: *The Legitimacy of International Human Rights Regimes: Legal, Political and Philosophical Perspectives*, (приредили Andreas Føllesdal *et al.*), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, стр. 14.

⁸ Декларација је усвојена током Конференције на високом нивоу о будућности Европског суда за људска права, која је одржана у периоду од 18-20. априла 2012. у Брајтону, у оквиру председавања Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске Комитетом министара Савета Европе.

⁹ Ова декларација усвојена је на састанку одржаном у Бриселу 26-27. 2015. током белгијског председавања Комитетом министара Савета Европе.

потреба успостављања „тачака контакта” у погледу питања људских права у релевантним извршним, судским и законодавним органима. У складу са принципом супсидијарности предлага се одржавање редовних дебата на националном нивоу о извршењу пресуда које укључују извршне и правосудне органе, као и чланове парламента, али и представнике институција за заштиту људских права и цивилно друштво. Препоручује се да парламентарни одбори задужени за људска права надгледају примену обавеза државе које произилазе из међународних уговора.

Последња у овом низу је Декларација из Копенхагена (2018).¹⁰ Овде се наглашава да неефикасно спровођење Конвенције, посебно у вези са озбиљним систематским и структуралним проблемима у области људских права, остаје главни изазов суочавања са системом Конвенције. Ефикасна национална примена захтева ангажовање и интеракцију широког спектра актера како би се осигурало да законодавство и његова примена у пракси буду у складу са Конвенцијом.

2.2. Национално законодавство и Европска конвенција

Парламент може бити директно укључен у процес имплементирања одлука Европског суда предузимањем одговарајућих мера у постојећем законодавству, што долази као индиректна последица онога што произилази из чл.1. и 46. Европске конвенције Такође, чланови националног парламента су у прилици да уживају двоструки мандат, односно да истовремено буду и чланови Парламентарне скупштине Савета Европе. Такав ангажман може да делује охрабрујуће у смислу њиховог олакшаног разумевања Европске конвенције и стандарда који се успостављају у пракси Европског суда, и њихове евентуалне примене у националном парламенту. Европска конвенција постаје све присутнија у дебатама које се воде у националним парламентима. Парламентарци широм Европе све чешће консултују Европску конвенцију када доносе или мењају законе, чиме њен утицај постаје далекосежнији и превазилази домете који се остварују доношењем појединачних одлука. Такво деловање може имати „превентивну улогу” у смислу да обезбеди

¹⁰ Декларација је усвојена на састанку у Копенхагену 12-13. априла 2018. током данског председавања Комитетом министара.

компатибилност домаћег законодавства и уговорних обавеза државе.

Провера усаглашености предлога закона, постојећих закона и управне праксе са стандардима наведеним у Европској конвенцији, предмет је Препоруке Комитета министара Савета Европе REC (2004)5¹¹. У овој препоруци се наглашава да Европска конвенција мора остати есенцијална референтна тачка за заштиту људских права у Европи, уз истовремено подсећање на допунски карактер надзорног механизма Конвенције. Наиме, права и слободе из Конвенције треба да буду заштићена, пре свега, на националном нивоу и да их примењују национални органи. Узимајући у обзир разноликост традиција и праксе у земљама чланицама везано за проверу усаглашености, препоручује се да земље чланице осигурају да постоје одговарајући и делотворни механизми за системску проверу усаглашености предлога закона са Конвенцијом у светлу прецедентног права Суда, али и одговарајући делотворни механизми за проверу усаглашености постојећих закона и управне праксе са законима и административном праксом како би се спречиле повреде Конвенције.

Комитет министара, пре свега, препоручује земљама чланицама да установе проверу усаглашености предлога закона са Конвенцијом, нарочито оних који могу да угрозе права и слободе, које она штити. Усвајањем закона, за који је проверено да је у складу са Конвенцијом, држава смањује ризик да кршење Конвенције има своје порекло у том закону и да Суд установи такво кршење. Проверу усаглашености требало би спровести и у односу на важеће законе. Таква провера се показује нарочито важном за законе који се дотичу области, за које искуство показује да постоји нарочити ризик од кршења људских права, као што су полицијске активности, кривични поступци, услови притвора, права странаца и слично. Након провере, када је то потребно, земље чланице треба да предузму неопходне кораке ради измене закона како би их усагласили са Конвенцијом. У неким земљама чланицама усаглашеност се може осигурати кроз непримењивање законодавних мера, који крше Конвенцију.

