

# MOČNE IN UČINKOVITE NACIONALNE INSTITUCIJE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

## IZZIVI, OBETAVNE PRAKSE IN PRILOŽNOSTI

—  
**POVZETEK**

**1**

Kaj so nacionalne institucije za človekove pravice

**2**

Ozaveščenost o nacionalnih institucijah za človekove pravice v EU

**4**

Ključne ugotovitve in mnenja agencije FRA



© Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2021

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za vsako uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, ki ni zaščiten z avtorskimi pravicami Agenciji Evropske unije za temeljne pravice, je treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov pravic.

Niti Agencija Evropske unije za temeljne pravice niti katera koli oseba, ki deluje v imenu Agencije Evropske unije za temeljne pravice, ni odgovorna za uporabo naslednjih informacij.

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2021

Print ISBN 978-92-9461-066-9 doi:10.2811/95549 TK-01-20-631-SL-C

PDF ISBN 978-92-9461-040-9 doi:10.2811/097453 TK-01-20-631-SL-N

Fotografija:

Naslovna stran: © FRA

Stran 3: © AdobeStock – photo 5000

Stran 8: © AdobeStock – konoplizkaya

Stran 13: © AdobeStock – Guillaume Le Bloas

Nacionalne institucije za človekove pravice (NHRI) so ključnega pomena za varstvo človekovih pravic na državni ravni. Z ozaveščanjem, svetovanjem, spremljanjem in zagotavljanjem odgovornosti oblasti imajo osrednjo vlogo pri premagovanju velikih sodobnih izzivov na področju človekovih pravic, saj rešujejo zakoreninjene probleme, kot sta diskriminacija in neenakost, ter novejša težava, kot so posledice umetne inteligence ter pandemije covid-19 za človekove pravice.

Poročilo, objavljeno deset let po prvi poglobljeni študiji Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA) o nacionalnih institucijah za človekove pravice, obravnava tovrstne organe v EU, pa tudi v Severni Makedoniji, Srbiji in Združenem kraljestvu. V njem so proučene pomembne spremembe, izzivi za njihovo učinkovitost in načini za povečanje njihovega vpliva. Navedene so tudi obetavne prakse in možnosti za širše delovanje, kot je podpora nacionalnih institucij za človekove pravice pri spremljanju pravne države in skladnosti z Listino EU o temeljnih pravicah.

Ugotovitve agencije FRA potrjujejo, da nacionalne institucije za človekove pravice za uresničitev svojega potenciala potrebujejo jasen mandat, neodvisnost, ustrezna sredstva in člansko sestavo, v kateri se odraža raznolikost naših družb. Poleg tega morajo izpolnjevati pariška načela OZN o neodvisnosti in učinkovitosti nacionalnih institucij za človekove pravice.

## Pariška načela

Pariška načela so temeljni dokument, ki zagotavlja mednarodno podlago za nacionalne institucije za človekove pravice. V njih so opredeljeni minimalni standardi za nacionalne institucije za človekove pravice in mednarodna merila za pridobitev akreditacije. Pariška načela so bila sprejeta z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov (ZN) 48/134 z dne 20. decembra 1993.

Celoten dokument je dostopen na naslednji povezavi: **Načela o statusu nacionalnih institucij (pariška načela)**.

## KAJ SO NACIONALNE INSTITUCIJE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Nacionalne institucije za človekove pravice so neodvisne organizacije, ki so jih ustanovile države za spodbujanje in varstvo človekovih pravic na državni ravni. Organizirane so na različne načine, na primer kot komisije za človekove pravice ali institucije varuha človekovih pravic, in pogosto izvajajo več mandatov. Na primer, polovica nacionalnih institucij za človekove pravice, zajetih v tem poročilu, ima obenem vlogo varuha človekovih pravic, šestnajst pa jih je polno ali delno pooblaščenih za uveljavljanje načela enakosti. Ne glede na njihovo dejansko sestavo in pristojnosti so ključne za spodbujanje človekovih pravic na državni ravni.

Nacionalne institucije za človekove pravice delujejo v okviru mednarodnega prava na področju človekovih pravic, kar krepi njihovo vlogo in učinek, in morajo izpolnjevati minimalne mednarodne standarde, ki jih določajo pariška načela. Ta načela jim zagotavljajo okvir za neodvisnost in učinkovitost pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic. Agenda Združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030, še posebej cilj trajnostnega razvoja 16 o močnih institucijah, vključuje kazalnik za nacionalne institucije za človekove pravice v skladu s pariškimi načeli (kazalnik 16.A.1).

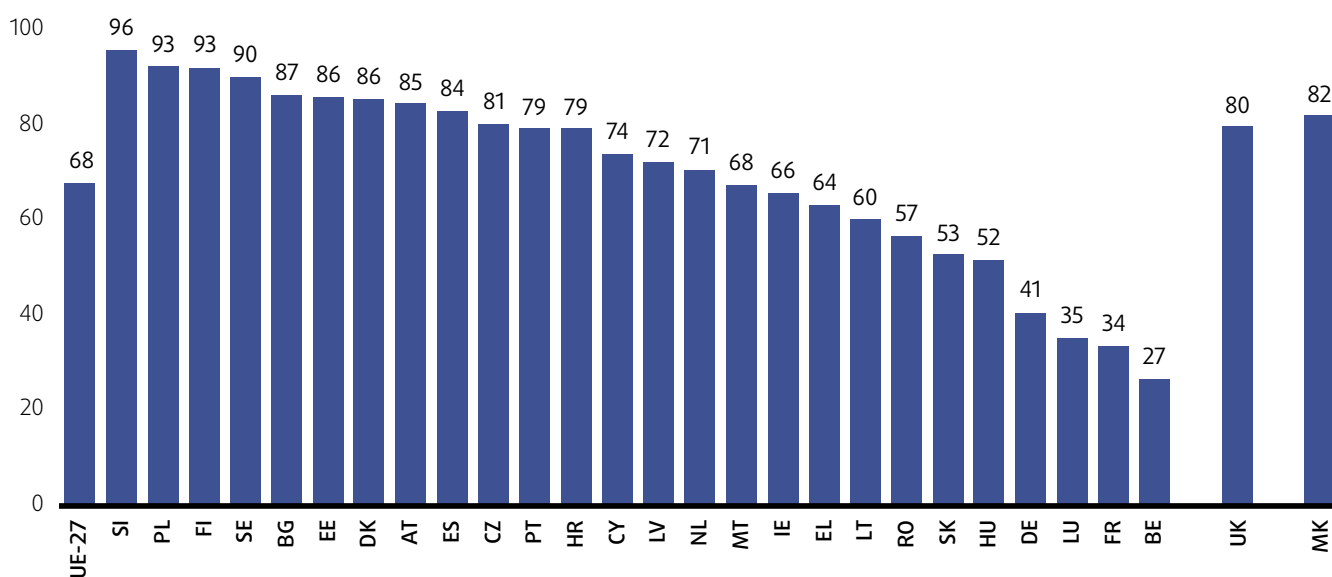
## OZAVEŠČENOST O NACIONALNIH INSTITUCIJAH ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V EU

Glede na **raziskavo agencije FRA o temeljnih pravicah**<sup>(\*)</sup> iz leta 2019, ki zajema 27 držav članic EU, Severno Makedonijo in Združeno kraljestvo, je skupno 68 % ljudi slišalo za nacionalno institucijo za človekove pravice v svoji državi. Vendar se ozaveščenost o nacionalnih institucijah za človekove pravice med državami precej razlikuje, od 96 % v Sloveniji do 27 % v Belgiji (glej sliko 1). V povprečju je v skupini mladih, starih 16 do 29 let, 60 % ali manj oseb, ki poznajo nacionalno institucijo za človekove pravice v svoji državi, v primerjavi s starejšimi, ki jih je 68 % ali več. Težko gibalno ovirane osebe (kot so invalidi) so 58-odstotno ali manj pogosto ozaveščene kot tiste brez gibalnih oviranosti (70 %). Razlik med moškimi in ženskami glede ozaveščenosti o nacionalni instituciji za človekove pravice ni.

Nacionalne institucije za človekove pravice imajo naslednje značilnosti:

- ★ so posebni neodvisni organi, ustanovljeni na podlagi nacionalnega prava, in običajno poročajo nacionalnemu parlamentu,
- ★ so institucije s širokim mandatom za širjenje ozaveščenosti, usposabljanje ter varovanje človekovih pravic s spremljanjem ter obravnavanjem, preiskovanjem in poročanjem o posameznih pritožbah,
- ★ so nacionalni organi, ki svetujejo v zvezi s spoštovanjem človekovih pravic in ga spremljajo,
- ★ so institucije, ki pridobijo akreditacijo po mednarodnem postopku medsebojnega strokovnega pregleda, s katerim se ugotavlja, ali izpolnjujejo pariška načela v celoti (status A) ali deloma (status B),
- ★ so organizacije z mandatom za spremljanje in poročanje o stanju človekovih pravic v svoji državi na državni in mednarodni ravni,
- ★ so organi, upravičeni do udeležbe v Svetu za človekove pravice in v drugih mednarodnih mehanizmih za človekove pravice.

