



Serija „Vade mecum“ br. 1

Vodič za sastavljanje akcijskih planova i izvješća o izvršenju presuda Europskog suda za ljudska prava

PREDGOVOR

Kako bi sustav nadzora nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava bio učinkovit, važno je da odgovorna država što brže nakon konačnosti presude ukaže na to što smatra potrebnim učiniti u svrhu izvršenja presude. Taj zahtjev jasno proizlazi iz Pravila Odbora ministara, a kako bi jasno dao do znanja što očekuje od odgovornih država u tom pogledu, Odbor je u svoje radne metode 2004. godine¹ uveo pojam „akcijskog plana“. Kasnije, u odluci o mjerama kojima se poboljšava izvršenje presuda Suda koja je donesena na 1059. (DH) sastanku u lipnju 2009. godine, Odbor ministara pozvao je države na dostavu akcijskih planova i/ili akcijskih izvješća u najkraćem mogućem roku, najkasnije šest mjeseci od dana kada je presuda postala konačna.

Reforma metoda rada Odbora ministara koja je uslijedila nakon donošenja Deklaracije iz Interlakena, a koja je rezultirala uvođenjem dvotračnog sustava nadzora, daje akcijskim planovima ključnu ulogu u ovome procesu. Sukladno tome, podnošenje akcijskih planova postalo je obvezno 2011. godine.

U Deklaraciji koja je prihvaćena na Konferenciji na visokoj razini u Bruxellesu 27. ožujka 2015. godine države stranke pozvane su „nastaviti povećavati napore kako bi unutar propisanih rokova podnijele sveobuhvatne akcijske planove i izvješća koji su najvažnije sredstvo dijaloga između Odbora ministara i država stranaka, što može doprinijeti i poboljšanju dijaloga s drugim zainteresiranim stranama kao što su Sud, parlamenti država ili nacionalne institucije za ljudska prava“.

Akcijski planovi i izvješća postali su, stoga, ključni elementi nadzora nad izvršenjem, što predstavlja veliki doprinos povećanoj transparentnosti i dinamičnosti postupka izvršenja.

Referentni dokumenti:

Pravila Odbora ministara za nadzor nad izvršenjem presuda i uvjeta prijateljskih rješenja

Odluka donesena na 1100 (DH) sastanku u prosincu 2010. (točka e.)

Informativni dokument CM/Inf/DH(2010)37 od 06. rujna 2010. – Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava: Provedba Akcijskog plana iz Interlakena – Modaliteti dvotračnog sustava nadzora

Informativni dokument CM/Inf/DH(2010)45final – Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava: Provedba Akcijskog plana iz Interlakena – Otvorena pitanja praktičnih modaliteta provedbe novog

¹ Na inicijativu Norveškog predsjedništva

Svrha ovoga dokumenta jest:

- pojasniti strukturu akcijskih planova i izvješća i vrste informacija koje se traže;
- naglasiti važnost rokova za podnošenje ovih dokumenata Odboru ministara i za njihovo ažuriranje;
- predstaviti primjere dobre prakse koju su uspostavile vlasti kako bi optimizirale prikupljanje potrebnih informacija i pravovremenu izradu ovih dokumenata, među ostalim u svjetlu rasprave i zaključaka *Multilateralnog okruglog stola o akcijskim planovima i izvješćima o izvršenju presuda Europskog suda: trenutna praksa i buduće mogućnosti*, koji je održan u Strarsbourgu 13. i 14. listopada 2014. godine.

Sadržaj

| | |
|---|----|
| I. Što je akcijski plan/izvješće? | 2 |
| A. Definicija akcijskog plana/izvješća | 2 |
| B. Opća pitanja | 3 |
| II. Struktura akcijskih planova i izvješća i vrsta informacija koje se zahtijevaju | 4 |
| A. Opis predmeta | 5 |
| B. Individualne mjere | 6 |
| C. Opće mjere | 7 |
| D. Zaključak vlasti | 10 |
| E. Prilozi uz akcijske planove i izvješća | 10 |
| III. Procesna pitanja | 10 |
| A. Podnošenje akcijskih planova i izvješća i ažuriranje akcijskih planova | 10 |
| IV. Trenutna praksa u pogledu mjera koje vlasti trebaju poduzeti kako bi optimizirale prikupljanje potrebnih informacija i pravovremeno sastavile akcijske planove i izvješća | 12 |
| A. Prikupljanje informacija | 12 |
| B. Sastavljanje akcijskih planova i izvješća | 14 |

I. Što je akcijski plan/izvješće?

A. Definicija akcijskog plana/izvješća

Akcijski plan

Akcijski plan je dokument koji predstavlja mjere koje je odgovorna država poduzela i koje namjerava poduzeti kako bi izvršila presudu Europskog suda za ljudska prava, zajedno s indikativnim rasporedom rokova za donošenje i provedbu tih mjera.