¹¹ Препорука Комитета министара усвојена је 12. маја 2004. године на 114-ом заседању Комитета министара.

Парламентарна Скупштина Савета Европе препознала је улогу парламента у процесу спровођења стандарда Европске конвенције и значајно унапредила њихову „осетљивост” када су у питању људска права. Истовремено и европски парламенти су препознали значај Европске конвенције. Приступ заснован на људским правима у различитим фазама законодавног поступка данас је обележје многих парламената. Парламенти препознају важност усвајања правног оквира који ће омогућити заштиту људских права у складу са европским стандардима, а један од најважнијих задатака у том циљу је пронаћи прави баланс између „прецизности и општости”.¹² Наиме, постоје области права у којима је неопходно домаћим законодавством прецизно регулисати одређена питања како би дискреција судова у тумачењу и примени законодавства била мања. То се односи на тајни надзор или области где су одредбе кривичног права неопходне како би се спречиле озбиљне повреде људских права од стране приватних лица. Разни облици прислушкивања телефонских разговора представљају озбиљно уплитање у приватан живот и преписку и морају бити засновани на закону, који је врло прецизан. Врло је важно имати јасна, детаљна правила о овој теми, посебно зато што технологија постаје све софистициранија.¹³

Најчешће промене у законодавству, које су изазване „доместификацијом” Европске конвенције односе се на процесне гаранције, кривично право, законодавство које се тиче установа за издржавање казне затвора, али и организацију судства. Значајне области права као што су кривично право, породично право, имиграционо право, право социјалне сигурности измењени су као резултат утицаја Европске конвенције и праксе Европског суда.¹⁴

¹² Amrei Müller, „Obligations to 'Secure' the Rights of the Convention in an 'Effective Political Democracy’: How Should Parliaments and Domestic Courts Interact?“, у зборнику: *The International Human Rights Judiciary and National Parliament-Europe and Beyond*, (приредили Matthew Saul et al.), Cambridge University Press, Cambridge, 2017, стр. 183.

¹³ Case of Huvig v. France, appl. No. 1105/84, judgment 24 April 1990.

¹⁴ Упор.: Jane Jensen, „The impact of the European convention for the protection of human rights on national law”, *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 52, 1983, стр. 760 i Helfer Laurence, „Redressing the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime”, *The European Journal of International Law*, Vol. 19.No.1, стр. 150-151.

2.3. Улога одбора за људска права

Национални парламенти свој рад углавном остварују кроз рад одбора, као унутрашњих радних тела, који покрећу парламент. Одбори обављају различите задатке, укључујући законодавне и надзорне функције, припремају рад пленарних седница, преиспитују предложену законодавну регулативу и представљају важан механизам за покретање парламентарне контроле. Процеси унутар одбора су важна тачка за изградњу капацитета посланика и особља. Парламенти су прихватили два различита приступа када је реч о одборима за људска права. У неким парламентима постоји посебан одбор (Велика Британија) или пододбор за људска права (Пољска, Румунија); у другим, људска права се разматрају у оквиру више различитих одбора. Други модел карактерише одсуство одбора и пододбора искључиво надлежних за питања људских права, већ су та питања у надлежности разлитичких парламентарних одбора. Постоји и трећи, хибридни модел, који комбинује елементе и једног и другог модела (Немачка).

Постојање посебног одбора за људска права је важно јер се тиме шаље порука да су људска права озбиљно схваћена и да се у парламентарним расправама води рачуна о томе. Постојање парламентарног одбора за људска права може скренути пажњу на питања људских права и обезбедити механизам за већу интеракцију између парламента и цивилног друштва. У контексту примене Европске конвенције, ови парламентарни одбори нагледају усаглашеност закона у контексту стандарда из Конвенције и примену обавеза државе које произилазе из међународних уговора. То може помоћи да се премости „имплементациони јаз” који настаје када државе не поштују или не примењују међународне обавезе из области људских права, указујући парламентарној и широј јавности на то да ли је владина политика у складу са уговорима о људским правима и препорукама тела за мониторинг.¹⁵

Постојање посебног одбора за људска права требало би да допринесе бољој информисаности парламентарца о питањима

¹⁵ Brian Chang, Graeme Ramshaw, „Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and realisation of Human Rights”, Internet, <http://www.wfd.org/wp-content/uploads/2016/07/Strengthening-Parliamentary-Capacity-for-the-Protection-and-Realisation-of-Human-Rights-Synthesis-Report.pdf>, 13/11/2019.

