

SNAŽNE I UČINKOVITE NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA

POTEŠKOĆE, OBEĆAVAJUĆI PRISTUPI I PRILIKE

—
SAŽETAK

1

Što su nacionalne institucije za ljudska prava?

2

Informiranost o nacionalnim institucijama za ljudska prava u EU-u

4

Ključni nalazi i mišljenja Agencije za temeljna prava

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2021.

Za svaku uporabu ili reprodukciju fotografija ili druge građe koja nije zaštićena autorskim pravom Agencije Europske Unije za temeljna prava, dopuštenje treba zatražiti izravno od vlasnika prava.

Ni Agencija Europske unije za temeljna prava ni bilo koja osoba koja djeluje u ime Agencije Europske unije za temeljna prava ne odgovara za moguću uporabu informacija u nastavku.

Luksembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2021.

Print	ISBN 978-92-9461-072-0	doi:10.2811/225430	TK-01-20-631-HR-C
PDF	ISBN 978-92-9461-038-6	doi:10.2811/288705	TK-01-20-631-HR-N

Fotografije:

Naslovna stranica: © FRA

Stranica 3: © AdobeStock – photo 5000

Stranica 8: © AdobeStock – konoplizkaya

Stranica 13: © AdobeStock – Guillaume Le Bloas

Nacionalne institucije za ljudska prava ključan su dio sustava za zaštitu ljudskih prava na razini pojedine zemlje. Time što osvještavaju, pružaju savjete, nadziru tijela i pozivaju ih na odgovornost, te institucije imaju središnju ulogu u hvatanju u koštac s velikim poteškoćama u području ljudskih prava u današnje doba, nastojeći pronaći rješenje za trajne probleme kao što su diskriminacija i nejednakost, ali i baveći se novim pitanjima kao što je utjecaj umjetne inteligencije i pandemije bolesti COVID-19 na ljudska prava.

U ovom izvješću, koje je objavljeno 10 godina nakon prve temeljite studije Agencije za temeljna prava (FRA) o nacionalnim institucijama za ljudska prava, promatraju se takva tijela u EU-u te Sjevernoj Makedoniji, Srbiji i Ujedinjenoj Kraljevini. U njemu se ispituju relevantne promjene, poteškoće u postizanju njihove učinkovitosti i načini povećavanja njihova utjecaja. U ovom se izvješću navode i obećavajući pristupi te mogućnost većeg angažmana, kao što je uloga nacionalnih institucija za ljudska prava u doprinosu nadziranja vladavine prava te usklađivanju s Poveljom EU-a o temeljnim pravima.

Nalazi FRA-e upućuju na to da nacionalne institucije za ljudska prava, da bi iskoristile svoje mogućnosti, moraju imati nedvojbene ovlasti, biti neovisne, raspolagati odgovarajućim resursima te imati takvo članstvo koje odražava raznolikost našeg društva. Te institucije ujedno su dužne poštovati Pariška načela o neovisnosti i učinkovitosti nacionalnih institucija za ljudska prava, koja su prihvatili Ujedinjeni narodi.

Pariška načela

Pariška načela temeljni su dokument kojim su uspostavljene međunarodne osnove za nacionalne institucije za ljudska prava. U njima se utvrđuju minimalni standardi za te institucije i navode međunarodne referentne vrijednosti u skladu s kojima institucije mogu dobiti akreditaciju. Pariška načela donijela je Opća skupština Ujedinjenih naroda (UN) Rezolucijom 48/134 od 20. prosinca 1993.

Cijeli dokument možete pronaći preko sljedeće poveznice: **Načela koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela)**

ŠTO SU NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA?

Nacionalne institucije za ljudska prava neovisne su organizacije koje države osnivaju da bi promicale i štatile ljudska prava u svojim zemljama. Takve organizacije mogu biti u različitim oblicima, kao što su komisije za ljudska prava ili institucije pučkog pravobranitelja, te u pravilu imaju razne ovlasti. Na primjer, polovina nacionalnih institucija za ljudska prava obuhvaćenih ovim izvješćem isto su tako institucije pučkog pravobranitelja, a njih 16 ima pune ili djelomične ovlasti za pitanja jednakosti. Bez obzira na njihov točan ustroj ili ovlasti, te su institucije ključne za poboljšanje ljudskih prava na nacionalnoj razini.

Nacionalne institucije za ljudska prava nerazdvojivo su povezane s međunarodnim pravom o ljudskim pravima, kojim se jačaju njihove uloge i utjecaj, te se na njih primjenjuju minimalni međunarodni standardi utvrđeni u Pariškim načelima. Ta načela pružaju okvir za neovisnost i učinkovitost u promicanju i zaštiti ljudskih prava. Program Ujedinjenih naroda (UN) za održivi razvoj do 2030., a posebno cilj održivog razvoja br. 16. o snažnim institucijama, sadržavaju pokazatelj koji se odnosi na postojanje nacionalnih institucija za ljudska prava koje poštuju zahtjeve iz Pariških načela (pokazatelj 16.A.1.).

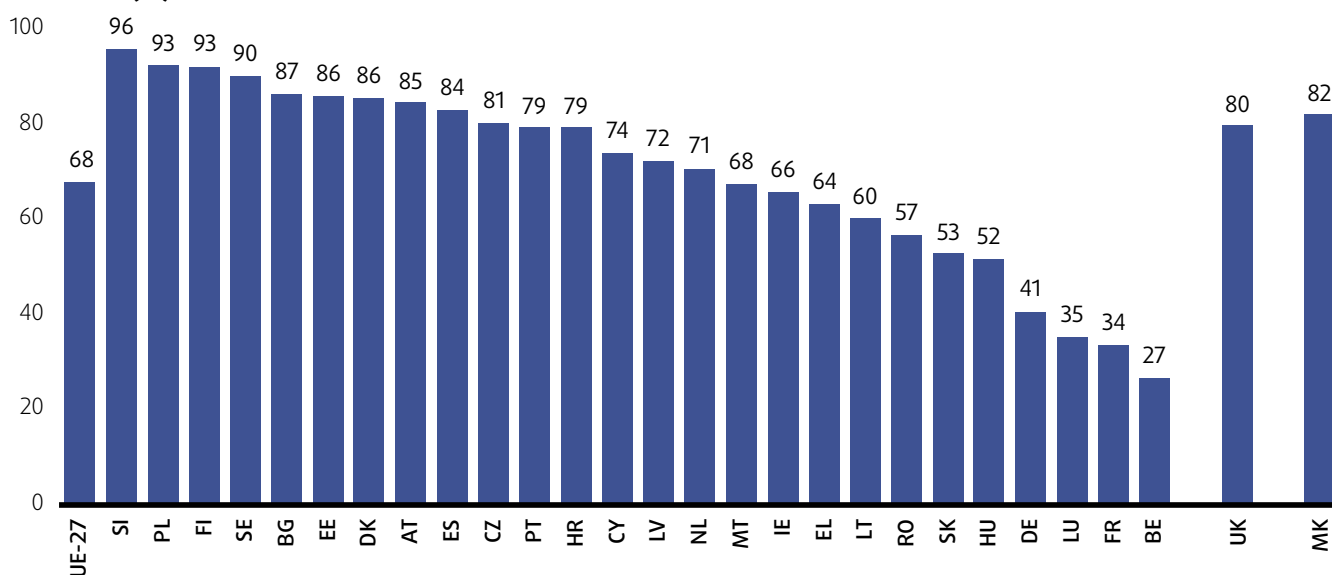
INFORMIRANOST O NACIONALNIM INSTITUCIJAMA ZA LJUDSKA PRAVA U EU-U

Prema istraživanju o temeljnim pravima¹ koje je FRA provela 2019. i kojim su obuhvaćene 27 država članica EU-a, Sjeverna Makedonija i Ujedinjena Kraljevina, sveukupno 68 % stanovništva čulo je za te nacionalne institucije za ljudska prava u svojoj zemlji. Međutim, informiranost o nacionalnim institucijama za ljudska prava prilično se razlikuje među pojedinim zemljama, od 96 % u Sloveniji do 27 % u Belgiji (vidjeti sliku 1.). Mladi ljudi u dobi od 16 do 29 godina u prosjeku su upoznati s tim institucijama u svojoj zemlji u postotku od 60 % ili rjeđe nego starije osobe (68 % ili više). Osobe koje imaju ozbiljna ograničenja u obavljanju svakodnevnih aktivnosti (kao što su osobe s invaliditetom) upoznati su s njima u postotku od 58 % ili rjeđe nego osobe koje nemaju nikakva ograničenja (70 %). Nema razlika između muškaraca i žena u informiranosti o nacionalnim institucijama za ljudska prava.

Nacionalne institucije za ljudska prava imaju sljedeća obilježja:

- ★ posebni su neovisni subjekti osnovani na temelju nacionalnog prava i u pravilu odgovaraju nacionalnom parlamentu,
- ★ to su institucije koje imaju opsežne ovlasti za promicanje informiranja javnosti i osposobljavanja te za zaštitu ljudskih prava tako što nadziru aktivnosti i obrađuju, istražuju pritužbe pojedinaca te izvješćuju o njima,
- ★ to su nacionalna tijela koja savjetuju o ljudskim pravima i nadziru poštovanje tih prava,
- ★ to su institucije za koje je na temelju međunarodnog postupka istorazinske ocjene potvrđeno da u cijelosti (status A) ili djelomično (status B) poštuju zahtjeve iz Pariških načela,
- ★ to su organizacije koje su ovlaštene za praćenje rezultata svoje države u području ljudskih prava i izvješćivanje o njima na nacionalnoj i međunarodnoj razini,
- ★ to su tijela koja imaju pravo sudjelovati u Vijeću UN-a za ljudska prava i u drugim međunarodnim mehanizmima zaštite ljudskih prava.

