

Este documento ha sido traducido por la Biblioteca del Congreso de la República con fines meramente informativos para los usuarios de la institución.

Se trata de una traducción no oficial del texto en inglés publicado por Idea Internacional que no ha sido verificada por la institución.

Título del documento:

Inglés: *Effective human rights engagement for Parliamentary Bodies: A Toolkit*

Texto en inglés.

N° de páginas: 80, incluye tablas y figuras.
<https://www.idea.int/publications/catalogue/effective-human-rights-engagement-parliamentary-bodies-toolkit>

Fecha de publicación: 21 de setiembre del 2022

Español: *Compromiso efectivo de los órganos parlamentarios con los derechos humanos: Una Guía Práctica**

N° de páginas traducidas: 74

Institución: La misión de IDEA Internacional es apoyar la democracia sostenible a nivel mundial, objetivo que la institución espera lograr al producir y compartir conocimientos comparados sobre los diferentes aspectos de la democracia y al actuar como facilitador para el intercambio de ideas y experiencias sobre la democracia. Utiliza estos conocimientos para respaldar las iniciativas democráticas en diferentes regiones del mundo y

* Biblioteca del Congreso de la República (traducido por MPZ)

para abogar por la democracia en la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea.

IDEA Internacional está regida por su Consejo de Estados miembros; sus últimos estatutos, entraron en vigencia en noviembre de 2008. La membresía en IDEA Internacional está abierta a aquellos gobiernos que demuestren, por medio del ejemplo en su propia nación, su compromiso con el Estado de derecho, los derechos humanos, los principios básicos del pluralismo democrático y el fortalecimiento de la democracia. Perú es miembro de IDEA Internacional.

Derechos de autor:

Se permite copiar, distribuir y traducir las publicaciones de IDEA Internacional que se encuentran disponibles bajo la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0, según las condiciones de la licencia. Para el caso de las traducciones se debe reconocer adecuadamente al titular o titulares de los derechos de autor originales y al autor o autores. Además, deberá incluirse la siguiente declaración «Esta es una traducción no oficial de la obra original de [idioma] a [idioma]. La exactitud del texto traducido no ha sido verificada por IDEA Internacional».

COMPROMISO EFECTIVO DE LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS CON LOS DERECHOS HUMANOS

Guía práctica

Kirsten Roberts Lyer

© 2022 **International Institute for Democracy and Electoral Assistance**

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente representan las opiniones de IDEA Internacional, su Junta Directiva o los miembros de su Consejo.

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea, como parte del proyecto INTER PARES | Parlamentos en asociación: el proyecto global de la UE para fortalecer la capacidad de los parlamentos. Su contenido es responsabilidad exclusiva de IDEA Internacional y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.



Con excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-Compartir Igual 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y transmitir la publicación, así como de remezclarla y adaptarla, siempre que sea con fines no comerciales, que atribuya adecuadamente la publicación y que la distribuya bajo una licencia idéntica. Para más información, visite el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
SUECIA
Tel: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: info@idea.int
Página web: <https://www.idea.int>
Ilustración de portada: Foto de Markus Spiske en Unsplash
Diseño y maquetación: IDEA Internacional
Revisión: Prepress Ltd
DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2022.49>
ISBN: 978-91-7671-566-6 (PDF)

Agradecimientos

El autor agradece al equipo de INTER PARES la iniciativa de crear esta Guía Práctica, así como por su ayuda y apoyo en su elaboración. En particular, agradece a Jonathan Murphy y Laura Mancilla. Gracias, igualmente, a Ingrid Walker y Dominic Sowa por su compromiso y aportación a la finalización y el lanzamiento de la Guía Práctica. Gracias a la brillante Mariam Begadze, de la Universidad Europea, por su excelente apoyo a la investigación y sus perspicaces sugerencias.

Índice de contenidos

Agradecimientos.....	7
Introducción.....	7
Capítulo 1	
Sobre esta Guía Práctica.....	9
1.1. ¿Qué aspectos aborda esta Guía Práctica?.....	9
1.2. ¿A quién va dirigida esta Guía Práctica?.....	10
Capítulo 2	
Parlamento y derechos humanos.....	11
2.1. ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades de los parlamentos respecto a los derechos humanos?.....	11
2.2. ¿Qué normas internacionales existen sobre los parlamentos y los derechos humanos?..	13
2.3. ¿Cuáles son los posibles modelos de compromisos parlamentarios en cuanto a los derechos humanos?.....	15
Capítulo 3	
Funcionalidad de los órganos parlamentarios de derechos humanos.....	22
3.1. ¿Qué se necesita para que un órgano parlamentario de derechos humanos funcione correctamente?.....	22
3.2. ¿Quiénes deberían colaborar con los órganos parlamentarios de derechos humanos?....	31
Capítulo 4	
En la práctica: Los parlamentos como defensores de los derechos humanos.....	33
4.1. Fuentes de información sobre derechos humanos.....	33
4.2. Colaboración con organismos regionales e internacionales de derechos humanos.....	35
4.3. Apoyo para un entorno nacional saludable en materia de derechos humanos.....	41
4.4. Herramientas para hacer frente a posibles violaciones de los derechos humanos.....	48
Capítulo 5	
Conclusiones y recomendaciones.....	56
5.1. Recomendaciones para reforzar la labor de los parlamentos respecto a los derechos humanos.....	56
5.2. Los límites y desafíos del compromiso parlamentario con los derechos humanos.....	57
5.3. Conclusión.....	60
Referencias.....	61
Recursos para parlamentarios en materia de recursos humanos.....	71
Sobre el autor.....	72
Sobre IDEA Internacional.....	73

INTRODUCCIÓN

Los parlamentos desempeñan un papel importante y transformador en la creación de sociedades donde se respetan los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Por ello, la importancia de los parlamentos como actores de los derechos humanos es cada vez mayor. Las iniciativas de Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), el Consejo de Europa (CoE), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y otras instituciones ponen énfasis en la importancia de las competencias y funciones de los parlamentos para garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional.

El objetivo de esta *Guía* es ofrecer apoyo a los parlamentos que vienen trabajando, o pretenden trabajar, en temas de derechos humanos. Ha sido redactado con el fin de apoyar a los parlamentos asociados en el proyecto INTER PARES, pero esperamos que sea útil a todas las asambleas y para quienes trabajan con el Legislativo en el fomento de los derechos humanos. La *Guía* se ha elaborado a partir de la investigación sobre normas internacionales, recomendaciones y buenas prácticas en la labor parlamentaria en materia de derechos humanos en toda la UE.

La *Guía* analiza los mandatos y competencias de los órganos parlamentarios encargados de los derechos humanos, los factores que contribuyen a su funcionamiento eficaz y cómo estos órganos pueden llevar a la práctica su labor en temas de derechos humanos. En particular, la guía se centra en las comisiones especializadas en derechos humanos, que analizan las mejores prácticas en materias de derechos humanos, facilitando el desarrollo de conocimientos especializados, creando un enfoque centralizado y fomentando la integración.

Los parlamentos desempeñan un papel importante en la creación de sociedades donde se respetan los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Siendo conscientes de la carga laboral de los parlamentarios y su personal, y la posibilidad de que carezcan de experiencia o conocimientos previos en materia de derechos humanos, esta *Guía* está dirigida a los profesionales de los parlamentos y su estructura permite que la información sea de fácil acceso, habiéndose incluido material adicional pertinente en las notas.

La *Guía* promueve el concepto de compromiso parlamentario activo —no reactivo— con los derechos humanos. Es decir, los parlamentos deben vigilar, supervisar y analizar los derechos humanos en función de los acontecimientos que se produzcan en el país, en lugar de esperar a recibir proyectos de ley o dictámenes.

Capítulo 1

SOBRE ESTA GUÍA PRÁCTICA

1.1 ¿QUÉ ASPECTOS ABORDA ESTA GUÍA?

El objetivo de esta *Guía* es brindar herramientas basadas en evidencias y ejemplos, así como servir de fuente de inspiración e ideas para quienes trabajan en asuntos relacionados con los derechos humanos en los parlamentos asociados a INTER PARES, con el fin de ayudarlos a fortalecer sus propios procesos a corto, mediano y largo plazo. Esta *Guía* se centra, sobre todo, en órganos parlamentarios especializados, como las comisiones de derechos humanos.

La *Guía* brinda ejemplos de compromisos sustantivos en derechos humanos en relación con los procedimientos y los temas, y explica cómo los órganos parlamentarios de derechos humanos colaboran con diferentes actores nacionales e internacionales, así como los tipos de facultades con que suele dotarse a estos órganos y cómo se utilizan en la práctica.

Asimismo, la *Guía* expone los distintos modelos de compromiso que existen, centrándose principalmente en los de la UE.

Igualmente, se centra en los mecanismos propios de los parlamentos, y en particular de las comisiones parlamentarias de derechos humanos, es decir, las comisiones que tienen competencias específicas en materia de derechos humanos.

En la actualidad, existen varias publicaciones muy útiles sobre el papel que desempeñan los parlamentos con respecto a los derechos humanos (por ejemplo, *Consejo de Europa 2018*; UIP 2016a); de allí que la *Guía* se centre en los mecanismos y pretenda aportar un valor adicional. Además, la ONU viene promoviendo, de manera activa, el papel de las comisiones de derechos humanos como interlocutores en los sistemas nacionales, que constituyen el camino recomendado para los

El objetivo de esta *Guía* es brindar herramientas, inspiración e ideas a quienes trabajan en asuntos relacionados con los derechos humanos.

parlamentos en su compromiso con los derechos humanos (Roberts Lyer 2019).

La *Guía* también se centra en la función que desempeñan los parlamentos respecto a los temas de derechos humanos en sus propios países y no en el extranjero. Si bien este último aspecto es importante, el objetivo es centrarse en el compromiso con los derechos humanos a nivel nacional.

El enfoque geográfico se centra en ejemplos de los parlamentos de los Estados miembros de la UE; pero también se han incluido ejemplos de otros países fuera de la zona de la UE cuando han resultado especialmente útiles.

Desde la perspectiva temporal, la *Guía* abarca, principalmente, ejemplos del 2016 al 2021, a fin de ofrecer buenas prácticas actualizadas y reflejar en gran medida las recientes condiciones mundiales de los derechos humanos y el Estado de derecho.

Sin embargo, la *Guía* tiene sus limitaciones. Por supuesto, el compromiso parlamentario con los derechos humanos puede producirse, y de hecho se produce, independientemente de los mecanismos específicos de derechos humanos. Por lo tanto, hay iniciativas de otros mecanismos o comisiones que no se mencionan en esta *Guía*. Además, muchos parlamentos están realizando importantes esfuerzos para comprometerse con los derechos humanos en otros países, que tampoco se reflejan aquí.

1.2 ¿A QUIÉN VA DIRIGIDA ESTA GUÍA PRÁCTICA?

Esta *Guía Práctica* está destinada a los parlamentarios y a su personal, en particular a los que trabajan en temas de derechos humanos.

La *Guía* se ha elaborado teniendo en cuenta varios factores, entre ellos, la carga laboral de los parlamentarios y su personal, y la posibilidad de que carezcan de experiencia o conocimientos previos en materia de derechos humanos; por ello, está pensada para los profesionales de los parlamentos, de forma que la información sea de fácil acceso, con notas que incluyan material adicional pertinente.

Capítulo 2

PARLAMENTOS Y DERECHOS HUMANOS

2.1 ¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS PARLAMENTOS RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS?

Los parlamentos desempeñan un papel fundamental como actores de los derechos humanos (UIP, acuerdo de confidencialidad). Su mandato y sus funciones a nivel nacional, así como el papel fundamental que desempeñan en el sistema nacional, les confieren la capacidad de mejorar los derechos humanos a nivel nacional. Como se indica en la descripción del proyecto INTER PARES:

Los parlamentos son responsables de la protección y promoción de los derechos humanos. Como principal órgano representativo de una democracia, el parlamento es el lugar donde se aprueban los tratados internacionales y se adoptan medidas legislativas para proteger y promover los derechos humanos, donde se señalan los retos en temas de derechos humanos y se les da prioridad en el debate político, y donde se exige a los Gobiernos que rindan cuentas sobre su labor y desempeño. (INTER PARES s.f.)

Asimismo, los parlamentos tienen responsabilidades en el marco estructural del Estado.

Los Estados son los principales responsables de respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos (para más información, véase UIP 2016a, capítulo 2 sobre las obligaciones de los Estados). Respetar los derechos humanos significa no interferir en el disfrute de los derechos de las personas o los grupos. Proteger los derechos humanos significa proteger a las personas de los abusos que se cometan contra sus derechos y ofrecer soluciones cuando estos se vulneran. Cumplir con los derechos humanos significa adoptar medidas positivas para garantizar el respeto y los derechos de las personas, y que estas puedan gozar de estos derechos.

Los parlamentos son los pilares de los sistemas nacionales que protegen los derechos humanos (OACDH 218a:5).

Los Estados son los principales responsables de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos

Figura 1. La función de los parlamentos respecto a la situación de los derechos humanos



Los parlamentos pueden y tienen que desempeñar una amplia gama de funciones relacionadas con la realidad de los derechos humanos a nivel nacional, y con los acuerdos y compromisos internacionales del país en este ámbito (véanse Consejo de Europa 2018, capítulo 3; UIP 2016a, capítulo 2). Entre dichas funciones, destacan las que aparecen en la figura 1.

Los parlamentos también abordan los asuntos de derechos humanos en el extranjero. A pesar de que esta es una función importantísima de los parlamentos, como se señala en la introducción, esta *Guía* se centra en el compromiso de los parlamentos con los derechos humanos en sus propios países.

2.2 ¿QUÉ NORMAS INTERNACIONALES EXISTEN SOBRE LOS PARLAMENTOS Y LOS DERECHOS HUMANOS?

Las normas internacionales recomiendan el desempeño de una serie de funciones para los parlamentos, además de la creación de un órgano especializado en derechos humanos, a fin de apoyar eficazmente el cumplimiento a nivel nacional de las normas internacionales de derechos humanos derivadas de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros tratados internacionales.

En el 2013, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoció el rol que desempeñan los parlamentos en la traducción de los acuerdos internacionales en políticas y leyes nacionales (ACNUDH 2013)¹. En el 2014, declaró de forma explícita, que los Estados, en virtud de su legislación nacional, deben «promover la participación de los parlamentos en todas las etapas del proceso de presentación de informes del examen periódico universal», así como incluir el proceso de ejecución de las recomendaciones (Consejo de Derechos Humanos 2014).

El documento más importante de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y los parlamentos para los fines de esta *Guía Práctica* es el *Proyecto de Principios sobre los Parlamentos y los Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (ACNUDH) de 2018 (ACNUDH 2018b; aprobado como Anexo 1 del ACNUDH 2018a). Estos principios sirven de guía a los parlamentos para establecer comisiones parlamentarias de derechos humanos, así como para su funcionamiento eficaz. Los principios abordan los siguientes puntos:

(1) el mandato, (2) las responsabilidades y funciones (tanto a nivel nacional como en relación con el sistema internacional de derechos humanos) y (3) la composición y los métodos de trabajo de una comisión parlamentaria de derechos humanos. El preámbulo del proyecto identifica específicamente las funciones relevantes de los parlamentos para favorecer el cumplimiento de los derechos humanos: Ratificar los tratados de derechos humanos, analizar la legislación y supervisar la labor del Ejecutivo en el cumplimiento de sus obligaciones relativas a los derechos humanos². (Roberts Lyer 2019; citando a la ACNUDH 2018b).

¹ En sus Resoluciones 65/123 del 2010 (<https://digitallibrary.un.org/record/698338?ln=en>) y 66/261 de 2012 (<https://digitallibrary.un.org/record/729495?ln=en>), la Asamblea General de las Naciones Unidas subrayó la importancia de la cooperación y la interacción en materia de derechos humanos entre las Naciones Unidas, en particular su Consejo de Derechos Humanos, los parlamentos nacionales y la Unión Interparlamentaria.

² El documento internacional correspondiente más reciente que se ha identificado es el *Informe del Consejo de Derechos Humanos de 2019* (A/HRC/40/65), que contiene un resumen de los debates, conclusiones y recomendaciones del Foro sobre Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho celebrado en Ginebra los días 22 y 23 de noviembre del 2018 sobre el tema «Los parlamentos como promotores de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho». Otros materiales relevantes incluyen las *Directrices de Abuja* del 2004 sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos de la Commonwealth y el Parlamento, y los *Principios de Belgrado* del 2012 sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los Parlamentos.

En Europa, la UE reconoce hace mucho tiempo que los parlamentos son fundamentales para la protección de los derechos en dicho continente. Por ejemplo, en su comunicado del 2020 sobre el «Informe del Estado de Derecho», la Comisión Europea destacó la importancia de la supervisión parlamentaria:

Las circunstancias particulares del 2020 han planteado retos adicionales a los derechos de los ciudadanos, y algunas restricciones a nuestras libertades, como la libertad de desplazamiento, la libertad de reunión o la libertad para emprender negocios han tenido que aplicarse para hacer frente a la pandemia del COVID-19. Para garantizar que estas restricciones de nuestros derechos se limiten a lo necesario y proporcionado, se limiten en el tiempo y estén sujetas a la supervisión de los parlamentos y los tribunales nacionales, es fundamental que existan controles y equilibrios nacionales eficaces que defiendan el respeto del Estado de derecho. (Comisión Europea 2020a: 2).

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) también reconoce la función que pueden desempeñar los parlamentos y ha instado a la creación de organismos parlamentarios para dar cumplimiento nacional a las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos referidos a temas de derechos humanos (véanse, por ejemplo, PACE 2006, 2011a, 2011b, apéndice 1, párrafo 1, 2012, 2013, 2017). En la Resolución 1823 (2011b), la PACE instó a los parlamentos a crear «comisiones especializadas en derechos humanos o estructuras afines apropiadas, cuyas competencias estén claramente definidas y establecidas por ley»³. Asimismo, en la Resolución 2178 (2017), la PACE instó a los parlamentos nacionales a establecer estructuras parlamentarias que garanticen el seguimiento y la supervisión de los compromisos u obligaciones internacionales sobre derechos humanos, en particular las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y a interrogar a los Gobiernos sobre sus avances en la aplicación de las sentencias del Tribunal y exigirles que presenten informes anuales al respecto (PACE 2017).

Como bien saben muchos de los que están leyendo esta *Guía*, la Unión Interparlamentaria (UIP) produce una serie de materiales que apoyan el funcionamiento parlamentario. Para esta guía, es de especial utilidad el manual de la UIP del 2016 *Derechos Humanos: Manual para parlamentarios* (UIP 2016a; véase el cuadro 40), que ofrece orientación sobre lo que pueden hacer

³ En la Resolución 1914 (2013), la APCE instó explícitamente a los parlamentos a garantizar que sus comisiones que supervisan el cumplimiento de los derechos humanos participen activamente en la ejecución de las sentencias piloto del Tribunal y otras sentencias que revelen problemas estructurales; la Asamblea también invitó a los parlamentarios nacionales a interpelar periódicamente a sus Gobiernos sobre la ejecución de las sentencias del Tribunal.

los parlamentarios para garantizar que las disposiciones internacionales de derechos humanos se incorporen a la legislación nacional y que la legislación propuesta que se presente al parlamento sea coherente con las obligaciones en materia de derechos humanos⁴. La UIP y el ACNUDH también han elaborado un conjunto de recomendaciones sobre el compromiso parlamentario en materia de derechos humanos (UIP 2019a).