људских права; одбор треба да буде у стању да идентификује релевантна чињенична питања која се тичу људских права, а која би требало размотрити у парламенту, али и да добије информације од Владе о оправданости поступка или неактивности која се одражава на људска права. Одбор за људска права требало би да систематски надгледа све владине законе у погледу њихове компатибилности са људским правима. Одбор би могао настојати да идентификује могућности да парламент усвоји законодавство које даје бољи ефекат у погледу људских права, укључујући и спровођење уговорних обавеза, препоруке уговорних тела и пресуда судова. Одбор за људска права може да прати релевантна дешавања у области људских права, укључујући и пресуде међународних судова у предметима против других држава са циљем идентификације могућих импликација на национални закон, политику или праксу.¹⁶

Предност постојања специјализованог одбора је у томе што наглашава развијање експертизе људских права међу својим члановима. Међутим, ту се крије и његова највећа слабост. Наиме, овде постоји ризик да би таква имплементација могла да обесхрабри интеграцију питања људских права и сродних питања владавине права у односу на рад других одбора. Штавише, постојање специјализованог одбора не гарантује ефикасно спровођење, већ ефикасност тих структура зависи од фактора попут политичке воље и доступности стручног правног савета. За давање коначне оцене предности једног или другог модела, врло је важно имати у виду како је специјализовани одбор за људска права позициониран у унутрашњој организацији парламента и какав је његов суштински утицај на рад парламента. Уколико овакав одбор није довољно озбиљно схваћен и има другазразредни значај, то се рефлектује и на примену Европске конвенције.

Парламентарна Скупштина Савета Европе препоручила је националним парламентима да успоставе посебне одборе, или друга одговарајућа тела, која ће се бавити надгледањем испуњавања међународних обавеза, као што су посвећеност људским правима. Али, она није желела да представи конкретан модел за институционализовање парламентарног рада у области

¹⁶ The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms, Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/E-PPSD14-22%20BackgroundECHRstandards.pdf> 13/11/2019.

људских права, сматрајући да различити приступи одговарају различитим националним контекстима¹⁷. Парламенти могу допринети имплементацији стандарда у области људских права и усвајањем законодавства које ће утврдити одговорност националних актера у области људских права. Такво законодавство може да појасни како регионалне и међународне конвенције о људским правима треба да се примењују у домаћем правном поретку. Национално законодавство је сигурно значајна и примарна алатка у обезбеђивању домаћег утицаја Европске конвенције.¹⁸

3. НАЦИОНАЛНИ ПАРЛАМЕНТИ И ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА- КОМПАРАТИВНА ИСКУСТВА

Улогу парламента у примени Европске конвенције илустроваћемо на примеру Велике Британије, Немачке и Србије.

3.1. Велика Британија

Положај Европске конвенције у британском правном систему треба сагледати у светлу посебних обележја која карактеришу овај правни систем. Наиме, реч је о прецедентном правном систему, специфичном по одсуству писаног устава, са посебно израженим принципом парламентарне суверености и одсуству судске контроле управних аката.¹⁹ Иако је Велика Британија била један од оснивача Савета Европе и међу првим државама које су потписале Европску конвенцију, према добро познатој британској уставној пракси, одредбе међународних уговора не могу се примењивати у унутрашњем праву. Доношење Закона о људским правима (1998) представљало је преломну тачку у имплементацији Европске конвенције у национално законодавство. До доношења овог Закона, Европска конвенција није имала статус домаћег права, није се могла примењивати у поступку пред судовима, а грађани

¹⁷ Alice Donald, „Parliaments as Compliance Partners in the European Human Rights System”, *The International Human Rights Judiciary and national parliament*, (приредили Micheal Sual et al.), Cambridge University Press, Cambridge, 2017, стр. 81

¹⁸ Rodoljub Etinski, Sanja Đajić, „Direct Effect to the European Convention on Human Rights”, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3 /2015, Београд, стр. 94

¹⁹ Вид.: Маја Настић, *Примена Европске конвенције у поступку пред националним уставним судовима*, Центар за публикације Правног факултета, Ниш, 2014, стр. 89.