Plan će, ukoliko je moguće, utvrditi sve mjere koje su potrebne za izvršenje presude. U slučajevima kada nije moguće odmah utvrditi sve mjere plan će predstaviti korake koji će biti poduzeti kako bi se utvrdile potrebne mjere.

Akcijski plan je dokument koji se razvija. Tijekom procesa izvršenja on mora biti redovito nadopunjavani aktualnim informacijama o razvoju zbiljanja nakon provedbe izvorno planiranih mjera. Akcijski plan također mora biti revidiran ako vlasti smatraju da izvorno planirane mjere moraju biti iznova razmotrene uslijed razvoja događaja.

Akcijsko izvješće

Akcijsko izvješće je izvješće kojim odgovorna država predstavlja sve mjere koje je poduzela radi izvršenja presude Europskog suda za ljudska prava i/ili pojašnjava zašto nikakve (nikakve daljnje) mjere nisu potrebne.

Kada sve mjere koje su opisane u prvotno podnesenom akcijskom planu (akcijskim planovima) budu provedene, konačno ažuriranje pretvara akcijski plan u akcijsko izvješće. Ukoliko nikakve mjere nisu potrebne, ili su potrebne mjere već poduzete u ranoj fazi postupka izvršenja, država odmah podnosi akcijsko izvješće.

Treba imati na umu da je akcijski plan i akcijsko izvješće potrebno podnijeti samo za:

- referentne predmete („precedente“),
- grupe predmeta,
- repetativne predmete („klonove“) čiji su precedenti već zatvoreni,
- prijateljska rješenja koja sadrže specifične obveze (drugačije od isplate određenog iznosa novca).

U pogledu repetativnih predmeta koji su pridodani grupama predmeta koji su u tijeku pred Odborom ministara, informacije o individualnim mjerama nužnim za izvršenje najčešće se mogu iznijeti prilikom ažuriranja akcijskog plana za cijelu grupu. Međutim, ako iz presude proizlazi da su nužne hitne individualne mjere, relevantne informacije moraju biti pružene što prije, po potrebi i u zasebnom podnesku (v. dolje Odjeljak III.A). Države kasnije trebaju ove informacije uključiti u ažurirani akcijski plan ili akcijsko izvješće koje se podnosi za cijelu grupu.

Referentni dokumenti:

Informativni dokument CM/InfDH(2010)37 od 06.rujna 2010. – Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava: Provedba akcijskog plana iz Interlakena -Modaliteti dvotračnog sustava nadzora, Dodatak I, §§ 5 – 7)

Informativni dokument CM/Inf/DH(2009)29rev – Akcijski planovi – Akcijska izvješća

B. Opća pitanja

Svrha akcijskih planova i izvješća jest omogućiti Odboru ministara provođenje informiranog nadzora. Stoga je ključno da ti dokumenti daju jasan i točan prikaz pitanja/problema koja se postavljaju u predmetu, prirode planiranih i/ili prihvaćenih mjera kao i njihovih učinaka i sposobnosti da razriješe probleme o kojima je riječ.

Sažetost

Akcijski plan/izvješće mora biti sažet dokument i mora se odnositi isključivo na izvršenje konkretne konačne presude. Stoga nije korisno navoditi informacije koje su već iznesene pred Sudom i koje u izvršenju više nisu relevantne.