2.3 ¿CUÁLES SON LOS POSIBLES MODELOS DE COMPROMISOS PARLAMENTARIOS EN CUANTO A DERECHOS HUMANOS?

En la UE, hay países con comisiones encargadas de los derechos humanos en sus parlamentos, y países en los que los derechos humanos son «transversales» (véase el cuadro 1). La «transversalidad» significa básicamente que los temas de derechos humanos pueden plantearse y tratarse en cualquier comisión pertinente. Si bien este enfoque puede parecer positivo, ya que los derechos humanos son efectivamente transversales y abarcan todos los aspectos del trabajo parlamentario, ha recibido algunas críticas porque corre el riesgo de diluir la atención prestada a los temas de derechos humanos, sobre todo teniendo en cuenta el gran volumen de trabajo de los parlamentarios. Por esta razón, el ACNUDH ha impulsado la creación de comisiones parlamentarias de derechos humanos con funciones definidas, como se detalla en el capítulo 3.

Los tipos de órganos parlamentarios de derechos humanos varían en la UE en cuanto a tamaño, enfoque y mandato. En este sentido, uno de los analistas parlamentarios y de derechos humanos opina lo siguiente:

Al margen del enfoque transversal que se maneja en los parlamentos unicamerales de varios Estados nórdicos, no hay un único perfil en los modelos que se han adoptado en el resto de los [Estados miembros del Consejo de Europa]. Los enfoques transversal, especializado o mixto, los vamos a encontrar en parlamentos unicamerales y bicamerales; sistemas que son (al menos formalmente) monistas o dualistas; sistemas presidenciales, semipresidenciales y parlamentarios; y Estados miembros de la Convención más antiguos y más recientes. (Donald 2017: 82)

Los tipos de órganos parlamentarios de derechos humanos varían en la UE en cuanto a tamaño, enfoque y mandato.

⁴ Aunque muchos de ellos no se refieran específicamente a los derechos humanos, pueden utilizarse para mejorar la labor de los parlamentos en este ámbito, en particular los relativos a la supervisión (véase, por ejemplo, UIP 2018a).

Tabla 1. Modelos de compromiso parlamentario en favor de los derechos humanos en los países de la UE

País	Tipo de parlamento	Tipo de órgano de derechos humanos	Nombre de la comisión de derechos humanos (en inglés)	Mandato	Miembros
Austria	Bicameral	Mandato de derechos humanos (Consejo Nacional)	Comisión de Derechos Humanos	Amplio —ya que abarca temas de derechos humanos, racismo, xenofobia y discriminación—.	23 permanentes y 23 sustitutos
		Transversal (Consejo Federal)	Comisión no especializada		
Bélgica	Bicameral	Transversal (Cámara de Representantes y Senado)	Comisión no especializada	Los temas de derechos humanos pueden ser tratados por las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Asuntos Sociales o Salud e Igualdad.	
Bulgaria	Unicameral	Mandato de derechos humanos	Comisión de Derechos Humanos, Religiones y Quejas Ciudadanas	Amplio	16
Croacia	Unicameral	Mandato de derechos humanos	Comisión de Derechos Humanos y Derechos de las Minorías	Amplio	15
Chipre	Unicameral	Mandato de derechos humanos	Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos e Igualdad para Hombres y Mujeres	Amplio	11
República Checa	Bicameral	Mandato de derechos humanos (Cámara de Diputados)	Comisión de Peticiones; Subcomisión de Minorías; Subcomisión de Protección de los Derechos de las Personas con Libertades Restringidas	La Comisión de Peticiones aborda temas relacionados con los derechos humanos y los derechos de las minorías (en particular las leyes que aplican la normativa de la Unión Europea). Las subcomisiones se encargan, entre otros asuntos, de las minorías y de las personas privadas de libertad.	16
		Mandato de derechos humanos (Senado)	Comisión de Educación, Ciencia, Cultura, Derechos Humanos y Peticiones	Amplio	11
Dinamarca	Unicameral	Transversal	Comisión no especializada	La Comisión de Asuntos Legales aborda los derechos humanos	29
Estonia	Unicameral	Transversal	Comisión no especializada		
Finlandia	Unicameral	Transversal	Comisión no especializada	La Comisión de Derecho Constitucional aborda temas de derechos humanos	16

Tabla 1. Modelos de compromiso parlamentario en favor de los derechos humanos en los países de la UE (continuación)

País	Tipo de parlamento	Tipo de órgano de derechos humanos	Nombre de la comisión de derechos humanos (en inglés)	Mandato	Miembros
Francia	Bicameral	Transversal (Asamblea Nacional)	Comisión no especializada	La Comisión de Derecho aborda temas de derechos humanos	73
		Transversal (Senado)	Comisión no especializada	La Comisión de Leyes Constitucionales, Legislación, Sufragio Universal, Reglamentos y Administración General aborda temas de derechos humanos.	49
Alemania	Bicameral	Mandato de derechos humanos (Bundestag)	Comisión de Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria	Amplia. Aborda temas de derechos humanos tanto nacionales como internacionales. Las reformas legislativas son competencia de la Comisión de Asuntos Legislativos.	19
		Mandato de derechos humanos (Bundesrat)	Comisión no especializada		
Grecia	Unicameral	Mandato de derechos humanos	Comisión Especial Permanente de Igualdad, Juventud y Derechos Humanos	Amplia	19
			Comisión Permanente de Administración Pública, Orden Público y Justicia	Competente en asuntos relativos al Ministerio de Justicia, Transparencia y Derechos Humanos.	58
Hungría	Unicameral	Transversal	Comisión de Justicia	También aborda asuntos constitucionales, además de derechos humanos, temas religiosos, asuntos civiles, legislación y protección de datos.	11
Irlanda	Bicameral	Transversal (Cámara de Representantes y el Senado)	Comisión no especializada	La Comisión Conjunta de Infancia, Igualdad, Discapacidad, Integración y Juventud aborda temas de derechos humanos.	14
				La Comisión de Justicia se ocupa de los derechos humanos	14
Italia	Bicameral	Transversal (Cámara de Diputados)	Comisión no especializada		
		Mandato de derechos humanos (Senado)	Comisión Extraordinaria para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos	Amplio	25
Letonia	Unicameral	Mandato de derechos humanos	Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Públicos.	Amplio	9

Tabla 1. Modelos de compromiso parlamentario en favor de los derechos humanos en los países de la UE (continuación)

País	Tipo de parlamento	Tipo de órgano de derechos humanos	Nombre de la comisión de derechos humanos (en inglés)	Mandato	Miembros
Lituania	Unicameral	Mandato de derechos humanos	Comisión de Derechos Humanos	Amplio	7
Luxemburgo	Unicameral	Transversal	Comisión no especializada		
Malta	Unicameral	Transversal	Comisión no especializada		
Países Bajos	Bicameral	Transversal (Cámara de Representantes y el Senado)	Comisión no especializada		
Polonia	Bicameral	Mandato de derechos humanos (Sejm)	Comisión de Justicia y Derechos Humanos	Amplio	33
		Mandato de derechos humanos (Senado)	Comisión de Derechos Humanos, Estado de Derecho y Peticiones	Amplio	11
Portugal	Unicameral	Mandato de derechos humanos	Comisión de Asuntos Constitucionales, Derechos, Libertades y Garantías	Amplio	26 permanentes y 24 sustitutos
Rumanía	Bicameral	Mandato de derechos humanos (cámara de Diputados)	Comisión de Derechos Humanos, Cultos y Minorías.	Centrado en los derechos de las minorías, los cultos religiosos y la igualdad de oportunidades	26
		Mandato de derechos humanos (Senado)	Comisión de Derechos Humanos, Igualdad de Oportunidades, Cultos y Minorías	Centrado en los derechos de las minorías, los cultos religiosos y la igualdad de oportunidades	11
Eslovaquia	Unicameral	Mandato de derechos humanos	Comisión de Derechos Humanos y Minorías Nacionales del Consejo Nacional de la República Eslovaca	Amplio. Centrada en los derechos humanos de las minorías, otros grupos vulnerables, la protección de datos personales, la igualdad entre mujeres y hombres, con énfasis en el principio de no discriminación.	13
Eslovenia	Bicameral	Mandato de derechos humanos (Asamblea Nacional)	Comisión de Peticiones, Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades	Amplio	15
		Transversal (Consejo Nacional)	Comisión no especializada		

Tabla 1. Modelos de compromiso parlamentario en favor de los derechos humanos en los países de la UE (continuación)

País	Tipo de parlamento	Tipo de órgano de derechos humanos	Nombre de la comisión de derechos humanos (en inglés)	Mandato	Miembros
España	Bicameral	Transversal (Congreso de Diputados)	Comisión no especializada	Los temas de derechos humanos se abordan en numerosas comisiones, como la Comisión Constitucional y la Comisión de Derechos Sociales y Políticas Integrales de la Discapacidad.	
		Transversal (Senado)	Comisión no especializada	Los temas de derechos humanos se abordan en numerosas comisiones, incluida la Comisión de Derechos Sociales	
Suecia	Unicameral	Transversal	Comisión no especializada		

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Esta tabla se presenta sin ánimo de constituir una fuente de información definitiva sobre las comisiones parlamentarias de derechos humanos, sino con la intención de ofrecer un panorama general de la forma en que los órganos legislativos especializados de los parlamentos de los Estados miembros de la UE abordan los derechos humanos hasta mediados del 2022. Otras comisiones no especializadas en derechos humanos también podrían tratar asuntos de derechos humanos. Hay que tener en cuenta que los nombres, mandatos y composición están sujetos a cambios frecuentes. Los nombres de las comisiones que no están originalmente en inglés han sido traducidos por el autor.

La tabla 1 presenta algunos ejemplos de la diversidad existente en la UE.

Se puede encontrar más información sobre comisiones parlamentarias de derechos humanos a través de la base de datos *Parline* de la UIP (IPU).

2.3.1. ¿Cuál es el modelo «ideal» de compromiso parlamentario para con los derechos humanos?

Aunque en la práctica los modelos varían, las normas internacionales respaldan la creación de una comisión dedicada a los derechos humanos con un mandato amplio y diversas funciones.

Según lo señalado anteriormente, limitar los derechos humanos a un asunto exclusivamente transversal, tiene sus limitaciones. Tras analizar algunos órganos parlamentarios encargados de los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa, podemos observar los beneficios de contar con un órgano con un mandato especializado en el parlamento:

En la práctica actual, se observan varias ventajas del modelo especializado:

- Este modelo especializado es recomendable en parlamentos que están promoviendo la supervisión de los derechos humanos por primera vez o en los Estados en los que la ejecución de las sentencias y la verificación de la compatibilidad de la legislación con los derechos humanos están mal coordinadas por el Ejecutivo.
- Crear una comisión de derechos humanos es una señal de que el parlamento reconoce sus obligaciones en materia de derechos humanos y tiene la intención de actuar en consecuencia.
- Dicha comisión desempeña una función fundamental a la hora de informar en el debate parlamentario sobre los derechos humanos. Esta función incluye asesorar al parlamento sobre las obligaciones y los marcos en materia de derechos humanos que son pertinentes para cualquier asunto que se le plantee, y exigir al Ejecutivo que explique sus actuaciones o su inacción en asuntos relacionados con los derechos humanos y el Estado de derecho.
- Una comisión de derechos humanos independiente del Ejecutivo puede, con el tiempo, crear mecanismos sistemáticos de supervisión y desarrollar conocimientos técnicos en materia de derechos humanos entre sus miembros y su personal. Como afirma el ex portavoz de la Asamblea Parlamentaria, Christos Pourgourides, el modelo especializado tiene «claras ventajas», ya que «agrupa competencias y ofrece orientación».
- Un órgano de derechos humanos dentro del parlamento se convierte en un intermediario entre el Ejecutivo y un órgano que puede llevar a cabo funciones especializadas como el escrutinio «en tiempo real» de los planes de acción y los informes de acción, y la consideración de los informes del Ejecutivo sobre las sentencias del Tribunal y su estado de ejecución...

- Otra ventaja de contar con un órgano especializado en derechos humanos dentro del parlamento es que puede desarrollar la comprensión y el contacto independiente con el Tribunal, el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y, posiblemente, otros organismos del Consejo de Europa, como el Comisionado para los Derechos Humanos.
- Además, una comisión especializada puede tener entre sus filas a asesores jurídicos y políticos profesionales de alta calidad con experiencia en derechos humanos, que son un eje del trabajo parlamentario eficaz en materia de derechos humanos.
- (Consejo de Europa 2018: 50-51)

Las competencias de los órganos parlamentarios de derechos humanos se tratan con más detalle en el capítulo 3.

2.3.2 ¿Qué sucede si el parlamento no puede establecer un órgano especializado?

Si bien el modelo especializado es el más indicado, no es el único que existe. Las comisiones transversales o temáticas pueden resultar efectivas para garantizar la protección de los derechos humanos; sin embargo, en estas circunstancias, es importante que los derechos humanos estén claramente establecidos en el mandato de la comisión y que el órgano disponga de conocimientos y experiencia en materia de derechos humanos.

2.3.3 ¿Qué relevancia tienen los distintos marcos nacionales?

El marco nacional del que depende un parlamento es importante para el tipo de función que puede desempeñar. Al igual que los marcos de los propios órganos parlamentarios de derechos humanos, cada sistema nacional en el que operan las comisiones parlamentarias tiene sus propias características. Determinar las partes implicadas y su posible relación con el órgano parlamentario de derechos humanos resulta más útil, tal y como se explica en el capítulo 3.

Existen aspectos del entorno nacional que son especialmente determinantes para el funcionamiento de estos órganos:

- La forma en que se relacionan con el Gobierno.
- El marco constitucional y jurídico.
- La existencia o no de parlamentos federales u otros descentralizados, y sus competencias.
- Las competencias del parlamento en materia de legislación, presupuestos y supervisión, entre otras.
- Los estatutos, reglamentos o normas procedimentales y sus implicaciones para el trabajo cotidiano dentro del parlamento, tanto formal como informalmente.
- «La independencia del parlamento (en términos de presupuesto, infraestructura y recursos humanos)» (Ministerio de Asuntos Exteriores danés 2010).

Capítulo 3

FUNCIONALIDAD DE LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS DE DERECHOS HUMANOS

3.1 ¿QUÉ SE NECESITA PARA QUE UN ÓRGANO PARLAMENTARIO DE DERECHOS HUMANOS FUNCIONE CORRECTAMENTE?

Para que los órganos parlamentarios de derechos humanos se desempeñen correctamente, deben contar con facultades claras establecidas por ley, un mandato definido y competencias suficientes, participación de las partes interesadas, conocimientos y experiencia, gestión de la comunicación y la información, operaciones transparentes, una estructura funcional y recursos suficientes (un recurso particularmente útil y autorizado sobre procesos parlamentarios es la Comisión de Venecia del 2021 (Venice Commission 2021)).

3.1.1 ¿Qué mandato y competencias se requieren?

En su manual de derechos humanos para parlamentarios del 2016, la UIP establece cuáles son las competencias idóneas que deben tener las comisiones parlamentarias de derechos humanos (UIP 2016a, cuadro 40). Según la UIP, para que un órgano legislativo de derechos humanos alcance la plena eficacia, debe cumplir con lo siguiente:

- Tener un mandato amplio en materia de derechos humanos, que abarque funciones legislativas y de control.
- Ser competente para examinar los proyectos de ley y otras leyes en cuanto a su compatibilidad con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos.
- Ser competente para tratar cualquier tema de derechos humanos que considere importante, tomar iniciativas legislativas y de otro tipo relacionadas con los derechos humanos, y abordar los problemas e inquietudes sobre derechos humanos que le remitan terceras partes.

- Ser competente para asesorar a otros órganos parlamentarios sobre temas de derechos humanos.
- Estar facultado para solicitar información, interrogar a testigos y realizar misiones *in situ*. (UIP 2016a: 112).

Como declaró el ACNUDH, existen varios aspectos en común que caracterizan a los mecanismos parlamentarios de derechos humanos:

Los mandatos de las comisiones parlamentarias de derechos humanos varían, si bien existe un conjunto básico de responsabilidades en común que incluye la iniciativa legislativa, la revisión y modificación de leyes en materia de derechos humanos, el control parlamentario a la labor del Ejecutivo en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, los debates y las invitaciones a las sesiones parlamentarias sobre temas relacionados con los derechos humanos, la colaboración con instituciones nacionales de derechos humanos y las recomendaciones al Pleno del parlamento. (ACNUDH 2018a: 7.)

Si bien los mandatos pueden variar de manera significativa, un mandato claro y las competencias suficientes son fundamentales para el funcionamiento del mecanismo.

El proyecto de principios del ACNUDH del 2018, recomienda establecer el siguiente mandato:

Una comisión parlamentaria de derechos humanos tendrá un mandato lo más amplio posible, que abarque todos los derechos humanos definidos en el derecho nacional e internacional. El mandato de la comisión parlamentaria de derechos humanos deberá incluir términos de referencia claros en donde se establezcan su finalidad y sus objetivos. (ACNUDH 2018b: 14).

Un estudio sobre las comisiones parlamentarias de la UE con especialización en Estado de derecho o derechos humanos, reveló que sus mandatos incluían:

...debatir quejas y mociones, analizar solicitudes y otras iniciativas dirigidas por los ciudadanos, informar a los órganos competentes del parlamento nacional, supervisar y estudiar los asuntos para garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales, supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales (Asamblea Nacional eslovena o *Državni Zbor*), garantizar los derechos humanos sin discriminación bajo ningún concepto, llevar a cabo el control parlamentario de las instituciones públicas que velan por el cumplimiento de los derechos humanos (Parlamento de Lituania o *Seimas*). La mayoría de ellas se reunían periódicamente (23 Parlamentos/Cámaras). En la mayoría de los casos, estas comisiones se crearon hace décadas. Las razones más importantes para crear estas comisiones fueron garantizar el cumplimiento de la propia Constitución del país, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y otros convenios internacionales pertinentes, luchar contra la discriminación y defender los derechos humanos. (COSAC 2016: 21).

Los mandatos deben ser amplios y deben establecer las funciones que los mecanismos parlamentarios pueden desempeñar en el ámbito de los derechos humanos. Por ejemplo, la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos de Croacia tiene el siguiente mandato:

La Comisión de Derechos Humanos y de las Minorías Nacionales establecerá y supervisará la aplicación de las políticas, los procedimientos de promulgación de leyes y otras normativas, y tendrá los derechos y deberes de un órgano de trabajo competente en asuntos relacionados con:

- la aplicación de los tratados internacionales que han sido ratificados y que regulan la protección de los derechos humanos;
- los principios, propuestas y opiniones concernientes a la aplicación de las disposiciones de la Constitución de la República de Croacia relativas a los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- el ejercicio de los derechos de las minorías nacionales establecidos en la Constitución de la República de Croacia y en la legislación, y la propuesta de medidas para el ejercicio de estos derechos;
- tratados internacionales y programas de cooperación cultural, educativa y de otro tipo, siempre que sea de interés para las minorías nacionales particulares en la República de Croacia y para las minorías croatas en los países europeos;
- la financiación de las necesidades específicas de las minorías nacionales;
- otras actividades establecidas por este Reglamento. La Comisión de Derechos Humanos y de las Minorías Nacionales cooperará con las organizaciones académicas y profesionales, gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la protección de los derechos humanos y étnicos, con los órganos de trabajo correspondientes de los parlamentos de otros países y con los organismos extranjeros e internacionales que trabajan en el ámbito de la protección de los derechos humanos y étnicos.