нису могли да се позивају на њене одредбе. Заправо, грађанима су права гарантована Конвенцијом било доступна само у поступку пред Европским судом за људска права, али не и у поступцима пред домаћим судовима. Иако није сматрана формалним извором права, Европска конвенција је ипак налазила пут до британских судова и то онда када су постојале правне празнине у домаћем праву или када се суд суочавао са спорним питањима. Усвајањем Закона о људским правима, судови су добили овлашћење да тумаче Британско право доследно у складу са Конвенцијом, да укину радње државних органа који крше гаранције права, па чак и да прогласе законе Парламента инкомпатибилним са правима из Конвенције. Закон о људским правима је променио постојеће, традиционално схватање у погледу људских права. Њиме се захтева да сви закони буду тумачени што је могуће више у складу са Европском конвенцијом. Да би примена права успела, неопходно је да све гране власти у потпуности цене и разумеју европске принципе и опште принципе заштите људских права.²⁰

Доношењем Закона о људским правима повећана је осетљивост владе, али и парламента, по питању људских права, иако она нису била ни раније занемарена у законодавном поступку, али се то није чинило тако систематски, као што се чини данас. Када Влада поднесе предлог закона Парламенту, министар у Влади одговоран за предлог закона, дужан је да пре другог читања закона, да изјаву о компатибилности (*statement of compatibility*)²¹ уколико су по његовом мишљењу одредбе предлога закона компатибилне са Европском конвенцијом. Уколико министар не сматра да постоји компатибилност такође даје изјаву, што не спречава Владу да настави са поднетим предлогом закона. Међутим, изјава о сагласности шаље снажан сигнал судовима који је користе приликом тумачења закона. Она је такође важан механизам за осигурање спровођења Конвенције, директно и транспарентно у оквиру свекупне законодавне структуре.

Друго, кључни елемент законодавне реформе која је спроведена у Великој Британији односи се на парламентарни надзор усклађености закона са Европском конвенцијом.

²⁰ Steve Foster, „The protection of human rights in domestic law: learning lessons from the European Court of Human Rights”, *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 53, бр. 3/2002, стр. 265

²¹ Human Rights Act 1998, чл. 19., Internet, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>, 15/11/2019.

Специфичну врсту надзора спроводи посебан парламентарни одбор. Реч је о Заједнички одбору за људска права, који броји дванаест чланова, а њих заједно именују Дом Комуна и Дом Лордова. Рад Одбора укључује испитивање сваког владиног предлога закона у смислу њихове сагласности са људским правима, укључујући и права из Европске конвенције, а која су заштићена Законом о људским правима.

3.2. Немачка

У Немачкој, Европска конвенција има статус обичног закона у хијерахији правних прописа, али је применом принципа отворености ка међународном праву, она добила уставноправни значај. Осим тога, Основни закон Немачке утврђује да неповредива и неotuђива људска права чине основу сваке заједнице мира и правде у свету. Поштовање и заштита неповредивости људских права и принцип да основна права везују законодавство, као и извршну и судску власти, као директно применљиво право јесу основни елементи немачког права. Гаранције људских права заузимају истакнуто место у немачком уставном систему, а таква атмосфера преноси се, између осталих органа, и на Бундестаг.

Када је реч о унутрашњој организацији Бундестага у контексту људских права, Немачка се определила за хибридни модел, који подразумева постојање посебног одбора за људска права, али су ова питања и у надлежности других одбора. У оквиру Бундестага, постоје два одбора која се првенствено баве питањима људских права. То су Одбор за људска права и хуманитарну помоћ, који броји 17 чланова²², и Одбор за правна питања, који броји 37 чланова. Одбор за људска права је све до 1998. године био подобор Одбора за иностране послове и више се бавио међународном димензијом људских права. Данас, Одбор за људска права и хуманитарну помоћ има важну улогу у заштити људских права и спречавању њиховог кршења. Осим тога, Одбор за петиције, такође, може разматрати питања људских права током разматрања појединачних притужби у вези са утицајем закона на јавност. Међутим, ниједан од ових одбора нема експлицитан мандат да разматра спровођење одлука Европског суда за људска

²² Committee on Human Rights and Humanitarian Aid, Internet, <https://www.bundestag.de/en/committees/a17>, 13/11/2019.