**SLIKA1: POZNAVANJE ZADEVNIH NACIONALNIH INSTITUCIJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE PO DRŽAVAH (%)<sup>a,b,c,d,e</sup>**



Vir: agencija FRA, raziskava o temeljnih pravicah 2019 (zbiranje podatkov v sodelovanju s Statističnim uradom Nizozemske (NL), državnim centrom za tehnologije in informatiko (LU) in Statističnim uradom Republike Avstrije (AT))

▲ Opombe:

- a Odgovori vseh anketirancev, ki so izpolnili del vprašalnika, ki se nanaša na ozaveščenost o pravicah in odgovornosti (n = 26 045).
- b V Italiji ni bila opredeljena nobena organizacija, ki bi ustrezala nacionalni instituciji za človekove pravice.
- c V primeru držav z dvema institucijama je bila za raziskavo izbrana tista, ki je bolj znana.
- d Manj kot 1 % vprašanih je izbralo odgovor „raje ne odgovorim“, odgovor „ne vem“ pa največ 2 % vprašanih v nekaterih državah članicah.
- e Vprašanje: „Ali ste že slišali za naslednjo institucijo? Zapišite, kaj vam najprej pride na misel. [IME (AKREDITIRANE) NACIONALNE INSTITUCIJE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE].“

(\*) Agencija FRA (2020), *Kaj temeljne pravice pomenijo ljudem v EU? – raziskava o temeljnih pravicah*, Luxembourg, Urad za publikacije.

## O pandemiji covid-19

**Finska** nacionalna institucija za človekove pravice se je hitro odzvala na ukrepe v zvezi s covidom-19, saj je vzpostavila spletno stran, na kateri so pojasnjene spremembe v zakonodaji in njihov učinek na izvajanje človekovih in temeljnih pravic.\*

**Poljska** nacionalna institucija za človekove pravice je na svojem spletišču oblikovala ciljno stran, kjer so zbrane vse dejavnosti nacionalnih institucij za človekove pravice v zvezi s pandemijo in spremljanjem odziva vlade na covid-19.\*\*

Nacionalna institucija za človekove pravice v **Luksemburgu** je poslala odprto pismo predsedniku vlade. V njem je pozdravila dnevna prizadevanja vlade za zaščito celotnega prebivalstva v tem težkem obdobju ter opozorila na svojo nalogo, da

spremlja razvoj dogodkov in zagotavlja, da temeljne pravice in svoboščine niso omejene bolj, kot je potrebno in sorazmerno glede na razmere. Hkrati je opozorila, da „človekove pravice predstavljajo jasen in nepogrešljiv okvir, znotraj katerega vlada zagotavlja pravično ravnotežje med varstvom javnega zdravja ter spoštovanjem temeljnih pravic in osebnih svoboščin“\*\*\*

\* Finska, Center za človekove pravice (2020), covid-19.

\*\* Poljska, Komisar za človekove pravice (2020), Koronavirus in epidemija na Poljskem.

\*\*\* Luksemburg, CCDH, Odprto pismo predsednika CCDH predsedniku vlade. Za več informacij o vplivu pandemije covid-19 na temeljne pravice ljudi glej **biltene agencije FRA v zvezi s koronavirusom**.



## Ključne ugotovitve in mnenja agencije FRA

---

- ★ **Zadostne pristojnosti:** Nacionalne institucije za človekove pravice imajo pogosto širok mandat. Zajemajo številna področja prava EU, na katerih se uporablja Listina EU o temeljnih pravicah. To vključuje spremljanje temeljnih pravic, obravnavanje pritožb, preiskovanje kršitev pravic, svetovanje oblikovalcem politik ter povezovanje z drugimi organi za pravice na nacionalni in mednarodni ravni. Države članice, tako vlade kot parlamenti, bi se morale, da bi povečale svoj učinek, uradno posvetovati z nacionalnimi institucijami za človekove pravice, upoštevati njihova priporočila in odgovarjati na njihove specifične poizvedbe.
- ★ **Okrepljena vloga na ravni EU:** EU vztrajno vključuje temeljne pravice v pravo in financiranje EU ter bi lahko pri spremljanju izvajanja zavez na področju temeljnih pravic v skladu s pravom EU, vključno s pravno zavezujočo Listino EU o temeljnih pravicah, še bolj vplivala na nacionalne institucije za človekove pravice. Prav tako bi lahko z njimi redno sodelovala pri vprašanih v zvezi s temeljnimi pravicami, kot sta pravna država ali uporaba Listine.
- ★ **Skladnost s pariškimi načeli Združenih narodov:** Šestnajst nacionalnih institucij za človekove pravice v EU je zdaj v celoti skladnih z vodilnimi načeli Združenih narodov, kar je več od devetih leta 2010, ko je agencija FRA objavila prvi pregled nacionalnih institucij za človekove pravice. V šestih drugih državah so nacionalne institucije za človekove pravice neskladne, preostalih pet držav pa ustanavlja nacionalne institucije za človekove pravice, ki si prizadevajo za akreditacijo in skladnost. Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) poleg tega podpira, krepi in povezuje nacionalne institucije za človekove pravice. Vse države članice bi se morale opreti na to podporo in zagotoviti, da so njihove nacionalne institucije za človekove pravice v celoti skladne z načeli Združenih narodov.
- ★ **Varstvo in neodvisnost:** Skoraj polovica voditeljev nacionalnih institucij za človekove pravice ima pravno varstvo pred kazensko in civilno odgovornostjo. Trinajst nacionalnih institucij za človekove pravice je poročalo, da se je njihovo osebje soočilo z grožnjami in nadlegovanjem na delovnem mestu. Države članice morajo zaščititi nacionalne institucije za človekove pravice, njihove člane in osebje, vključno z zakonodajo, ter zagotoviti popolno neodvisnost nacionalnih institucij za človekove pravice pri delu.
- ★ **Raznolikost:** Sodelovanje z različnimi akterji v družbi lahko pripomore k večji ozaveščenosti o pravicah in poveča učinkovitost nacionalnih institucij za človekove pravice. To vključuje tudi vzpostavitev tesnejših vezi s civilno družbo ter regijami in mesti.
- ★ **Zadostni viri:** Številne nacionalne institucije za človekove pravice še vedno nimajo dovolj zaposlenih glede na veliko število njihovih mandatov. Države članice bi zato morale nacionalne institucije za človekove pravice opremiti s potrebnimi finančnimi in človeškimi viri, da bodo lahko učinkovito opravljale svoje naloge.

V obdobju desetih let, odkar je agencija FRA objavila svoje prvo poročilo o nacionalnih institucijah za človekove pravice, se je število institucij, ki so v skladu s pariškimi načeli, povečalo z devet na šestnajst v sedanjih 27 državah članicah EU. V dodatnih šestih državah članicah nacionalne institucije za človekove pravice niso popolnoma v skladu z načeli. Tako so nacionalne institucije za človekove pravice prisotne v vseh državah članicah, razen v petih: na Češkem, v Estoniji, Italiji, na Malti in v Romuniji. Tudi teh pet držav si prizadeva za akreditacijo institucij in njihovo skladnost s pariškimi načeli.

Pomemben napredek od objave poročila agencije FRA o institucijah leta 2010 je ustanovitev Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Ta mreža nacionalne institucije za človekove pravice podpira, krepi in povezuje, svetuje glede ustanovitve in akreditacije, spodbuja izmenjavo izkušenj in povečanje zmogljivosti, solidarnost ter skupno vključevanje v mehanizme EU in druge mehanizme.

EU ni nikoli zakonsko urejala vprašanj v zvezi z nacionalnimi institucijami za človekove pravice. Vendar je v Uredbi (EU) št. 235/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta financiranja za demokracijo in človekove pravice po svetu priznala njihovo ključno vlogo, tako da se je izrecno zavezala podpiri nacionalnih institucij za človekove pravice v državah nečlanicah EU. Poleg tega so pariška načela omenjena v ustanovnem dokumentu agencije FRA, **Uredbi (ES) št. 168/2007**. Predlog pregledane uredbe o skupnih določbah za programe financiranja EU vključuje izrecno in operativno navzočnost organov za temeljne pravice pri izvajanju prava EU.<sup>(2)</sup> Nacionalne institucije za človekove pravice so pogosto omenjene v razpravah o mehanizmih EU za pravno državo. Nacionalne institucije za človekove pravice bi se lahko bolj vključevale v strategije in okvire EU v povezavi z vprašanji, kot je izvajanje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ali poročanje o pravni državi. Močne, učinkovite in neodvisne nacionalne institucije za človekove pravice v vseh državah članicah EU so pogoj za uresničitev njihovega celotnega potenciala na ravni EU.