La Comisión de Derechos Humanos y Derechos de las Minorías Nacionales coordinará su labor con los organismos de trabajo encargados de las peticiones y los recursos, así como con otros organismos de trabajo del parlamento, y podrá abordar, además, temas que sean competencia de dichos órganos, si considera que son importantes para la protección de los derechos humanos y étnicos. (Parlamento croata s.f.).

Los organismos parlamentarios de derechos humanos deben tener un mandato amplio, tanto en términos de sus funciones como de los derechos que abarcan.

La Comisión de Derechos Humanos de Portugal cubre los derechos y libertades contemplados en la Constitución, a saber, los derechos de la persona, la igualdad y la no discriminación, temas relacionados con la violencia familiar y la lucha contra la trata de personas, los derechos de los niños y las personas de la tercera edad, el marco jurídico del derecho a presentar peticiones y las iniciativas legislativas de los ciudadanos; la justicia y los asuntos penitenciarios; la administración interna, que incluye determinados asuntos electorales, como los relacionados con el ejercicio de los derechos de voto y referéndum, y determinados asuntos relacionados con la administración local y la protección civil; los marcos jurídicos relacionados con la inmigración, el asilo y los refugiados; las políticas de integración y el diálogo intercultural, y determinados

asuntos relacionados con la UE, como el control fronterizo (véase Assembleia da República n.d.a)⁵.

Las competencias deben figurar en la ley e incluir todo lo necesario para que la comisión funcione correctamente.

El proyecto de los Principios del ACNUDH del 2018 (ACNUDH 2018b: 14-15) establece 11 responsabilidades y funciones, entre las que se incluyen:

- promover la ratificación de los instrumentos de derechos humanos o la adhesión a estos;
- analizar el grado de compatibilidad de la legislación con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos;
- dirigir el control parlamentario del Gobierno en relación con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos;
- brindar información relacionada con los derechos humanos a los parlamentarios durante los debates;
- revisar el proyecto de presupuesto nacional para conocer sus repercusiones sobre el goce de los derechos humanos;
- solicitar un plan de acción nacional de derechos humanos y supervisar su aplicación;
- colaborar y consultar con la institución nacional de derechos humanos (INDH) y los representantes de la sociedad civil sobre temas, acontecimientos, preocupaciones y casos relacionados con derechos humanos.
- dirigir la acción parlamentaria en respuesta a los derechos humanos, incluso a través de iniciativas legislativas, investigaciones parlamentarias, sesiones públicas, debates públicos y la publicación de informes sobre temas y acontecimientos nacionales en materia de derechos humanos.
- Invitar a sesiones públicas, solicitar información y documentación, citar y escuchar a testigos, presentar informes y recomendaciones al pleno del parlamento, e iniciar debates parlamentarios sobre estos informes o sobre temas de su elección;
- capacitar y sensibilizar a los parlamentarios sobre temas relacionados con los derechos humanos.

⁵ Sin embargo, la Comisión no aborda temas del capítulo III de la Constitución, «Derechos de los trabajadores y derechos relacionados con los medios de comunicación».

3.1.2 ¿De qué manera los órganos parlamentarios de derechos humanos pueden planificar su trabajo?

Debido a la carga de trabajo a la que se enfrentan los parlamentos, la planificación y el establecimiento de prioridades resultan importantes para el funcionamiento de las comisiones parlamentarias. Para ello, es necesario utilizar planes de trabajo y una planificación estratégica.

Los mecanismos parlamentarios probablemente prioricen su trabajo debido a la escasez de recursos.

Para determinar qué leyes deben ser objeto de revisión, la Comisión Conjunta de Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido cuenta con un asesor jurídico asignado a la Comisión, que revisa toda la legislación en una primera fase y señala aquellas que considera «significativas» de ser examinadas por la Comisión. Para determinar qué es «significativo», se utilizan varios criterios, entre ellos «la importancia del derecho afectado, la gravedad de la injerencia en este y, en el caso de los derechos cualificados, qué tan fuerte fue la justificación para que ocurra la injerencia, el número de personas que pueden verse afectadas y su vulnerabilidad» (Comisión Conjunta de Derechos Humanos 2005).

3.1.3 ¿Qué conocimientos técnicos, formación y capacitación se necesitan?

Los conocimientos especializados y las oportunidades de formación y capacitación de los órganos parlamentarios de derechos humanos son fundamentales para apoyar su funcionamiento.

Si bien es positivo para los órganos de derechos humanos que sus miembros tengan experiencia o conocimientos previos en materia de derechos humanos, por lo general, esto no sucede. Por ello, es fundamental disponer de estos conocimientos: «La importancia de desarrollar dentro de los parlamentos nacionales, un órgano permanente con personal profesional capaz de proporcionar asesoramiento independiente y experto en derechos humanos y el Estado de derecho ha sido destacada en repetidas ocasiones por la Asamblea Parlamentaria; por ejemplo en la Resolución 1823 (2011), y se manifiesta en su propio trabajo de desarrollo de capacidades con el personal parlamentario» (Consejo de Europa 2018: 55). Por otra parte, esta información debe ser independiente, ya que las violaciones de los derechos humanos pueden deberse a acciones del Gobierno, y el Ejecutivo puede no ser una fuente fiable de información o asesoramiento independiente.

El proyecto de los Principios del ACNUDH sugiere:

Una comisión parlamentaria de derechos humanos tendrá acceso a asesoramiento externo independiente en materia de

derechos humanos, si es necesario, incluso de la institución nacional de derechos humanos, de profesionales del derecho con experiencia en derechos humanos, de expertos académicos, de representantes de organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones internacionales o regionales, o de otros profesionales pertinentes con experiencia en la materia. (ACNUDH 2018b: 16).

Este apoyo puede adoptar la forma de un servicio general de investigación (UIP 2020a). Un informe de la UE del 2016 concluyó que, «la mayoría de los parlamentos que participaron en la encuesta, no iniciaron investigaciones sobre el Estado de derecho y los derechos humanos en sus propios países. Alrededor de dos tercios tenían a su disposición servicios de investigación de apoyo y asesoramiento de expertos sobre temas de derechos humanos y Estado de derecho, en su mayoría disponibles a través de personal de investigación especializado interno». (COSAC 2016: 7).

En Portugal:

Las comisiones parlamentarias pueden solicitar que se tomen —o ellas mismas pueden hacerlo—, todas las medidas necesarias para el correcto ejercicio de sus funciones, en particular en lo que respecta a:

- (a) Realizar estudios.
- (b) Solicitar informaciones u opiniones.
- (c) Solicitar la comparecencia de cualquier ciudadano.
- (d) Celebrar audiencias parlamentarias.
- (e) Requerir y contratar especialistas para asistirles en su trabajo.
- (f) Empezar misiones de información o de estudio (Assembleia da República 2007, artículo 103 (1)).

Varios Parlamentos, por ejemplo el del Reino Unido, cuentan con asesores asignados para asistir a la comisión de derechos humanos. También se puede obtener apoyo *ad hoc* en materia de investigación o de expertos. Por ejemplo, la Comisión Parlamentaria Conjunta de Derechos Humanos de Australia (PJCHR) cuenta con la experiencia de un experto que apoya el trabajo de la comisión (PJCHR 2020). Los expertos que investigan temas de interés para el mecanismo, aportan testimonios útiles, información y apoyo. En este sentido, la Comisión de Venecia recomienda que «las Comisiones dispongan de recursos suficientes para el pago de [los servicios de los expertos externos]» (Comisión de Venecia 2021).

Los organismos nacionales como las INDH también pueden proporcionar información valiosa a los órganos parlamentarios de derechos humanos. En primer lugar, como instituciones expertas independientes, sus informes brindan información creíble sobre la situación de los derechos humanos. En segundo lugar, al desarrollar una relación sólida con la institución de derechos humanos, el mecanismo de derechos humanos de un parlamento puede solicitar asesoramiento, información o testimonios a la INDH para apoyar su trabajo.

Las organizaciones internacionales, como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, constituyen una fuente de conocimientos especializados y de formación para el desarrollo de capacidades. Las misiones interparlamentarias de capacitación pueden ser un medio excelente para establecer relaciones y aprovechar la experiencia de colegas de otros países.

3.1.4 Los órganos parlamentarios de derechos humanos, ¿necesitan un reglamento interno?

Un reglamento claro es esencial para ayudar a los órganos parlamentarios de derechos humanos a funcionar y a ser transparentes en su funcionamiento.

El proyecto de los Principios del ACNUDH sugiere:

Una comisión parlamentaria de derechos humanos elaborará y publicará términos de referencia para determinar, entre otras cosas, los métodos de trabajo, la frecuencia de las reuniones, el quórum, el procedimiento para establecer el orden del día, los medios de comunicación, la participación en otros foros, como los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento, una secretaría y las modalidades de consulta con las partes interesadas, como la institución nacional de derechos humanos, la sociedad civil o los particulares. (ACNUDH 2018b: 16)

Muchos parlamentos tienen reglamentos internos bien elaborados que se han ido desarrollando con el tiempo, como en el caso de Portugal. Asimismo, las comisiones parlamentarias deberían tener normas o términos de referencia relacionados con su trabajo y mandato.

Además de procedimientos de trabajos claros y transparentes, los mecanismos parlamentarios deberían adoptar, para su trabajo, un enfoque basado en los derechos humanos. Un enfoque basado en los derechos humanos requiere participación, rendición de cuentas, no discriminación y equidad, el empoderamiento de los derechohabientes y la legalidad (Comisión Escocesa de Derechos Humanos s.f.).

Las subcomisiones y los grupos de trabajo también constituyen medios efectivos de trabajo para las comisiones parlamentarias, ya que permiten un mejor uso de los recursos y un enfoque centrado en temas concretos.

La Comisión de Asuntos Constitucionales, Derechos, Libertades y Garantías de Portugal se creó en 1976, con un mandato exclusivo en materia de derechos humanos (véase Assembleia da República n.d.b). La comisión tiene 25 miembros permanentes y 22 suplentes (Assembleia da República n.d.c). Hay dos subcomisiones, una sobre igualdad y no discriminación y otra sobre resocialización y asuntos penitenciarios (Assembleia da República n.d.d). Las dos subcomisiones para el periodo 2015-2019 fueron la Subcomisión de Ética y la Subcomisión de Igualdad y No Discriminación

(Assembleia da República n.d.d). En el momento de redactar este informe había 10 grupos de trabajo. Había 21 grupos de trabajo en total para el 2015-2019 (Assembleia da República n.d.e).

La Comisión de Derechos Humanos, Cultos y Minorías Nacionales de Rumanía tiene subcomisiones sobre la protección y promoción de los derechos de las personas de la tercera edad, la lucha contra la discriminación, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos rumanos de la minoría romaní, el control del respeto de los derechos de las personas privadas de libertad y de la minoría húngara (Cámara de Diputados s.f.).

3.1.5 ¿De qué manera pueden los órganos parlamentarios de derechos humanos adquirir visibilidad y rendir cuentas?

Los órganos parlamentarios de derechos humanos deben funcionar con transparencia y gozar de visibilidad pública. Este hecho no solo es importante para difundir su trabajo, sino que también subraya las funciones que desempeña el parlamento en materia de derechos humanos y permite sensibilizar a la opinión pública al respecto.

En cuanto al funcionamiento, el proyecto de los Principios del ACNUDH establece que:

Una comisión parlamentaria de derechos humanos será transparente en sus actividades, especialmente en lo que se refiere a la toma de decisiones. Dará a conocer su labor y celebrará audiencias en público, salvo cuando exista una razón clara, declarada y justificable para no hacerlo. (ACNUDH 2018b: 16)

Las comisiones parlamentarias han de procurar que su labor sea visible y accesible.

El Parlamento irlandés transmite en directo las sesiones de las comisiones en su sitio web (véase Oireachtas s.f.a), y las comisiones emiten comunicados de prensa sobre su trabajo (véase Oireachtas s.f.b).

La Comisión de Derechos Humanos portuguesa tiene una página web exclusiva, en la que se publican leyes y documentos de interés, así como el informe de seguimiento de la participación de los ministros en las sesiones de todas las comisiones parlamentarias desde 1976 (Assembleia da República 2015; s.f.b).

El sitio web de la comisión eslovaca ofrece información sobre la lista de iniciativas legislativas que los diputados han presentado juntos o con terceros, (Národná Rada Slovenskej Republiky n.d.a). El Parlamento escocés publica un informe anual sobre sus actividades (Scottish Parliament 2021).

La transparencia y visibilidad constituyen elementos importantes en la rendición de cuentas.

La comisión portuguesa se rige por procedimientos que tienen por objeto mejorar su rendición de cuentas. Los planes de actividades y los informes del 2015-2019 están disponibles en la web (Assembleia

da República). En el marco del plan de actividades del periodo parlamentario de cuatro años, la Comisión publicó determinados gastos. En el sitio web, también, figuran los planes e informes de actividades para la primera sesión del periodo parlamentario posterior al 2019, así como un plan de actividades para la segunda sesión del periodo parlamentario. Asimismo, hay secciones separadas en la página, como las denominadas «Viajes y eventos», en las que se enumeran las visitas de los legisladores y los eventos, tales como conferencias y ceremonias de entrega de premios.

3.1.6 ¿Quiénes deben formar parte del órgano parlamentario de derechos humanos?

El proyecto de los Principios del ACNUDH establece que: «Una comisión parlamentaria de derechos humanos estará compuesta por miembros del parlamento con experiencia en derechos humanos, respetando el principio de pluralismo, no partidismo, respeto de todos los derechos humanos y equilibrio de género» (ACNUDH 2018b: 16).

Dada la importancia y sensibilidad de los temas que se les presentan, y para garantizar su credibilidad, existe preocupación sobre la composición de los órganos parlamentarios de derechos humanos. Debe prestarse especial atención a garantizar que estas comisiones sean independientes del Gobierno (así como de los agentes no estatales). Es muy importante que el proceso de nombramiento sea transparente y que se elija a un presidente que demuestre integridad e independencia (Consejo de Europa, 2018: 61).

Las comisiones tienen que buscar la manera de mejorar la elección de sus miembros. La comisión parlamentaria croata desarrolló un enfoque particularmente innovador en materia de composición: «El Hrvatski sabor croata (parlamento croata) explicó que la Comisión de Derechos Humanos y de las Minorías Nacionales contaba con cuatro miembros «designados», representantes de las comunidades religiosas y las ONG [organizaciones no gubernamentales] que se ocupan de los derechos humanos y que tienen los mismos derechos y deberes que los parlamentarios que son miembros de la Comisión, excepto el derecho a votar y a tomar decisiones» (COSAC 2016: 25).

3.1.7 ¿Qué recursos deberían tener los órganos parlamentarios de derechos humanos?

Los órganos parlamentarios de derechos humanos deben disponer de recursos suficientes para cumplir su mandato.

El proyecto de los Principios del ACNUDH establece que: «Una comisión parlamentaria de derechos humanos

deberá recibir del parlamento, recursos financieros y humanos suficientes para poder desempeñar sus funciones con eficacia» (ACNUDH 2018b: 16).

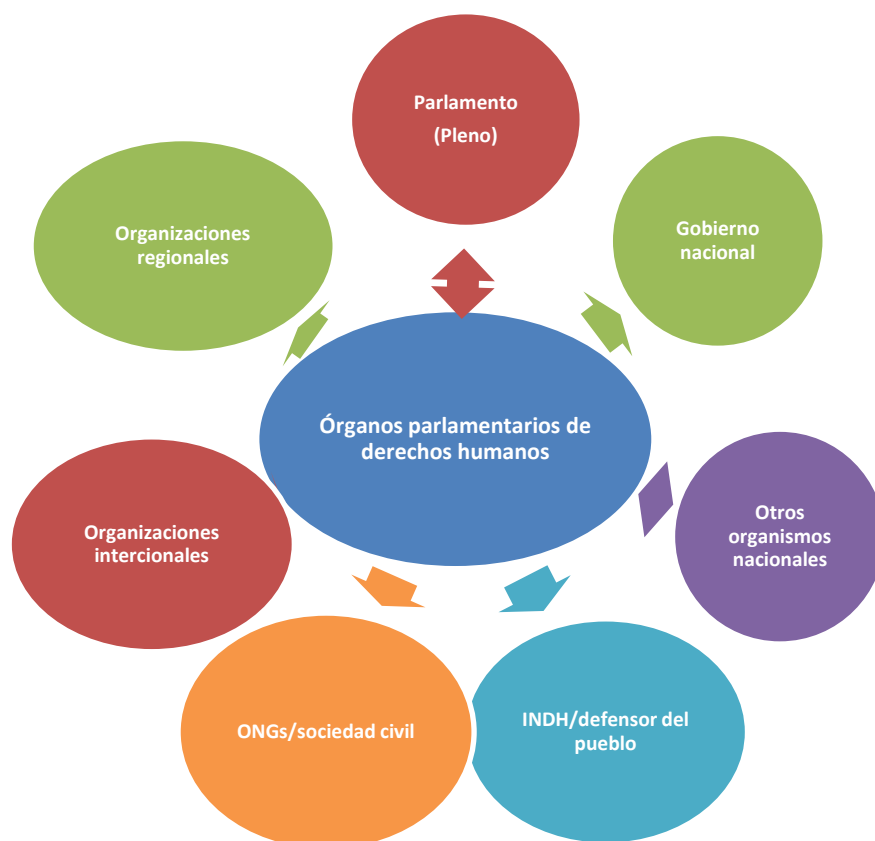
Dar cifras exactas es un desafío porque la asignación de recursos depende, generalmente, del parlamento y, debe determinarse caso por caso.

3.2. ¿QUIÉNES DEBERÍAN COLABORAR CON LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS DE DERECHOS HUMANOS?

Los órganos parlamentarios de derechos humanos desempeñan su labor en un entorno nacional complejo. Deben relacionarse con toda una serie de partes interesadas en el propio parlamento, así como a escala nacional e internacional, como se muestra en la figura 2.

Se trata de relaciones bidireccionales, donde cada parte interesada se relaciona con el órgano parlamentario y este con la parte interesada, generalmente de diferentes maneras. Por ejemplo, el órgano parlamentario puede recibir información de la INDH sobre la situación de los derechos humanos en el país y participar en la selección de candidatos para dirigir la INDH.

Figura 2. Colaboración de las partes interesadas en los órganos parlamentarios de derechos humanos



Las instituciones nacionales de derechos humanos se desempeñan como salvaguardias del Estado de derecho y pueden proporcionar un control independiente del sistema en una crisis del Estado de derecho. (Comisión Europea 2020a: 23; véase también FRA 2020; PACE 2014)

Como se verá en el capítulo 4, las partes interesadas pueden hacer aportaciones importantes al trabajo de una comisión. Para el órgano parlamentario de derechos humanos es de particular relevancia el trabajo de la INDH y el de las organizaciones no gubernamentales (ONG) o sociedades civiles que trabajan en derechos humanos. El proyecto de los Principios del ACNUDH del 2018 establece que «una comisión parlamentaria de derechos humanos debe ofrecer oportunidades para una participación significativa de la sociedad civil» (ACNUDH 2018b: 16). Existen normas específicas en relación con los parlamentos y las INDH, denominadas *Principios de Belgrado*. Estos establecen modos específicos de compromiso entre el parlamento y la INDH:

Formas de cooperación entre los parlamentos y las INDH

(20) Las INDH y los parlamentos deberían acordar las bases para la cooperación, incluso mediante el establecimiento de un marco formal para debatir temas de derechos humanos de interés común.

(21) Los parlamentos deberían identificar o establecer una comisión parlamentaria apropiada que sea el principal punto de contacto de la INDH dentro del parlamento.