права. Њихово укључивање зависиће од конкретног питања. Када је потребно донети ново или ревидирати постојеће законодавство да би се спровела пресуда, то питање ће бити размотрено од стране Одбора за правне послове. У Немачкој, Министарство одговорно за одређени нацрт закона надлежно је и за испитивање његове сагласности са Конвенцијом. Осим тога, Министарство правде је централно тело унутар Савезне владе које је надлежно да испитује да ли предлози закона испуњавају формалне услове и саветују министре у погледу примене законских текстова.²³

Министарство правде подноси годишње извештаје парламенту о пресудама Европског суда и њиховом статусу извршења; таква пракса постоји у трећини држава чланица Савета Европе, а Немачка је, уз Холандију, међу првима упоставила оваку праксу (2004)²⁴. Уколико је потребно предузети мере општег карактера, Министарство правде ће предузети одговарајуће кораке у зависности од тога да ли је потребно мењати савезно или земаљско законодавство. Углавном такве мере треба предузети на нивоу савезног законодавства, што подразумева да извршна власт изради нацрт потребних законодавних мера, које ће утврдити законодавно тело.²⁵

3.3. Србија

Убрзано усклађивање нашег правног система са захтевима Европске конвенције и праксом Европског суда започело је још након 2000. године и имало је за резултат пријем наше државе у Савет Европе 2003. године. Усвајањем Европске конвенције такав процес је настављен. Наиме, наша држава преузела је обавезу да своје законодавство усклади са европским стандардима што је покренуло законодавну „лавину”²⁶ Појачана законодавна

²³ Alice Donald, „Parliaments as Compliance Partners in the European Human Rights System“, нав. дело, стр. 84.

²⁴ The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms, Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/E-PPSD14-22%20BackgroundECHRstandards.pdf>, 13/11/2019.

²⁵ Angelika Nulzberger, „Enhancing national mechanisms for effective implementation of the European Convention on Human rights-report on Germany”, у зборнику: *International Conference on „Enhancing National Mechanisms for Effective Implementation of the European Convention on Human Rights”*, The Constitutional Court of the Russian Federation, Council of Europe, 2015, стр. 87.

²⁶ Маја Настић, *Примена Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у поступку пред националним уставним судовима*, нав. дело, стр. 260.

активност је резултат укључивања у европске интеграционе процесе, који се одвијају у оквиру Европске уније, тако да се истовремено врши усклађивање са правом Европске конвенције и правом Европске уније. У том смислу постоји и одредба у Пословнику Народне скупштине²⁷ која предвиђа да је предлагач закона дужан, да у образложењу закона наведе и основ у законодавству Европске уније и општеприхваћеним правилима међународног права, чиме се посредно упућује на Европску конвенцију и јуриспруденцију Европског суда за људска права.

Унутрашњом организацијом Народне скупштине Републике Србије предвиђено је постојање Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, који броји 17 чланова. Сходно одредбама Пословника Народне скупштине, овај одбор разматра предлог закона и других општих аката из области остваривања и заштите људских права и слобода и права детета, спровођења потврђених међународних уговора који уређују заштиту људских права, остваривање вероисповести, положаја цркава и верских заједница, остваривања права националних мањина и међунационалних односа у Републици Србији. Одбор је иницирао и одржавање јавног слушања на тему „Извршавање пресуда Европског суда за људска права”²⁸. Међутим, у питању је изоловани случај, с обзиром да се ова активност не спроводи континуирано и да не постоји изричит мандат овог тела за спровођење пресуда.

Како би се ојачали капацитети парламента на заштити и реализацији људских права, препорука је да се повећа обим рада Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, у смислу да сви релевантни предлози закона, који се тичу људских права, права националних мањина и равноправности полова, треба да буду тема за разматрање и дискусију. Улога наведеног Одбора, али и Народне скупштине у погледу праћења примене међународних уговора о људским правима мора бити повећана. У том смислу, важно је да члановима Одбора буде обезбеђена

²⁷ Пословник Народне скупштине Србије, *Службени гласник РС*, бр. 20/2012, чл. 151 ст. 4.