## S PARIŠKIMI NAČELI SKLADNE NACIONALNE INSTITUCIJE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE S STATUSOM A V VSEH DRŽAVAH ČLANICAH EU

Vse države članice EU so se zavezale, da bodo ustanovile nacionalne institucije za človekove pravice. Zaradi njihovega horizontalnega mandata na vseh področjih človekovih pravic je pomembno, da so nacionalne institucije za človekove pravice bolj pripravljene na uveljavljanje temeljnih pravic znotraj ožjega področja uporabe prava EU.

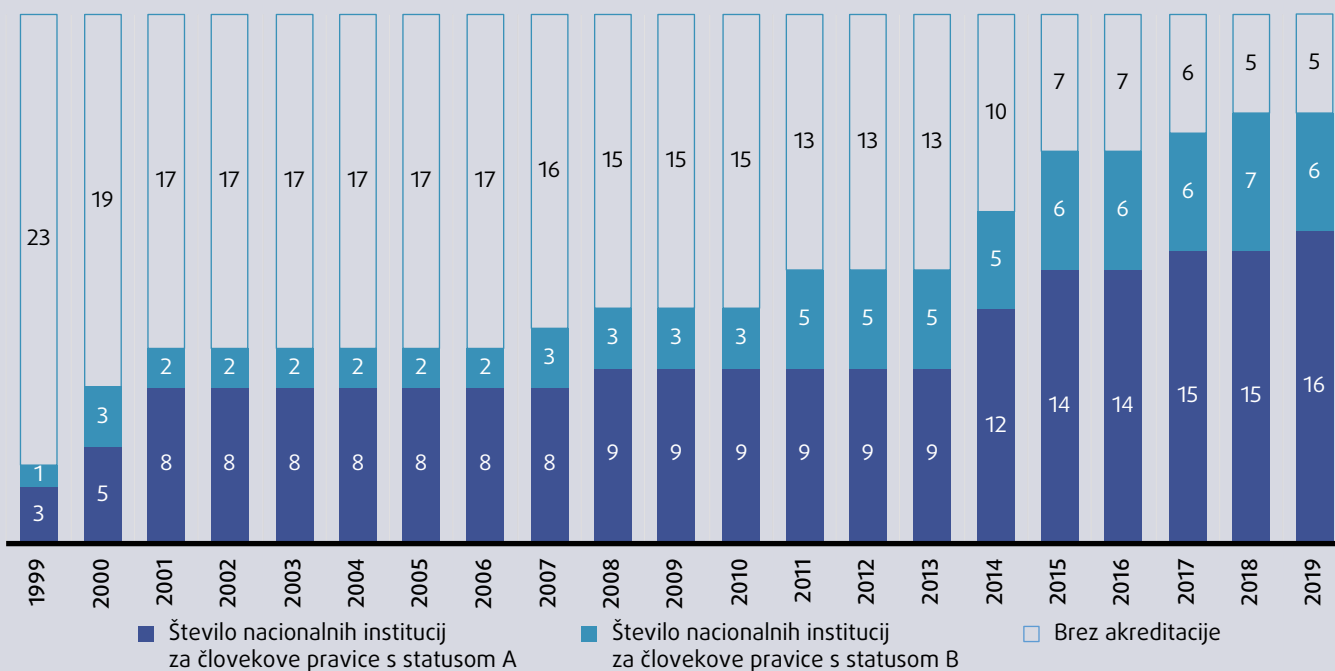


### MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 1

Podobno kot v svojem mnenju iz poročila o nacionalnih institucijah za človekove pravice iz leta 2010 agencija FRA meni, da bi vse države članice EU morale imeti neodvisne, učinkovite in vplivne nacionalne institucije za človekove pravice v skladu s pariškimi načeli, da bi učinkoviteje uveljavljale in promovirale človekove in temeljne pravice.

<sup>(2)</sup> Evropska komisija (2018), **Predlog uredbe o skupnih določbah o [določenih skladih EU]**, COM(2018) 375 final, Bruselj, 29. maj 2018.

**SLIKA2: ŠTEVILO EVROPSKIH DRŽAV Z NACIONALNIMI INSTITUCIJAMI ZA ČLOVEKOVE PRAVICE S STATUSOM A IN B**



Vir: agencija FRA, 2020 (teoretična raziskava na podlagi podatkov o akreditiranih članstvih v mreži ENNHRI in zvezi GANHRI)

## MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 2

Države članice, v katerih so vzpostavljene nacionalne institucije za človekove pravice, bi si morale prizadevati za izboljšanje njihove učinkovitosti, neodvisnosti in vpliva v skladu s priporočili odbora za akreditacijo pri Svetovni zvezi nacionalnih institucij za človekove pravice (zveza GANHRI). Države članice, ki ustanavljajo nacionalne institucije za človekove pravice, bi za zagotavljanje njihove skladnosti s pariškimi načeli morale slediti splošnim ugotovitvam odbora za akreditacijo pri zvezi GANHRI. V zvezi s tem se lahko države članice oprejo na tehnično pomoč, ki jo zagotavljajo mreža ENNHRI, medvladne organizacije in Urad visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR).

Čprav le pet držav članic EU nima nobene nacionalne institucije za človekove pravice, kar enajst od 27 držav članic EU junija 2020 še vedno ni imelo nacionalne institucije za človekove pravice, ki bi bila v skladu s pariškimi načeli in imela status A.

▲ Opomba: obravnava samo 27 držav članic EU; „Brez akreditacije“ označuje število držav članic EU brez akreditirane nacionalne institucije za človekove pravice.



## OKREPLJENA VLOGA NACIONALNIH INSTITUCIJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE NA RAVNI EU – NEODVISNO SPREMLJANJE TEMELJNIH PRAVIC V DRŽAVAH ČLANICAH

Zaradi zahteve v okviru prava EU, da se ustanovijo ali imenujejo organi za enakost, so številne države nacionalnim institucijam za človekove pravice dodelile tudi vlogo organa za enakost. Naknadno priporočilo Evropske komisije je spodbudilo države članice EU, naj okrepijo neodvisnost in učinkovitost organov za enakost, da bodo lahko bolje izvajali svoje naloge, kot so neodvisna pomoč žrtvam diskriminacije, spodbujanje enakosti, izvajanje neodvisnih raziskav ter objava neodvisnih poročil in priporočil (**Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 o standardih za organe za enakost – Priporočilo 1.2**).

Svet Evropske unije je v sklepih o Listini, sprejetih septembra 2019, poudaril, da je „vloga [neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice, organov za enakost in drugih mehanizmov za človekove pravice] pri varstvu in promoviranju temeljnih pravic ter zagotavljanju ravnania, skladnega z Listino, [...] odločilnega pomena“. Pozval je k sodelovanju s temi mehanizmi in k zagotavljanju podpore pri njihovih nalogah, vključno z uresničevanjem in promoviranjem Listine.

Nacionalne institucije za človekove pravice so s svojim širokim mandatom na področju človekovih pravic pomembne na številnih področjih prava EU, na katerih se Listina uporablja. To zajema ključna vprašanja v okviru prava EU (kot so azil in migracije, varstvo podatkov in kazensko pravosodje), v zvezi s katerimi bi nacionalne institucije za človekove pravice lahko okrepile nadzor nad izvajanjem Listine v državah članicah. Institucije bi lahko tudi razvile sodelovanje in podporo za akterje v organih, ki sodelujejo pri izvrševanju Listine – vlade, uprave, zakonodajalci, sodniki in drugi delavci v pravni stroki, organi kazenskega pregona, organizacije civilne družbe in zagovorniki pravic – z namenom boljše uporabe in poznavanja Listine.



### MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 3

EU bi se lahko bolj opirala na nacionalne institucije za človekove pravice, saj imajo ključno vlogo pri uveljavljanju temeljnih pravic, vključno z zagotavljanjem neodvisnega in učinkovitega spremljanja temeljnih pravic v državah članicah EU. V zvezi s tem bi morala EU vzpostaviti tesnejše in rednejše odnose s posameznimi nacionalnimi institucijami in še posebej z mrežo ENNHRI. Z nacionalnimi institucijami za človekove pravice v skladu s pariškimi načeli in mrežo ENNHRI bi lahko vzpostavila kvalificirano interakcijo. Da bi nacionalne institucije in mreža ENNHRI lahko učinkovito sodelovale, jim je treba dati na voljo tudi ustrezne človeške vire in finančna sredstva.