(22) Las INDH deberían desarrollar una sólida relación de trabajo con la comisión parlamentaria especializada correspondiente, incluso, si procede, a través de un memorándum. Las INDH y las comisiones parlamentarias también deberían desarrollar relaciones formales, cuando su trabajo lo requiera.

(23) Los miembros de la comisión parlamentaria especializada y la INDH deberían reunirse periódicamente y mantener un diálogo constante, a fin de fortalecer el intercambio de información e identificar áreas de posible colaboración en la protección y fomento de los derechos humanos.

(24) Los parlamentos deberían garantizar la participación de las INDH y solicitar el asesoramiento de un experto, en temas de derechos humanos durante las reuniones y procedimientos de las distintas comisiones legislativas.

(25) Las INDH deberían asesorar o hacer recomendaciones a los parlamentos sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos, incluyendo las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

(26) Las INDH pueden proporcionar información y asesoramiento a los parlamentos para ayudarlos en el ejercicio de sus funciones de supervisión y escrutinio.

(Consejo de Derechos Humanos de la ONU 2012: 19, Anexo: Principios de Belgrado).

Capítulo 4

EN LA PRÁCTICA: LOS PARLAMENTOS COMO DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

4.1. FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS

4.1.1. ¿Dónde encontrar información sobre normativa en derechos humanos?

Los tratados internacionales de derechos humanos más importantes a nivel mundial son los nueve tratados fundamentales de derechos humanos de la ONU, que figuran en el recuadro 1 y que se derivan de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#).

El sitio web de ACNUDH (<http://www.ohchr.org>) es una fuente útil y autorizada de información sobre derechos humanos. [El manual de la UIP sobre derechos humanos para parlamentarios](#) es una excelente fuente de información sobre normas, mecanismos y procesos de derechos humanos dirigida a los parlamentarios. Además, la UIP ha publicado otros materiales de apoyo para parlamentarios, como el manual de *Derecho Internacional Humanitario* del 2016 (UIP 2016b), el manual *Migración, Derechos Humanos y Gobernanza* (UIP 2016c), un informe resumido del seminario *Derecho y Justicia: El control parlamentario* (UIP 2016d), y materiales sobre libertad de expresión (UIP 2018b) y derechos humanos y Covid-19 (UIP s.f.c).

Recuadro 1. Tratados internacionales de derechos humanos

- Pacto Internacional de derechos civiles y políticos
- Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Convención contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
- Convención sobre los derechos del niño
- Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

4.1.2 ¿Dónde encontrar información sobre los compromisos y obligaciones de un país?

Uno de los sitios más útiles para encontrar información exhaustiva sobre los compromisos asumidos por un país ante la ONU y las recomendaciones que le han hecho los mecanismos de derechos humanos de la ONU, es el portal del ACNUDH dedicado a los países. Como ejemplo, puede consultarse la página de Irlanda en <https://www.ohchr.org/en/countries/Ireland>

Para obtener información de fácil acceso, existen varias fuentes básicas. Una de ellas es el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que evalúa cada cuatro o cinco años la totalidad de los compromisos de un Estado en materia de derechos humanos, incluidas las obligaciones establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y emite una serie de recomendaciones detalladas que abordan un amplio abanico de derechos humanos. Otro son los órganos de tratados de la ONU, encargados de supervisar la aplicación de los convenios específicos enumerados en el recuadro 1.

Cuando un Estado se compromete (ratifica) a cumplir un convenio internacional de derechos humanos, debe presentar periódicamente información al órgano encargado de supervisar la aplicación de dicho convenio. Tras un proceso de supervisión (para más información, véase ACNUDH s.f.a.), el órgano encargado emite una serie de recomendaciones integrales al país, denominadas

«observaciones finales». Estas pueden consultarse en el sitio web de ACNUDH, a través de la página dedicada a cada país.

ACNUDH también tiene un Índice Universal de Derechos Humanos que ha sido diseñado para proporcionar acceso a las recomendaciones sobre derechos humanos que han emitido los órganos de tratados de la ONU, así como el EPU y los procedimientos especiales (ACNUDH s.f.b).

4.2. COLABORACIÓN CON ORGANISMOS REGIONALES E INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Los parlamentos son fundamentales para garantizar que se cumplan las recomendaciones de los órganos internacionales y regionales de derechos humanos⁷.

4.2.1. ¿Cómo un órgano parlamentario de derechos humanos puede colaborar con los órganos de derechos humanos de la ONU?

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoce el «rol fundamental que desempeñan los parlamentos, entre otros, al traducir los compromisos internacionales en políticas y leyes nacionales» (ACNUDH 2013).

Como declaró el secretario general de la UIP, «por tanto, tener en cuenta a los parlamentos garantiza que las recomendaciones [internacionales] no se conviertan simplemente en letra muerta» (citado en UPR Info 2016).

El proyecto de los Principios de ACNUDH establece que los órganos parlamentarios de derechos humanos desempeñen las siguientes funciones en el sistema internacional.

Una comisión parlamentaria de derechos humanos tendrá, entre otras, las siguientes funciones en relación con el sistema internacional de derechos humanos:

- (a) Participar en las consultas nacionales que se realicen en la preparación y durante el proceso de redacción de los informes a los organismos internacionales y regionales de derechos humanos.
- (b) Revisar y comentar los proyectos de informes gubernamentales que el Gobierno debe presentar a los organismos internacionales y regionales de derechos humanos, como el Examen Periódico Universal (EPU).
- (c) Participar en el EPU y en las sesiones de los órganos de los tratados, ya sea como parte de la delegación del Gobierno o por iniciativa propia.
- (d) Participar, a través de un coordinador designado, en el mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento, y garantizar que las recomendaciones de los organismos internacionales y regionales de derechos humanos que requieran una reforma legislativa, la aprobación de nuevas leyes o ajustes presupuestarios sean identificadas y consideradas con carácter prioritario.

⁷ Sobre este tema, véase Universal Rights Group (2018). Ha habido iniciativas interesantes en el trabajo del Parlamento de Uganda y su comisión dedicada a los derechos humanos en este ámbito (UIP 2019b), pero quedan fuera del alcance geográfico de esta *Guía*.

- (e) Dirigir el control parlamentario de la labor del Gobierno, en aplicación de las recomendaciones de los organismos internacionales y regionales de derechos humanos.
- (f) Entrevistarse, independientemente del Gobierno, con los titulares de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, los miembros de los órganos creados en virtud de tratados o los funcionarios de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos y los órganos regionales de derechos humanos, cuando realicen una visita al país. (ACNUDH 2018b: 15).

Los informes publicados por los organismos internacionales de derechos humanos ofrecen a los órganos parlamentarios de derechos humanos la oportunidad de debatir y analizar la situación del país. La mayoría de los informes de supervisión a nivel internacional son periódicos o cíclicos, lo que significa que se puede hacer un seguimiento de la programación, sobre todo cuando el órgano parlamentario cuenta con personal de apoyo a la investigación. De forma alternativa, se puede solicitar un programa al ministerio correspondiente.

El seguimiento sistemático de los compromisos del Gobierno a través de una matriz elaborada con recomendaciones, puede ayudar a que los órganos parlamentarios de derechos humanos supervisen el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno. ACNUDH prepara una matriz de este tipo para las recomendaciones del EPU, que se agrupan temáticamente⁸.

El parlamento también puede participar directamente en el proceso de elaboración de informes estatales. Por ejemplo, en Georgia:

La función del parlamento se inicia cuando el Gobierno de Georgia presenta su informe nacional [EPU]. Antes de presentar el informe final sobre la aplicación de las recomendaciones al CDH [Consejo de Derechos Humanos], el Gobierno somete el proyecto al parlamento para que este lo analice y debata en sesión plenaria, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento parlamentario. Igualmente, una vez que se aprueba el resultado de la revisión en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el parlamento también desempeña un papel.

Además, el parlamento recibe del Gobierno un informe de mitad de periodo sobre el estado de aplicación de las recomendaciones (UPR Info 2021: 15).

ACNUDH elaboró una «lista de consejos» de gran utilidad, sobre lo que pueden hacer los parlamentos en el marco del ciclo del EPU (ACNUDH s.f.c.; véase también UIP 2016a: 95-97, «Ratificación de los tratados de derechos humanos» y

⁸ Por ejemplo, la matriz de Finlandia está disponible en <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/fiindex.aspx>

lista de control «Qué puede hacer usted como parlamentario»⁹. Por ejemplo, promover y contribuir a una consulta amplia sobre el informe nacional del Ejecutivo; promover la participación de las ONG, las INDH y de otras partes interesadas a presentar sus propios informes al proceso del EPU; sensibilizar sobre los derechos humanos, y participar en la sesión del Consejo de Derechos Humanos durante el debate y durante la aprobación del informe, ya sea como parte de la delegación del Gobierno o como observador. También puede solicitar que se informe al parlamento sobre el proceso y los resultados, y garantizar el seguimiento parlamentario de las recomendaciones del EPU.

Los relatores especiales de la ONU, que son expertos independientes, elegidos por la ONU bajo el mandato de un enfoque temático o geográfico particular, se reúnen periódicamente con los parlamentarios como parte de sus visitas al país, y luego emiten un informe y recomendaciones que el órgano parlamentario de derechos humanos puede analizar (por ejemplo, ACNUDH 2019).

Por lo general, los órganos de los tratados de la ONU recomiendan que el Gobierno comunique las observaciones finales al parlamento. Asimismo, se puede pedir a los ministros que las transmitan y que comparezcan ante la comisión, para debatir los planes para su aplicación.

Si bien los parlamentos no se han comprometido directamente con el EPU o el órgano de tratados en Ginebra, esta posibilidad existe gracias a la presentación de un informe independiente.

En 2014, la Comisión de Consulta Pública del Parlamento irlandés (Oireachtas) presentó su propio informe ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el órgano de supervisión de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR). La Comisión afirmó que «formaba parte del sistema de Órganos de Tratados de la ONU como parte de su trabajo en curso para participar en la supervisión parlamentaria de las obligaciones constitucionales, europeas e internacionales de Irlanda en materia de derechos humanos» (Seanad Public Consultation Committee 2014). Antes de su informe, invitó al público y a las partes interesadas a presentar declaraciones por escrito y celebró una audiencia sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁹ La OACDH indica que «pone a disposición en el sitio web por país revisado (documentación por país) 1) Una Carta del Alto Comisionado para los Derechos Humanos al ministro de Asuntos Exteriores con un anexo que contiene 10-15 áreas que, en opinión del Alto Comisionado, requieren una atención particular por parte del Estado durante los próximos 4. 5/5 años y antes del próximo ciclo del EPU; 2) Una matriz de recomendaciones aceptadas y tomadas en cuenta agrupadas temáticamente por Estado, que detalla lo que el Estado ha acordado hacer ante la comunidad internacional y al más alto nivel tras la revisión, inmediatamente o en una etapa posterior y 3) Una infografía que muestra las tendencias entre el segundo y el tercer ciclo en términos de recomendaciones recibidas y aceptadas, y vincula las recomendaciones a los ODS, en particular ODS 16, ODS 10, ODS 8, ODS 5 y ODS 4. En la actualidad, estos documentos están disponibles para 112 países y pueden utilizarse para fomentar políticas y acciones relacionadas con los derechos humanos».

La Comisión identificó los siguientes resultados positivos de su compromiso: sensibilización sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, audiencias públicas de testimonios y mayor concienciación por parte de los legisladores de la importancia de aportar un análisis de los derechos humanos a la legislación y la política en diversos ámbitos (Seanad Public Consultation Committee 2014: 4).

El informe de la Comisión formuló recomendaciones sobre temas que iban desde garantizar que la INDH «cumpliera los Principios de París, pasando por el establecimiento de un mecanismo nacional de aplicación, hasta peticiones específicas a la Comisión de Derechos Humanos para que abordara un tema específico con el Estado» (Roberts Lyer 2019: 200)¹⁰.

Los parlamentos sami, que son los órganos electos que representan al pueblo indígena sami en Finlandia (Parlamento sami de Finlandia s.f.), Noruega (Parlamento sami de Noruega s.f.) y Suecia (Parlamento sami de Suecia s.f.), presentan regularmente informes escritos a los órganos de tratados de la ONU en relación con los exámenes periódicos de Finlandia, Noruega y Suecia. Estos van desde informes presentados en una fase inicial del proceso («listado de temas») (por ejemplo, el Consejo Sami 2019) hasta informes alternativos (por ejemplo, el Parlamento Sami de Noruega 2018).

4.2.2. ¿Pueden las comisiones parlamentarias centrarse en temas específicos?

Las comisiones parlamentarias puede que deseen involucrarse en temas de interés o importancia, como la prevención de la tortura. La UIP fomenta este tipo de funciones y ha señalado cómo pueden intervenir los parlamentos:

La UIP insta a los parlamentos a promover la ratificación universal del tratado de la ONU para garantizar que sus disposiciones se conviertan en legislación nacional, por ejemplo, tipificando la tortura como delito en el código penal y estableciendo penas adecuadas para los autores. Los parlamentarios pueden utilizar sus facultades de control y presupuestarias para hacer cumplir efectivamente las leyes contra la tortura. También pueden ayudar visitando las propias prisiones para inspeccionar las condiciones en las que se encuentran las personas detenidas, como ya hacen muchos de ellos (UIP 2020b).

Entre sus funciones de prevención de la tortura figuran: escuchar a los responsables del sistema penitenciario y a los grupos de defensa de los derechos de los reclusos, y comprometerse a nivel regional e internacional. A

¹⁰ En el 2013, un grupo parlamentario alemán presentó un informe a la Comisión de Derechos Humanos acerca de la investigación realizada por dicha comisión sobre espionaje de Estados Unidos (The Greens 2013).

continuación, un ejemplo de la comisión portuguesa (traducido del portugués original) muestra el tipo de compromiso que una comisión puede tener en un ámbito:

28 de marzo de 2018-Audiencia del Ministro de Justicia tras la publicación del informe de la Comisión Europea para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes del Consejo de Europa (petición del Partido Socialdemócrata).

18 de abril de 2018-Audiencia de la Inspectora General de Administración Interior, Dra. Margarida Blasco, sobre el informe de la Comisión Europea para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes del Consejo de Europa.

9 de enero de 2019-Audiencia del Ministro de Justicia sobre la solicitud presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Socialdemócrata en relación con los sucesos ocurridos en la prisión de Lisboa, y la solicitud presentada por el Centro Democrático Social-Partido Popular para que se aclaren los motivos de las protestas ocurridas en las prisiones de Lisboa y Custóias, y se debatan las medidas a adoptar por los servicios penitenciarios para poner fin a dichas protestas.

13 de febrero de 2019-Audiencia del Director de la Prisión de Paços de Ferreira sobre la incidencia de las quejas recibidas de los presos.

22 de diciembre de 2020-Audiencia del Defensor del Pueblo sobre el trabajo del Sistema Nacional de Prevención y los tratos en el centro de detención temporal del Aeropuerto de Lisboa.

15 de diciembre de 2020-Audiencia del Ministro del Interior sobre la reciente información relativa a la muerte de un ciudadano ucraniano (12 de marzo de 2020) bajo custodia en el centro de detención temporal del aeropuerto de Lisboa.

Las posibles opciones más comunes para supervisar la prevención de la tortura son, por ejemplo, que el mecanismo nacional de prevención en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura presente su informe anual al parlamento, lo que ocurre en España y en muchos otros países (Defensor del Pueblo 2016, señalando que «El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (NPM) presenta un informe anual de actividades al parlamento español y al SPT [Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura]»). Las visitas de parlamentarios también son una herramienta comúnmente utilizada (Consejo de Europa 2013, señalando que se debe tener cuidado al asumir este papel de no socavar otros

órganos que realizan esta función, por ejemplo, la INDH).

La prevención de la tortura no es el único ámbito de interés. Por ejemplo, los parlamentos irlandés (Oireachtas n.d.c) y español (Senado de España 2020) han creado comisiones conjuntas específicamente sobre temas de discapacidad, con el objetivo de aplicar eficazmente la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Muchos parlamentos se han comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, ya sea discutiendo y debatiendo su contenido y aplicación, como recibiendo informes del Gobierno sobre su aplicación, por ejemplo, en Austria (véase, por ejemplo, el parlamento austriaco, según se recoge en República de Austria 2020: 19-20, 103). Las comisiones desempeñan un papel importante en este compromiso: el parlamento español cuenta con una Comisión Parlamentaria Conjunta para la Agenda 2030 (SDG Knowledge Hub 2019).

Las redes de parlamentos también son una forma valiosa de participación de los organismos parlamentarios de derechos humanos, como las iniciativas de la Organización Mundial de la Salud sobre redes parlamentarias regionales para la salud (véase, por ejemplo, OMS 2019). En la UE, por ejemplo, existe una plataforma para el intercambio interparlamentario de la UE (Intercambio Interparlamentario de Información de la UE)¹¹.

La UE anima a los parlamentos nacionales a comprometerse con su labor en materia de derechos humanos en distintos niveles¹². Por ejemplo, la Comisión Europea anima a los parlamentos a participar con sus informes sobre derechos humanos y Estado de derecho: «La Comisión también invita a los parlamentos nacionales y a las autoridades nacionales a debatir este informe, así como los capítulos dedicados a cada país, y a buscar el apoyo de unos y otros, como aliciente para continuar con las reformas y como aceptación de la solidaridad europea» (Comisión Europea 2020a: 27). La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) cuenta con coordinadores parlamentarios nacionales y presenta su trabajo a los parlamentos nacionales (véase FRA s.f.).

¹¹ El sitio web está disponible en <http://www.ipex.eu>. Véase también ECPRD (s.f.).

¹² Cabe señalar que los parlamentos nacionales desempeñan una labor fundamental en el funcionamiento del sistema de la UE, si bien este aspecto no se aborda en esta *Guía*. Véase, por ejemplo, Comisión Europea (2016: 203-05; s.f.).

4.3. APOYO PARA UN ENTORNO NACIONAL SALUDABLE EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

4.3.1. ¿Cómo puede el órgano parlamentario de derechos humanos apoyar a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil?

Los organismos parlamentarios de derechos humanos pueden apoyar a las ONG y a las organizaciones de la sociedad civil (CSO). Pueden hacerlo tanto mediante el fomento de un entorno nacional saludable, por ejemplo, velando por el respeto de los derechos a la libertad de asociación y la libertad de reunión, como mediante la inclusión activa de estas organizaciones en su labor (Together 2030 2018).

Los parlamentos son fundamentales para garantizar que el espacio cívico no se vea limitado, como ha ocurrido en muchos países del mundo en los últimos años:

Los parlamentos desempeñan un papel fundamental en la conformación del espacio cívico porque los Gobiernos utilizan a menudo las leyes para cerrar ese espacio. Las leyes restrictivas no son la única forma en que los Gobiernos pueden hacerlo: los Gobiernos también pueden intimidar y acosar a la sociedad civil de formas no legislativas. Sin embargo, las restricciones legislativas pueden ser especialmente eficaces porque permiten a los Gobiernos controlar a la sociedad civil sin una represión abierta. De hecho, estas propuestas legislativas suelen parecer razonables a primera vista. Por ejemplo, las propuestas pueden enmarcarse en términos de mejora de la responsabilidad financiera de la sociedad civil, de lucha contra el lavado de activos, proteger a los ciudadanos de las ONG ‘estafadoras’ y garantizar que el trabajo de la sociedad civil redunde en beneficio del interés nacional.