SLIKA 1.: INFORMIRANOST O ODREĐENIM NACIONALNIM INSTITUCIJAMA ZA LJUDSKA PRAVA PREMA POJEDINIM ZEMLJAMA (%)^{a,b,c,d,e}



Izvor: FRA, istraživanje o temeljnim pravima 2019. (Podaci su prikupljeni u suradnji s nizozemskim državnim zavodom za statistiku (NL), institucijom Centre des technologies de l'information d'Etat (LU) i austrijskim državnim zavodom za statistiku (AT))

▲ Napomene:

- a) od svih ispitanika od kojih se tražilo da ispune odjeljak upitnika „Informiranost o pravima i odgovornostima“ (n = 26 045).
- b) U Italiji nije pronađena nijedna organizacija koja bi odgovarala nacionalnoj instituciji za ljudska prava.
- c) Ako su u nekim zemljama postojale dvije takve institucije, za istraživanje je odabrana ona poznatija.
- d) Mogućnost „radije ne bih odgovorio“ odabralo je manje od 1 % ispitanika, a „ne znam“ najviše 2 % u nekim državama članicama.
- e) Pitanje: „Jeste li ikad čuli za ijedno tijelo od sljedećih? Odgovorite prvo što vam padne na pamet. [NAZIV NACIONALNE (AKREDITIRANE) INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA]“.

(¹) FRA (2020.), *What do fundamental rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey* (Što temeljna prava znače za ljude u EU-u? – Istraživanje o temeljnim pravima), Luxembourg, Ured za publikacije.

Odgovor na pandemiju bolesti COVID-19

Nacionalna institucija za ljudska prava u **Finskoj** reagirala je brzo na mjere povezane s bolešću COVID-19 tako što je izradila internetsku stranicu na kojoj se objašnjavaju zakonodavne izmjene i njihov utjecaj na provedbu ljudskih i temeljnih prava.*

Nacionalna institucija za ljudska prava u **Poljskoj** na svojim je internetskim stranicama izradila odredišnu stranicu na kojoj se prikupljaju podaci o svim aktivnostima te institucije povezanim s pandemijom i njezinu praćenju vladina odgovora na pandemiju bolesti COVID-19.**

Nacionalna institucija za ljudska prava u **Luksemburgu** uputila je predsjedniku vlade otvoreno pismo. Ta institucija pozdravlja sve što vlada svakodnevno poduzima da bi osigurala zaštitu cjelokupnog stanovništva tijekom ovog teškog razdoblja i pritom obavještava

o svojoj zadaći praćenja razvoja događaja i provjeravanja u kojoj su mjeri ograničenja temeljnih prava i sloboda potrebna i razmjerna onomu što nalaže situacija te podsjeća da su „ljudska prava nedvojben i neophodan okvir na temelju kojeg vlada može odrediti pravednu ravnotežu između zaštite javnog zdravlja i poštovanja temeljnih prava i sloboda pojedinaca“***

* Finska, Centar za ljudska prava (2020.), COVID-19. ** Poljska, povjerenik za ljudska prava (2020.), Koronavirus i epidemia w Polsce. *** Luksemburg, Commission consultative des Droits de l'Homme (CDDH), Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre. Da biste saznali više informacija o tome kako je pandemija bolesti COVID-19 utjecala na temeljna prava ljudi, pogledajte **Bilten o koronavirusu** Agencije za temeljna prava.



Ključni nalazi i mišljenja Agencije za temeljna prava

- ★ **Dostatne ovlasti:** Nacionalne institucije za ljudska prava često imaju velike ovlasti. Tim su ovlastima obuhvaćena brojna područja prava EU-a u kojima se primjenjuje zbirka najvažnijih prava EU-a, odnosno, Povelja EU-a o temeljnim pravima. To uključuje nadziranje poštovanja temeljnih prava, obradu pritužbi, istraživanje povreda tih prava, savjetovanje oblikovatelja politika kao i suradnju s drugim tijelima za zaštitu prava na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Da bi se ojačao njihov utjecaj, vlade i parlamenti država članica trebali bi se službeno savjetovati s nacionalnim institucijama za ljudska prava, pridržavati se njihovih preporuka i odgovarati im na konkretna pitanja.
- ★ **Jača uloga na razini EU-a:** EU sustavno unosi temeljna prava u pravo EU-a i u postupke financiranja te bi se mogao dodatno osloniti na nacionalne institucije za ljudska prava pri nadziranju ispunjavanja obveza zaštite temeljnih prava u skladu s pravom EU-a, uključujući pravno obvezujuću Povelju EU-a o temeljnim pravima. EU bi isto tako s njima mogao redovito surađivati u pitanjima temeljnih prava, kao što su vladavina prava ili primjena Povelje.
- ★ **Usklađenost s Pariškim načelima UN-a:** Šesnaest nacionalnih institucija za ljudska prava u EU-u sada je u potpunosti usklađeno s vodećim načelima UN-a, u odnosu na njih devet u 2010., kada je FRA objavila svoj prvi pregled nacionalnih institucija za ljudska prava. Šest drugih zemalja nije uskladilo svoje nacionalne institucije za ljudska prava s tim načelima, a preostalih pet je u postupku osnivanja tih institucija, traženja akreditacije i usklađivanja. Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) sada isto tako podupire, jača i povezuje nacionalne institucije za ljudska prava. Sve države članice trebale bi iskoristiti takvu potporu i osigurati potpunu usklađenost svojih nacionalnih institucija za ljudska prava s načelima UN-a.
- ★ **Zaštita i neovisnost:** Gotovo polovina čelnika nacionalnih institucija za ljudska prava uživa pravnu zaštitu od kaznene i građanske odgovornosti. Trinaest nacionalnih institucija za ljudska prava izvijestilo je da je njihovo osoblje već bilo izloženo prijetnjama i uznemiravanju na poslu. Države članice trebaju zaštititi nacionalne institucije za ljudska prava, njihove članove i osoblje, među ostalim zakonski, te im osigurati potpunu neovisnost u radu.
- ★ **Raznolikost:** Suradnja s različitim subjektima u društvu može pomoći u poboljšanju informiranosti te pridonijeti većoj učinkovitosti nacionalnih institucija za ljudska prava. To obuhvaća i jačanje veza s civilnim društvom, regijama i gradovima.
- ★ **Odgovarajući resursi:** Mnoge nacionalne institucije za ljudska prava imaju premalo osoblja za izvršavanje svojih brojnih ovlasti. Stoga bi države članice trebale nacionalnim institucijama za ljudska prava osigurati potrebne financijske i ljudske resurse za učinkovito izvršavanje njihovih ovlasti.

Tijekom 10 godina otkad je FRA objavila svoje prvo izvješće o nacionalnim institucijama za ljudska prava, broj institucija koje su se uskladile s Pariškim načelima povećao se s devet na 16 u sadašnjih 27 država članica EU-a. U dodatnih šest država članica postoje nacionalne institucije za ljudska prava koje nisu u potpunosti usklađene s načelima. Stoga u svima, osim u pet država članica – Češkoj, Estoniji, Italiji, Malti i Rumunjskoj – postoje nacionalne institucije za ljudska prava. U tih pet zemalja ujedno se poduzimaju radnje za akreditiranje institucija i postizanje usklađenosti s Pariškim načelima.

Važna promjena od objave izvješća FRA-e o institucijama iz 2010. jest osnivanje Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava. Ta mreža podupire, jača i povezuje nacionalne institucije za ljudska prava tako što pruža savjete o osnivanju i akreditiranju, komunikaciji s kolegama i izgradnji kapaciteta, solidarnosti i zajedničkoj suradnji s EU-om i drugim mehanizmima.

EU nije nikad donio zakonodavstvo o pitanjima povezanima s nacionalnim institucijama za ljudska prava. Međutim, u Uredbi (EU) br. 235/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za demokraciju i ljudska prava širom svijeta EU je potvrdio ključnu važnost nacionalnih institucija za ljudska prava tako što se izričito obvezao na podupiranje tih institucija u zemljama koje nisu članice EU-a. Osim toga, na Pariška načela upućuje se u **Uredbi (EZ) br. 168/2007 o osnivanju FRA-e**. U prijedlogu revidirane uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi o programima EU-a za financiranje navodi se izričito i operativno uključivanje tijela koja promiču temeljna prava u provedbi prava EU-a². Nacionalne institucije za ljudska prava redovito se spominju u raspravi o mehanizmima EU-a za postizanje vladavine prava. Te institucije mogle bi se više uključiti u strategije i okvire EU-a kada je riječ o pitanjima kao što su primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima (Povelja) ili izvješćivanje o vladavini prava. Postojanje snažnih, učinkovitih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u svim državama članicama EU-a preduvjet je za ostvarivanje njihova punog potencijala u kontekstu EU-a.

NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA U SVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a KOJE IMAJU STATUS A NA TEMELJU USKLAĐENOSTI S PARIŠKIM NAČELIMA

Sve države članice EU-a obvezale su se osnovati nacionalne institucije za ljudska prava. Budući da imaju horizontalne ovlasti u svim područjima ljudskih prava, važno je da nacionalne institucije za ljudska prava budu spremnije za provedbu temeljnih prava u užem području primjene prava EU-a.

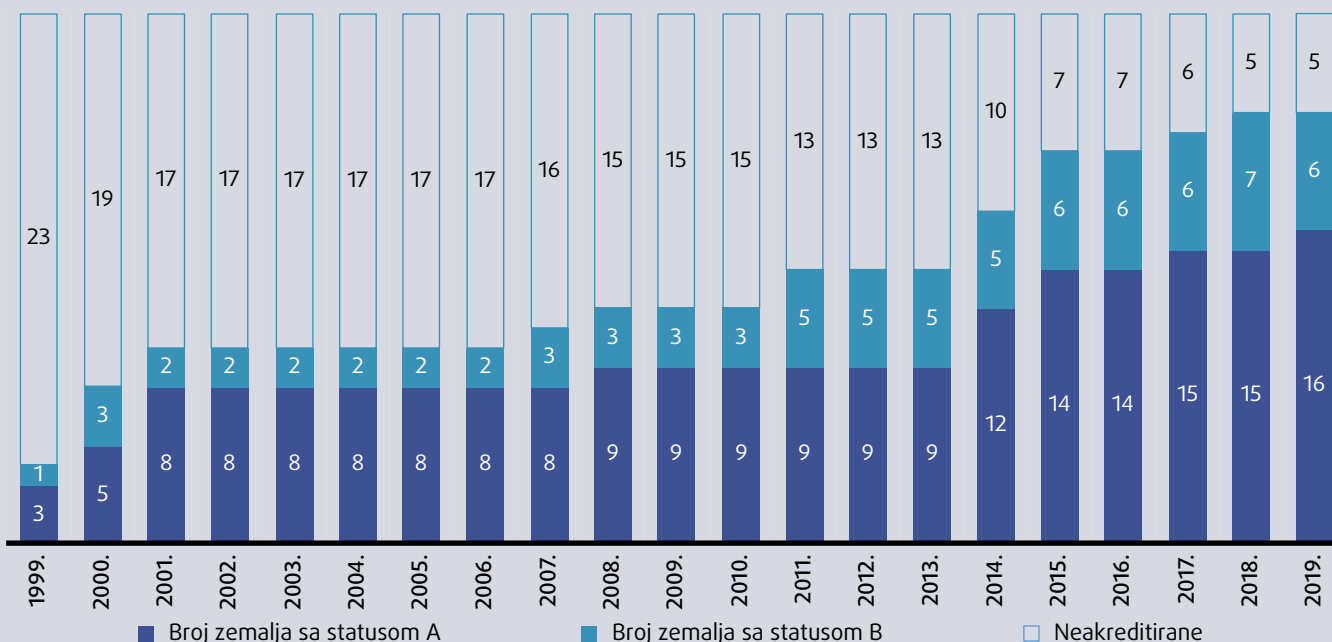


PRVO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Podsjetivši na svoje mišljenje izneseno u izvješću o nacionalnim institucijama za ljudska prava iz 2010., Agencija za temeljna prava smatra da bi u svim državama članicama EU-a trebale postojati neovisne, učinkovite i utjecajne nacionalne institucije za ljudska prava koje su usklađene s Pariškim načelima da bi se učinkovitije ostvarivala i promicala ljudska i temeljna prava.

(²) Europska komisija (2018.), **Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o [konkretni fondovi EU-a]**, COM (2018) 375 final, Bruxelles, 29. svibnja 2018.

SLIKA 2.: BROJ EUROPSKIH ZEMALJA U KOJIMA POSTOJE NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA SA STATUSOM A I STATUSOM B



Izvor: FRA, 2020. [uredsko istraživanje na temelju podataka o akreditaciji članica u Europskoj mreži nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) i Globalnom savezu nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI)]

DRUGO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Države članice u kojima postoje nacionalne institucije za ljudska prava trebale bi težiti povećanju svoje učinkovitosti, neovisnosti i utjecaja, kao što to preporučuje Pododbor za akreditiranje u okviru Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava. Države članice koje osnivaju nacionalne institucije za ljudska prava trebale bi postupati u skladu s općim napomenama Pododbora za akreditiranje u okviru Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava. Države članice u tom pogledu mogu iskoristiti tehničku pomoć koju omogućuju Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava, međuvladine organizacije i UN-ov Ured Visokog povjerenika za ljudska prava (OHCHR).

Međutim, iako samo pet država članica EU-a nema nijednu nacionalnu instituciju za ljudska prava, u 11 od 27 država članica u lipnju 2020. još nije postojala nacionalna institucija za ljudska prava koja ima status A na temelju usklađenosti s Pariškim načelima.

▲ Napomene: obuhvaća samo 27 država članica EU-a; „neakreditirane“ označava broj država članica EU-a u kojima ne postoji akreditirana nacionalna institucija za ljudska prava.

VEĆE ULOGE NACIONALNIH INSTITUCIJA ZA LJUDSKA PRAVA U EU-U – NEOVISNO NADZIRANJE POŠTOVANJA LJUDSKIH PRAVA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Zbog zahtjeva na temelju prava EU-a da se osnuju ili odrede tijela za jednakost, u brojnim je zemljama nacionalna institucija za ljudska prava počela djelovati i kao tijelo za jednakost. Naknadna preporuka Europske komisije potaknula je države članice EU-a da osnaže neovisnost i učinkovitost tijela za jednakost da bi ta tijela mogla bolje izvršavati svoje zadaće, kao što su pružanje neovisne pomoći žrtvama diskriminacije, promicanje jednakosti, provođenje neovisnih istraživanja i objavljivanje neovisnih izvješća i preporuka (**Preporuka Komisije (EU) 2018/951 o standardima za tijela za jednakost** – Preporuka 1.2.).

U zaključcima Vijeća Europske unije o Povelji, donesenima u rujnu 2019., istaknuto je da „neovisne nacionalne institucije za ljudska prava, tijela za ravnopravnost i drug[i] mehanizm[i] za ljudska prava [...] imaju presudnu ulogu u zaštiti i promicanju temeljnih prava te u osiguravanju poštovanja Povelje“. U okviru njih potaknuta je suradnja s tim mehanizmima i pružena im je potpora u izvršavanju njihovih ovlasti, što uključuje provedbu i promicanje Povelje.

S obzirom na to da imaju opsežne ovlasti u području ljudskih prava, nacionalne institucije za ljudska prava relevantne su u brojnim sferama obuhvaćenima pravom EU-a u kojima se Povelja primjenjuje. To uključuje ključna pitanja prava EU-a (kao što su azil i migracije, zaštita podataka i kazneno pravosuđe) u kojima bi nacionalne institucije za ljudska prava mogle u većoj mjeri nadzirati primjenu Povelje u državama članicama. Institucije mogu isto tako raditi na suradnji dionika koji sudjeluju u provedbi Povelje te pružati veću potporu tim dionicima (vlade, uprave, zakonodavci, suci i ostali pravni stručnjaci, tijela za izvršavanje zakonodavstva, organizacije civilnog društva i borci za ljudska prava) da bi bolje primjenjivali Povelju i bili više upoznati s njome.

Napomena: E i W, Engleska i Wales; NI, Sjeverna Irska; SCT, Škotska.



TREĆE MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

EU bi se mogao sustavnije oslanjati na nacionalne institucije za ljudska prava kao ključne dionike u provedbi temeljnih prava, među ostalim, kad je riječ o osiguravanju neovisnog i učinkovitog nadziranja poštovanja temeljnih prava u državama članicama EU-a. Takvo oslanjanje na nacionalne institucije za ljudska prava trebalo bi poduprijeti ostvarivanjem bliske i redovite suradnje s određenim nacionalnim institucijama za ljudska prava te posebno europskom mrežom tih institucija. Pojačano djelovanje moglo bi se predvidjeti za nacionalne institucije za ljudska prava koje su usklađene s Pariškim načelima i europsku mrežu tih institucija. Mogućnosti nacionalnih institucija za ljudska prava i europske mreže tih institucija za učinkoviti angažman moraju se ujedno osigurati pružanjem dostatnih ljudskih i financijskih resursa.

Takvo sudjelovanje ne smije ugroziti neovisnost i učinkovitost nacionalnih institucija za ljudska prava, kao što je utvrđeno u Pariškim načelima. Nacionalne institucije za ljudska prava ne preuzimaju dužnost država za provedbu temeljnih prava, ali mogu pružati neovisne savjete i preporuke za pojedine zemlje te mogu služiti kao neovisni mehanizam za nadziranje toga ispunjava li država svoje obveze poštovanja temeljnih prava.