Pri tem je treba v skladu s pariškimi načeli zagotoviti, da ne bosta ogroženi njihova neodvisnost in učinkovitost. Nacionalne institucije za človekove pravice ne nadomeščajo držav pri izvajanju njihove dolžnosti, da uveljavljajo temeljne pravice, vendar lahko zagotavljajo neodvisno svetovanje in priporočila za posamezne države ter kot neodvisni nadzorni mehanizem pomagajo državam pri izpolnjevanju njihovih zavez o temeljnih pravicah.

Opomba:  
E&W, Anglija in Wales; NI,  
Severna Irsko; SCT, Škotska.

SLIKA 3: INSTITUCIJE Z MANDATOM ORGANA ZA ENAKOST V SKLADU S PRAVOM EU

Status A	Avstrija	Belgija	Bolgarija – Komisija	Bolgarija – varuh	Hrvaška	Ciper	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francija	Nemčija	Grčija	Madžarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugalska	Romunija – inštitut	Romunija – varuh	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – SCT	Združeno kraljestvo – NI	Severna Makedonija	Srbija	
Institucija brez akreditacije																																			
0 – Prispevek (ni samo organ za enakost)	0			0				0	0					0		n / a				0															
Organ za enakost																																			

Vir: agencija FRA, 2020 (na podlagi 33 odgovorov na vprašalnice, ki so bili poslani 34 nacionalnim institucijam za človekove pravice, in teoretične raziskave agencije FRA)

## MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 4

Institucije EU bi lahko vzpostavile rednejšo izmenjavo izkušenj z nacionalnimi institucijami za človekove pravice, na primer v okviru Sveta Evropske unije, njegovih delovnih skupin za temeljne pravice ali drugih delovnih skupin.

Redna izmenjava obetavnih praks in izzivov v zvezi z nacionalnimi institucijami za človekove pravice bi lahko omogočila vzajemno učenje o najboljših načinih za krepitev njihove učinkovitosti, neodvisnosti in vpliva, da bi jih lahko čim bolj uporabili v okviru EU.

Poleg tega bi lahko vzpostavili izmenjavo izkušenj z Evropsko komisijo o vprašanjih, kot je spremljanje izvajanja Listine EU o temeljnih pravicah in pravne države.

Raziskava agencije FRA kaže, da trenutno samo štiri od 33 nacionalnih institucij za človekove pravice, obravnavanih v tem poročilu, uporablja Listino sistematično, medtem ko druge navajajo, da je še ne uporabljajo v celoti. Kljub temu institucije menijo, da se v njihovih pravnih in političnih sistemih uporaba Listine na splošno povečuje. Na vprašanje, ali se je vloga Listine pri delu nacionalnih institucij za človekove pravice v zadnjih desetih letih, odkar je Listina pravno zavezujoča, povečala, je šestnajst od vseh institucij, ki so odgovorile na to vprašanje, odgovorilo pritrdilno, trinajst pa jih ni zaznalo večjega pomena Listine pri njihovem delu. Osemnajst nacionalnih institucij meni, da Listine ne uporabljajo pogosto zaradi njenega omejenega področja uporabe. Skoraj toliko (16) jih je navedlo, da Listine ne uporabljajo pogosto, ker ne razumejo dodane vrednosti Listine v primerjavi z mednarodnimi instrumenti, kot je Evropska konvencija o človekovih pravicah, ali državnimi pravnimi viri (13). Zdi se torej, da večina institucij Listine ne uporablja, ker menijo, da je prezapletena za uporabo, pri čemer so samo štiri institucije navedle, da Listine niso bolj uporabljale zaradi svojega omejenega mandata.



Glede na raziskavo agencije FRA se zaradi svoje nacionalne naravnosti in sodelovanja z OZN razmeroma malo nacionalnih institucij za človekove pravice vključi v neposredno izmenjavo in sodelovanje z institucijami EU. Kljub temu pa je bila vloga mreže ENNHRI ključnega pomena za izboljšanje sodelovanja nacionalnih institucij za človekove pravice v regionalnih politikah in postopkih, tudi na ravni EU. Poleg tega mreža ENNHRI omogoča, da nacionalne institucije za človekove pravice lahko izrazijo skupna stališča v celotni regiji, med drugim z objavljanjem regionalnih poročil in priporočil, s katerimi lahko prispevajo k pripravi zakonodaje in oblikovanju politik. Na splošno bi se lahko sodelovanje med nacionalnimi institucijami za človekove pravice in EU znatno okrepilo – tako v postopkih EU kot pri vključevanju držav članic v postopke EU.

Pomemben primer je potencial za razvoj nacionalnih organov za spremljanje državnih programov, financiranih s sredstvi EU. V okviru sedanjih skladov EU iz programskega obdobja 2014–2020 zakonodaja EU določa, da morajo države članice za pridobitev sredstev EU (na primer za razvoj regij, kohezijo in socialne zadeve) izpolnjevati določene pogoje (*ex ante* pogojevanje), vključno s sposobnostjo izvajanja zakonodaje in politik EU za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti spolov ter Konvencije ZN o pravicah invalidov. V zvezi s spremljanjem izvajanja pravo EU predvideva tudi možnost vključitve državnih organov z mandatom za zagotavljanje enakosti v ustrezne nadzorne odbore na državni ravni. Vendar je glede na raziskavo agencije FRA zelo malo nacionalnih institucij za človekove pravice, ki so hkrati organi za enakost, vključenih v nadzorne odbore za programe, ki se financirajo s sredstvi EU.

## MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 5

EU bi morala nacionalnim institucijam za človekove pravice in mreži ENNHRI še naprej zagotavljati sredstva, s katerimi bi nadalje podpirala njihov učinkovit prispevek k izvajanju temeljnih pravic in pravni državi v Evropi. Evropska komisija bi lahko obravnavala več možnosti za financiranje, da bi nacionalnim institucijam za človekove pravice pomagala razviti strokovno znanje in izkušnje v zvezi z uporabo Listine na državni ravni. S tem bi jim lahko omogočila, da državam članicam pomagajo pri uporabi Listine, med drugim pri oblikovanju zakonodaje in politik ter uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

Opomba:  
E&W, Anglija in Wales; NI,  
Severna Irska; SCT, Škotska.

SLIKA 4: AKREDITACIJA NACIONALNIH INSTITUCIJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE IN DODATNI MANDATI V SKLADU S POGODBAMI OZN

Status A	Avstrija	Belgija	Bolgarija – komisija	Bolgarija – varuh	Hrvaška	Ciper	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francija	Nemčija	Grčija	Madžarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugalska	Romunija – inštitut	Romunija – varuh	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – NI	Severna Makedonija	Srbija			
Institucija brez akreditacije																																					
0 – Prispevek (ni samo organ za enakost)																																					
Odbor za odpravo rasne diskriminacije (člen 14 – telo)																																					
MOPPM (državni preventivni mehanizem)								0		0																											
Odbor za pravice invalidov (nacionalni mehanizem za spremljanje)	0									0													0			0		0									

Vir: agencija FRA, 2020 (na podlagi 33 odgovorov na vprašalnike, ki so bili poslani 34 nacionalnim institucijam za človekove pravice, teoretične raziskave agencije FRA in povratnih informacij nacionalnih institucij za človekove pravice)

V naslednjem programskem obdobju 2021–2027 bo s sedanjim predlogom Komisije o pregledu (t. i.) uredbe o skupnih določbah za sklade EU omogočena vključitev državnih organov, pristojnih za spodbujanje temeljnih pravic. Možnost, da organi, kot so nacionalne institucije za človekove pravice, sodelujejo v programih, financiranih s sredstvi EU, pomeni priložnost za izboljšanje izvajanja temeljnih pravic v EU in krepitev vloge institucij ter povečanje njihovega učinka na terenu. To je tudi priložnost za boljšo vključitev mednarodnih standardov na področju človekovih pravic v pravo EU in postopke oblikovanja politik.

EU se lahko zgleduje tudi po praksi OZN, na podlagi katere se nacionalnim institucijam za človekove pravice, ki so skladne s pariškimi načeli, podeli poseben status v smislu njihove udeležbe in prispevka v številnih organih, mehanizmih in postopkih, vključno s Svetom za človekove pravice in organi za spremljanje pogodb. Take priložnosti imajo v OZN velik vpliv, saj med drugim vključujejo prispevek k ocenam držav, postopkom spremljanja, razvoju standardov in pritožbenim postopkom.

## VPLIVNE IN VARNE INSTITUCIJE

Da bi lahko nacionalne institucije za človekove pravice pomembno vplivale na človekove pravice, je ključno, da so zmožne svetovati oblikovalcem politik in zakonodajalcem. Glede na raziskavo agencije FRA (glej

**odstavek o metodologiji**) institucije, obravnavane v tem poročilu, v svojih letnih in tematskih poročilih opozarjajo na pomembne dogodke in na možnosti za sodelovanje z vlada in parlamenti, tudi med pandemijo covid-19. Čeprav nacionalne institucije za človekove pravice letna poročila običajno predložijo parlamentom, jih ti pogosto ne obravnavajo v parlamentarni razpravi, zato sta njihova prepoznavnost in učinek omejena. Take razprave so obvezne le v nekaterih državah.