Kada pitanja koja se otvore u nekom predmetu čine dio šireg sklopa problema, ponekad može biti teško odabrati koje informacije uključiti u akcijski plan/izviješće. Radi olakšavanja ovog izbora može biti korisno klasificirati mjere po stupnju relevantnosti za postupak izvršenja konkretne presude Suda. Moguće je identificirati tri kategorije mjera:

- mjere nužne za izvršenje presude: ove mjere apsolutno **moraju** biti uključene i pojašnjene u akcijskom planu/izviješću;
- dodatne mjere koje nadopunjuju prvu kategoriju mjera, te koje nadilaze ono što je u strogom smislu nužno za izvršenje presude, ali koje su, u širem smislu, korisne za kontinuirani razvoj nacionalnog zakonodavstva na koje se presuda odnosi: ove mjere **moгу** biti uključene u akcijski plan/izviješće.

Jasnoća i dostupnost

Pri sastavljanju akcijskih planova/izviješća valja imati na umu da čitatelji ovih dokumenata nisu nužno upoznati sa domaćim pravom konkretne države. Osim toga, iako su namijenjeni prvenstveno Odboru ministara, akcijski planovi/izviješća su javni dokumenti koje pažljivo prati i vanjski svijet. Poduzete ili planirane mjere trebaju, stoga, biti predstavljene i pojašnjene na jasan i dostupan način.

S tim u vezi, važno je osigurati da akcijski planovi/izviješća omogućе razumijevanje situacije i stanja izvršenja bez potrebe konzultiranja drugih dokumenata kao što su presuda Suda ili raniji podnesci Vlade.

Referentni dokumenti:

Informativni dokument CM/InfDH(2010)37 od 06.rujna 2010. – Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava: Provedba akcijskog plana iz Interlakena -Modaliteti dvotračnog sustava nadzora

Informativni dokument CM/Inf/DH(2010)45final – Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava: Provedba Akcijskog plana iz Interlakena – Otvorena pitanja praktičnih modaliteta provedbe novog dvotračnog sustava

Informativni dokument CM/Inf/DH(2009)29rev – Akcijski planovi – Akcijska izviješća

II. Struktura akcijskih planova i izviješća i vrsta informacija koje se zahtijevaju

Aksijski plan/izviješće sastoji se od slijedećih dijelova: opis konkretnog predmeta ili grupe predmeta (A), individualne mjere (B), opće mjere (C) i zaključak vlasti (D), a može također sadržavati i dodatke (E).

Promatrani zajedno, glavni dijelovi akcijskog plana ili izviješća (dijelovi A do C navedeni gore) moraju pokazati da predložene mjere ispunjavaju obvezu države za postizanje rezultata. Opis predmeta mora uspostaviti okvir postupka izvršenja: on definira uzrok povrede (odnosno svake pojedinačne povrede ako ih je više) koji će omogućiti procjenu relevantnosti mjera koje su predložene za popravljavanje povrede. Isto tako, predstavljanje individualnih mjera mora uspostaviti poveznicu između pravične naknade koju je dosudio Sud i drugih individualnih mjera koje su potrebne da se u najvećoj mogućoj mjeri osigura *restitutio in integrum* za povrijeđenu stranku.

Ako se opće mjere koje su potrebne radi ispravljanja jedne ili više povreda koje se razmatraju u okviru drugih predmeta ili grupa predmeta, jednostavna referenca na te predmete smatra se dovoljnom.

A. Opis predmeta

Opis predmeta mora ukazivati na uzrok povrede koju je utvrdio Sud.

Treba uključivati:

- kratku naznaku materije predmeta/grupe predmeta
- sažetak relevantnih činjenica uz navođenje datuma
- kratak opis povreda/e koje je utvrdio Sud

Treba izbjegavati:

- izjave o svim osnovama na koje se pozivao podnositelj u postupku pred Sudom (samo utvrđene povrede su relevantne)
- pretjerano dugačke i detaljne opise činjenica (relevantni su samo ključni elementi koji čine povredu)

Savjet:

- moguće je koristiti opis predmeta koji je objavljen na web stranici Odjela za izvršenje

Dodatne napomene:

Opis povrede ukazuje na ono što je Sud smatrao protivnim Konvenciji. Cilj nije sažeti presudu već identificirati problem na koji presuda ukazuje.

Relevantne činjenice su one koje su dovele do zaključaka Suda. Čak i kada su one detaljno pojašnjene u dijelu koji se odnosi na opće mjere sažetak bi trebao naglasiti uzrok disfunkcije.