SLIKA 3.: INSTITUCIJE KOJIMA SU POVJERENE OVLAŠTI ZA OBNAŠANJE FUNKCIJE TIJELA ZA JEDNAKOST NA TEMELJU PRAVA EU-A

Status A																																		
Status B																																		
Nema akreditirane institucije																																		
0 – daje doprinos (nije samo tijelo za jednakost)																																		
Tijelo za jednakost	Austrija	Belgija	Bugarska – komisija	Bugarska – pučki pravobranitelj	Hrvatska	Cipar	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francuska	Njemačka	Grčka	Mađarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugal	Rumunjska – institut	Rumunjska – pučki pravobranitelj	Slovačka	Slovenija	Španjolska	Švedska	Ujedinjena Kraljevina – E i W	Ujedinjena Kraljevina – SCT	Ujedinjena Kraljevina – NI	Sjeverna Makedonija	Srbija
	0			0				0	0					0	n / a					0														

Izvor: FRA, 2020. [na temelju 33 odgovora na upitnik koji je upućen na adrese 34 nacionalne institucije za ljudska prava, uredsko istraživanje FRA-e]

ČETVRTO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Institucije EU-a mogle bi uspostaviti redovitiju komunikaciju s nacionalnim institucijama za ljudska prava. Na primjer, to se može učiniti u Vijeću Europske unije, u okviru njegovih radnih skupina za temeljna prava ili drugih radnih skupina.

Redovitom razmjenom obećavajućih praksi i poteškoća povezanih s nacionalnim institucijama za ljudska prava moglo bi se pridonijeti uzajamnom učenju o tome kako najbolje povećati učinkovitost, neovisnost i utjecaj tih institucija i time ostvariti najveću moguću korist od njih u kontekstu EU-a.

Osim toga, komunikacija s Europskom komisijom mogla bi se odvijati u kontekstima, kao što su nadziranje poštovanja Povelje EU-a o temeljnim pravima i vladavine prava.

Iz istraživanja FRA-e vidljivo je da od 33 nacionalne institucije za ljudska prava obuhvaćene ovim izvješćem, samo njih četiri sustavno primjenjuju Povelju, dok ostale navode da još u cijelosti ne iskorištavaju njezin potencijal. Međutim, institucije smatraju da se ukupno gledano primjena Povelje u njihovim pravnim i političkim sustavima povećava. Kada je postavljeno pitanje je li se uloga Povelje u radu nacionalnih institucija za ljudska prava povećala u proteklih 10 godina, otkad je postala pravno obvezujuća, među nacionalnim institucijama za ljudska prava koje su odgovorile na to pitanje njih 16 navelo je da se njezina uloga povećala, dok 13 institucija nije uočilo veću važnost Povelje u svojem radu. Osamnaest nacionalnih institucija za ljudska prava smatralo je da je razlog manje uporabe Povelje njezino ograničeno područje primjene. Institucije su u gotovo jednakom broju (16) navele da je nedostatan razumijevanje dodane vrijednosti Povelje u odnosu na međunarodne instrumente, kao što je Europska konvencija o ljudskim pravima, ili nacionalne pravne izvore (13) razlog male primjene Povelje. Dakle, čini se da institucije Povelju uglavnom doživljavaju presloženom za primjenu, premda su tek četiri nacionalne institucije za ljudska prava navele da ih ograničenja u ovlastima sprečavaju u većoj primjeni dokumenta.



Kako se navodi u istraživanju FRA-e, zbog svojeg nacionalnog usmjerenja i uspostavljenih kanala s UN-om, relativno malo nacionalnih institucija za ljudska prava sudjeluje u izravnoj komunikaciji i suradnji s institucijama EU-a. Međutim, Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava odigrala je bitnu ulogu u poboljšanju povezanosti tih institucija s regionalnim politikama i postupcima, među ostalim, na razini EU-a. Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava daje i zajednički glas tim institucijama u cijeloj regiji, među ostalim, sastavljanjem regionalnih izvješća i preporuka koji se mogu uključiti u postupke donošenja zakona i politika. Ukupno gledajući, komunikacija između nacionalnih institucija za ljudska prava i EU-a mogla bi se znatno povećati, i u postupcima EU-a i u sudjelovanju država članica u postupcima EU-a.

Važan je primjer mogućnost razvoja nacionalnih tijela u području nadziranja programa koji se financiraju sredstvima EU-a na nacionalnoj razini. U okviru postojećih fondova EU-a za programsko razdoblje 2014.-2020. u zakonodavstvu EU-a zahtijeva se da države članice, da bi ostvarile pristup financiranju sredstvima EU-a (kao što su sredstva namijenjena za regionalni razvoj, koheziju i socijalna pitanja), obvezno ispune određene uvjete (*ex ante* uvjeti), što uključuje mogućnost provedbe prava i politike EU-a o borbi protiv diskriminacije i rodnoj ravnopravnosti kao i Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom. U svrhu nadziranja provedbe, u pravu EU-a predviđa se i mogućnost uključivanja nacionalnih tijela koja imaju ovlasti za pitanja jednakosti u odgovarajuće odbore za nadzor na nacionalnoj razini. Međutim, kako se navodi u istraživanju FRA-e, tek nekolicina nacionalnih institucija za ljudska prava, koje su isto tako tijela za jednakost, sudjelovala je u odborima za nadzor programa koji se financiraju sredstvima EU-a.

Kad je riječ o sljedećem programskom razdoblju EU-a, 2021.-2027., u sadašnjem Komisijinu prijedlogu revidirane (takozvane) uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi u pogledu fondova EU-a otvara se mogućnost uključivanja nacionalnih tijela odgovornih za promicanje temeljnih prava. Ta potencijalna uloga subjekata, kao što su nacionalne institucije za ljudska prava, u programima

PETO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

EU bi nacionalnim institucijama za ljudska prava i europskoj mreži tih institucija i dalje trebao osiguravati resurse da bi još više podupro njihov učinkoviti doprinos provedbi temeljnih prava i vladavine prava u Europi. Europska komisija mogla bi razmotriti koje su druge mogućnosti financiranja da bi nacionalnim institucijama za ljudska prava pomogla u širenju znanja i iskustva u primjeni Povelje na nacionalnoj razini. To bi moglo olakšati njihovu ulogu u pružanju pomoći državama članicama kad je riječ o primjeni Povelje, među ostalim, u donošenju zakona i politika te korištenju europskim strukturnim i investicijskim fondovima.

Napomena: E i W, Engleska i Wales; NI, Sjeverna Irsko; SCT, Škotska.

SLIKA 4.: AKREDITIRANJE NACIONALNIH INSTITUCIJA ZA LJUDSKA PRAVA I DODATNE OVLAŠTI NA TEMELJU UN-ovih UGOVORA

Status A	Austrija	Belgija	Bugarska – komisija	Bugarska – pučki pravobranitelj	Hrvatska	Cipar	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francuska	Njemačka	Grička	Mađarska	Irsko	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugal	Rumunjska – institut	Rumunjska – pučki pravobranitelj	Slovačka	Slovenija	Španjolska	Švedska	Ujedinjena Kraljevina – E i W	Ujedinjena Kraljevina – SCT	Ujedinjena Kraljevina – NI	Sjeverna Makedonija	Srbija		
CERD (tijelo osnovano u skladu s čl. 14.)																																				
OPCAT (nacionalni mehanizam za sprečavanje)								0	0																											
CRPD (nacionalni mehanizam za nadzor)	0									0												0				0	0									

Izvor: FRA, 2020. [na temelju 33 odgovora na upitnik koji je upućen na adrese 34 nacionalne institucije za ljudska prava, uredsko istraživanje FRA-e i povratne informacije nacionalne institucije za ljudska prava]

koji se financiraju sredstvima EU-a, prilika je za jačanje provedbe temeljnih prava u cijelom EU-u i osnaživanje uloge institucija te povećanje njihova utjecaja na terenu. To je prilika i za bolje uključivanje međunarodnih standarda za ljudska prava u postupke donošenja zakonodavstva i politike EU-a.

EU dodatnu inspiraciju može pronaći u praksi UN-a u okviru koje se nacionalnim institucijama za ljudska prava koja su usklađena s Pariškim načelima dodjeljuje određeni status u smislu sudjelovanja u nizu tijela, mehanizama i postupaka, među kojima su Vijeće za ljudska prava i tijela za nadzor provedbe ugovorâ o ljudskim pravima, te davanja doprinosa tim tijelima, mehanizmima i postupcima. Takve su prilike u UN-u od velike važnosti i uključuju doprinos procjenama za pojedine zemlje, postupke daljnjih aktivnosti, izradu standarda i postupke podnošenja pritužbi.

ŠESTO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Da bi se povećala dostupna baza analiza i dokaza radi provjere usklađenosti s Poveljom pri prenošenju i provedbi zakonodavstva EU-a, države članice trebale bi razmotriti mogućnost pozivanja nacionalnih institucija za ljudska prava da pridonesu relevantnim postupcima. To bi se moglo odnositi, na primjer, na provjere usklađenosti i procjene utjecaja.

UTJECAJNE I SIGURNE INSTITUCIJE

Da bi nacionalne institucije za ljudska prava ostvarile snažan utjecaj na ljudska prava, ključno je da mogu pružati savjete oblikovateljima politika i zakonodavcima. Iz istraživanja FRA-e (vidjeti **okvir o metodologiji**) vidljivo je da se institucije obuhvaćene ovim izvješćem koriste svojim godišnjim i tematskim izvješćima da bi istaknule relevantna zbivanja i svoj potencijal za suradnju s vladama i parlamentima, među ostalim,

tijekom pandemije bolesti COVID-19. Međutim, dok nacionalne institucije za ljudska prava u pravilu svoja godišnja izvješća upućuju parlamentima, ta izvješća nisu uvijek predmet parlamentarne rasprave, što ograničava njihovu vidljivost i utjecaj. Takva je rasprava obvezna tek u nekolicini zemalja.