Nacionalne institucije za človekove pravice potrebujejo zadostne pristojnosti za doseganje učinkov. Obsežne pristojnosti, kot je možnost zahtevati, da ministri vlade odgovorijo na določene zahteve, se morda sicer redko uporabljajo, vendar že njihov obstoj zagotavlja ustrezno avtoriteto nacionalnih institucij. Raziskava za namene tega poročila kaže, da vse institucije objavljajo informacije in podatke o svojih dejavnostih, s čimer zagotavljajo koristne podatke, ki se lahko uporabijo tako za zunanje ocenjevanje kot za samoocenjevanje. Vključeno je lahko število poročil ali drugih javnih posegov, ki so jih pripravile institucije, število sprejetih priporočil ali število nadzornih misij.

*Opomba:  
E&W, Anglija in Wales;  
NI, Severna Irska; SCT,  
Škotska.*

**SLIKA 5: SVETOVANJE NACIONALNIH INSTITUCIJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE VLADAM**

Status A	Avstrija	Belgija	Bolgarija – komisija	Bolgarija – varuh	Hrvaška	Ciper	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francija	Nemčija	Grčija	Madžarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugalska	Romunija – inštitut	Romunija – varuh	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – NI	Severna Makedonija	Srbija		
Institucija brez akreditacije																																				
Izrecna obveznost																																				
Izrecna možnost																																				
Izrecna možnost / v praksi																																				

Vir: agencija FRA, 2020 (na podlagi 33 odgovorov na vprašalnike, ki so bili poslani 34 nacionalnim institucijam za človekove pravice)

## MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 6

Da bi povečale bazo razpoložljivih analiz in dokazov za preverjanje skladnosti z Listino pri prenosu ali izvajanju zakonodaje EU, bi morale države članice razmisliti o povabilu nacionalnim institucijam za človekove pravice, naj prispevajo k ustreznim postopkom, na primer v povezavi s preverjanjem združljivosti in ocenami učinka.

Da bi institucije še naprej učinkovito delovale, potrebujejo trdno pravno podlago, ki omogoča njihovo ustanovitev in delovanje ter zagotavlja njihovo neodvisnost. V skladu s pariškimi načeli bi morala pravna podlaga vsake nacionalne institucije za človekove pravice določati njeno neodvisnost, obstoj, sestavo, mandate in, še posebej, pristojnosti. Čeprav je raziskava za namene tega poročila pokazala, da je v državah članicah EU pravna podlaga za nacionalne institucije za človekove pravice, ki jo z zakonom sprejme parlament, na splošno precej trdna, je le štirinajst institucij zaščitenih tudi z ustavnimi določbami.

V povezavi s pravno podlago nacionalne institucije za človekove pravice potrebujejo dovolj širok mandat, da se z njim zajamejo vse zadevne človekove in temeljne pravice. Mandat bi moral v skladu s pariškimi načeli temeljiti na mednarodnih instrumentih, katerih pogodbenica članica je država (Pristojnosti in odgovornosti, odstavek 3(b)). Da bi poudarili vlogo institucij v zvezi s spodbujanjem in spremljanjem temeljnih pravic na ravni EU, bi lahko v dokumentih, ki zagotavljajo podlago za delo institucij, izrecno navedli Listino in pravo EU. Raziskava agencije FRA kaže, da se Listina ne uporablja kot ključni standard pri ustanovitvi institucij – razen predloga zakona na Švedskem se dokumenti, ki zagotavljajo pravno podlago za institucije v EU, ne sklicujejo na Listino.

Glede na raziskavo agencije FRA ima velika večina od 33 institucij, obravnavanih v tem poročilu, mandat za dejavnosti v zvezi s spremljanjem. 28 od teh institucij izvaja te dejavnosti, na primer preglede enot za pridržanje oseb. Za trinajst od teh institucij te naloge pomenijo izrecno obveznost, za osem izrecno možnost, sedem od njih pa te naloge opravlja samo na podlagi ustaljene prakse.

Opombe: E&W, Anglija in Wales; NI, Severna Irsko; SCT, Škotska. (\*) V okviru krovne sestave finske nacionalne institucije za človekove pravice ima parlamentarni varuh človekovih pravic pravno podlago v ustavi, medtem ko je bil center za človekove pravice ustanovljen z zakonom.



## MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 7

Za okrepitev vpliva nacionalnih institucij za človekove pravice bi lahko države članice EU take institucije povabile, naj pripravijo priporočila o učinkih predlagane zakonodaje in politik na človekove pravice, da bi se izboljšala skladnost s temeljnimi pravicami, tudi ob razglasitvi izrednih razmer, kot se je nedavno zgodilo med pandemijo covid-19. Poleg tega bi lahko parlamenti svoj odnos z institucijami uradno opredelili in s tem zagotovili, da se poročila, ki jih institucije predložijo parlamentom, ustrezno predstavijo in obravnavajo v razpravi.

Države članice EU bi lahko zagotovile sistematično spremljanje in javno poročanje o naknadnih ukrepih in izvajanju priporočil institucij. Med drugim bi lahko poročale o tem, katera priporočila še niso bila obravnavana in v kateri fazi se nahajajo, pa tudi o tem, katera so bila izrecno zavržena ali na katera se pristojni nacionalni organi niso odzvali.

V primeru neodzivnosti na priporočila bi lahko vzpostavili učinkovite uradne postopke, po katerih bi lahko institucije ta priporočila predložile v obravnavo parlamentu.

SLIKA 6: VRSTA PRAVNE PODLAGE GLEDE NA DRŽAVO IN INSTITUCIJO – USTAVA ALI REDNA ZAKONODAJA

Status A	Avstrija	Belgija	Bolgarija – komisija	Bolgarija – varuh	Hrvaška	Ciper	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francija	Nemčija	Gričija	Madžarska	Irsko	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugalska	Romunija – inštitut	Romunija – varuh	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – NI	Severna Makedonija	Srbija	
Ustava										(*)																									
Zakon										(*)																									

Vir: agencija FRA, 2020 (na podlagi 33 odgovorov na vprašalnike, ki so bili poslani 34 nacionalnim institucijam za človekove pravice, in teoretične raziskave agencije FRA)

## MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 8

Ob ustanovitvi novih ali krepitvi obstoječih nacionalnih institucij za človekove pravice bi lahko države članice EU njihovo neodvisnost in učinkovitost zagotovile s trdno pravno podlago, ki bi bila v najboljšem primeru zavarovana z ustavno določbo. Pred spremembo pravne podlage so potrebni učinkoviti posvetovalni postopki, v katerih mora imeti pomembno vlogo tudi sama institucija.

Poleg širokega mandata za vsa področja človekovih pravic, ki vsebujejo jasen sklic na mednarodno pravo o človekovih pravicah (vključno s pogodbami in razlagami ustreznih nadzornih mehanizmov), bi se lahko njihova pravna podlaga ali drug ustrezen dokument skliceval tudi na pravo EU, Listino in sodno prakso Sodišča Evropske Unije. To bo pripomoglo h krepitvi povezav s temeljnimi pravicami EU.

Podobno je 29 od vseh institucij sposobnih preiskovati sistematične kršitve človekovih pravic in predlagati pravna sredstva. Od teh jih dvanajst to delo opravlja kot izrecno obveznost, deset kot izrecno možnost, sedem pa samo na podlagi ustaljene prakse. Poleg tega je 27 institucij pristojnih za preiskavo domnevnih sistematičnih kršitev človekovih pravic na lastno pobudo, kot izrecno obveznost (10), kot možnost (10) ali v praksi (7).

Večina institucij je pristojnih, da preiskujejo preiskavo posameznih pritožb o kršitvah človekovih pravic in predlagajo pravna sredstva, čeprav je ta delež manjši, saj zajema le 23 institucij (dvajset jih delo opravlja kot izrecno obveznost).

Raziskava za namene tega poročila kaže, da vse nacionalne institucije za človekove pravice v določenem obsegu spremljajo in ocenjujejo napredek vlad pri izvajanju njihovih priporočil, saj več institucij objavlja podatke in informacije o tem, kako ustrezni organi sprejemajo njihova priporočila.