Una de las razones por las que la legislación es una herramienta popular para cerrar el espacio cívico es que el respaldo parlamentario a estas leyes proporciona un barniz de legitimidad. Los gobernantes autoritarios lo saben, y algunos utilizan los votos parlamentarios de forma muy estratégica para justificar sus acciones como ‘democráticas’. (Dodsworth y Keutgen 2020: 12).

Como se ha expuesto en otros capítulos de esta *Guía práctica*, los órganos parlamentarios de derechos humanos de la UE escuchan con regularidad las preocupaciones, los informes y los testimonios de expertos de las ONG y de la sociedad civil.

4.3.2. ¿Cómo puede el órgano parlamentario de derechos humanos apoyar a la institución nacional de derechos humanos?

Como se señaló en el capítulo 3, existen normas específicas para guiar a los parlamentos en su compromiso con las INDH independientes. En la práctica, muchos parlamentos reciben y debaten informes anuales y por temas de la INDH, por ejemplo, en Croacia, Dinamarca e Irlanda. Sin embargo, como señaló la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), «aunque las INDH suelen remitir sus informes anuales a los parlamentos, estos no siempre son objeto de debate parlamentario, lo que limita su visibilidad e impacto. Este debate sólo es obligatorio en unos pocos países» (FRA 2020: 15). La FRA también ha sugerido una «formalización en las relaciones» con las INDH (FRA 2020)¹³.

Los parlamentos, a través de las comisiones especialmente, pueden desempeñar una función de supervisión y participación en el proceso de elección de los líderes de las INDH, por ejemplo, mediante audiencias con los candidatos, como se hace en Portugal.

Además de los *Principios de Belgrado*, se han hecho varias recomendaciones sobre cómo los parlamentos pueden apoyar a las INDH, por ejemplo, las *Directrices de Abuja* de la Commonwealth:

Las *Directrices de Abuja* sobre la relación entre los parlamentos, los parlamentarios y las instituciones nacionales de derechos humanos de la Commonwealth enfatizaron en la necesidad de desarrollar una relación de trabajo especial entre las INDH y los parlamentos, considerando sus contribuciones mutuas a la protección y realización de los derechos humanos. Las *Directrices* instaban especialmente a los parlamentos a establecer un marco jurídico adecuado para la creación de INDH, garantizar la asignación de recursos suficientes, debatir los informes de las INDH y velar por el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones de acción. Las *Directrices* también instan a los parlamentarios a garantizar que sus electores conozcan la labor de las INDH. (ACNUDH 2018c; véase también The Commonwealth 2004).

4.3.3. ¿Cómo puede el organismo parlamentario de derechos humanos apoyar a otros órganos nacionales?

Los órganos parlamentarios de derechos humanos también pueden desempeñar un papel importante en la supervisión de la labor de otros organismos nacionales importantes. Por ejemplo, la Comisión de Croacia revisa el informe anual de la Fiscalía del Estado, centrándose especialmente en las partes relevantes de su trabajo, como la incitación al odio, así como en los recursos proporcionados a la Fiscalía (Hrvatski Sabor 2021), lo que, por supuesto, es relevante para garantizar el desarrollo de juicios justos y el debido proceso en el país. Otros ejemplos son:

¹³ La opinión 7 de la FRA dice «Los parlamentos pueden establecer una relación más formal con las INDH y garantizar que los informes de las INDH dirigidos al Parlamento se presenten y debatan adecuadamente».

La Comisión [eslovaca] presta especial atención a las leyes que regulan las actividades de las instituciones independientes de derechos humanos (Defensor Público de Derechos, Comisionado para la Infancia y Comisionado para las Personas con Discapacidad, Centro Nacional Eslovaco de Derechos Humanos, Oficina de Protección de Datos Personales, Instituto de la Memoria de la Nación). Como comisión competente, debate los informes remitidos por estas instituciones al Consejo Nacional. En el desempeño de sus actividades de control, la comisión también coopera con las organizaciones no gubernamentales relevantes, así como con el Plenipotenciario del Gobierno para las Comunidades Gitanas. (Národná Rada Slovenskej Republiky n.d.b; traducción)

El *Seimas* lituano señaló que las comisiones correspondientes analizaban los informes de las instituciones públicas y otras instituciones de derechos humanos establecidas por el *Seimas*, así como los proyectos de propuestas sobre la mejora del trabajo de dichas instituciones. La Comisión de Derechos Humanos presentó propuestas al *Seimas* sobre actividades, sobre las instituciones del Defensor del Pueblo y su estrecha cooperación con ellas, y colaboró con otras instituciones judiciales de la Inspección Estatal de Protección de Datos y la Autoridad Estatal de Protección de los Derechos de los Consumidores. (COSAC 2016: 27)

En Eslovaquia, la comisión participa en la elección de los jefes de los organismos independientes:

[La Comisión eslovaca] prepara las elecciones del presidente de la Oficina de Protección de Datos Personales, el Defensor del Pueblo, el presidente y los miembros del Consejo de Administración del Instituto de la Memoria de la Nación, los miembros del Consejo de Supervisión del Instituto de la Memoria de la Nación, las elecciones del Comisionado para la Infancia y el Comisionado para las Personas con Discapacidad. (Národná Rada Slovenskej Republiky n.d.b; traducción))

4.3.4 ¿Qué hay del apoyo de los derechos humanos de los parlamentarios?

Un aspecto importante de un entorno nacional sano es que los propios parlamentarios gocen de derechos humanos. La UIP insiste desde hace tiempo en la protección de los parlamentarios.

Desde 1976, la UIP cuenta con una Comisión de Derechos Humanos de los Parlamentarios que ha estudiado casos de parlamentarios nacionales en más de 100 países. La comisión está compuesta por 10 miembros, celebra audiencias, lleva a cabo misiones y asiste a juicios. Asimismo, publica informes de misiones y decisiones, y mantiene en su sitio web, un mapa de los últimos casos de parlamentarios que se encuentran en peligro.

Las violaciones de derechos humanos más comunes que esta comisión constató en el 2019 fueron la suspensión indebida y la pérdida del mandato parlamentario, la falta de un juicio justo y otros procedimientos injustos, la violación de la libertad de expresión y las amenazas y actos de intimidación. En el 2019, se notificaron a la comisión amenazas contra 533 parlamentarios en 40 países (UIP 2019c).

Los órganos parlamentarios de derechos humanos por su parte, también pueden asumir un rol frente a los derechos humanos de sus colegas parlamentarios, por ejemplo, al momento de analizar cómo el parlamento puede garantizar mecanismos para procedimientos disciplinarios y respuestas a las amenazas que respeten los derechos humanos.

4.3.5. ¿Cuál es la función de los parlamentos con respecto a la legislación?

Aunque una de las funciones principales de los parlamentos es, por supuesto, formar parte del proceso legislativo, esta *Guía Práctica* se centra menos en esta función relacionada con los derechos humanos porque es una de las áreas más tratadas en otros materiales (véase, por ejemplo, UIP 2016a: capítulo 10). Esta función puede también no corresponder a una comisión específica de derechos humanos; por ejemplo, en Finlandia, corresponde a la Comisión de Derecho Constitucional (UIP 2016a: 99). Además, la función de los parlamentos a este respecto está ampliamente entendida.

El siguiente marco analítico del PJCHR australiano sirve de ejemplo para explicar cómo puede abordarse el control del cumplimiento de la legislación en materia de derechos humanos:

Marco analítico de la Comisión

2.5 Australia ha aceptado voluntariamente las obligaciones contraídas en virtud de los siete tratados básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Es un principio general del ordenamiento jurídico internacional en materia de derechos humanos que los derechos protegidos por los tratados de derechos humanos deben interpretarse de forma generosa y que toda limitación de los derechos humanos debe

Cada año, muchos parlamentarios de todo el mundo son víctimas de abusos, malos tratos y atentados a su vida. (IPU n.d.d)

(Los parlamentos) solo pueden desempeñar sus funciones en un sistema democrático de gobierno, si se respetan los derechos de los parlamentarios elegidos. (Parlamento Europeo 2021)

ser interpretada de forma restringida. En consecuencia, los informes de la comisión se centran principalmente en determinar si cualquier limitación identificada de un derecho humano es admisible bajo el derecho internacional sobre derechos humanos y si la legislación podría aplicarse correctamente para proteger los derechos humanos de los ciudadanos.

2.6 Las normas internacionales de derechos humanos reconocen que se pueden imponer límites permisibles a la mayoría de los derechos y libertades; existen pocos derechos absolutos (es decir, derechos que no se pueden limitar en ninguna circunstancia). Todos los demás derechos pueden limitarse siempre que la limitación cumpla determinados estándares. En general, cualquier medida que limite un derecho humano debe cumplir los siguientes criterios (los criterios de limitación)

- estar prescrita por ley;
- perseguir un objetivo legítimo;
- estar racionalmente relacionada con su objetivo declarado (es decir, ser eficaz para lograrlo), y
- ser una forma proporcionada de alcanzar dicho objetivo.

2.7 Cuando un proyecto de ley limita un derecho humano, la declaración de compatibilidad debe proporcionar una evaluación detallada y basada en pruebas de las medidas con respecto a estos criterios de limitación.

2.8 Cuando procede, la comisión tiene en cuenta las opiniones de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, así como la jurisprudencia internacional y comparada en materia de derechos humanos. Estas fuentes son relevantes para la interpretación de los derechos humanos con respecto a los cuales la comisión debe evaluar la legislación. (PJCHR 2020: 6)

Cabe mencionar aquí otros dos ámbitos: el control activo y la incorporación de las opiniones de las partes interesadas.

En Irlanda, la Comisión Conjunta de Justicia lleva a cabo un ‘control prelegislativo’ sobre el esquema general de los proyectos de ley (es decir, las propuestas del Gobierno para la futura legislación). Para ello, invita a representantes tanto de las ONG como del ministerio pertinente (por ejemplo, Comisión Conjunta de Justicia 2021). La comisión parlamentaria de Escocia publicó una convocatoria de opiniones del público y de organizaciones, y otras partes interesadas sobre la propuesta de incorporar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en la legislación escocesa y recibió 138 respuestas (Comisión de Igualdad y Derechos Humanos 2021:5). La comisión parlamentaria de derechos humanos de Uganda emplea un cuestionario para evaluar la compatibilidad o conformidad de la legislación con los derechos humanos (Parlamento de la República de Uganda, 2013).

Por último, en tiempos de crisis, el rol de los parlamentos se vuelve particularmente fundamental, en especial cuando se presentan leyes de emergencia o ‘de vía rápida’. En esos momentos, los órganos parlamentarios de derechos humanos pueden desempeñar un papel relevante. La importancia de este papel se destacó en el comunicado del Informe 2020 sobre el Estado de derecho de la Comisión Europea sobre:

En todos los Estados miembros [de la UE], el proceso legislativo normal otorga la supremacía al parlamento como legislador. Sin embargo, los procesos legislativos acelerados y la ausencia de consulta son características comunes de las crisis del Estado de derecho. La Comisión de Venecia y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) han subrayado en varias ocasiones la importancia del proceso parlamentario: deliberaciones exhaustivas sobre las propuestas legislativas y las enmiendas, que incluyen consultas significativas con las partes interesadas, los expertos y la sociedad civil, y un diálogo con la oposición política. Además, pasar por alto al parlamento en el proceso legislativo desvirtúa la separación de poderes, un principio clave del Estado de derecho. (Comisión Europea 2020a: 22).

4.3.6. ¿Qué pueden hacer los órganos parlamentarios de derechos humanos respecto al presupuesto nacional?

La protección de los derechos humanos en el presupuesto nacional es otra función importante de los órganos parlamentarios de derechos humanos, como se señala en el preámbulo del proyecto de los *Principios del 2018* del ACNUDH, que reconocen «el papel fundamental del parlamento al momento de [...] analizar y aprobar los presupuestos nacionales teniendo en cuenta las consecuencias para los derechos humanos» (ACNUDH 2018b: 14; véase también ACNUDH 2010; 2012).

A continuación, se muestra un ejemplo de la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos de Escocia que evidencia el tipo de acciones de las que dispone una comisión:

Escrutinio del proyecto de presupuesto 2021-2022

27. La comisión lanzó una convocatoria de opiniones sobre el Escrutinio Pre-presupuestario 2021-2022, con fecha límite del 18 de septiembre de 2020.
28. El propósito de la convocatoria de puntos de vista era centrarse en el impacto presupuestario del Covid-19 sobre la igualdad y los derechos humanos, ya que sabemos los desafíos que enfrentan las personas en Escocia.
La comisión quería escuchar cómo el COVID-19 afectaba a la financiación y ver cómo el Gobierno escocés consideraba la igualdad y los derechos humanos cuando toma decisiones presupuestarias.
29. La comisión recibió un total de 13 propuestas provenientes desde autoridades públicas hasta organizaciones del tercer sector¹⁴.
30. La comisión recogió evidencias en sus reuniones del 1 y 8 de octubre del 2020, y remitió una carta al Ministro para las Personas Mayores y la Igualdad el 29 de octubre del 2020. El ministro respondió el 2 de febrero del 2021, acompañado de un anexo con respuestas a los puntos planteados en la carta de la comisión (Comisión de Igualdad y Derechos Humanos 2021: 8).

¹⁴ La lista de preguntas planteadas y las respuestas están disponibles en <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/currentcommittees/115819.aspx>

4.3.7. ¿Cómo deben contribuir los órganos parlamentarios de derechos humanos a los planes de acción nacionales de derechos humanos?

Naciones Unidas promueve los planes de acción nacionales de derechos humanos como herramientas para garantizar el cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos a nivel nacional, detallando los compromisos legislativos y políticos, con plazos específicos, y asignando responsabilidades. Los órganos parlamentarios de derechos humanos deben fomentar el establecimiento de planes de acción nacionales y participar en el proceso de redacción y supervisión.

Por ejemplo, en Finlandia se estableció el siguiente compromiso:

De acuerdo con la evaluación independiente del primer Plan de Acción Nacional sobre Derechos Fundamentales y Humanos del Gobierno [finlandés] (2012-2013) y las recomendaciones de la Comisión de Derecho Constitucional del Parlamento, el Plan de Acción Nacional se centrará en promover la aplicación de los derechos fundamentales y los derechos humanos en ámbitos específicos. Los principales ámbitos en los que se centrará el Plan de Acción Nacional son los derechos fundamentales y humanos, la educación, la igualdad, el derecho a la autodeterminación, así como los derechos fundamentales y la digitalización. El Plan de Acción incluye un total de 43 proyectos que se reparten entre las ramas administrativas de todos los ministerios. (Ministerio de Justicia finlandés 2017: 5).

4.3.8. ¿Cómo pueden los órganos parlamentarios de derechos humanos facilitar la integración de los derechos humanos en el parlamento?

En la introducción a esta *Guía Práctica* se señalaron las ventajas de contar con una comisión especializada en derechos humanos. La integración de los derechos humanos por dicha comisión es importante porque se garantiza que estos no se aíslen en una sola comisión.

Los investigadores que realizaron un análisis de los términos de referencia de 59 investigaciones de las comisiones del Reino Unido sobre temas relacionados con el Covid-19 desde el 30 de enero del 2020 descubrieron que solo dos de las investigaciones mencionaban los derechos humanos. La Comisión Conjunta de Derechos Humanos llevó a cabo ambas investigaciones (Lock, de Londras e Hidalgo, 2021). Esto sugiere una falta de integración y una posible compartimentación de conocimientos y competencias.

Los organismos de derechos humanos pueden contribuir a integrar los derechos humanos en el parlamento. Este apoyo puede incluir la presentación de informes al parlamento de forma periódica o programada, fomentar la toma de conciencia y los debates: «En los Países Bajos, los

debates políticos sobre el Estado de derecho se organizan en ambas cámaras del Parlamento» (Comisión Europea 2020a: 21).

Los órganos parlamentarios de derechos humanos también pueden desempeñar un papel especialmente importante en la capacitación de todos los parlamentarios. La Comisión Parlamentaria Conjunta de Derechos Humanos de Australia (PJCHR) elaboró la *Guía de Derechos Humanos* «para proporcionar un panorama breve y accesible de los derechos principales» que la comisión toma en consideración al momento de analizar las leyes e incluye ejemplos para ilustrar cómo cada derecho puede aplicarse en la práctica, y señala otras informaciones y fuentes que pueden ayudar a quienes buscan un análisis más exhaustivo de los derechos analizados (PJCHR 2015).

4.4. HERRAMIENTAS PARA HACER FRENTE A POSIBLES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

La forma en que un órgano parlamentario aborda las posibles violaciones de los derechos humanos es fundamental para su funcionamiento. Además de los aspectos tratados anteriormente en la sección 4.3.8, en esta sección se abordan algunas de las herramientas específicas con las que cuentan los parlamentos para tratar temas de derechos humanos.

En la práctica, las comisiones parlamentarias pueden utilizar varias herramientas de forma combinada, como en este ejemplo de la PJCHR australiana:

Como parte del enfoque para el control de la legislación relativa al COVID-19, la comisión adoptó las siguientes medidas:

- Publicó un informe específico centrado en el COVID-19, que incluía una visión general de la legislación aplicable a la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia.
- Emitió un comunicado de prensa el 15 de abril del 2020, que establecía la línea de acción propuesta por la comisión en relación con los proyectos de ley e instrumentos legislativos del COVID-19, que se distribuyó a través de las cuentas de Twitter del parlamento y a los suscriptores de la lista de correo de la PJCHR.
- Actualizó el sitio web de la comisión, y dedicó una página especial en la que se describía el estudio realizado por la comisión de los proyectos de ley e instrumentos legislativos relacionados con el COVID-19.
- Escribió a las organizaciones de la sociedad civil para informarles de que la comisión aceptaría en cualquier momento propuestas de ley o de instrumentos legislativos, y las remitió a su página web.
- Escribió a todos los ministros y directores de ministerios explicándoles el curso de la acción propuesta por la comisión respecto a los proyectos de ley e instrumentos relacionados con el COVID-19 y comunicó el enfoque de control de la comisión, y subrayó la importancia de disponer de una declaración de compatibilidad con los derechos humanos de toda la legislación relacionada con el COVID-19,
- escribió a la Comisión Conjunta de Derechos Humanos del Reino Unido explicando el enfoque de la comisión sobre el escrutinio de la legislación relacionada con el COVID-19 (PJCHR 2020: 14).

4.4.1. Invitaciones

Las invitaciones son una de las herramientas más comunes con las que cuentan los órganos parlamentarios para llevar a cabo su trabajo¹⁵. En esencia, una invitación es una solicitud de presencia de un individuo o grupo relevante para debatir una cuestión específica. Para las comisiones de derechos humanos resulta especialmente útil poder convocar a funcionarios públicos.

En Portugal, se invita a los ministros para que informen ante las comisiones parlamentarias al menos cuatro veces durante un periodo parlamentario (Assembleia da República 2020, artículo 104 (2)), de acuerdo con un calendario establecido en una conferencia de líderes antes de la primera semana de cada uno de los periodos parlamentarios.

La comisión portuguesa realiza invitaciones frecuentes para abordar temas de derechos humanos; por ejemplo, en el 2016 invitó al director general de Reinserción y Servicios Penitenciarios sobre el estado de las prisiones (que solicitó el grupo parlamentario del bloque de izquierda).

Los órganos parlamentarios de derechos humanos deben estar facultados para obligar a comparecer a funcionarios públicos: «En Estonia, todas las comisiones parlamentarias pueden exigir que los funcionarios gubernamentales comparezcan ante ellas y presenten información» (Riigikogu 2003, Sección 17; citado en ODIHR 2017: 17).