Da bi ostvarile utjecaj, nacionalne institucije za ljudska prava moraju imati dostatne ovlasti. Snažne ovlasti, kao što je mogućnost upućivanja zahtjeva vladinim ministrima da odgovore na određene upite, možda će se rijetko primjenjivati, ali već i njihovo postojanje može nacionalnoj instituciji za ljudska prava osigurati potreban autoritet. Iz istraživanja provedenog za ovo izvješće vidljivo je da sve institucije objavljuju informacije i podatke o svojim aktivnostima te tako pružaju korisne informacije za vanjsku evaluaciju, ali i za samoocjenjivanje. To može uključivati niz izvješća koja su sastavile nacionalne institucije za ljudska prava ili druge javne intervencije tih institucija, niz donesenih preporuka ili niz nadzornih misija.

Napomena: E i W, Engleska i Wales; NI, Sjeverna Irska; SCT, Škotska.

SLIKA 5.: SAVJETI NACIONALNIH INSTITUCIJA ZA LJUDSKA PRAVA VLADAMA

Status A	Austrija	Belgija	Bugarska – komisija	Bugarska – pučki pravobranitelj	Hrvatska	Cipar	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francuska	Njemačka	Grčka	Mađarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugal	Rumunjska – institut	Rumunjska – pučki pravobranitelj	Slovačka	Slovenija	Španjolska	Švedska	Ujedinjena Kraljevina – E i W	Ujedinjena Kraljevina – SCT	Ujedinjena Kraljevina – NI	Sjeverna Makedonija	Srbija		
Izričita obveza																																				
Izričita mogućnost																																				
Implicitna mogućnost / u praksi																																				

Izvor: FRA, 2020. [na temelju 33 odgovora na upitnik koji je upućen na adrese 34 nacionalne institucije za ljudska prava]

Da bi zadržale utjecaj, institucijama je potrebna čvrsta pravna osnova kojom se omogućuje njihovo osnivanje i funkcioniranje i jamči njihova neovisnost. Pravna osnova svake nacionalne institucije za ljudska prava trebala bi se u skladu s Pariškim načelima odnositi na njezinu neovisnost, postojanje, ustroj, mandat te posebno ovlasti. Iz istraživanja pravednog za ovo izvješće vidljivo je da, premda je pravna osnova nacionalnih institucija za ljudska prava u državama članicama EU-a u pravilu prilično čvrsta na temelju zakona koji donosi parlament, tek 14 institucija zaštićeno je i ustavnim odredbama.

S pitanjem pravne osnove povezana je potreba da ovlasti nacionalne institucije za ljudska prava budu dovoljno opsežne da obuhvate sva relevantna ljudska i temeljna prava. Ovlasti bi se u skladu s Pariškim načelima trebale temeljiti na međunarodnim instrumentima kojima je država ugovorna strana (Nadležnost i odgovornosti, stavak 3. točka (b)). Da bi se naglasila uloga nacionalnih institucija za ljudska prava u promicanju i nadziranju temeljnih prava u kontekstu EU-a, u dokumentima koji čine osnovu za rad tih institucija moglo bi se navesti izričito upućivanje na Povelju i pravo EU-a. Iz istraživanja FRA-e vidljivo je da se u aktima o osnivanju institucija na Povelju ne upućuje kao na ključni standard: osim nacrtu zakona u Švedskoj, u dokumentima koji čine pravnu osnovu nacionalnih institucija za ljudska prava u EU-u Povelja se izričito ne spominje.

Kao što se navodi u istraživanju FRA-e, velika većina od te 33 nacionalne institucije za ljudska prava obuhvaćene ovim izvješćem ima ovlasti koje uključuju nadzorne aktivnosti. Među tim institucijama njih 28 provodi nadzorne aktivnosti, na primjer, u okviru inspekcija mjesta zadržavanja osoba. Od tih nacionalnih institucija za ljudska prava njih 13 ima za to izričito obvezu, osam izričito mogućnost, a sedam ih to čini isključivo na temelju ustaljene prakse.

Napomene: E i W, Engleska i Wales; NI, Sjeverna Irsko; SCT, Škotska. () U okviru krovne finske nacionalne institucije za ljudska prava pravna je osnova za funkciju pučkog pravobranitelja ustav, dok je Centar za ljudska prava osnovan u skladu sa zakonom.*



SEDMO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Da bi se ojačao utjecaj nacionalnih institucija na ljudska prava, države članice EU-a mogle bi te institucije pozvati da iznesu preporuke o posljedicama nacrtâ zakonodavstva i politika na temeljna prava radi većeg poštovanja tih prava, među ostalim, tijekom izvanrednog stanja koje je nedavno proglašeno u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Parlamenti bi isto tako mogli formalizirati odnose s nacionalnim institucijama za ljudska prava i osigurati da se izvješća tih institucija, koja se upućuju parlamentu, pravilno iznesu i da ona budu predmet rasprave.

Države članice EU-a mogle bi se pobrinuti da se sustavno prate daljnje aktivnosti i provedba preporuka nacionalnih institucija za ljudska prava te da se o tome izvješćuje javnost. To bi moglo uključivati izvješćivanje o tome koje preporuke još nisu provedene i u kojoj je fazi provedba te koje su preporuke izričito odbačene ili koje preporuke nadležna nacionalna tijela nisu uopće uzela u obzir.

Ako se ne djeluje na temelju preporuka nacionalnih institucija za ljudska prava, mogli bi postojati učinkoviti službeni načini da nacionalne institucije za ljudska prava te preporuke prosljede na postupanje parlamentu.

SLIKA 6.: VRSTA PRAVNE OSNOVE PREMA ZEMLJAMA I INSTITUCIJAMA – USTAV ILI UOBIČAJENO ZAKONODAVSTVO

Status A	Austrija	Belgija	Bugarska – komisija	Bugarska – pučki pravobranitelj	Hrvatska	Cipar	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francuska	Njemačka	Grčka	Mađarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugal	Rumunjska – institut	Rumunjska – pučki pravobranitelj	Slovačka	Slovenija	Španjolska	Švedska	Ujedinjena Kraljevina – E i W	Ujedinjena Kraljevina – SCT	Ujedinjena Kraljevina – NI	Sjeverna Makedonija	Srbija	
Ustav										(*)																									
Zakon										(*)																									

Izvor: FRA, 2020. [na temelju 33 odgovora na upitnik koji je upućen na adrese 34 nacionalne institucije za ljudska prava i uredskog istraživanja FRA-e]

OSMO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Države članice EU-a mogle bi pri osnivanju novih ili jačanju postojećih nacionalnih institucija za ljudska prava, radi postizanja njihove neovisnosti i učinkovitosti, osigurati čvrstu pravnu osnovu, po mogućnosti takvu koja se štiti ustavnom odredbom. Za izmjenu pravne osnove potrebno je prethodno provesti učinkovite postupke savjetovanja, što uključuje snažnu ulogu same nacionalne institucije za ljudska prava.

Osim opsežnih ovlasti koje predmetne institucije imaju u području ljudskih prava za rješavanje svih pitanja ljudskih prava te jasnog upućivanja u njihovim mandatima na međunarodno pravo o ljudskim pravima (uključujući ugovore i tumačenja koje daju odgovarajući nadzorni mehanizmi), u pravnoj osnovi nacionalnih institucija za ljudska prava ili ekvivalentnoj osnovi moglo bi se ujedno upućivati na pravo EU-a, Povelju i sudsku praksu Suda Europske unije. Time će se pridonijeti jačanju povezanosti s temeljnim pravima EU-a.

Slično tomu, 29 institucija može sustavno istraživati povrede ljudskih prava i donositi preporuke o ispravljanju povrede. Od tih institucija njih 12 ima za to izričitu obvezu, deset izričitu mogućnost, a sedam ih to čini isključivo na temelju ustaljene prakse. Štoviše, 27 nacionalnih institucija za ljudska prava ima ovlast istraživati navode o sustavnim povredama ljudskih prava na vlastitu inicijativu, kao izričitu obvezu (deset) ili mogućnost (deset) ili u praksi (sedam).

Većina institucija ima i ovlast istraživati pojedinačne pritužbe o povredama ljudskih prava i donositi preporuke o ispravljanju povrede, ali taj je udio manji, odnosno, riječ je o 23 nacionalne institucije za ljudska prava (20 ih ima izričitu obvezu za to).

Iz istraživanja provedenog za ovo izvješće vidljivo je da sve nacionalne institucije za ljudska prava u određenoj mjeri nadziru i procjenjuju daljnje aktivnosti vlada i način na koji provode preporuke, s time da nekoliko institucija objavljuje podatke i informacije o tome jesu li odgovarajuća tijela prihvatila njihove preporuke.

Naposljetku, u procjenama nacionalnih institucija za ljudska prava mora se razmotriti njihovo stvarno djelovanje i utjecaj, a ne samo puka usklađenost s formalnim aspektima Pariških načela. Istraživanje FRA-e pokazuje da institucije mjere svoj utjecaj na stanje u području ljudskih prava, a pritom uzimaju u obzir najvažnija pitanja u društvu povezana s ljudskim pravima. Takva važna pitanja mogu biti aspekti ljudskih prava u okviru vladavine prava, migracija i integracije, ekološke i tehnološke promjene, jednakost i zločin iz mržnje ili učinak globalne pandemije na ljudska prava.