Ključno je naznačiti datum povrede. Raspoloživi vremenskim okvirom povrede, vlasti mogu identificirati primjenjivi pravni ili regulatorni okvir ili praksu sudova u relevantno vrijeme, te da li je u međuvremenu došlo do nekih promjena. Ove su informacije ključne pri utvrđivanju postoji li potreba poduzimanja konkretnih mjera.

Primjerice, ako je predmet sličan drugom predmetu koji je u tijeku pred Odborom ministara, datum omogućuje utvrđivanje da li se povreda dogodila prije poduzimanja općih mjera u referentnom predmetu (u kojem slučaju daljnje opće mjere nisu potrebne) ili je povreda koja se dogodila nakon donošenja općih mjera u referentnom predmetu znak da su te mjere bile nedostatne, te su potrebne dodatne opće mjere.

B. Individualne mjere

Svrha individualnih mjera je osiguranje prestanka povrede i vraćanje situacije oštećene osobe u stanje koje je postojalo prije povrede u najvećoj mogućoj mjeri.

Ovaj dio stoga mora opisati:

- **posljedice povrede koju je pretrpio podnositelj;**
- **štetu koja je pokrivena pravičnom naknadom;**
- **mjere koje su poduzete ili zamišljene radi popravljivanja posljedica koje nisu pokrivena dodijeljenom pravičnom naknadom.**

Važno je da vlasti navedu svoj zaključak o individualnim mjerama:

- **ako se smatra da nikakva mjera nije potrebna, važno je pojasniti zašto nikakve posljedice više ne postoje ili zašto se posljedice koje je podnositelj pretrpio kao rezultat povrede ne mogu popraviti;**
- **ako se posljedice povrede koju je pretrpio podnositelj mogu popraviti samo djelomično, važno je objasniti zašto;**
- **ako individualne mjere koje su potrebne ovise o prethodnom poduzimanju općih mjera, važno je da se to naglasi**

Dva aspekta individualnih mjera:

Postoje dva aspekta obveze donošenja individualnih mjera i osiguranja obeštećenja za podnositelja. Prvi je obveza države da osigura plaćanje pravične naknade koju je Sud eventualno dosudio temeljem čl. 41. Konvencije.

Drugi je aspekt povezan sa činjenicom da povreda nije uvijek na primjereni način riješena pukom dodjelom određenog novčanog iznosa od strane Suda, ili samim utvrđivanjem povrede. Ovisno o okolnostima, temeljna obveza osigurati *restitutio in integrum* u najvećoj mogućoj mjeri može stoga zahtijevati poduzimanje dodatnih mjera (primjerice, ponavljanje kaznenog postupka za koji je utvrđeno da je bio nepošten, provedba neizvršene odluke nacionalnih sudova ili opoziv naloga za protjerivanje izdanog protiv stranca unatoč postojanju stvarne opasnosti od mučenja ili zlostavljanja u zemlji povratka).

Iz tog razloga, iako novi proces nadzora nad izvršenjem presuda Suda uključuje pojednostavljenu registraciju isplate pravične naknade², korisno je u akcijskom planu/izviješću podsjetiti na isplaćene iznose koji su (ukoliko jesu) dosuđeni od strane Suda. Moguće je i da je Sud pružio neke dodatne naznake temeljem čl. 41. koje će biti važne za procjenu koje su individualne mjere potrebne.

² Dovoljno je popuniti posebni obrazac za bilježenje isplate – kojem sve delegacije mogu pristupiti svim delegacijama na ograničenom zajedničkom prostoru https://cs.coe.int/team21/DM_EXEC/Just%20satisfaction%20form/Forms/AllItems.aspx - te ga vratiti Odjelu za izvršenje, koji će ga zabilježiti i vratiti potvrdu primitka državi o kojoj je riječ. Ako podnositelj zahtjeva podnese bilo kakav prigovor, Odjel za izvršenje će raspraviti problem sa konkretnom delegacijom na temelju pratećih materijala kojima raspolažu nacionalne vlasti, te u svjetlu bilo kakvih drugih informacija, kako bi se pronašlo prikladno rješenje. U iznimnim slučajevima, ako to zahtijeva konkretna situacija, pitanje se može uputiti pred Odbor ministara

Prezentacija individualnih mjera u velikim grupama predmeta

Preporučuje se da informacije o individualnim mjerama budu dostavljene za sve predmete koji čine jednu grupu u akcijskom planu/izviješću za tu grupu. Ako je riječ o velikom broju predmeta, ove se informacije mogu iznijeti u dodatku akcijskog plana/izviješća. Kada se u grupu doda novi predmet, informacije o potrebnim individualnim mjerama mogu najprije biti predstavljene u zasebnom podnesku, ali će se one morati u razumnom roku dodati u akcijski plan/izviješće prilikom njegovog ažuriranja.