Las sesiones de invitación deben incluir a las partes interesadas, incluidos expertos de ONG y de la sociedad civil, la INDH, el sector académico y organismos estatales independientes, y esto debe estar previsto en las normas de procedimiento (véase, por ejemplo, Bundestag alemán).

¹⁵ Como señala la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE, «incluso en los parlamentos que cuentan con una larga tradición de realizar investigaciones, la mayor parte de la supervisión se lleva a cabo mediante invitaciones rutinarias de las comisiones, invitación para informar ante el pleno, turnos de preguntas, y preguntas e interpelaciones. En los Países Bajos, por ejemplo, la Cámara Baja del Parlamento solo ha realizado diez investigaciones en los últimos treinta años» (OIDDH 2017: 15).

4.4.2 Investigación

Muchos parlamentos nacionales disponen de competencias de investigación a través de comisiones parlamentarias de investigación (CPI):

En Grecia, existen facultades de investigación similares a las de los tribunales (artículo 145 del Reglamento de Procedimiento, que dispone que las PCI tienen todas las facultades de las autoridades judiciales de investigación, así como las del fiscal); Irlanda, las CPI tienen facultades de investigación similares a las de los tribunales; Italia, las CPI, ya estén formadas por miembros de una cámara o de ambas cámaras, llevan a cabo sus investigaciones y sus interrogatorios con las mismas facultades y las mismas limitaciones que las autoridades judiciales; Portugal, el artículo 178 (5) de la Constitución de la República Portuguesa, establece expresamente que las CPI tienen las facultades de investigación de las autoridades judiciales. (ODIHR 2020, nota 59; véase también Consejo Consultivo de Jueces Europeos 2015; Parlamento Europeo 2020; Comisión de Venecia 2014).

Un informe del Parlamento Europeo sobre las comisiones de investigación concluyó que: «Las CPI tienen un objetivo principal común en todos los parlamentos: actuar como guardianes del interés público y supervisar la actuación del Gobierno y de otras autoridades administrativas. Si se les dota de las facultades e instrumentos adecuados, las CPI pueden ser eficaces para obtener información y ejercer el control. Las conclusiones de las CPI también pueden influir en las acciones del Gobierno» (Parlamento Europeo 2020: 11).

Los temas de investigaciones que las comisiones realizan pueden ser diversos. Entre marzo del 2020 y enero del 2021, la Comisión Conjunta de Derechos Humanos del Parlamento británico llevó a cabo cinco investigaciones sobre las implicaciones en materia de derechos humanos ante la respuesta del Gobierno a la crisis del Covid-19; la población negra, el racismo y los derechos humanos; la libertad de expresión; las implicaciones para los derechos humanos de un cierre prolongado, como parte de la respuesta del Gobierno al Covid-19, y la revisión independiente de la Ley de Derechos Humanos por parte del Gobierno (Parlamento del Reino Unido s.f.). Durante las sesiones formales, la Comisión escuchó las declaraciones orales de diversos profesionales, académicos, ONG, representantes de organismos públicos y ministerios. También recibió pruebas escritas. Los resultados de estas sesiones incluyeron informes (p. ej. Comisión Conjunta de Derechos Humanos 2021a) y un informe de seguimiento a los ministros del Gobierno en que se solicitaban respuestas a determinadas cuestiones planteadas (véase, por ejemplo, Comisión Conjunta de Derechos Humanos 2021b). El Parlamento británico también ha realizado anteriormente investigaciones sobre la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos por parte del Reino Unido (véase, por ejemplo, Chang y Ramshaw 2016: 19).

El Consejo de Europa, en un estudio sobre diversos órganos parlamentarios de derechos humanos, recomendó que estos analizaran detenidamente cómo utilizan su facultad de investigación:

La investigación parlamentaria es uno de las herramientas más poderosas con las que cuentan los parlamentos para controlar las políticas y actividades gubernamentales, y exigir responsabilidades a los funcionarios encargados de aplicarlas. (ODIHR 2017:15)

Los parlamentarios, y especialmente los órganos parlamentarios de derechos humanos, deben desarrollar una metodología para seleccionar los temas de investigación, a fin de garantizar que solo realicen investigaciones cuando se encuentren en condiciones particularmente favorables para contribuir de manera significativa a la recopilación de pruebas o a mejorar la comprensión pública del tema, teniendo en cuenta la labor de otras comisiones y órganos parlamentarios, como las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones internacionales. (Consejo de Europa 2018: 36).

El uso de herramientas poderosas, como las investigaciones, conlleva responsabilidades.

Es importante que las investigaciones estén previstas en la legislación o en las normas de procedimiento, y que tengan términos de referencia claros y públicos (ODIHR 2020, párrafo 29). Asimismo, debe quedar claro que no son tribunales y que no establecen responsabilidades penales o civiles (ODIHR 2020, párrafo 30). Como señala un informe de la OSCE:

En Eslovenia, las funciones distintivas de las CPI y de los procedimientos judiciales quedan subrayadas en la Ley de Investigación Parlamentaria, cuyo artículo 1 define que el propósito de una investigación parlamentaria es determinar y evaluar el estado de los hechos que puedan servir de base para que la Asamblea Nacional decida sobre la responsabilidad política de los que realizan funciones públicas, sobre la modificación de la legislación o sobre otras decisiones dentro de su poder constitucional. (ODIHR 2020: 16).

Las competencias de investigación pueden requerir la inclusión de sanciones por incumplimiento:

En Bulgaria, Chipre, España, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido, las CPI pueden citar a personas naturales y jurídicas. Algunos Estados otorgan a las CPI poderes para sancionar a aquellas entidades que no hayan respondido a la solicitud de información o no comparezcan ante la CPI, aunque es posible que la legislación vigente establezca explícitamente que determinadas personas pueden negarse a testificar si ello les expone a ser procesadas o tienen una obligación legalmente establecida de mantener silencio. (ODIHR 2020: 19).

En muchos parlamentos, existen recursos legales para las situaciones en las que la comisión de investigación en su conjunto, o sus parlamentarios o su personal a título individual, cometen un acto u omisión que vulnera las normas de procedimiento o los derechos de las personas naturales o jurídicas afectadas por una investigación.

En Letonia, por ejemplo, los miembros y el personal de la CPI son administrativamente responsables por divulgar información no autorizada obtenida en sesión reservada de la Comisión Parlamentaria de Investigación. El presidente de la CPI o la persona que le sustituya redactarán un informe administrativo de infracción. Los miembros y el personal de la CPI serán penalmente responsables de cualquier divulgación de información no autorizada que atente contra la intimidad de las personas (Parlamento Europeo 2020: 14).

Los resultados de las investigaciones varían según el país. Por ejemplo:

La Asamblea Nacional de Francia resume tres consecuencias principales derivadas de las actividades de las comisiones parlamentarias de investigación: a) orientar la acción del Gobierno proponiendo cambios y solicitando información sobre los cambios b) emprender acciones legales, como mínimo remitiendo la información y con el fin de iniciar una investigación judicial y c) impulsar la actividad parlamentaria, ya que las comisiones ordinarias pueden retomar un tema que haya analizado una CPI y complementar sus investigaciones (Parlamento Europeo 2020: 16).

4.4.3. Consultas y peticiones

Las consultas públicas constituyen un medio importante para que las comisiones parlamentarias promuevan la transparencia y garanticen el compromiso con las partes interesadas.

Por ejemplo, la Comisión Conjunta de Irlanda sobre la Infancia, la Igualdad, la Discapacidad, la Integración y la Juventud invitó a «las personas o grupos interesados a presentar observaciones por escrito sobre el régimen general del proyecto de ley de información y seguimiento de nacimientos para el 2021». Sobre la base de estas presentaciones, «la Comisión analizará todas las presentaciones escritas que considere oportunas y podrá convocar a varios participantes a sesiones públicas, si lo considera necesario». (Oireachtas s.f.d). En su sitio web, el Parlamento también ofrece orientaciones para los que comparezcan ante las comisiones parlamentarias (Oireachtas 2021) y un ‘Protocolo de testigos’ para ayudarlos a comprender lo que implica comparecer (Oireachtas 2020).

Las peticiones brindan a las comisiones la oportunidad de escuchar a grupos de ciudadanos preocupados por posibles violaciones de los derechos humanos u otros temas relacionados con el fomento y la protección de los derechos humanos en el país (Rosenberger *et al.* 2020). La comisión portuguesa, por ejemplo, realiza sesiones en respuesta a peticiones. Por su parte, a partir de las sugerencias de los miembros y del público, la comisión eslovaca puede debatir problemas sociales actuales relacionados con los derechos humanos (Národná Rada Slovenskej Republiky n.d.b).

La comisión escocesa ha atendido peticiones sobre diversos temas:

Peticiones

31. La comisión analizó cuatro peticiones públicas en su sesión del 14 de enero del 2021.
32. Petición PE1372- Acceso a la justicia para asuntos medioambientales: La comisión acuerda archivar la petición, de conformidad con el artículo 15.7 del Reglamento, debido a los escasos progresos realizados en relación con las medidas solicitadas en la petición. Al archivar la petición, la comisión acordó transmitir una carta al Gobierno escocés para poner de manifiesto las preocupaciones de los peticionarios y su deseo de que se avance en este sentido.
33. Petición PE1695- Acceso a la justicia en Escocia: La comisión acuerda archivar la petición de conformidad con el artículo 15.7 del Reglamento sobre la base de que el Gobierno escocés ha manifestado su intención de introducir una reforma legislativa. La comisión acuerda asimismo dirigirse por escrito al Gobierno escocés para obtener información actualizada sobre el calendario de cualquier reforma legislativa.
34. Petición PE1787- El uso del lenguaje de signos Makaton en el sistema legal: Esta petición solicita al Parlamento escocés que inste al Gobierno escocés a garantizar que todas las partes del sistema jurídico utilicen el lenguaje de signos Makaton. Se remitió a la comisión el 29 de octubre del 2020. La comisión acordó mantener la petición abierta e incluirla dentro de su informe de cuestiones pendientes para su comisión sucesora.
35. Petición PE1817- Poner fin a la terapia de conversión: Esta petición pide al Parlamento escocés que inste al Gobierno escocés a prohibir la provisión o promoción de la terapia de conversión LGBT+ en Escocia. Se remitió a la comisión el 1 de octubre del 2020. La comisión acordó mantener la petición abierta e incluirla en su informe de cuestiones pendientes para su comisión sucesora. (Comisión de Igualdad y Derechos Humanos 2021: 9).

4.4.4. Informes

Los informes constituyen otro medio con el que cuentan las comisiones parlamentarias para defender los derechos humanos en el país.

Existen muchos ejemplos sobre la forma en que las comisiones abordan los informes.

Por ejemplo, la Comisión Conjunta de Justicia del Parlamento irlandés, que supervisa el trabajo del Ministerio de Justicia del Gobierno, elaboró un informe sobre el testimonio de las víctimas en casos de violación y agresión sexual que incluía 15 recomendaciones. En su prólogo, el presidente (Cathairleach) señaló los fundamentos del informe:

Reconociendo que la legislación es solo un elemento de la reforma, la comisión decidió celebrar una sesión pública el 23 de marzo del 2021 con las partes interesadas, para debatir con más detalle las áreas de reforma dentro del sistema de justicia penal para las víctimas de violación y agresión

sexual, con el fin de comprender mejor los temas que deben abordarse y en qué aspectos puede mejorarse el sistema.

Los convocados proporcionaron a la comisión una perspectiva de diversos ámbitos de la reforma, en los que parece que el sistema actual, por diversas razones, no apoya adecuadamente a las víctimas en un momento sumamente difícil y emotivo de sus vidas. Entre los aspectos identificados por los convocados y la comisión se encuentran: los retrasos en el desarrollo de los juicios, la necesidad de una formación especializada de los profesionales de primera línea que interactúan con las víctimas vulnerables y la necesidad de mejorar los servicios e instalaciones de los tribunales para que sean más adecuados para las víctimas. (Comisión Conjunta de Justicia de las Cámaras del Oireachtas 2021, "Cathaoirleach's foreword").

Se reunió con representantes de ONG, del Colegio de Abogados irlandés y del Ministerio de Justicia, con el objetivo de permitir que «las partes interesadas presentaran a la comisión los aspectos de reforma que consideraban más urgentes en relación con el actual proceso de justicia penal para las víctimas vulnerables en casos de agresión sexual y violación» (Comisión Conjunta de Justicia de las Cámaras del Oireachtas 2021: 10).

La Comisión de Justicia del Parlamento de Canadá publicó un informe sobre la violencia conyugal, basándose en las opiniones de las partes interesadas, y elaboró una serie de recomendaciones:

Bajo el título *The Shadow Pandemic: Stop Coercive and Controlling Behaviour in Intimate Relationships* (La Pandemia Oculta: Poner fin a los comportamientos coactivos y de control en las relaciones de pareja), el informe pretende dar más visibilidad a este grave asunto, a menudo denominado 'pandemia oculta' y propone dar soluciones para prevenir este tipo de violencia y apoyar mejor a las víctimas en todo momento.

El informe se basa en testimonios de supervivientes de la violencia doméstica, expertos y partes interesadas de todo el país. La comisión también analizó la experiencia de otros Estados en los que se han llevado a cabo reformas para reconocer los comportamientos coactivos y de control en sus códigos penales.

El informe destaca varios ámbitos que, en opinión de la comisión, requieren medidas adicionales por parte de todos los niveles de gobierno. Entre las principales recomendaciones figuran:

- Crear un grupo de trabajo de expertos encargado de revisar la legislación penal federal vigente que aplica la GBA+ y otras medidas inclusivas, considerar el enfoque aprobado en el proyecto de ley C-247 y formular recomendaciones relativas a la redacción de la legislación gubernamental sobre la adición de un

- delito de comportamiento coactivo y controlador en el Código Penal.
- Poner en marcha medidas para combatir los retos que presenta el sistema judicial para las víctimas de comportamientos coactivos y de control en el contexto de la violencia doméstica, con el claro objetivo de evitar la revictimización y la captura involuntaria de las víctimas en el proceso de imputación.
 - Financiación de una campaña de sensibilización pública, formación para actores del sistema judicial y medidas de apoyo a las víctimas de violencia doméstica y de comportamientos coactivos y controladores, incluso durante los procesos judiciales. (Cámara de los Comunes Canadá 2021).

4.4.5. Supervisión, seguimiento y cumplimiento por parte del Gobierno

Una labor eficaz de defensa de los derechos humanos requiere seguimiento. En particular, el seguimiento de las conclusiones o recomendaciones sobre temas de derechos humanos con el Gobierno. Es importante que las comisiones parlamentarias de derechos humanos estudien cómo van a llevar a cabo sus actividades de seguimiento.

En Eslovaquia, las comisiones pueden enviar dictámenes directamente a los organismos estatales, que deben, a menos que se especifique lo contrario, notificar a la comisión en un plazo de 30 días las medidas que han tomado sobre su recomendación. Si la comisión no ha recibido respuesta en este plazo o si no está de acuerdo con ella, puede remitir la recomendación al Consejo Nacional (Národná Rada Slovenskej Republiky 1996, artículo 47).

Uno de los métodos más útiles para hacer seguimiento de las actividades del Gobierno es la elaboración de un informe anual sobre los derechos humanos.

La Comisión Parlamentaria Alemana de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria, debate periódicamente el informe anual sobre derechos humanos del Gobierno alemán (Bundestag alemán s.f.a). En sus debates participan expertos de la sociedad civil y del ámbito académico. La comisión también celebró una audiencia sobre los derechos humanos y la crisis climática, en la que participaron la INDH, la sociedad civil y el ámbito académico (Bundestag alemán s.f.b).

Capítulo 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. RECOMENDACIONES PARA REFORZAR LA LABOR DE LOS PARLAMENTOS RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS

Tanto las normas internacionales como la experiencia de los parlamentos de la UE demuestran que estos pueden desempeñar, y de hecho desempeñan, un papel importante en el fomento y la protección de los derechos humanos a escala nacional. De hecho, la creación de un órgano parlamentario de derechos humanos sólido puede ser fundamental para garantizar que las asambleas legislativas puedan desempeñar su función. Teniendo esto en cuenta, los parlamentos deberían:

1. Establecer un órgano parlamentario con un mandato en derechos humanos, preferiblemente especializado, con poderes claramente establecidos en la ley y recogidos en el Reglamento del parlamento.
2. Contar con una misión clara para promover y proteger los derechos humanos para así contribuir a garantizar la eficacia y la legitimidad.
3. Tener competencias que incluyan la supervisión del Gobierno, la supervisión del presupuesto, el control legislativo, las invitaciones para comparecer y las investigaciones. El órgano parlamentario debe poder ejercerlas sin la aprobación previa del Pleno o del Ejecutivo.
4. Garantizar recursos humanos y financieros y apoyo, lo que incluye el acceso a conocimientos especializados en derechos humanos.
5. Establecer un reglamento claro y hacerlo público.

6. Elaborar una agenda que tenga en cuenta los derechos humanos regionales y de Naciones Unidas, los temas nacionales urgentes relacionados con los derechos humanos y el programa gubernamental (legislación y presupuesto). Tratar de ser activo, no reactivo: identificar los temas que requieren atención, incluso a través de relaciones sólidas con las partes interesadas.
7. Garantizar que los métodos de trabajo prevean una consulta y un compromiso, especialmente con la INDH, otros organismos independientes, las ONG y la sociedad civil.
8. Encontrar formas de garantizar que el trabajo sea visible y transparente, por ejemplo, mediante informes anuales, comunicados de prensa, un sitio web especializado y reuniones periódicas con las partes interesadas, en particular las INDH y las ONG.
9. Identificar el apoyo al desarrollo de capacidades tanto para la parte práctica como para la parte sustantiva del trabajo del órgano. Encontrar formas de integrar los derechos humanos en toda la actividad parlamentaria. Esto podría lograrse incorporando un coordinador de derechos humanos en todas las comisiones parlamentarias que sea responsable de garantizar que los derechos humanos se tengan en cuenta en el trabajo de dicha comisión (Children and Young People's Commissioner of Scotland 2018). Trabajar con el servicio de investigación para proporcionar más aportaciones sobre derechos humanos a todas las comisiones.

El compromiso parlamentario con los derechos humanos se enfrenta a una serie de limitaciones potenciales... realidades políticas, falta de independencia, prioridades nacionales cambiantes, existencia de una multiplicidad de actores, falta de disponibilidad de recursos suficientes y niveles variables de experiencia en derechos humanos.

(Roberts Lyer and Webb 2017: 42)

5.2. LOS LÍMITES Y DESAFÍOS DEL COMPROMISO PARLAMENTARIO CON LOS DERECHOS HUMANOS

El compromiso parlamentario con los derechos humanos tiene varios límites que se suman a los ya experimentados por los parlamentos en lo referente a sus funciones de supervisión (véase, por ejemplo, UIP 2017).