Nazadnje je treba pri ocenjevanju institucij poleg njihove skladnosti z uradnimi vidiki pariških načel obravnavati njihovo dejansko delo in učinek. Raziskava agencije FRA kaže, da institucije svoj učinek na stanje človekovih pravic merijo tako, da upoštevajo najpomembnejša vprašanja v zvezi s človekovimi pravicami v družbi. Ta vprašanja se lahko nanašajo na vidike človekovih pravic v pravni državi, migracije in vključevanje, okoljske in tehnološke spremembe, enakost in kazniva dejanja iz sovražstva ali na vpliv globalnih pandemij na temeljne pravice.

Opomba:

E&W, Anglija in Wales; NI, Severna Irsko; SCT, Škotska.

## MNENJE AGENCIJE FRA ŠT. 9

Države članice EU bi morale nacionalnim institucijam za človekove pravice zagotoviti zadostna sredstva za opravljanje rednih ocen učinka in učinkovitosti svojega dela, vključno z zunanji ocenami, kadar je to potrebno. Rezultati ocen bi morali biti javno dostopni.

SLIKA 7: PRISTOJNOST NACIONALNIH INSTITUCIJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE ZA PREISKOVANJE POSAMEZNIH PRITOŽB O KRŠITVAH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Status A	Države članice EU																																			
	Avstrija	Belgija	Bolgarija – komisija	Bolgarija – varuh	Hrvaška	Ciper	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francija	Nemčija	Grčija	Madžarska	Irsko	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugalska	Romunija – inštitut	Romunija – varuh	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – NI	Severna Makedonija	Srbija		
Institucija brez akreditacije																																				
Izrecna obveznost																																				
Izrecna možnost																																				
V praksi																																				
Brez možnosti																																				

Vir: agencija FRA, 2020 (na podlagi 33 odgovorov na vprašalnice, ki so bili poslani 34 nacionalnim institucijam za človekove pravice)

## NEODVISNE NACIONALNE INSTITUCIJE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Za neodvisnost institucij so ključnega pomena postopki izbire in imenovanja članov v njihove organe odločanja. Pregled akreditacij, ki ga je opravil odbor za akreditacijo, je pokazal, da so na tem področju potrebna dodatna prizadevanja, tudi s strani držav članic EU. Prav tako bi bilo treba upoštevati postopke odpuščanja.<sup>(3)</sup>

Raziskava za namene tega poročila je pokazala, da je za zagotavljanje preglednosti in verodostojnosti treba izboljšati postopke imenovanja članov v organe odločanja nacionalnih institucij za človekove pravice. Kljub velikim razlikam med vrstami organizacij in praks med državami članicami je mogoče opredeliti splošne ugotovitve, ki so pomembne za vse. Iz splošnih ugotovitev odbora za akreditacijo in tega poročila je razvidno, da je med drugim treba zagotoviti pregleden in odprt postopek imenovanja ali razmisliti o drugih načinih za krepitev neodvisnosti nacionalne institucije za človekove pravice. Neodvisnost institucij bi se okrepila, če bi kandidate preveril neodvisni strokovni odbor, ki bi v skladu z zakonskimi zahtevami zagotavljal preglednost in izbiro na podlagi dosežkov. Pri izboru kandidatov bi bilo koristno tudi sodelovanje parlamenta, na primer s posvetovalnimi predstavami.



### MNENJE AGENCIJE FRA 10

V skladu s pariškimi načeli in glede na splošne ugotovitve odbora za akreditacijo agencija FRA meni, da bi države članice EU morale izboljšati postopke izbora in imenovanja (vodilnih) članov nacionalnih institucij za človekove pravice tako, da bi zagotovile večjo preglednost postopkov in njihovo odprtost za najširši nabor kandidatov. V teh postopkih bi lahko sodelovali neodvisni strokovni odbori in parlamenti.

<sup>(3)</sup> Glej zveza GANHRI (2018), **Splošne ugotovitve odbora za akreditacijo**, 2.1.



## MNENJE AGENCIJE FRA 11

Kot poudarja Svet Evropske Unije, bi morale države članice EU zagotoviti varno in spodbudno okolje za delovanje nacionalnih institucij za človekove pravice in civilne družbe, da bi tako preprečile grožnje in nadlegovanje, s katerimi se srečujejo. Da bi institucije in njihovo vodstvo ter osebje zaščitili pred grožnjami in drugimi oblikami pritiska, ki so povezani s njihovim delom na področju spremljanja in varstva človekovih pravic, morajo EU in države članice v tesnem sodelovanju z institucijami vzpostaviti zaščitne ukrepe, vključno z zakonodajo.

Institucije, njihovi člani in osebje morajo biti zaščiteni pred nadlegovanjem, napadi ali drugimi oblikami zastraševanja zaradi dejavnosti, ki jih izvajajo v okviru svojega mandata. Države članice EU morajo vsa taka dejanja ustrezno prednostno obravnavati.

Druga pomembna institucionalna zahteva, s katero bi se okrepili neodvisnost nacionalnih institucij za človekove pravice in njihova zaščita pred nekaterimi oblikami groženj, je varstvo pred kazensko in civilno odgovornostjo za dejanja, izvršena med opravljanjem njihovih nalog (funkcionalna imuniteta). Če institucije niso na ta način zaščitene pred zunanjimi vplivi, jim lahko bojazen pred sodnimi postopki prepreči opravljanje njihovih nalog. Raziskava za namene tega poročila kaže, da je taka imuniteta zagotovljena vodstvu v le 16 od 33 institucij, zajetih s to raziskavo, v štirih državah članicah pa ima imuniteto tudi upravni odbor. V drugih državah, kot je Hrvaška, imuniteto poleg varuha človekovih pravic uživa tudi njegov namestnik. Le dve državi članici zagotavljata zaščito pred tako odgovornostjo za zaposlene.

Nacionalne institucije za človekove pravice se srečujejo tudi z različnimi drugimi oblikami groženj, vključno z grožnjami vodstvu in zaposlenim, kar znatno škoduje njihovemu delu. Komisar Sveta Evrope je poročal o primerih groženj institucijam, tudi v državah članicah EU. Grožnje vključujejo zmanjšanje proračuna ter posege v postopke izbire in imenovanja<sup>(4)</sup>, zato je pomembno ustvariti močan sistem za preprečevanje groženj. Poleg tega je OZN priznala pomen nacionalnih institucij za človekove pravice pri preprečevanju povračilnih ukrepov zoper organizacije civilne družbe.<sup>(5)</sup> Generalni

sekretar Združenih narodov je na Generalni skupščini nedavno poudaril, da morajo države sprejeti ukrepe za preprečevanje pritiska na nacionalne institucije za človekove pravice.<sup>(6)</sup>

Svet Evropske Unije je „poudaril potrebo po zagotavljanju varnosti in spodbudnega okolja za neodvisne institucije za človekove pravice, organe za enakost in druge mehanizme za človekove pravice“.<sup>(7)</sup>

Raziskava za namene tega poročila kaže, da glavni izzivi pri zagotavljanju varnega in spodbudnega okolja za nacionalne institucije za človekove pravice zajemajo primere nadlegovanja ali groženj ter napade na njihovo osebje, vodstvo in prostore. Trinajst institucij je poročalo, da so se njihovi zaposleni in prostovoljci v zadnjih 12 mesecih soočali z grožnjami in nadlegovanjem zaradi svojega dela, večinoma prek spleta. Druga oblika grožnje je čezmerno negativen pogovor o človekovih pravicah, o čemer poroča tretjina institucij.

(4) Svet Evrope, komisar za človekove pravice (2018), **pariška načela po 25 letih: nacionalne institucije za človekove pravice potrebujemo bolj kot kadar koli prej**, 18. december.

(5) Svet za človekove pravice OZN (2019), **A/HRC/RES/42/28**, 1. oktober.

(6) Generalna skupščina Združenih narodov (2019), **A/74/226**, 25. julij; Generalna skupščina Združenih narodov (2020), **A/RES/74/156**, 23. januar.

(7) Svet Evropske unije (2019), **Sklepi Sveta o Listini o temeljnih pravicah po 10 letih veljavnosti: stanje in nadaljnje delo**, str. 11.



## INSTITUCIJE, KI ODRAŽAJO RAZNOLIKOST V SPODBUDNEM OKOLJU ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Pluralistična zastopanost družbe v nacionalnih institucijah za človekove pravice in na njihovih posvetovalnih forumih je ena od zahtev, določenih v pariških načelih, ki je tesno povezana z njihovo neodvisnostjo. To je ključnega pomena, da lahko institucije delujejo učinkovito in da so sposobne vplivati na stanje človekovih pravic na terenu. Vsaka institucija bi morala odražati širšo družbeno sestavo in se tudi pri svojem načinu delovanja povezati s širšo skupnostjo, tako da bi sodelovala s civilno družbo in tistimi organizacijami, ki bi jih sicer morda prezrli ali preslišali. V pariških načelih je določeno, da se člani institucij „imenujejo po postopku, ki vključuje vsa potrebna jamstva za zagotavljanje pluralistične zastopanosti družbenih sil (civilne družbe), ki sodelujejo pri varstvu in promoviranju človekovih pravic“. Sodelovanje s civilno družbo je prav tako pomemben del pariških načel.