Važnost pružanja indikativnog rasporeda za daljnje faze procesa izvršenja

Akcijski planovi u kojima se navodi da i dalje postoje individualne mjere koje treba poduzeti moraju uključivati indikativni raspored za njihovu provedbu. Taj raspored ima važnu ulogu u postupku izvršenja jer osigurava njegovu transparentnost i predvidivost za sve uključene, posebice za podnositelje. Stoga, u slučaju povrede koja se i dalje nastavlja, kao što su tekući sudski postupci čiji se ishod iščekuje, važno je ne samo navesti mjere koje vlasti namjeravaju poduzeti kako bi okončale takvu situaciju, već također, u mjeri u kojoj je to moguće, naznačiti i vremenski raspored njihovog poduzimanja (sljedeće ročište, rok za podnošenje nalaza i mišljenja vještaka itd.). Isto se odnosi i na individualne mjere usmjerene na otklanjanje posljedica povrede koja je prestala.

Za specifične napomene u pogledu hitnih individualnih mjera, vidjeti dolje, odjeljak III.A.

Referentni dokumenti:

Preporuka Odbora ministara (2000)2 od 19. siječnja 2000.g. državama članicama o ponovnom ispitivanju ili ponovnom otvaranju određenih predmeta na domaćoj razini nakon presuda Europskoga suda za ljudska prava

Informativni dokument CM/Inf/DH(2008)7final – Nadzor nad isplatama iznosa dosuđenih u obliku pravične naknade: pregled važeće prakse Odbora ministara

Informativni dokument CM/Inf/DH(2010)37 od 06.rujna 2010. – Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava: Provedba akcijskog plana iz Interlakena -Modaliteti dvotračnog sustava nadzora

C. Opće mjere

Opće mjere moraju biti poduzete radi sprječavanja budućih povreda sličnih onima koje su već utvrđene i/ili radi okončanja trajnih povreda.

U ovom bi dijelu stoga trebalo predstaviti:

- procjenu vlasti o uzroku povrede;
- njihovu procjenu o opsegu povrede i potrebi za poduzimanjem općih mjera;
- mjere koje su već poduzete;
- dodatne mjere, uključujući i privremene mjere (kada je to prikladno), uz indikativni vremenski raspored njihovog donošenja;
- procjenu vlasti o učinku tih mjera (zabilježenom ili očekivanom).

Ako se neka konkretna povreda smatra izoliranim slučajem, važno je ukratko objasniti razloge za takav stav.

U svakom slučaju, kao i kod individualnih mjera, važno je da vlasti jasno naznače svoj zaključak o statusu izvršenja ovog aspekta predmeta, uz specifikaciju da li se već poduzete mjere smatraju dovoljnim za potrebe izvršenja ili su nužne odnosno predviđene i dodatne mjere, ili se potreba poduzimanja daljnjih mjera tek treba procijeniti.

Dodatne napomene:

Porijeklo/izvor(i) povrede

Radi utvrđivanja prikladnih mjera najprije je nužno utvrditi izvor povrede koju je utvrdio Sud. Akcijski plan ili izvješće mora, stoga, sadržavati procjenu vlasti o ovom pitanju uključujući i (kada je to prikladno) reference na zaključke Suda koji omogućuju identifikaciju izvora povrede. Mogu se dodati i bilo kakve druge informacije koje potvrđuju takvu procjenu, kao što su detalji o domaćim propisima i praksi o pitanju na koje se presuda odnosi.

Povreda je ponekad rezultat više različitih uzroka, kao što je nedostatak prikladnog pravnog okvira u kombinaciji sa složenim upravnim postupcima i nepredvidljivim promjenama relevantne prakse. Ako je tome tako, akcijski plan ili izvješće mora ukazati na sve te uzroke.