Según un estudio danés en el que se analizó la capacidad parlamentaria, se identificaron una serie de factores comunes que influyen en el rendimiento parlamentario general que también se aplican a la situación de las comisiones:

Los factores que influyen en el rendimiento parlamentario dependerán mucho del contexto y variarán de un país a otro. Sin embargo, suelen clasificarse en cuatro categorías:

- **Falta de recursos:** En los países en desarrollo, los parlamentos sufren a menudo de una infraestructura y de recursos limitados, que van desde la falta de equipos informáticos a la escasez de libros en el Departamento de investigación, pasando por la falta de espacio de oficina para los parlamentarios.
- **Escasez de competencias:** Los parlamentos exigen que el personal y los políticos desempeñen funciones a menudo muy especializadas. Para desempeñar tareas tales como prestar servicios a una comisión, redactar y examinar leyes, presupuestos y cuentas, y realizar investigaciones políticas, se requiere un alto nivel de conocimientos sobre procedimientos, algo que a veces falta.
- **Normas de procedimiento inadecuadas:** Los estatutos y los reglamentos constituyen la base de toda la actividad parlamentaria. Pero en muchos casos son confusos y contradictorios, o simplemente no otorgan al parlamento la autoridad necesaria para llevar a cabo sus funciones.
- **Factores políticos:** Los parlamentos son, por definición, órganos políticos. Sin embargo, en muchos parlamentos nuevos, la mayoría tiene una tradición parlamentaria limitada y carecen de una cultura política democrática común. El grado en que el Gobierno controla el parlamento, la forma en que los parlamentarios entienden su función y la influencia de los partidos políticos pueden ir en contra de una supervisión eficaz. (Ministerio de Asuntos Exteriores danés 2010).

La autonomía parlamentaria (véase, en general, Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos 1998) es también un componente importante para garantizar que la comisión funcione con eficacia. Esto incluye tanto la autonomía financiera como la administrativa.

El entorno nacional en el que opera el órgano parlamentario de derechos humanos también es fundamental. El Ejecutivo no siempre respeta los poderes de control del parlamento (SGI 2020), como lo demuestra la siguiente situación relacionada con la PJCHR:

En 2018, la Comisión de Derechos Humanos de Australia determinó los ‘desafíos’ para la PJCHR, entre ellos, que por falta de tiempo, los proyectos de ley a menudo pasan por el parlamento antes de que la PJCHR haya emitido su opinión sobre la compatibilidad de un proyecto de ley con los derechos humanos, negando así a los parlamentarios el acceso a las conclusiones de la comisión, que a menudo se refieren a temas complejos de derechos humanos, durante el debate sobre el proyecto de ley (Pretty 2019: 13).

Otro problema que puede presentarse en una comisión es el nivel de dependencia del parlamento en su conjunto, para que la comisión funcione.

Por ejemplo, en Polonia, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del *Sejm* [Parlamento polaco] creó una subcomisión sobre la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2014, como iniciativa conjunta con la Comisión de Derechos Humanos, Estado de Derecho y Peticiones del Senado. En octubre del 2015 se eligió un nuevo parlamento. Este parlamento no había restablecido la subcomisión (European Implementation Network 2016).

Esto tiene que ver con una problemática más amplia, y es que «incluso cuando una comisión parlamentaria pueda y quiera tomar medidas positivas para mejorar los derechos humanos, tendrá dificultades para alcanzar este objetivo si el propio parlamento no promueve y protege los derechos humanos en el país» (Roberts Lyer 2019).

La libertad de expresión y la inmunidad parlamentaria también pueden limitar la eficacia de una comisión, en particular si se ocupa de temas delicados de derechos humanos. El manual de la UIP subraya la importancia de este asunto:

Las inmunidades parlamentarias garantizan la autonomía, la independencia y la dignidad de los representantes de la Nación y de las propias instituciones del parlamento, protegiéndolos contra cualquier amenaza, intimidación o medida arbitraria por parte de funcionarios públicos u otras personas. El grado o alcance de dicha inmunidad varía. La garantía mínima, aplicable a todos los parlamentos, es la de no rendir cuentas. En virtud de esta garantía, los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones, pueden expresarse libremente sin riesgo de sanciones, salvo la de ser desautorizados por el electorado, que eventualmente puede no volverlos a elegir. En muchos países, los parlamentarios también gozan de inviolabilidad: pueden ser arrestados, detenidos y sometidos a procedimientos civiles o penales solo con el consentimiento del parlamento. La inviolabilidad no equivale a la impunidad. Simplemente da derecho al parlamento de verificar que los procedimientos iniciados contra sus miembros estén jurídicamente bien fundados. (UIP 2016a: 91)

5.3 CONCLUSIÓN

Los parlamentos potencialmente son actores fundamentales para los derechos humanos a nivel nacional. Su papel en el proceso legislativo y sus poderes de control significan que tienen las funciones y la autoridad para marcar una diferencia positiva. Esta *Guía* pretende identificar buenas prácticas en el establecimiento, funcionamiento y compromiso práctico de los órganos parlamentarios de derechos humanos.

Si bien estas iniciativas quedan fuera del ámbito de esta *Guía Práctica*, las organizaciones internacionales y regionales disponen de muchas medidas que pueden adoptar para apoyar la participación parlamentaria en los derechos humanos, como el apoyo a la creación de capacidades para los mecanismos, la participación directa de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos con los parlamentos (por ejemplo, facilitando directamente copias de los informes y recomendaciones al parlamento en lugar de exigir que pasen por el Poder Ejecutivo), el apoyo a las redes para la participación parlamentaria en temas de derechos humanos (como sugiere la Comisión Europea¹⁶, y la mejora del acceso a la información sobre iniciativas y buenas prácticas parlamentarias en materia de derechos humanos.

Por último, cabe señalar que los parlamentos no siempre son la fuerza para impulsar cambios positivos en sus países. Pueden socavar los derechos humanos y ‘aprobar’ iniciativas del Ejecutivo contrarias a los derechos humanos; ejemplos de ello se han visto incluso en algunos Estados miembros de la UE en los últimos años. Un órgano permanente dedicado a los derechos humanos, con autonomía de funcionamiento, las competencias necesarias, acceso a conocimientos especializados, integridad y compromiso con el objetivo de promover y proteger los derechos humanos puede ayudar a promover una sociedad que respete los derechos humanos y a proteger, respetar y hacer realidad los derechos humanos de todas las personas del país.

¹⁶ La Comisión invita: ... Al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales a desarrollar la cooperación interparlamentaria en cuestiones relacionadas con la aplicación de la Carta, a la que la Comisión está dispuesta a contribuir" (Comisión Europea 2020b: 7).

Referencias

Assembleia da República [Assembly of the Republic], Rules of Procedure of the Assembly of the Republic, 20 August 2007

- , *Presença dos membros do governo nas reuniões das comissões parlamentares: i à xii legislatura* [Presence of members of the government at parliamentary committee meetings: i to xii legislature] (Lisbon: Assembleia da República, 2015), <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Presenca_Membros_Governo_Comissoes.pdf>, accessed 26 October 2021
- , *Regimento da Assembleia da República No. 1/2020* [Rules of procedure], 2020, <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf>, accessed 27 October 2021
- , Competências [Competencies], [n.d.a], <<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/1CACDLG/Apresentacao/Paginas/Competencias.aspx>>, accessed 25 October 2021
- , Standing committees, [n.d.b], <<https://www.parlamento.pt/sites/EN/Committees/Paginas/Committees-Standing-Legislature.aspx>>, accessed 26 October 2021
- , Composição [Composition], [n.d.c], <<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/1CACDLG/Paginas/Composicao.aspx>>, accessed 26 October 2021
- , Subcomissões [Subcommissions], [n.d.d], <<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/1CACDLG/Paginas/Subcomissoes.aspx>>, accessed 26 October 2021
- , Grupos de Trabalho [Working groups], [n.d.e], <<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIILeg/1CACDLG/Paginas/GruposdeTrabalho.aspx>>, accessed 26 October 2021
- , Orçamento, Planos e Relatórios de Atividade [Budget, plans and activity reports], [n.d.f], <<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/1CACDLG/Apresentacao/Paginas/PlanosActividade.aspx>>, accessed 26 October 2021
- , Deslocações em Comissão [Findings in the commission], [n.d.g], <<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIILeg/1CACDLG/Paginas/DeslocacoeseEventos.aspx>>, accessed 26 October 2021

Association of the Secretaries General of Parliaments, *The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies* (Moscow: Association of the Secretaries General of Parliaments, 1998), <<https://www.asgp.co/sites/default/files/documents//OMQJLYHYSWWZWFVQGFGIIDSANRDGW.pdf>>, accessed 27 October 2021

Austria, Republic of, Austria and the 2030 Agenda Voluntary National Review—Report on the Implementation of the Sustainable Development Goals, 2020, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26511VNR_2020_Austria_Report_English.pdf>, accessed 26 October 2021

Chamber of Deputies, Official website, [n.d.], <<http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura.co?idc=5&cam=2&leg=2016&idl=2>>, accessed 26 October 2021

- Chang, B. and Ramshaw, G., *Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and Realisation of Human Rights: Synthesis Report* (London: Westminster Foundation for Democracy, 2016), <<https://www.wfd.org/what-we-do/resources/strengthening-parliamentary-capacity-protection-and-realisation-human-rights>>, accessed 27 October 2021
- Children and Young People's Commissioner of Scotland, *Universal Periodic Review: Opportunities for Parliamentary Involvement*, 12 January 2018, <<https://www.cypcs.org.uk/ufiles/Universal-Periodic-Review.pdf>>, accessed 27 October 2021
- The Commonwealth, *The Abuja Guidelines on the Relationship Between Parliaments, Parliamentarians and Commonwealth National Human Rights Institutions* (2004), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/guidelines_abujaworkshop.pdf>, accessed 26 October 2021
- Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC), *Twenty-Fifth Bi-Annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny* (The Hague: COSAC, 2016), <<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/i2%2025th%20Bi-Annual%20Report%20of%20COSAC%20EN.pdf>>, accessed 25 October 2021
- Consultative Council of European Judges, *Opinion No. 18 on the position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy*, 2015, <<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-18-on-the-position-of-the-judiciary-and-its-relation-with-the-other-powers-of-state-in-a-modern-democracy>>, accessed 27 October 2021
- Council of Europe, *Visiting Immigration Detention Centres: A Guide for Parliamentarians* (Strasbourg: Council of Europe, 2013), <<http://www.assembly.coe.int/LifeRay/MIG/Detention/2013/20130924-GuideDetentionCentres-EN.pdf>>, accessed 26 October 2021
- , *Handbook for Parliamentarians—National Parliaments as Guarantors of Human Rights in Europe* (Strasbourg: Council of Europe, 2018), <<http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-EN.pdf>>, accessed 25 October 2021
- Croatian Parliament, 10th Term of the Croatian Parliament (22 July 2020), <<https://www.sabor.hr/en/committees/committee-human-and-national-minority-rights-10-term>>, accessed 7 July 2021
- Danish Ministry of Foreign Affairs, *How to Note: Parliamentary Strengthening* (Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs, 2010)
- Defensor del Pueblo, 'Meeting with a representative of the Subcommittee for the Prevention of Torture', 26 September 2016, <<https://www.defensordelpueblo.es/en/news/meeting-with-a-representative-of-the-subcommittee-for-the-prevention-of-torture/>>, accessed 26 October 2021
- Dodsworth, S. and Keutgen, J., *Addressing the Global Emergency of Shrinking Civic Space and How to Reclaim It: A Programming Guide* (London: Westminster Foundation for Democracy, 2020), <<https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2021/01/Civic-space-v1-1.pdf>>, accessed 26 October 2021
- Donald, A., 'Parliaments as compliance partners in the European Convention on Human Rights system', in M. Saul, A. Føllesdal and G. Ulfstein (eds), *The International Human Rights*

Judiciary and National Parliaments, 1st edn (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017), pp. 79–82

Equalities and Human Rights Committee, *Equalities and Human Rights Committee Annual Report 2020–2021*, (Scottish Parliamentary Corporate Body, 2021), <<https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/EHRiC/2021/3/25/6c5aaa5c-155d-4449-ab41-4c0b4e60ff2d/EHRiC052021R3.pdf>>, accessed 26 October 2021

European Center for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), The European Centre for Parliamentary Research and Documentation, [n.d.], <<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>>, accessed 26 October 2021

European Commission, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union—protocol (No. 1) on the role of national parliaments in the European Union, 7 June 2016, *Official Journal of the European Union*, C202/203, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F01>>, accessed 26 October 2021

–, ‘2020 Rule of Law Report: The Rule of Law Situation in the European Union’, SWD(2020) 300-326, 30 September 2020a, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>>, accessed 25 October 2021

–, ‘Strategy to Strengthen the Application of the Charter of Fundamental Rights in the EU’, COM(2020) 711 final, 2 December 2020b, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategy_to_strengthen_the_application_of_the_charter_of_fundamental_rights_en.pdf>, accessed 27 October 2021

–, Relations with National Parliaments, [n.d.], <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_en>, accessed 26 October 2021

European Implementation Network, *Polish Parliament—Failed Guardian of the Convention*, 27 October 2016, <<https://www.einnetwork.org/ein-voices-archives/2016/10/23/polish-parliament-failed-guardian-of-the-convention-oH4uy>>, accessed 27 October 2021

European Parliament, *Committees of Inquiry in National Parliaments: Comparative Survey—Parliament’s Right of Inquiry* (Brussels: Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2020), <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU\(2020\)649524_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU(2020)649524_EN.pdf)>, accessed 27 October 2021

–, ‘In defence of democracy: The global state of parliamentarians’ rights’, Joint conference of the Democracy Support and Elections Coordination Group and the Subcommittee on Human Rights, International Day of Parliamentarianism, 30 June 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20210624RES06910/20210624RES06910.pdf>>, accessed 26 October 2021

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Strong and Effective National Human Rights Institutions—Challenges, Promising Practices and Opportunities* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020)

–, National Parliaments, [n.d.], <<https://fra.europa.eu/en/cooperation/national-parliaments>>, accessed 26 October 2021

Finnish Ministry of Justice, *National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2017–2019*, (Helsinki: Ministry of Justice, Finland, 2017), <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79849/OMML_25_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, accessed 26 October 2021

- German Bundestag, *Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee* (Berlin: German Bundestag, 2020), <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>, accessed 27 October 2021
- , *Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe* [Committee on Human Rights and Humanitarian Aid]—Work and Tasks, [n.d.a], <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a17_menschenrechte?url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzlwMjEva3cxOC1wYS1tZW5zY2hlnbJlY2h0ZS1iZXJpY2h0LTgzNTY3Ng==&mod=mod538492>, accessed 27 October 2021
- , *Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe* [Committee on Human Rights and Humanitarian Aid]—List of Public Hearings, [n.d.b.], <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a17_menschenrechte/anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NlL2ExN19tZW5zY2hlnbJlY2h0ZS9hbmhvZXJ1bmdlbi84Mzk5MzgtODM5OTM4&mod=mod575628>, accessed 27 October 2021
- House of Commons Canada, 'Justice committee presents a unanimous report on coercive and controlling behaviour in the context of domestic violence', News release, 27 April 2021, <<https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-2/JUST/news-release/11256017>>, accessed 27 October 2021
- Houses of the Oireachtas Joint Committee on Justice, *Report on Victim's Testimony in Cases of Rape and Sexual Assault*, June 2021, 33/JC/05, <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/33/joint_committee_on_justice/reports/2021/2021-06-11_report-on-victim-s-testimony-in-cases-of-rape-and-sexual-assault_en.pdf>, accessed 27 October 2021
- Hrvatski Sabor [Croatian Parliament], *Izvešće Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina s rasprave o Izvešću Državnog odvjetništva Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2019* [Report of the Committee on Human Rights and the Rights of National Minorities from the discussion on the report of the State Attorney's Office of the Republic of Croatia on the work of state attorney's offices in 2019], 20 January 2021, <<https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-ljudska-prava-i-prava-nacionalnih-manjina-315>>, accessed 26 October 2021
- Human Rights Council, *Contribution of Parliaments to the Work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review*, UN document A/HRC/RES/26/29, 17 July 2014, <<https://digitallibrary.un.org/record/775672>>, accessed 5 March 2022
- INTER PARES, Human Rights, [n.d.], <<https://www.inter-pares.eu/en/human-rights>>, accessed 25 October 2021
- Inter-Parliamentary Union (IPU), *Human Rights: Handbook for Parliamentarians No. 26* (Geneva: IPU, 2016a), <<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-10/human-rights>>, accessed 25 October 2021
- , *International Humanitarian Law: Handbook for Parliamentarians No. 25* (Geneva: IPU, 2016b), <<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-10/international-humanitarian-law>>, accessed 26 October 2021
- , *Migration, Human Rights and Governance: Handbook for Parliamentarians No. 24* (Geneva: IPU, 2016c), <<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/migration-human-rights-and-governance>>, accessed 26 October 2021

- , *Law and Justice: The Case for Parliamentary Scrutiny* (Geneva: IPU, 2016d), <<https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/law-and-justice-case-parliamentary-scrutiny>>, accessed 26 October 2021
- , *Global Parliamentary Report 2017—Parliamentary Oversight: Parliament’s Power to Hold Government to Account* (Geneva: IPU, 2017), <<https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments>>, accessed 27 October 2021
- , *Parliamentary Oversight: A Self-Assessment Toolkit* (Geneva: IPU, 2018a), <<https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/toolkit-12-10-2018-e.pdf>>, accessed 25 October 2021
- , *Freedom of Expression for Parliaments and their Members: Importance and Scope of Protection—Handbook for Parliamentarians No. 28* (Geneva: IPU, 2018b), <<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2018-10/freedom-expression-parliaments-and-their-members-importance-and-scope-protection>>, accessed 26 October 2021
- , *Parliamentary Engagement on Human Rights: Identifying Good Practices and New Opportunities for Action – Emerging Good National Parliamentary Practices and List of Recommendations for Action* (Geneva: IPU, 2019a), <<https://www.ipu.org/event/parliamentary-engagement-human-rights-identifying-good-practices-and-new-opportunities-action>>, accessed 5 March 2022
- , *Strategies for the Protection of Human Rights at the National Level* (Geneva: IPU, 2019b), <https://www.ipu.org/sites/default/files/uganda_presentation_-_strategies_for_protection_of_human_rights_at_national_level.pdf>, accessed 26 October 2021
- , *Violations of the Human Rights of MPs in 2019: Cases Examined by the IPU Committee on the Human Rights of Parliamentarians, 2019c*, <<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-12/violations-human-rights-mps-2019>>, accessed 26 October 2021
- , *Comparative Research Paper on Parliamentary Administration* (Geneva: IPU, 2020a), <<https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration>>, accessed 25 October 2021
- , ‘IPU calls on parliaments to help eradicate torture’, press release, 25 June 2020b, <<https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-06/ipu-calls-parliaments-help-eradicate-torture>>, accessed 26 October 2021
- , ‘Parliamentary engagement on human rights: identifying good practices and new opportunities for action’, [n.d.a], <<https://www.ipu.org/event/parliamentary-engagement-human-rights-identifying-good-practices-and-new-opportunities-action#event-sub-page-documents/>>, accessed 25 October 2021
- , Parline database, [n.d.b], <<https://data.ipu.org/specialized-bodies/human-rights>>, accessed 25 October 2021
- , *Human Rights and COVID-19: A Guidance Note for Parliaments* (Geneva: IPU, [n.d.c]), <<https://www.ipu.org/human-rights-and-covid-19-guidance-note-parliaments>>, accessed 26 October 2021
- , Committee on the Human Rights of Parliamentarians, [n.d.d], <<https://www.ipu.org/about-ipu/structure-and-governance/governing-council/committee-human-rights-parliamentarians/>>, accessed 26 October 2021