²⁸ Поменуто јавно слушање одржано је поводом међународног дана људских права 10. 10. 2012. уз присуство народних посланика, представника државних, међународних и невладиних организација, као и представника националних савета националних мањина.

одговарајућа стручна подршка, али и да постоји сарадња са другим телима који се баве људским правима ²⁹.

Када сагледамо период од 2003. године до данас, можемо приметити да је Република Србија донела бројне законе или иновирала постојеће како би своје законодавство ускладила са Европском конвенцијом.³⁰ Према Извештају Комитета министара приметно је значајно побољшање имплементације пресуда Европског суда за људска права. Србија је у 2018. години предузела све мере за примену 128 пресуда Европског суда, али је остало око 60 неизвршених пресуда које су донете до сада у односу на Србију³¹. Овој групи припада и пресуда у предмету Јовановић против Србије³², у којој је нашој држави, између осталог, наложено је да у року од годину дана од дана правноснажности пресуде предузме све одговарајуће мере, по могућству путем *lex specialis*-а, са циљем упостављања механизма за обезбеђење појединачног обештећења свим родитељима који су у истој или сличној ситуацији као и подносиатеља представке. Иако је одавно протекао рок за извршење ове пресуде, Србија још увек није одмакла од представљања нацрта закона, иако би његово усвајање требало да буде ствар највећег приоритета.³³

4. ЗАКЉУЧАК

Парламент није до сада био у центру пажње када се говорило и Европској конвенцији, пре је таква улога била резервисана за националне судове. Међутим, како се систем Европске конвенције суочава са проблемом великог броја неизвршених одлука, препозната је неопходност ангажовања парламента у обезбеђивању примене Конвенције. Таква улога парламента садржана је у Декларацијама из Брајтона, Брисела и Копенхагена.

²⁹ The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms, Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/E-PPSD14-22%20BackgroundECHRstandards.pdf>, 13/11/2019.

³⁰ Вид.: Маја Настић, *Примена Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у поступку пред националним уставним судовима*, нав.дело, стр 260-264.

³¹ Supervision of the judgments and decisions of human rights, Internet, <https://rm.coe.int/annuul-report-2018/168093f3da>, 13/11/2019.

³² Предмет Зорица Јовановић против Србије, представка бр. 21794/08, пресуда од 26.03.2013.

³³ Тим поводом, на предлог Одбора за правосуђе најављено је јавно слушање на тему: Предлог закона о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породици у Републици Србији, које ће бити одржано 28. 11. 2019. у Народној скупштини.

Европска конвенција појављује се као значајна референтна тачка у законодавним поступцима. Парламентарци широм Европе све чешће консултују како Европску конвенцију, тако и праксу Европског суда за људска права. Разматрање усаглашености предлога закона са Конвенцијом доприноси њиховој каснијој стабилности и спречава њихове честе измене под утицајем пресуда Европског суда. На тај начин, питања људских права добијају, потпуно заслужено, значајну пажњу парламента.

Стварни ефекти ангажовања парламента у овој области зависе од постојања политичке воље, што је неизбежно када се посматра деловања овог органа у било којој сфери, али и у којој мери парламентарци имају осећај за људска права. Постојање посебних парламентарних одбора за људска права, али и ангажовање одговарајуће стручне помоћи у питањима људских права може се допринети јачању парламентарних капацитета у овој сфери.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић Војин, Поповић Драгољуб, Петровић Весна, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006.

Настић Маја, *Примена Европске конвенције у поступку пред националним уставним судовима*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2014.

Поповић Драгољуб, „Пилот пресуде Европског суда за људска права“, *Билтен Врховног суда Србије*, Београд, бр. 1/2009, стр.220-237.

Donald Alice, „Parliaments as Compliance Partners in the European Human Rights System“, *The International Human Rights Judiciary and national parliament*, (приредили Micheal Sual, Andreas Follesdal, Gier Ulfstein), Cambridge University Press, Cambridge, 2017, стр. 75-109.

Etinski Rodoljub, Đajić Sanja, „Direct Effect to the European Convention on Human Rights“, *Анали Правног факултета у Београду*, Београд, бр. 3 /2015, стр. 91-111.