Procjena opsega povrede i potrebe za općim mjerama

Akcijski plan treba uključivati i procjenu vlasti o opsegu povrede i potrebi poduzimanja općih mjera (ili općih mjera kojima se nadopunjuju one koje su već predstavljene u ranijoj verziji akcijskog plana). Mjere koje su potrebne će, naravno, biti procijenjene u kontekstu trenutne situacije. Moguće je da se situacija promijenila od relevantnog vremena. U tom slučaju, najprije treba prezentirati sve promijene kako bi se iz njih izveli zaključci o mjerama koje su možda još uvijek potrebne. Jako je važno jasno pokazati kako će predložene izmjene popraviti situaciju koju je Sud kritizirao u presudi.

Predstavljanje mjera koje su poduzete i/ili zamišljene

Akcijski plan trebao bi opisati mjere koje će se poduzeti i dati indikativni vremenski raspored za njihovu provedbu. Ako je prihvaćanje potrebnih mjera dugotrajan proces, važno je također naznačiti bilo kakve privremene mjere koje su prihvaćene kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri spriječile slične povrede u razdoblju do donošenja opsežnijih ili trajnih reformi.

Akcijski plan također treba uključivati pojašnjenje o očekivanim učincima mjera. Drugim riječima, akcijski plan ili izvješće trebaju otkriti kako će te mjere spriječiti slične povrede u budućnosti.

Učinak prihvaćenih mjera

U nekim slučajevima može biti nužno u akcijskom izvješću predstaviti ne samo mjere koje su prihvaćene, već također i njihov učinak. Ovo je vrlo važno kada problem proizlazi iz upravne ili sudske prakse, te mora biti dokazano da je ta praksa izmijenjena kao rezultat provedbe općih mjera.

Sposobnost vlasti da analiziraju učinak prihvaćenih mjera također je od najveće važnosti u situacijama koje traže širi raspon različitih mjera (primjerice, u slučajevima prekomjerne duljine postupaka ili pretrpanosti zatvora). U takvim okolnostima može biti korisno da akcijski plan/izvješće predstavi ne samo informacije na temelju kojih se može procijeniti učinak prihvaćenih mjera, već i učinak onih mjera koje su poduzete radi omogućavanja vlastima da procijene učinak tih mjera i brzo odgovore ukoliko se daljnje mjere pokažu potrebnima.

Važnost navođenja indikativnog vremenskog rasporeda za daljnje faze procesa izvršenja

Na nacionalnoj razini, indikativni vremenski raspored može pomoći, između ostalog, u uspostavi jasnog okvira za aktivnosti različitih sudionika uključenih u proces izvršenja. Na Europskoj razini, indikativni vremenski raspored pomoći će u utvrđivanju tempa nadzornih aktivnosti Odbora ministara. Raspored je također važan i za druge zainteresirane osobe, kao što su Europski sud i

Parlamentarna skupština, koji u indikativnom rasporedu mogu pronaći uporište za zaključak da postupak izvršenja na nacionalnoj razini očigledno napreduje na predvidiv i opravdani način.

Kao što termin „indikativni vremenski raspored“ nagoviješta, rokovi navedeni od strane odgovorne države nisu uklesani u kamenu. Indikativni vremenski raspored može biti revidiran i prilagođen ovisno o napretku postupak izvršenja. Može ga se smatrati svojevrsnim „putokazom“ koji prati akcijski plan, koji je podložan promjenama u slučaju prepreka ili poteškoća na koje se naišlo tijekom procesa izvršenja.

Pitanje postojanja domaćih pravnih sredstava

Uzimajući u obzir njihovu važnost u izbjegavanju ponavljajućih zahtjeva pred Sudom, pitanje učinkovitih sredstava treba se uvijek dotaknuti u akcijskom planu/izviješću, čak i kada nije utvrđena povreda čl. 13. Konvencije, Doista, Konferencija u Brightonu izrazila je zabrinutost zbog velikog broja ponavljajućih zahtjeva pred Sudom i naglasila kako je važno da države osiguraju pravna sredstva za sve navodne povrede prava zaštićenih Konvencijom (v. također Preporuku Odbora ministara Rec(2004)6 o unaprjeđenju domaćih pravnih sredstava, koja potiče države članice da ispituju svoj pravni sustav u svjetlu prakse Suda, te da, ako je potrebno, poduzmu potrebne i prikladne mjere kako bi zajamčile učinkovita pravna sredstva, kako jamči čl. 13. Konvencije).