V okviru EU pluralizem odraža spoštovanje kulturnih, verskih in jezikovnih raznolikosti, kot je zapisano v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (člen 22) in Pogodbi o Evropski uniji (člen 2). Poleg tega Pogodba določa (člen 10(3)), da se morajo odločitve sprejemati kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani. V tem smislu se torej zdi koristno, da se pri nadzoru človekovih pravic pri izvajanju prava EU dosledno upošteva družbeni pluralizem.

Raziskava za namene tega poročila kaže, da si petnajst institucij prizadeva za zagotavljanje pluralizma prek sestave svojih kolegialnih organov za odločanje – nacionalne institucije za človekove pravice v obliki komisiji. Poleg tega raziskava agencije FRA kaže, da je ravnovesje v institucijah med ženskami in moškimi tako med osebjem kot na vodilnih položajih boljše kot pred desetimi leti.



### MNENJE AGENCIJE FRA 12

V skladu s pariškimi načeli naj bi države članice EU zagotavljale, da se v sestavi in članstvu nacionalnih institucij za človekove pravice odraža družbena raznolikost. To se lahko doseže s sestavo kolegialnih organov odločanja, posvetovalnih organov in osebja. Institucije morajo biti sposobne rednega in konstruktivnega sodelovanja s civilno družbo. Za njihovo verodostojnost in učinkovitost je bistveno, da odražajo pluralizem v družbi, vključno z marginaliziranimi skupinami.

Opomba:  
E&W, Anglija in Wales; NI,  
Severna Irsko; SCT, Škotska.

SLIKA 8: PRISTOPI INSTITUCIJ K ZAGOTAVLJANJU PLURALIZMA

Status A	Avstrija	Belgija	Bolgarija – komisija	Bolgarija – varuh	Hrvaška	Ciper	Češka	Danska	Estonija	Finska	Francija	Nemčija	Gričija	Madžarska	Irsko	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugaliska	Romunija – inštitut	Romunija – varuh	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – E&W	Združeno kraljestvo – NI	Severna Makedonija	Srbija		
Institucija brez akreditacije																																				
Organ za pluralizem v okviru institucije																																				
Posvetovalni organi s širokim področjem																																				
Posvetovalni organi z ozkim področjem																																				

Vir: agencija FRA, 2020 (na podlagi 33 odgovorov na vprašalnike, ki so bili poslani 34 nacionalnim institucijam za človekove pravice, in teoretične raziskave agencije FRA)

## MNENJE AGENCIJE FRA 13

Države članice EU bi morale razmisliti o krepitvi podpore sodelovanju nacionalnih institucij za človekove pravice z mesti in regijami ter zagotoviti sredstva za ta namen. Tako sodelovanje bi okrepilo človekove pravice na lokalni ravni in povečalo ozaveščenost o pravicah. Cilj trajnostnega razvoja 16.10 („zagotoviti dostop javnosti do informacij in varovati temelje svobode v skladu z notranjo zakonodajo in mednarodnimi sporazumi“) bi se lahko bolj upošteval pri povečanju izmenjave nacionalnih institucij za človekove pravice z različnimi ravnmi oblasti, vključno v mestih in regijah.

Vse institucije, zajete v tem poročilu, sodelujejo z organizacijami civilne družbe. Skoraj polovica institucij je k temu zavezana, tretjini je to izrecno omogočeno, petina pa jih to izvaja kot del ustaljene prakse. Institucije tesno sodelujejo s civilno družbo na naslednjih področjih: 31 na področju ozaveščanja in izobraževanja ter usposabljanja o človekovih pravicah, 23 na skupnih projektih in tri na drugih področjih. Uporabljajo različne oblike komunikacije in sodelovanja s civilno družbo. Institucije še naprej le redko pripravljajo razpise za zbiranje predlogov in financiranje za organizacije civilne družbe.

Kot dodatek k raziskavi za namene tega poročila je agencija FRA s civilno družbo opravila posvetovanje o njenem sodelovanju z nacionalnimi institucijami za človekove pravice. Rezultati posvetovanja kažejo, da je sodelovanje sicer zadovoljivo, vendar bi lahko vključevalo več različnih tematskih področjih, lahko bi bilo formalizirano in razširjeno na vsa področja delovanja institucij, kot je navedeno tudi v priporočilih odbora za akreditacijo.

V raziskavi agencije FRA so omenjene tudi druge oblike vključevanja. Skoraj polovica zajetih institucij sodeluje s pristojnimi upravnimi organi v mestih in drugimi lokalnimi organi prek različnih oblik sodelovanja. Tri institucije so ustanovile urade v različnih delih države, da bi dosegle več nosilcev pravic ali okrepile ozaveščanje o pravicah. Mestne oblasti so izkoristile strokovno znanje institucij na področju pravic, kar je pozitivno vplivalo na dobro upravljanje in vključevanje nosilcev pravic v postopke oblikovanja politik. To vključuje področja pravic, kot so dostop do pravnega varstva, pravica do obveščeniosti, svoboda veroizpovedi, vesti in izražanja mnenja, svoboda obveščanja in svoboda govora, obravnavanje in preprečevanje diskriminacije prek ciljno usmerjenega izobraževanja o človekovih pravicah za javne uslužbenke, možnost dostopa do storitev in oblikovanje prostora za raznolikost.

Opomba:

EW, Anglija in Wales; NI, Severna Irska; SCT, Škotska.

SLIKA 9: SODELOVANJE INSTITUCIJ Z ORGANIZACIJAMI CIVILNE DRUŽBE

Status A	Avstrija	Belgija	Bolgarija – komisija	Bolgarija – varuh	Hrvaška	Čiper	Česka	Danska	Estonija	Finska	Francija	Nemčija	Grcija	Madžarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksemburg	Malta	Nizozemska	Pojlska	Portugalska	Romunija – inštitut	Romunija – varuh	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	Združeno kraljestvo – EW	Združeno kraljestvo – EW	Združeno kraljestvo – NI	Severna Makedonija	Srbija		
Izrecna obveznost																																				
Izrecna možnost																																				
Izrecna možnost / v praksi																																				

Vir: agencija FRA, 2020 (na podlagi 33 odgovorov na vprašalnike, ki so bili poslani 34 nacionalnim institucijam za človekove pravice, in teoretične raziskave agencije FRA)

## USTREZNI VIRI ZA NACIONALNE INSTITUCIJE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Ustrezni finančni in človeški viri so ključnega pomena, da lahko nacionalne institucije neodvisno in učinkovito izvajajo različna pooblastila na področju človekovih pravic.

Raznolikost institucij (nekateri imajo tudi funkcijo varuha človekovih pravic ali organa za enakost) v državah članicah EU onemogoča primerjavo finančnih in človeških virov, ki jih imajo na voljo. Čeprav je raziskava agencija FRA pokazala, da so se proračuni institucij v EU med letoma 2010 in 2019 na splošno nekoliko povečali (večinoma zaradi dodatnih mandatov, inflacija ni upoštevana), se je kakšno leto in za nekatere institucije proračun znatno zmanjšal. Primerjava razpoložljivih podatkov o institucijah med letoma 2011 in 2019 razkriva, da se je na splošno povečalo število zaposlenih, pri čemer je treba upoštevati, da se je povečal tudi obseg dela.

Raziskava za namene tega poročila kaže, da imajo številne institucije še vedno zelo malo zaposlenih glede na obseg svojega mandata, ki lahko med drugim vključuje vlogo organa za enakost v skladu s pravom EU, državnega preventivnega mehanizma v okviru Opcijskega protokola OZN h Konvenciji proti mučenju (MOPPM) in državnega nadzornega mehanizma v okviru Konvencije ZN o pravicah invalidov.



### MNENJE AGENCIJE FRA 14

V skladu s pariškimi načeli in priporočili za specializirane organe, ki sta jih pripravila Svet Evrope in Evropska komisija, bi morale države članice EU nacionalnim institucijam za človekove pravice zagotoviti zadostna finančna sredstva in človeške vire, da bi bile operativno sposobne učinkovito in neodvisno izpolnjevati svoje mandate. V zvezi s tem bi lahko bila koristna pravočasna izmenjava med institucijami in oblikovalci politik, ki bi potekala v obliki posvetov pred določitvijo proračuna in ne bi vplivala na njihovo neodvisnost. Pri morebitnem zmanjšanju proračunskih sredstev za javne storitve se sredstva za nacionalne institucije za človekove pravice ne smejo nesorazmerno zmanjšati.