- Joint Committee on Human Rights, *The Work of the Committee in the 2001–2005 Parliament—Nineteenth Report of Session 2004–05* (London: House of Commons, 2005), <<https://publications.parliament.uk/pa/jt200405/jtselect/jtrights/jtrights.htm>>, accessed 25 October 2021
- , *Care Homes: Visiting Restrictions during the Covid-19 Pandemic*, 20 April 2021a, <<https://committees.parliament.uk/publications/5747/documents/65438/default/>>, accessed 27 October 2021
- , Letter from the Chair of the Committee to the Minister of State for Universities, regarding the return of students to campuses, 20 May 2021b, <<https://committees.parliament.uk/publications/6010/documents/68048/default/>>, accessed 27 October 2021
- Joint Committee on Justice, Pre-legislative scrutiny on the general scheme of the Judicial Appointment Commission Bill 2020, including representatives of the Irish Council for Civil Liberties (NGO) and officials from the Department of Justice, 15 June 2021
- Lock, D., de Londras, F. and Hidalgo, P. G., *Parliamentary Engagement with Human Rights during COVID-19 and the Independent Human Rights Act Review* (UK Constitutional Law Association, 2021), <<https://ukconstitutionallaw.org/2021/03/03/daniella-lock-fiona-de-londras-and-pablo-grez-hidalgo-parliamentary-engagement-with-human-rights-under-covid-19-and-the-independent-human-rights-act-review/>>, accessed 26 October 2021
- Národná Rada Slovenskej Republiky [National Council of the Slovak Republic], Act of the National Council of the Slovak Republic No. 350/1996 on rules of procedure, 1996, <https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Slovakia_National%20Council%20Rules%20of%20Procedure_1996%20amended%202005_EN.pdf>, accessed 27 October 2021
- , *Rokovací Poriadok Národnej Rady Slovenskej Republiky* [Rules of procedure], 2020, <https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_rokovaci-poriadok-20210602.pdf>, accessed 27 October 2021
- , *Výsledky vyhľadávania v návrhoch zákonov* [Searchable list of bills], [n.d.a], <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/ssl&PredkladatelID=0&PredkladatelPoslaneclD=1088&CisObdobia=8>>, accessed 26 October 2021
- , Výbor NR SR pre ľudské práva a národnostné menšiny Vytlačiť stránku Základné informácie o výbore [Committee of the National Council of the Slovak Republic for Human Rights and National Minorities: basic information about the committee], [n.d.b], <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/vybor&ID=165>>, accessed 26 October 2021
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Opinion On The Draft Law On Parliamentary Oversight In Bosnia And Herzegovina*, Warsaw, 29 March 2017, Opinion No. GEN-BiH/302/2017, <<https://legislationline.org/> https://legislationline.org/sites/default/files/documents/31/302_GEN_BiH_29Mar2017_en.pdf>, accessed 26 October 2021
- , *Note on Parliamentary Inquiries Into Judicial Activities Bosnia And Herzegovina*, Warsaw, 30 October 2020, Note No. JUD-BiH/389/2020 [AIC], <https://legislationline.org/sites/default/files/documents/cb/389_JUD_BiH_30Oct2020_en.pdf>, accessed 27 October 2021
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Human Rights in Budget Monitoring, Analysis and Advocacy. Training Guide* (Geneva: OHCHR, 2010),

- <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Human-Rights-in-Budget-Monitoring-Analysis-and-Advocacy-Training-Guide.pdf>, accessed 27 October 2021
- , *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (Geneva: OHCHR, 2012), https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_en.pdf, accessed 27 October 2021
 - , *Contribution of Parliaments to the Work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review*, UN document A/HRC/22/L.21, 19 March 2013
 - , *Contribution of Parliaments to the Work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN document A/HRC/38/25, 17 May 2018a
 - , *Draft Principles on Parliaments and Human Rights* (Geneva: OHCHR, 2018b), https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament_EN.pdf, accessed 25 October 2021
 - , *Roundtable: The Positive Outcomes and Impacts of a Strengthened Relationship between Parliaments and National Human Rights Institutions—A Commonwealth Perspective: Side Event in the Margins of the UN Forum on Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Concept Note, 23 November 2018c, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Democracy/Forum2018/Commonwealth.pdf>, accessed 26 October 2021
 - , *Official Visit to Bulgaria, 14–21 October 2019, by the United Nations Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, Dubravka Šimonović: End of Mission Statement*, 21 October 2019, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25173&LangID=E>, accessed 26 October 2021
 - , Human Rights Treaty Bodies, [n.d.a], <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>, accessed 26 October 2021
 - , Universal Human Rights Index, [n.d.b], <https://uhri.ohchr.org/en/>, accessed 26 October 2021
 - , *Universal Periodic Review: The Specific Role of Members of Parliament Before—During—and After the Review* (Geneva: OHCHR, [n.d.c]), https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/TIPs_Members_Parliament.pdf, accessed 25 October 2021
- Oireachtas, *Witness Protocol for Persons Giving Evidence to Committees of the Houses of the Oireachtas*, December 2020, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/other/2021-03-23_witness-protocol-for-persons-giving-evidence-to-an-oireachtas-committee_en.pdf, accessed 27 October 2021
- , *Making Witness Submissions and Oral Presentations to Oireachtas Committees*, 15 July 2021, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/other/2021-03-23_making-witness-submissions-and-oral-presentations-to-oireachtas-committees_en.pdf, accessed 27 October 2021
 - , Committees, [n.d.a], <https://www.oireachtas.ie/en/committees/>, accessed 26 October 2021
 - , Press Releases, [n.d.b], <https://www.oireachtas.ie/en/press-centre/press-releases/?committee=%2Fen%2Fcommittees%2F33%2Fjustice%2F>, accessed 26 October 2021

- , Committee on Disability Matters, [n.d.c], <<https://www.oireachtas.ie/en/committees/33/disability-matters/>>, accessed 26 October 2021
- , ‘Committee on Children, Equality, Disability, Integration and Youth invites submissions on the General Scheme of the Birth Information and Tracing Bill 2021’, [n.d.d], <<https://www.oireachtas.ie/en/committees/making-a-submission/public-consultations/20210513-committee-on-children-equality-disability-integration-and-youth-invites-submissions-on-the-general-scheme-of-the-birth-information-and-tracing-bill-2021/>>, accessed 27 October 2021
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), Resolution 1516 [Implementation of judgments of the European Court of Human Rights], 2 October 2006
- , Resolution 1787 [Implementation of judgments of the European Court of Human Rights], 26 January 2011a
- , Resolution 1823 [National parliaments: guarantors of human rights in Europe], 23 June 2011b, <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18011&lang=EN>>, accessed 25 October 2021
- , Resolution 1856 [Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights], 24 January 2012
- , Resolution 1914 [Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in states parties], 22 January 2013, <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19396&lang=en>>, accessed 25 October 2021
- , *Improving Co-operation Between National Human Rights Institutions (NHRIs) and Parliaments in Addressing Equality and Non-discrimination Issues*, PACE document 13506 (Strasbourg: Committee on Equality and Non-Discrimination, 2014)
- , Resolution 2178 [The implementation of judgments of the European Court of Human Rights], 29 June 2017, <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23987&lang=en>>, accessed 25 October 2021
- Parliament of the Republic of Uganda, Human Rights Checklist, 2013, <<https://www.parliament.go.ug/cmIS/browser/Sites/parliament/documentLibrary/Pending%20Business/Temporaly%20Folder/Miscellaneous/Human%20Rights%20Checklist>>, accessed 26 October 2021
- Parliamentary Joint Committee on Human Rights (PJCHR), *Guide to Human Rights* (Canberra: PJCHR, 2015), <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Human_Rights/Guidance_Notes_and_Resources>, accessed 26 October 2021
- , *Annual Report 2020* (Canberra: PJCHR, 2020), <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Human_Rights/Annual_Reports/Annual_Report_2020>, accessed 25 October 2021
- Pretty, L., *Does Legislative Scrutiny by Parliamentary Committees Improve Human Rights Compatibility of Legislation?*, September 2019 <<https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2019/10/L-Pretty-Research-Paper-ASPG-conference-2019.pdf>>, accessed 27 October 2021
- Riigikogu, Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, 17 March 2003, Section 17, <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolide>>, accessed 27 October 2021

- Roberts Lyer, K., 'Parliaments as human rights actors: the potential for international principles on parliamentary human rights committees', *Nordic Journal of Human Rights*, 37/3 (2019), pp. 195–215, <<https://doi.org/10.1080/18918131.2019.1681610>>
- Roberts Lyer, K. and Webb, P., 'Effective parliamentary oversight of human rights', in M. Saul, A. Føllesdal and G. Ulfstein (eds), *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017)
- Rosenberger, S., Seisl, B., Stadlmair, J. and Dalpra, E., 'What are petitions good for? Institutional design and democratic functions', *Parliamentary Affairs*, 75/1 (2020), pp. 1–21, <<https://doi.org/10.1093/pa/gsaa058>>
- Saami Council, *Submission of the Saami Council for the Preparation and Adoption of the List of Issues to Reporting (LoIPR) for Finland by the Human Rights Committee in March 2019, during its 125th Session*, 14 January 2019
- Sámi Parliament of Finland, Official website, [n.d.], <<https://www.samediggi.fi/?lang=en>>, accessed 26 October 2021
- Sámi Parliament of Norway, *Sámi Parliament's 2018 Report to CERD: For the period from 2014 up to and Including 2018*, (Sámi Parliament, 2018), <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/NOR/INT_CERD_NGO_NOR_32937_E.pdf>, accessed 26 October 2021
- , About the Sámi Parliament, [n.d.], <<https://sametinget.no/about-the-sami-parliament/>>, accessed 26 October 2021
- Sámi Parliament of Sweden, The Sami Parliament, [n.d.], <<https://www.sametinget.se/english>>, accessed 26 October 2021
- Scottish Human Rights Commission, Human Rights Based Approach, [n.d.], <<https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-based-approach/>>, accessed 26 October 2021
- Scottish Parliament, *Equalities and Human Rights Committee Annual Report 2020-2021* (Scottish Parliamentary Corporate Body, 2021), <<https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/EHRiC/2021/3/25/6c5aaa5c-155d-4449-ab41-4c0b4e60ff2d/EHRiC052021R3.pdf>>, accessed 26 October 2021
- SDG Knowledge Hub, 'Spain's Parliament Convenes Session on 2030 Agenda', 26 March 2019, <<http://sdg.iisd.org/news/spains-parliament-convenes-session-on-2030-agenda/>>, accessed 26 October 2021
- Seanad Public Consultation Committee, *Report on Ireland's Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights with Observations and Recommendations to the United Nations Human Rights Committee and to the Irish Government*, June 2014, <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/seanad_public_consultation_committee/reports/2014/2014-06-16_report-on-ireland-s-compliance-with-the-international-covenant-on-civil-and-political-rights_en.pdf>, accessed 26 October 2021
- Senado de España [Spanish Senate], Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad) [Commission for comprehensive disability policies], 5 February 2020, <<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?lang=en&id=S011020&legis=14&esMixta=N>>

- [&calendario_inicio=&order=C&boton_obtener_listado=OBTENER+LISTADO>](#), accessed 26 October 2021
- Sustainable Governance Indicators (SGI), Slovakia, 2020, <<https://www.sgi-network.org/2020/Slovakia>>, accessed 27 October 2021
- The Greens, Submission Authored by the German Parliamentary Group Bündis 90/Die Grünen (The Greens), 109th Session of the Human Rights Committee, Geneva, 14 October 2013–01 November 2013, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/USA/INT_CCPR_NGO_USA_15126_E.pdf>, accessed 26 October 2021
- Together 2030, *Engaging Parliaments on the 2030 Agenda and the SDGs: Representation, Accountability and Implementation—A Handbook for Civil Society* (Together 2030, 2018) <<https://sdgtoolkit.org/tool/engaging-parliaments-on-the-2030-agenda-and-the-sdgs-representation-accountability-and-implementation>>, accessed 27 October 2021
- UK Parliament, Human Rights (Joint Committee)—Joint Select Committee, [n.d.], <<https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee>>, accessed 27 October 2021
- UN Human Rights Council, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Annex: Belgrade Principles on the Relationship between National Human Rights Institutions and Parliaments*, A/HRC/20/9, 1 May 2012, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-9_en.pdf>, accessed 26 October 2021
- Universal Rights Group, *The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role Of National Parliaments*, Policy Brief (London: Universal Rights Group, 2018), <https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2018/11/The-role-of-national-parliaments_print.pdf>, accessed 25 October 2021
- UPR Info, 'The role of national parliaments within the UPR discussed at the HRC', 28 June 2016, <<https://www.upr-info.org/en/news/role-national-parliaments-within-upr-discussed-hrc>>, accessed 26 October 2021
- , *Study on Emerging Good Practices from the Universal Periodic Review (UPR)* (Geneva: UPR Info, 2021), <https://www.upr-info.org/sites/default/files/documents/2021-06/emerging_upr_goodpractices.pdf>, accessed 26 October 2021
- Venice Commission, Amicus Curiae brief in the case of Rywin v. Poland before the ECtHR (on Parliamentary Committees of Inquiry), 2014, CDL-AD(2014)013
- , *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-Making Procedures and the Quality of the Law*, CDL-PI(2021)003, 29 March 2021
- World Health Organization (WHO), 'First Meeting of the Regional Parliamentary Forum for Health and Well-being Opens in Tunis', Tunisia, 25 June 2019, <<http://www.emro.who.int/media/news/first-meeting-of-the-regional-parliamentary-forum-for-health-and-well-being.html>>, accessed 26 October 2021

RECURSOS PARA PARLAMENTARIOS EN TEMAS DE RECURSOS HUMANOS

- Chang, B. and Ramshaw, G., *Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and Realisation of Human Rights: Synthesis Report* (London: Westminster Foundation for Democracy, 2016)
- Council of Europe, *Handbook for Parliamentarians—National Parliaments as Guarantors of Human Rights in Europe* (Strasbourg: Council of Europe, 2018), <<http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-EN.pdf>>, accessed 25 October 2021
- Inter-Parliamentary Union (IPU), *Human Rights: Handbook for Parliamentarians* (Geneva: IPU, 2016), <<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-10/human-rights>>, accessed 25 October 2021
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Contribution of Parliaments to the Work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review*, UN document A/HRC/22/L.21, 19 March 2013
- , *Contribution of Parliaments to the Work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN document A/HRC/38/25, 17 May 2018, paragraph 18
- , *Universal Periodic Review: The Specific Role of Members of Parliament Before—During—and After the Review* (Geneva: OHCHR, [n.d.]), <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/TIPs_Members_Parliament.pdf>, accessed 25 October 2021
- Roberts Lyer, K., 'Parliaments as human rights actors: the potential for international principles on parliamentary human rights committees', *Nordic Journal of Human Rights*, 37/3 (2019), pp. 195–215, <<https://doi.org/10.1080/18918131.2019.1681610>>
- Roberts Lyer, K. and Webb, P., 'Effective parliamentary oversight of human rights', in M. Saul, A. Føllesdal and G. Ulfstein (eds), *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017)
- Saul, M., 'How does, could, and should the international human rights judiciary interact with national parliaments?', in M. Saul, A. Føllesdal and G. Ulfstein (eds), *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017), <<https://doi.org/10.1017/9781316874820>>
- Saul, M., Føllesdal, A. and Ulfstein, G. (eds), *The International Human Rights judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017), <<https://doi.org/10.1017/9781316874820>>
- Universal Rights Group, *The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role Of National Parliaments*, Policy Brief (London: Universal Rights Group, 2018), <https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2018/11/The-role-of-national-parliaments_print.pdf>, accessed 25 October 2021

Sobre la autora

La doctora Kirsten Roberts Lyer es profesora asociada en la Universidad Centroeuropea de Viena, donde dicta el curso de derechos humanos y Estado de Derecho. La Dra. Roberts ha trabajado en temas de derechos humanos y derecho internacional a nivel nacional, regional e internacional durante más de 20 años, habiendo desempeñado el cargo de Directora de la Comisión Irlandesa de Derechos Humanos (institución nacional de derechos humanos de categoría A) del 2008 al 2013. Asesora regularmente a organizaciones internacionales sobre el funcionamiento de órganos y mecanismos independientes de derechos humanos, en particular a instituciones nacionales de derechos humanos, así como a parlamentos e instituciones de enseñanza superior.

Sobre INTER PARES | Parlamentos en asociación: el proyecto global de la UE para fortalecer la capacidad de los parlamentos tiene como objetivo contribuir con el fortalecimiento de las democracias. Es el primer proyecto parlamentario global de este tipo. Financiado por la UE e implementado por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral; su propósito es fortalecer la capacidad de los parlamentos en los países socios, mejorando sus funciones legislativas, de control, representativas, presupuestarias y administrativas. Mediante asociaciones entre pares impulsadas por la demanda entre los parlamentos socios y los parlamentos miembros de la UE, el proyecto pretende que los parlamentos sean más eficaces, transparentes, responsables, representativos y accesibles.

Sobre IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental cuya misión es promover la democracia en todo el mundo, como aspiración humana universal y facilitadora del desarrollo sostenible. Para ello apoyamos la creación, el fortalecimiento y la salvaguardia de las instituciones y los procesos políticos democráticos en todos los niveles. Nuestra visión es un mundo en el que los procesos, actores y las instituciones democráticas sean inclusivos y responsables, y brinden un desarrollo sostenible para todos.

QUÉ HACEMOS

En nuestro trabajo nos centramos en tres áreas de impacto principales: los procesos electorales, los procesos constituyentes y la participación y representación políticas. Los temas de género e inclusión, sensibilidad ante los conflictos y el desarrollo sostenible se integran en todas nuestras áreas de trabajo.

IDEA Internacional analiza las tendencias democráticas mundiales y regionales; produce conocimiento comparativo sobre prácticas democráticas; ofrece asistencia técnica y capacitación en materia de reforma a los agentes que participan en los procesos democráticos. Igualmente, convoca al diálogo sobre cuestiones relevantes para el debate público sobre la democracia y su construcción.

DÓNDE TRABAJAMOS

Nuestra sede central se encuentra en Estocolmo y contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia y el Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es observador permanente de Naciones Unidas y está acreditada ante las instituciones de la Unión Europea.

<https://www.idea.int>

Los parlamentos tienen un papel importante y potencialmente transformador que desempeñar en la creación de sociedades en las que se respeten los derechos humanos de todas las personas.

Compromiso efectivo de los órganos parlamentarios con los derechos humanos: Una Guía Práctica, documento elaborado por el proyecto INTER PARES, financiado por la UE, examina los mandatos y competencias de los órganos parlamentarios de derechos humanos, los factores que contribuyen a su funcionamiento eficaz y cómo pueden llevar a la práctica su labor relacionada con los derechos humanos. Este documento promueve el concepto de que el compromiso parlamentario con los derechos humanos debe ser activo en vez de reactivo.

INTER PARES | Parlamentos en asociación - Proyecto global de la UE para fortalecer la capacidad de los parlamentos tiene como objetivo contribuir con el fortalecimiento de las democracias. Es el primer proyecto parlamentario global de este tipo. Financiado por la UE e implementado por el IDEA Internacional, su propósito es fortalecer la capacidad de los parlamentos en los países socios, mejorando sus funciones legislativas, de control, representativas, presupuestarias y administrativas.

ISBN: 978-91-7671-566-6 (PDF)

INTER PARES | Parlamentos en asociación

Proyecto global de la UE para fortalecer la capacidad de los parlamentos

Oficina de IDEA Internacional ante la UE

Avenue des Arts 41, 1040 Bruselas. Bélgica

Correo electrónico: interpairs@idea.int

Sitio web: <http://www.inter-pares.eu>

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Tel: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Página web: <https://www.idea.int>

Compromiso efectivo de los órganos parlamentarios con los derechos humanos: Una Guía Práctica

Esta publicación se ha elaborado con el apoyo financiero de la Unión Europea, como parte del proyecto INTER PARES | Parlamentos en asociación - Proyecto global de la UE para fortalecer la capacidad de los parlamentos. Su contenido es responsabilidad exclusiva de IDEA Internacional y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.