Pitanje objave/diseminacije presude Suda

Treba naglasiti da objava i diseminacija presude Suda služi dvjema svrhama. Općenito, cilj je informirati zainteresirane stranke o razvoju prakse Suda. U tom smislu, korisno je istaknuti da je Odbor ministara državama preporučio da osiguraju brzu i rasprostranjenu objavu presuda i odluka koje predstavljaju razvoj relevantne prakse, i to bilo u cijelosti ili barem u obliku bitnih sažetaka ili izvadaka (zajedno sa prikladnim referencama na izvorni tekst), na službenom jeziku/jezicima, i to posebice u službenim glasilima, informativnim lecima nadležnih ministarstava, pravnim revijama i drugim medijima kojima se pravna zajednica uobičajeno koristi, uključujući i Internetske stranice, kada je to moguće.

U nekim slučajevima objava/diseminacija također ima posebnu svrhu, ako je zamišljena kao opća mjera osmišljena radi pokretanja izmjene prakse onih na koje je usmjerena (stranke koje su uključene u počinjenje povrede). Ponekad to čak može biti i jedina mjera koju su vlasti zamislile radi izvršenja presude. U takvim situacijama važno je da vlasni u akcijskom planu/izviješću pojasne što se od te mjere očekuje i kako ona može proizvesti željeni rezultat.

Izolirani slučajevi

Konkretna povreda može se smatrati izoliranim slučajem ukoliko je ona suštinski povezana sa specifičnim okolnostima slučaja. Međutim, nije dovoljno bez obrazloženja navesti da predmet predstavlja izolirani slučaj ili da je povreda povezana sa specifičnim okolnostima predmeta. Izolirana narav povrede mora se dokazati ukazivanjem na specifične okolnosti slučaja koje isključuju mogućnost da se slične povrede dogode u budućnosti.

Referentni dokumenti:

Preporuka Odbora ministara (2004)6 od 12. svibnja 2004.g. o unaprjeđenju domaćih pravnih sredstava

Preporuka Odbora ministara (2002)13 od 18. prosinca 2002.g. državama članicama o objavi i diseminaciji teksta Europske konvencije o ljudskim pravima i prakse Europskog suda za ljudska prava u državama članicama

Informativni dokument CM/InfDH(2010)37 od 06.rujna 2010. – Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava: Provedba akcijskog plana iz Interlakena -Modaliteti dvotračnog sustava nadzora

D. Zaključak vlasti

Kod akcijskog plana, zaključak vlasti treba se odnositi na sljedeću fazu procesa izvršenja, uz indikaciju kada će biti moguće podnijeti ažurirani akcijski plan Odboru ministara.

Akcijsko izvješće trebalo bi iskazati zaključak vlasti o prihvaćenim individualnim i općim mjerama i pozvati Odbor da završi nadzor nad predmetom. Ako je repetativni zahtjev („klon“) i dalje pod nadzorom Odbora u kontekstu nekog drugog predmeta ili grupe predmeta, akcijsko izvješće to treba naglasiti uz isticanje predanosti vlasti rješavanju tog problema.

E. Prilozi uz akcijske planove i izvješća

Sukladno potrebi za sažetošću akcijskih planova/izvješća, prilozi mogu biti koristan alat za pružanje dodatnih informacija ili primjera koji potkrjepljuju iznesene tvrdnje. Međutim, da bi ovaj alat bio učinkovit, važno je izbjegavati prilaganje opsežne dokumentacije na jezicima koji nisu službeni jezici Vijeća Europe. U takvim situacijama, preporučuje se uključivanje sažetka informacija sadržanih u prilogima u sam akcijski plan ili izvješće. Referenca u tekstu akcijskog plana ili izvješća nije dovoljna.

III. Procesna pitanja

Ovaj dio odnosi se na razne faze kroz koje akcijski planovi/izvješća prolaze tijekom procesa nadzora nad izvršenjem. Njegova je svrha olakšavanje razumijevanja o tome kako se ti dokumenti uklapaju u proces.