Napomena:

E i W, Engleska i Wales; NI, Sjeverna Irska; SCT, Škotska.

DEVETO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Države članice EU-a trebale bi osigurati da nacionalne institucije za ljudska prava raspoložu dostatnim resursima za obavljanje redovitih evaluacija utjecaja i učinkovitosti svojeg rada, među ostalim, vanjskih evaluacija kada je to potrebno. Rezultati takvih evaluacija objavljuju se javno.

SLIKA 7.: OVLAST NACIONALNIH INSTITUCIJA ZA LJUDSKA PRAVA ZA ISTRAŽIVANJE POJEDINAČNIH PRITUŽBI O POVREDAMA LJUDSKIH PRAVA

Status A	Austrija	Belgija	Bugarska – komisija	Bugarska – pučki pravobranitelj	Hrvatska	Cipar	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francuska	Njemačka	Grčka	Mađarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugal	Rumunjska – institut	Rumunjska – pučki pravobranitelj	Slovačka	Slovenija	Španjolska	Švedska	Ujedinjena Kraljevina – E i W	Ujedinjena Kraljevina – SCT	Ujedinjena Kraljevina – NI	Sjeverna Makedonija	Srbija		
Izričita obveza																																				
Izričita mogućnost																																				
U praksi																																				
Nema takve mogućnosti																																				

Izvor: FRA, 2020. [na temelju 33 odgovora na upitnik koji je upućen na adrese 34 nacionalne institucije za ljudska prava]

NEOVISNE NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA

U osiguravanju neovisnosti nacionalnih institucija za ljudska prava ponajprije pomažu postupci odabira i imenovanja članova tijela za donošenje odluka u okviru institucija. Iz preispitivanja akreditacije, koje provodi Pododbor za akreditiranje, vidljivo je da treba učiniti još više, među ostalim, u pogledu država članica EU-a. Slično tomu, treba razmotriti i postupke razrješenja³.

Iz istraživanja koje je provedeno za ovo izvješće vidljivo je da treba poboljšati postupke imenovanja u tijela za donošenje odluka u okviru nacionalnih institucija za ljudska prava da bi se osigurala transparentnost i vjerodostojnost. Unatoč velikim razlikama među državama članicama u smislu vrste tijela i pristupa, mogu se izvući opće lekcije važne za sve. S obzirom na opće napomene Pododbora za akreditiranje i nalaze ovog izvješća, ustanovljeno je da treba osigurati postupak imenovanja koji je ujedno transparentan i otvoren za prijave ili razmotriti druge načine jačanja neovisnosti institucija. Neovisnost nacionalnih institucija za ljudska prava mogla bi se ojačati na način da kandidate provjerava neovisno stručno povjerenstvo u skladu sa zakonskim zahtjevima kojima se osigurava transparentnost i odabir na temelju zasluga. Postupku razmatranja kandidata moglo bi pridonijeti i uključivanje parlamenta, na primjer, u okviru savjetodavnih saslušanja.



DESETO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

U skladu s Pariškim načelima te uzimajući u obzir opće napomene Pododbora za akreditiranje, FRA smatra da bi države članice EU-a trebale unaprijediti postupak odabira i imenovanja članova (čelnika) nacionalnih institucija za ljudska prava tako da se osigura veća transparentnost i mogućnost sudjelovanja što većeg broja raznovrsnih kandidata u postupku. U takvim bi postupcima mogli sudjelovati neovisna stručna povjerenstva i parlament.

⁽³⁾ Vidjeti Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava (2018.), **Opće napomene Pododbora za akreditiranje**, 2.1.



JEDANAESTO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Kao što je istaknulo Vijeće Europske unije, države članice EU-a trebale bi zajamčiti sigurno i poticajno okruženje za nacionalne institucije za ljudska prava i civilno društvo tako da te institucije ne budu izložene prijetnjama i uznemiravanju. Da bi se nacionalne institucije za ljudska prava te njihovi članovi i osoblje zaštitili od prijetnji ili drugih oblika pritiska povezanih s radom na promicanju i zaštiti ljudskih prava, EU i njegove države članice moraju u bliskoj suradnji s tim institucijama uspostaviti zaštitne mjere, uključujući zakonodavstvo.

Nacionalne institucije za ljudska prava, njihovi članovi i osoblje moraju biti zaštićeni od uznemiravanja, napada ili drugih činova zastrašivanja zbog obavljanja aktivnosti u okviru svojih ovlasti, a države članice EU-a moraju žurno poduzeti odgovarajuće mjere protiv svake takve radnje.

Drugi važan institucionalni zahtjev u svrhu poboljšanja neovisnosti nacionalnih institucija za ljudska prava i obrane od nekih oblika prijetnji zaštita je od kaznene i građanske odgovornosti za radnje koje institucije poduzimaju pri obavljanju svojih zadaća (funkcionalni imunitet). Ne budu li imale takvu zaštitu od vanjskog utjecaja, moglo bi doći do toga da nacionalne institucije za ljudska prava neće moći obavljati svoje zadaće bez straha od sudskih postupaka. Iz istraživanja provedenog za ovo izvješće vidljivo je da čelnici samo 16 institucija, od njih 33 koje su obuhvaćene ovim izvješćem, imaju takav imunitet, koji je dodijeljen i upravnom odboru u četiri države članice. U drugim zemljama, na primjer u Hrvatskoj, zamjenici pučkih pravobranitelja imaju imunitet jednako kao i sam pučki pravobranitelj. Kada je riječ o osoblju, zaštita od takve odgovornosti pruža se u samo dvije države članice.

Javljaju se i razni drugi oblici prijetnji nacionalnim institucijama za ljudska prava te njihovim čelnicima i osoblju, što znatno ugrožava njihov rad. Povjerenica Vijeća Europe izvijestila je o nekim prijetnjama institucijama, među ostalim, u državama članicama EU-a. Prijetnje se odnose na smanjenja proračunskih sredstava i upletanje u postupak odabira i imenovanja⁴ te je stoga važno uspostaviti snažan sustav prevencije. Osim toga, UN je potvrdio važnost koju nacionalne institucije za ljudska prava imaju u sprečavanju odmazdi protiv organizacija civilnog društva⁵. Glavni tajnik UN-a

nedavno je na Općoj skupštini istaknuo da države moraju poduzeti mjere za sprečavanje pritiska na nacionalne institucije za ljudska prava⁶.

Vijeće Europske unije istaknulo je „da je potrebno zaštititi poticajno okruženje za neovisne nacionalne institucije za ljudska prava, tijela za ravnopravnost i druge mehanizme za ljudska prava”⁷.

Iz istraživanja provedenog za ovo izvješće vidljivo je da se glavne poteškoće u stvaranju sigurnog i poticajnog okruženja za djelovanje neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava odnose na slučajeve uznemiravanja njihova osoblja i čelnika, prijetnje osoblju i čelnicima i napade na njih te na napade na njihove urede. Trinaest nacionalnih institucija za ljudska prava izvijestilo je da su njihovi zaposlenici i dobrovoljci tijekom proteklih 12 mjeseci bili izloženi prijetnjama i uznemiravanju zbog svojeg posla, pretežno na internetu. Drugi je oblik prijetnje izrazito negativan diskurs o pitanjima ljudskih prava, koji je prijavila trećina institucija.

- (4) Vijeće Europe, povjerenica za ljudska prava (2018.), **Paris Principles at 25: National Human Rights Institutions needed more than ever** (Pariška načela 25 godina kasnije: Nacionalne institucije za ljudska prava danas su potrebnije nego ikad prije), 18. prosinca.
- (5) Vijeće UN-a za ljudska prava (2019.), **A/HRC/RES/42/28**, 1. listopada.
- (6) Opća skupština UN-a (2019.), **A/74/226**, 25. srpnja; Opća skupština UN-a (2019.), **A/RES/74/156**, 23. siječnja.
- (7) Vijeće Europske unije (2019.), **Zaključci Vijeća o Povelji o temeljnim pravima nakon deset godina: trenutačno stanje i daljnji rad**, str. 11.

INSTITUCIJE KOJE ODRAŽAVAJU RAZLIČITOST – U OKRUŽENJU KOJE PRIDONOSI OSTVARIVANJU LJUDSKIH PRAVA

Pluralistička zastupljenost društva u okviru nacionalnih institucija za ljudska prava i njihovih savjetodavnih foruma jedan je od zahtjeva iz Pariških načela, a usko je povezan s njihovom neovisnošću. To je element od ključne važnosti za učinkovito funkcioniranje nacionalnih institucija za ljudska prava i njihovu sposobnost da ostvare utjecaj na stanje u području ljudskih prava na terenu. Svaka institucija trebala bi odražavati širi sastav društva te bi isto tako svojim načinom rada trebala biti povezana sa širom zajednicom tako da surađuje s civilnim društvom i dolazi u kontakt s onima koji bi inače bili zapostavljeni i čiji se glas ne bi čuo. Pariška načela odnose na imenovanje članova nacionalne institucije za ljudska prava koji će biti „postavljeni na funkciju u skladu s postupkom kojim se pružaju sva potrebna jamstva da bi se zajamčila pluralistička zastupljenost društvenih snaga (civilnog društva) uključenih u zaštitu i promicanje ljudskih prava“. Suradnja s civilnim društvom isto je tako važan element Pariških načela.