Institucije bi morale imeti zadostna sredstva, da lahko obravnavajo ključna vprašanja na področju človekovih pravic in učinkovito izvajajo svoje naloge. To je pomembno na splošno, pa tudi pri krepitvi njihovega strokovnega znanja o področjih, kot je Listina. Institucije morajo tudi imeti zmogljivosti za ozaveščanje o svojem mandatu in nalogah v širši javnosti ter ranljivih skupinah.

Poleg tega bi morali viri institucijam omogočati sodelovanje z drugimi institucijami, ki so pristojne za človekove pravice na državni ravni, da se zagotovi usklajenost in sodelovanje z OZN, Svetom Evrope ter drugimi mednarodnimi in regionalnimi organizacijami, vključno z institucijami EU.

## MNENJE AGENCIJE FRA 15

Posebno pozornost bi bilo treba nameniti zagotavljanju, da se z vsakim izrecnim mandatom in dodatno nalogo instituciji namenijo zadostna sredstva, ki ji omogočajo učinkovito izvajanje novih zadolžitvev, ne da bi to negativno vplivalo na opravljanje obstoječega dela.

EU in njene države članice morajo prav tako poskrbeti, da dodatni mandati in naloge ne vplivajo na učinkovitost institucij, na primer tako, da bi morale institucije za njihovo izvajanje nameniti nesorazmeren delež zmogljivosti ali sprejeti strateške odločitve.

Države članice EU bi se morale z institucijami posvetovati o vseh zakonodajnih ali političnih pobudah, ki vplivajo nanje, tudi na njihove mandate in proračune.

Institucije imajo v skladu s pariškimi načeli in mednarodnimi standardi pomembno vlogo pri sodelovanju z OZN. Bistveno je tudi sodelovanje z regionalnimi mehanizmi za človekove pravice ter drugimi regionalnimi in državnimi mehanizmi, vključno z nacionalnimi institucijami za človekove pravice v drugih državah, ki so pristojne za varstvo in promoviranje človekovih pravic, pa tudi z drugimi organi s pristojnostmi na področju človekovih pravic znotraj iste države.

## Metodologija

Podatki so bili zbrani s pomočjo primarnih in sekundarnih virov (kvalitativnih in kvantitativnih).

Osebe agencije FRA je podatke zbiralo prek vprašalnikov in razgovorov v nacionalnih institucijah za človekove pravice v tedanjih 28 državah članicah EU in v dveh državah pristopnicah, ki spadata v pristojnost agencije FRA, in sicer v Severni Makedoniji in Srbiji. Zbiranje podatkov je potekalo med aprilom in septembrom 2019. Na podlagi vprašalnikov in v okviru razgovorov so odgovarjale nacionalne institucije za človekove pravice ali enakovredne institucije s članstvom v mreži ENNHRI. Skupno je vprašalnik agencije FRA prejelo 34 nacionalnih institucij za človekove pravice. Odgovorilo jih je 33, vendar nekatere niso odgovorile na vse dele vprašalnika. V istem obdobju je bila opravljena dodatna teoretična raziskava. Nacionalne institucije za človekove pravice in nacionalni uradniki za zvezo so januarja 2020 preverili podatke iz osnutka poročila.

Agencija FRA je prejela koristne povratne informacije o izhodiščni podatkovni analizi in ključnih ugotovitvah, ki jih je predložil svetovalni odbor za poročilo, sestavljen iz predstavnikov mreže ENNHRI, zveze GANHRI, mreže Equinet, Sveta Evrope, Evropske komisije, Urada OZN za človekove pravice, OVSE-ODIHR, svetovalnega odbora platforme agencije FRA za temeljne pravice in dveh neodvisnih strokovnjakov.

## SEZNAM MANDATOV NACIONALNIH INSTITUCIJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE (ALI NAJBOLJ PODOBNIH ENAKOVREDNIH INSTITUCIJ) (\*)

Nacionalna institucija za človekove pravice	Mandati									
	Promoviranje in varstvo človekovih pravic	Institucije varuha človekovih pravic z mandatom za obravnavo nepravilnosti	Državni preventivni mehanizmi v okviru MOPPM	Državni nadzorni mehanizmi v okviru Konvencije o pravicah invalidov	Organi za enakost z mandatom za enako obravnavo	Spremljanje prisilnih vrnitev (direktiva EU o vračanju)	Poročanje o trgovini z ljudmi (direktiva EU)	Varstvo svobode gibanja in pravic v zvezi z mobilnostjo v EU	Drugi mandati	Število mandatov na institucijo
Število institucij glede na mandat	33	15	18	23	15	8	2	4	12	
Avstrijski varuh človekovih pravic	✓	✓	✓	✓					✓	5
Zvezni center za enake možnosti in boj proti rasizmu ter diskriminaciji (Unija, Belgija)	✓			✓	✓			✓	✓	5
Varuh človekovih pravic Republike Bolgarije	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
Komisija za zaščito pred diskriminacijo (Bolgarija)	✓				✓					2
Institucije varuha človekovih pravic Republike Hrvaške	✓	✓	✓		✓				✓	5
Komisar za upravo in varstvo človekovih pravic (Ciper)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Varuh človekovih pravic (Češka)		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	7
Danski inštitut za človekove pravice	✓		✓ (**)	✓	✓					4
Pravosodni kancler (Estonija)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6
Center za človekove pravice (Finska)	✓		✓ (**)	✓						3
Parlamentarni varuh človekovih pravic (Finska)	✓	✓	✓	✓						4
Nacionalna posvetovalna komisija za človekove pravice (Francija)	✓			✓			✓		✓	4
Nemški inštitut za človekove pravice	✓			✓					✓	3
Grška nacionalna komisija za človekove pravice	✓								✓	2
Komisar za temeljne pravice (Madžarska)	✓	✓	✓		✓				✓	5
Irska komisija za človekove pravice in enakost	✓			✓	✓			✓	✓	5
Nacionalni varuh pravic pridržanih oseb in oseb, ki jim je bila odvzeta prostost (Italija)	✓		✓	✓		✓				4
Institucije varuha človekovih pravic Republike Latvije	✓	✓		✓	✓	✓			✓	6
Urad parlamentarnih varuhov človekovih pravic (Litva)	✓	✓	✓							3
Posvetovalna komisija za človekove pravice v Luksemburgu	✓			✓			✓			3
Nizozemski inštitut za človekove pravice	✓			✓	✓					3
Komisar za človekove pravice (Poljska)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Institucije varuha človekovih pravic na Portugalskem	✓	✓	✓	✓ (**)						4
Romunski inštitut za človekove pravice	✓									1
Varuh človekovih pravic (Romunija)	✓		✓							2
Slovaški nacionalni center za človekove pravice	✓				✓					2
Varuh človekovih pravic Republike Slovenije	✓	✓	✓							3
Institucije varuha človekovih pravic Španije	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5
Varuh za enakost (Švedska)	✓				✓					2
Varuh človekovih pravic Severne Makedonije	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6
Varuh človekovih pravic Srbije	✓	✓	✓							3
Komisija za enakost in človekove pravice (Združeno kraljestvo)	✓			✓	✓					3
Severnoirska komisija za človekove pravice	✓			✓						2
Škotska komisija za človekove pravice	✓		✓	✓						3

(\*) Prvotno sestavljen januarja 2020 se redno posodablja, glej spletno **Prilogo III mandatov nacionalnih institucij za človekove pravice**; (\*\*) deloma vključen; (\*\*\*) v okviru splošnega mandata.



Celotno poročilo o močnih in učinkovitih nacionalnih institucijah za človekove pravice je dostopno na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>.

Glej tudi: FRA (2010), **National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU**, Luksemburg, Urad za publikacije.



## SPODBUJANJE IN VARSTVO VAŠIH TEMELJNIH PRAVIC V EU

Nacionalne institucije za človekove pravice (NHRI) so ključnega pomena za varstvo človekovih pravic na državni ravni. Z ozaveščanjem, svetovanjem, spremljanjem in zahtevanjem odgovornosti od oblasti imajo osrednjo vlogo pri premagovanju velikih sodobnih izzivov na področju človekovih pravic, saj rešujejo zakoreninjene težave, kot sta diskriminacija in neenakost, ter novejša težava, kot so posledice umetne inteligence ter pandemije nove koronavirusne bolezni za človekove pravice.

V ugotovitvah agencije FRA je poudarjeno, da nacionalne institucije za človekove pravice za uresničitev svojega potenciala potrebujejo jasen mandat, neodvisnost, ustrezna sredstva in člansko sestavo, v kateri se odraža raznolikost naših družb. Poleg tega morajo spoštovati pariška načela OZN o neodvisnosti in učinkovitosti nacionalnih institucij za človekove pravice.



FRA – AGENCIJA EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNE PRAVICE  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Dunaj – Avstrija  
T +43 158030-0 – F +43 158030-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Urad za publikacije  
Evropske unije