Føllesdal Andreas, Schaffer Johan Karlsson, Ulfstein Geir, „International human rights and the challenge of legitimacy“, у зборнику: *The Legitimacy of International Human Rights Regimes: Legal, Political and Philosophical Perspectives*, (приредили Andreas Føllesdal, Johan Karlsson Schaffer, Geir Ulfstein), Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Foster Steve, „The protection of human rights in domestic law: learning lessons from the European Court of Human Rights“, *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 53, бр.3/2002, стр. 232-267.

Helfer Laurence, „Redressing the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime“, *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No.1/2008, стр. 125-159.

Jane Jensen, „The impact of the European convention for the protection of human rights on national law“, *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 52, 1983, стр. 760-789.

Keller Helen, Sweet Stonem Alec, „Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems“, у зборнику: *A Europe of Rights-The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, (приредили Helen Keller, Alec Sweet Stone), Oxford University Press, Oxford, 2008.

Müller Amrei, „Obligations to 'Secure' the Rights of the Convention in an 'Effective Political Democracy': How Should Parliaments and Domestic Courts Interact?“, у зборнику: *The International Human Rights Judiciary and National Parliament-Europe and Beyond*, (приредили Matthew Saul, Andreas Føllesdal, Geir Ulfstein), Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Nußberger Angelika, „Enhancing national mechanisms for effective implementation of the European Convention on Human rights-report on Germany“, у зборнику: *International Conference on "Enhancing National Mechanisms for Effective Implementation of the European Convention on Human Rights"*, The Constitutional Court of the Russian Federation, Council of Europe, 2015, стр. 85-89.

Пословник Народне скупштине Србије, *Службени гласник РС*, бр. 20/2012.

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

Chang Brian, Ramshaw Graeme, „Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and realisation of Human Rights“, Internet, <http://www.wfd.org/wp-content/uploads/2016/07/Strengthening-Parliamentary-Capacity-for-the-Protection-and-Realisation-of-Human-Rights-Synthesis-Report.pdf>, 13/11/2019.

Committee on Human Rights and Humanitarian Aid, Internet, <https://www.bundestag.de/en/committees/a17>, 13/11/2019.

Human Rights Act 1998, Internet, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>, 15/11/2019.

The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms, Internet, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/E-PPSD14-22%20BackgroundECHR-standards.pdf>, 13/11/2019.

СУДСКА ПРАКСА

Case of James and other v. The United Kingdom, appl.no. 8793/79, Judgment 21 February 1986, (85)

Case of Huvig v. France, appl. No, 1105/84, judgment 24 April 1990.

Предмет Зорица Јовановић против Србије, представка бр. 21794/08, пресуда од 26.03.2013

Maja Nastić

ROLE OF THE NATIONAL PARLIAMENT IN THE APPLICATION OF THE ECHR

- Resume -

This paper deals with the role of the national parliament in the implementation of the ECHR, observed from European and national perspective. So far, the national parliament has not been in the focus of the system of the ECHR; such a role was quite reserved for the national courts. However, as the ECHR system faces with the problem of a large number of unexecuted decisions, one way to overcome this is to strengthen the role of the Parliament. This was reflected in the Brighton Declaration (2012), Brussels Declaration (2015) and the Copenhagen Declaration (2018).

Parliament's dual role in relation to the system established by the ECHR has been recognized. As the decisions of the European Court of Human Rights have binding effect on all branches of government, so does the Parliament, whose participation can reduce the so-called democratic deficit. Another form of parliamentary involvement concerns the implementation of the decisions of ECtHR. On this basis, the paper aims to highlight the parliamentary dimension, in particular taking appropriate legislative action, to examine the real effects of the involvement of Parliament in this area. The role of parliament in the implementation of the ECHR is illustrated in the case of Great Britain, Germany and Serbia.

Parliamentarians across Europe are increasingly consulting both the ECHR and the case-law of the ECtHR. Consideration of the compatibility of draft laws with the ECHR contributes to their subsequent stability and prevents their frequent changes under the influence of the ECtHR judgments. In this way, human rights issues receive significant attention in parliament. The actual effects of parliamentary involvement in this area depend on the existence of the political will, but also on the sensitivity of parliamentarians when it comes to human rights. Thus, a shift can be achieved by strengthening parliamentary capacities in the sense of having adequate professional assistance on human rights issues.

Keywords: parliament, ECHR, ECtHR, legislative procedure, committee for human rights

* Овај рад је примљен 25. новембра 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 4. децембра 2019. године.