Pluralizam u kontekstu EU-a odražava poštovanje kulturne, vjerske i jezične raznolikosti kako je utvrđeno u Povelji Europske unije o temeljnim pravima (članak 22.) i Ugovoru o Europskoj uniji (članak 2.). Osim toga, u Ugovoru se utvrđuje (članak 10. stavak 3.) da bi se odluke u EU-u trebale donositi na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima. U tom se smislu čini korisnim da se pri provedbi prava EU-a u okviru nadzora poštovanja ljudskih prava u obzir uzima pluralizam u društvu.

Na temelju istraživanja provedenog za ovo izvješće vidljivo je da 15 nacionalnih institucija za ljudska prava nastoji osigurati pluralizam sastavljanjem svojih kolegijalnih tijela za donošenje odluka – nacionalnih institucija za ljudska prava kao instituta komisijskog tipa. Osim toga, istraživanje FRA-e pokazuje da je omjer žena i muškaraca zaposlenih u institucijama i na njihovim čelnim položajima bolji u obje kategorije nego što je bio prije 10 godina.

Napomena:
E i W, Engleska i Wales; NI, Sjeverna Irsko; SCT, Škotska.

DVANAESTO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Države članice EU-a potiče se da u skladu s Pariškim načelima osiguraju takav ustroj i članstvo nacionalnih institucija za ljudska prava koji odražavaju raznolikost društva. To se može postići u okviru sastavljanja kolegijalnih tijela za donošenje odluka, savjetodavnih tijela i osoblja. Nacionalne institucije za ljudska prava moraju biti u mogućnosti ostvarivati redovite i konstruktivne kontakte s civilnim društvom. Odražavanje pluralnosti društva, uključujući marginalizirane skupine, ključno je za vjerodostojnost i učinkovitost nacionalnih institucija za ljudska prava.

SLIKA 8.: NAČINI NA KOJE INSTITUCIJE OSIGURAVAJU PLURALIZAM

Status A	Austrija	Belgija	Bugarska – komisija	Bugarska – pučki pravobranitelj	Hrvatska	Cipar	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francuska	Njemačka	Grčka	Mađarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugal	Rumunjska – institut	Rumunjska – pučki pravobranitelj	Slovačka	Slovenija	Španjolska	Švedska	Ujedinjena Kraljevina – E i W	Ujedinjena Kraljevina – SCT	Ujedinjena Kraljevina – NI	Sjeverna Makedonija	Srbija	
Pluralističko tijelo u okviru nacionalne institucije za ljudska prava																																			
Savjetodavna tijela – široki djelokrug																																			
Savjetodavna tijela – uski djelokrug																																			

Izvor: FRA, 2020. [na temelju 33 odgovora na upitnik koji je upućen na adrese 34 nacionalne institucije za ljudska prava i uredskog istraživanja FRA-e]

TRINAESTO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Države članice EU-a trebale bi razmotriti pružanje veće potpore suradnji između nacionalnih institucija za ljudska prava i gradova ili regija osiguravanjem posebnih resursa. Takva bi suradnja pridonijela jačanju ljudskih prava na lokalnoj razini, ali i informiranju javnosti o pravima. Cilj održivog razvoja 16.10. („osiguravanje javnog pristupa informacijama i zaštita temeljnih sloboda u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim sporazumima“) mogao bi biti dodatno razmotren pri jačanju komunikacije nacionalnih institucija za ljudska prava s različitim slojevima uprave, među time gradovima i regijama.

Sve nacionalne institucije za ljudska prava obuhvaćene ovim izvješćem surađuju s organizacijama civilnog društva. Gotovo polovina institucija ima takvu obvezu, trećina ima izričitu mogućnost tako postupiti, a otprilike petina to čini na temelju prakse. Nacionalne institucije za ljudska prava blisko surađuju s civilnim društvom u sljedećim područjima: 31 institucija u informiranju te obrazovanju i osposobljavanju u području ljudskih prava, 23 na zajedničkim projektima i tri u drugim područjima. Te institucije koriste se raznim vrstama komunikacije i suradnje s civilnim društvom. I dalje je rijetkost da institucije objavljuju pozive na podnošenje prijedloga i financiranje organizacija civilnog društva.

Kada je dopunjavala istraživanje za ovo izvješće, Agencija za temeljna prava provela je savjetovanje s civilnim društvom o njegovoj suradnji s nacionalnim institucijama za ljudska prava. Iz rezultata tog savjetovanja vidljivo je da bi se, iako među njima postoji dobra suradnja, ona mogla diversificirati u više tematskih područja te formalizirati i proširiti tako da se njome obuhvate sva područja rada nacionalne institucije za ljudska prava (element koji je istaknut i u preporukama Pododbora za akreditiranje).

Agencija za temeljna prava u istraživanju se bavila i drugim oblicima uključenosti. Gotovo polovina obuhvaćenih nacionalnih institucija za ljudska prava ostvaruje kontakt s nadležnim tijelima u gradovima i ostalim lokalnim tijelima u okviru raznih oblika suradnje. Tri nacionalne institucije za ljudska prava osnovale su urede u različitim dijelovima zemlje da bi u većoj mjeri doprle do nositelja prava ili unaprijedile promicanje prava. Gradske vlasti imale su koristi od znanja i iskustva institucija u području pravâ, što je imalo pozitivan utjecaj na dobro upravljanje, među ostalim, i na uključivanje nositelja prava u postupke oblikovanja politika. To uključuje područja pravâ kao što su pristup pravosuđu, pravo na informacije, slobodu vjeroispovijesti, savjesti, mišljenja, informiranja i govora, suzbijanje i sprečavanje diskriminacije provođenjem ciljanog obrazovanja javnih službenika u području ljudskih prava, dostupnost usluga i stvaranje prostora za raznolikost.

Napomena:

E i W, Engleska i Wales; NI, Sjeverna Irsko; SCT, Škotska.

SLIKA 9.: SURADNJA NACIONALNIH INSTITUCIJA ZA LJUDSKA PRAVA S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA

Status A	Austrija	Belgija	Bugarska – komisija	Bugarska – pučki pravobranitelj	Hrvatska	Cipar	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francuska	Njemačka	Grčka	Mađarska	Irsko	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugal	Rumunjska – institut	Rumunjska – pučki pravobranitelj	Slovačka	Slovenija	Španjolska	Švedska	Ujedinjena Kraljevina – E i W	Ujedinjena Kraljevina – SCT	Ujedinjena Kraljevina – NI	Sjeverna Makedonija	Srbija		
Izričita obveza																																				
Izričita mogućnost																																				
Implicitna mogućnost / u praksi																																				

Izvor: FRA, 2020. [na temelju 33 odgovora na upitnik koji je upućen na adrese 34 nacionalne institucije za ljudska prava i uredskog istraživanja FRA-e]

NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA KOJE IMAJU ODGOVARAJUĆE RESURSE

Raspolaganje odgovarajućim financijskim i ljudskim resursima ima ključnu važnost za nacionalne institucije da bi one svoje razne ovlasti u području ljudskih prava mogle izvršavati neovisno i učinkovito.

Budući da su nacionalne institucije u državama članicama EU-a raznolike (neke su i institucije pučkog pravobranitelja i tijela za jednakost), nije moguća jednostavna usporedba njihovih dostupnih resursa, financijskih ili ljudskih. Premda istraživanje FRA-e upućuje na blago sveukupno povećanje proračuna institucija (uglavnom s obzirom na dodatne ovlasti, ne uzimajući u obzir inflaciju), u EU-u je u razdoblju od 2010. do 2019. u nekim godinama i u nekim nacionalnim institucijama za ljudska prava došlo do znatnih smanjenja proračunskih sredstava. Iz usporedbe dostupnih podataka o institucijama za razdoblje od 2011. do 2019. vidi se da je općenito došlo do povećanja broja zaposlenika, a to se mora promatrati u kontekstu većeg broja zadaća.

Istraživanje provedeno za ovo izvješće pokazuje da je u mnogim nacionalnim institucijama za ljudska prava i dalje zaposlen vrlo mali broj zaposlenika s obzirom na brojne ovlasti koje one imaju, kao što je istodobno obavljanje uloge tijela za jednakost na temelju prava EU-a, nacionalnog mehanizma za sprečavanje na temelju Fakultativnog protokola UN-a uz Konvenciju protiv mučenja (OPCAT) i nacionalnog mehanizma za nadzor na temelju Konvencije UN-a o pravima osobama s invaliditetom.



ČETRNAESTO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Države članice EU-a trebale bi u skladu s Pariškim načelima i preporukama Vijeća Europe i Europske komisije namijenjenima specijaliziranim tijelima osigurati da se nacionalnim institucijama za ljudska prava dodijele financijski i ljudski resursi u mjeri koja omogućuje operativni kapacitet za učinkovito i neovisno izvršavanje njihovih ovlasti. U tu bi svrhu moglo biti korisno da nacionalne institucije za ljudska prava i oblikovatelji politika pravodobno uspostave komunikaciju u obliku savjetovanja prije donošenja proračuna, a da se pritom ne dovodi u pitanje njihova neovisnost. Trebalo bi voditi računa o tome da bilo kakva opća smanjenja proračunskih sredstava javnih službi ne pogoršaju nerazmjerno položaj nacionalnih institucija za ljudska prava.

Nacionalne institucije za ljudska prava trebale bi imati dostatne resurse da mogu rješavati ključna pitanja u području ljudskih prava i učinkovito obavljati svoje funkcije. To je važno općenito, ali i kako bi one dodatno proširile znanje i iskustvo u pitanjima kao što je Povelja. Nacionalne institucije za ljudska prava moraju imati i mogućnosti za informiranje opće javnosti i ranjivih skupina o svojim ovlastima i funkcijama.

Dodjela resursa nacionalnim institucijama za ljudska prava ujedno bi trebala omogućiti suradnju s ostalim institucijama koje imaju nadležnost za pitanja ljudskih prava na nacionalnoj razini, osiguravanje koordinacije i uspostavljanje odnosa s UN-om, Vijećem Europe i drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama, uključujući institucije EU-a.

PETNAESTO MIŠLJENJE AGENCIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti osiguravanju toga da se za svaku izričitu ovlast i dodatnu zadaću nacionalne institucije za ljudska prava dodijele dostatni resursi da bi se one mogle izvršiti učinkovito, a da se pritom ne ugrožava postojeći rad.

EU i njegove države članice moraju se isto tako pobrinuti da dodatne ovlasti i zadaće ne utječu na učinkovitost nacionalne institucije za ljudska prava nerazmjernim blokiranjem kapaciteta ili usmjeravanjem strateških odabira.

Države članice EU-a trebale bi se savjetovati s nacionalnim institucijama za ljudska prava o svakoj zakonodavnoj inicijativi ili inicijativi za donošenje politike koja ima utjecaj na te institucije te na njihove ovlasti i proračune.

Nacionalne institucije za ljudska prava u skladu s Pariškim načelima i međunarodnim standardima imaju važnu ulogu u suradnji s UN-om. Isto je tako ključna suradnja s regionalnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava i ostalim regionalnim i nacionalnim mehanizmima, među ostalim, s nacionalnim institucijama za ljudska prava u drugim zemljama koje su nadležne u područjima zaštite ili promicanja ljudskih prava te s drugim tijelima koja imaju nadležnost za pitanja ljudskih prava u istoj zemlji.

Metodologija

Informacije su prikupljene korištenjem primarnih i sekundarnih resursa (kvalitativnih i kvantitativnih).

Osoblje Agencije za temeljna prava podatke je prikupilo provedbom upitnika u nacionalnim institucijama za ljudska prava i razgovora s tim institucijama u tadašnjih 28 država članica EU-a te u dvije zemlje kandidatkinje obuhvaćene ovlastima te agencije – Sjevernoj Makedoniji i Srbiji. To je izvršeno u razdoblju od travnja do rujna 2019. Na upitnike su odgovarale nacionalne institucije za ljudska prava ili, u slučaju država članica u kojima nema takve institucije, ekvivalentne institucije koje su članice Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava te su s njima obavljani razgovori. Ukupno 34 nacionalne institucije za ljudska prava primile su upitnik FRA-e, a njih 33 dostavilo je odgovore, iako su neke nacionalne institucije za ljudska prava odlučile ne odgovoriti na pitanja iz svih odjeljaka upitnika. U istom je razdoblju provedeno dodatno uredsko istraživanje. Nacionalne institucije za ljudska prava i nacionalni časnici za vezu provjerili su u siječnju 2020. podatke iz nacrtu izvješća.

Agencija za temeljna prava dobila je korisne povratne informacije o analizi prvih podataka i ključnim nalazima od savjetodavnog odbora za izvješće, koji je uključivao predstavnike Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava, Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava, Equineta, Vijeća Europe, Europske komisije, UN-ova Ureda visokog povjerenika za ljudska prava, Ureda za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u, savjetodavnog povjerenstva FRA-ine platforme za temeljna prava te dva neovisna stručnjaka.

TABLICA OVLASTI NACIONALNIH INSTITUCIJA ZA LJUDSKA PRAVA (ILI NAJBЛИŽE EKVIVALENTNE INSTITUCIJE) (*) UKLJUČENIH U FRA-ino ISTRAŽIVANJE

Nacionalna institucija za ljudska prava	Ovlasti									
	Promicanje i zaštita ljudskih prava	Institucije pučkog pravobranitelja s ovlastima za nepravilnosti u postupanju	Nacionalni mehanizmi za sprečavanje na temelju OPCAT-a	Nacionalni mehanizmi za nadzor na temelju CRPD-a	Tijela za jednakost s ovlašću za pitanja jednakog postupanja	Nadziranje prisilnog vraćanja (Direktiva EU-a o vraćanju)	Izvršavanje o trgovini ljudima (Direktiva EU-a)	Zaštita prava na slobodu kretanja i mobilnost u EU-u	Ostale ovlasti	Broj ovlasti za svaku instituciju
Nacionalne institucije za ljudska prava prema ovlastima	33	15	18	23	15	8	2	4	12	
Austrijski odbor pučkih pravobranitelja	✓	✓	✓	✓				✓		5
Međusavezni centar za jednake mogućnosti i borbu protiv rasizma i diskriminacije (Unia) (Belgija)	✓			✓	✓			✓	✓	5
Pučki pravobranitelj Republike Bugarske	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
Komisija za zaštitu od diskriminacije (Bugarska)	✓				✓					2
Institucije pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj	✓	✓	✓		✓				✓	5
Povjerenik za provođenje i zaštitu ljudskih prava (Cipar)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Javni pravobranitelj (Češka)		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	7
Danski institut za ljudska prava	✓		✓ (**)	✓	✓					4
Državni odvjetnik (Estonija)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6
Centar za ljudska prava (Finska)	✓		✓ (**)	✓						3
Pučki pravobranitelj (Finska)	✓	✓	✓	✓						4
Nacionalna savjetodavna komisija za ljudska prava (Francuska)	✓			✓			✓		✓	4
Njemački institut za ljudska prava	✓			✓					✓	3
Grčka nacionalna komisija za ljudska prava	✓								✓	2
Ured povjerenika za temeljna prava (Mađarska)	✓	✓	✓		✓				✓	5
Irska komisija za ljudska prava i jednakost	✓			✓	✓			✓	✓	5
Nacionalni kolegij za zaštitu prava pritvorenih osoba ili osoba lišenih slobode (Italija)	✓		✓	✓		✓				4
Ured institucije pučkog pravobranitelja Republike Latvije	✓	✓		✓	✓	✓			✓	6
Ured pučkog pravobranitelja pri Seimasu (Litva)	✓	✓	✓							3
Savjetodavna komisija za ljudska prava u Luksemburgu	✓			✓			✓			3
Nizozemski institut za ljudska prava	✓			✓	✓					3
Povjerenik za ljudska prava (Poljska)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Portugalske institucije pučkog pravobranitelja	✓	✓	✓	✓ (**)						4
Rumunjski institut za ljudska prava	✓									1
Pučki pravobranitelj (Rumunjska)	✓		✓							2
Slovački nacionalni centar za ljudska prava	✓				✓					2
Pučki pravobranitelj za ljudska prava Republike Slovenije	✓	✓	✓							3
Institucije pučkog pravobranitelja u Španjolskoj	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5
Pučki pravobranitelj za jednakost (Švedska)	✓				✓					2
Pučki pravobranitelj Republike Sjeverne Makedonije	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6
Zaštitnik građana Republike Srbije	✓	✓	✓							3
Komisija za jednakost i ljudska prava (Ujedinjena Kraljevina)	✓			✓	✓					3
Komisija za ljudska prava Sjeverne Irske	✓			✓						2
Škotska komisija za ljudska prava	✓		✓	✓						3

▲
 (*) prvotno izrađena u siječnju 2020., redovito se ažurira, vidjeti Prilog III. **Ovlasti nacionalnih institucija za ljudska prava**; (**) djelomično uključena; (***) na temelju općih ovlasti.



Cjelovito izvješće o snažnim i učinkovitim nacionalnim institucijama za ljudska prava pronaći ćete na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>

Vidjeti i: FRA (2010.), **7 National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU**, Luxembourg, Ured za publikacije



PROMICANJE I ZAŠTITA VAŠIH TEMELJNIH PRAVA DILJEM EU-a

Nacionalne institucije za ljudska prava ključan su dio sustava za zaštitu ljudskih prava na razini pojedine zemlje. Time što senzibiliziraju, pružaju savjete, nadziru tijela i pozivaju ih na odgovornost, te institucije imaju središnju ulogu u hvatanju u koštac s velikim izazovima današnjice u području ljudskih prava, čime se nastoji pronaći rješenje za trajne probleme kao što su diskriminacija i nejednakost, ali i novije probleme, kao što je utjecaj umjetne inteligencije i pandemije bolesti COVID-19 na ljudska prava.

Nalazi FRA-e upućuju na to da nacionalne institucije za ljudska prava, da bi iskoristile svoje mogućnosti, moraju imati jasne ovlasti, biti neovisne, raspolagati odgovarajućim resursima, a u sastavu njihovih članstava treba se odražavati raznolikost naših društava. Te institucije ujedno su dužne poštovati Pariška načela o neovisnosti i učinkovitosti nacionalnih institucija za ljudska prava, koja su prihvatili Ujedinjeni narodi.



FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija
T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Ured za publikacije
Europske unije