A. Podnošenje akcijskih planova i izvješća i ažuriranje akcijskih planova

Prvotni rok

Akcijski plan mora biti podnesen **što je prije moguće**, a u svakom slučaju **najkasnije 6 mjeseci** nakon konačnosti presude Europskog suda. Važno je shvatiti da je ovo krajnji rok. Često se akcijski plan ili izvješće mogu podnijeti ranije. Ranije podnošenje će čak biti nužno u hitnim situacijama ili u slučaju pilot presuda koje u sebi sadrže rok za donošenje određenih mjera koje je propisao Europski sud.

U drugom slučaju, primjerice, akcijski plan mora biti podnesen u roku koji Odboru ministara omogućuje da se uvjeri u poštivanje roka koji je odredio Sud.

Za predmete koji uključuju hitne individualne mjere, vlasti moraju dostaviti informacije o individualnim mjerama čim presuda postane konačna, ako je potrebno i u zasebnom podnesku. Ove informacije će kasnije biti uključene u potpuni akcijski plan ili izvješće koji treba biti podnesen unutar roka od 6 mjeseci od dana kada je presuda postala konačna.

Podsjetnik

Sukladno novim radnim metodama, kada se države ne pridržavaju šestomjesečnog roka za podnošenje akcijskog plana ili izvješća Odboru ministara, Odjel za izvršenje šalje odnosnoj delegaciji pismo-podsjetnik, određujući novi rok od 3 mjeseca za predmete koji se nalaze u standardnoj odnosno 2 mjeseca za predmete koji se nalaze u pojačanoj proceduri nadzora. Ako država članica nakon proteka ovog novog roka i dalje nije dostavila akcijski plan ili izvješće niti je ponudila

objašnjenje ove situacije Odboru ministara, Tajništvo je upućeno predložiti da Odbor ministara detaljno razmotri to pitanje u pojačanoj proceduri nadzora³.

Poštivanje roka za dostavu informacija u kompleksnim situacijama

Strukturni i/ili kompleksni problemi većinom zahtijevaju dulja razdoblja promišljanja kako bi se identificirala optimalna rješenja i provela prikladna procjena vremena koje je potrebno za njihovo provođenje. Sukladno tome, pitanje koje se postavlja jest kakav će biti sadržaj poglavlja „Opće mjere“ u inicijalnom akcijskom planu, uključujući i indikativni vremenski raspored.

U takvom slučaju, od vlasti se ne očekuje da podnesu inicijalni akcijski plan koji sadrži stvarne mjere izvršenja, jer one još nisu identificirane. S druge strane, akcijski plan mora ukazati na korake koje su vlasti poduzele radi identifikacije tih mjera.

Isto se odnosi i na indikativni vremenski raspored. Ovo neće biti raspored provedbe mjera koje bi trebale rezultirati izvršenjem presude, već „putokaz“ za razmatranja nacionalnih vlasti koja predstavljaju prvu fazu procesa izvršenja (osnivanje stručnih skupina radi analize situacije, približni vremenski okvir u kojem će ova grupa donijeti zaključke itd.).

Ažuriranje inicijalnog akcijskog plana

Ideja koja se nalazi u podlozi sustava kontinuiranog nadzora uspostavljenog kroz dvotračnu proceduru⁴ jest da Odbor ministara treba moći pratiti napredak procesa izvršenja kroz redovna ažuriranja akcijskog plana.

Aksijski plan mora biti ažuriran čim dođe do bitnih pomaka u donošenju planiranih mjera. To uključuje predstavljanje mjera koje su provedene nakon podnošenja prethodne verzije akcijskog plana zajedno s procjenom njihovog učinka. Na taj način akcijski će plan postupno prerastati u akcijsko izvješće, na temelju kojeg će Odbor ministara moći donijeti odluku o okončanju nadzora.

U tom smislu treba naglasiti da nije potrebno dostavljati ažuriranje za svaki pomak u procesu izvršenja, već je važno Odbor ministara obavijestiti o značajnim pomacima u procesu. Također je potrebno osigurati transparentnost u odnosu na bilo kakve probleme ili zapreke na koje se naišlo tijekom provedbe akcijskog plana i naznačiti rješenja koja su zamišljena za prevladavanje tih teškoća. Iz iste brige za osiguranje transparentnosti, vlasti bi mogle poželjeti u svoja ažuriranja uključiti određene komentare iz podnesaka nevladinih organizacija i odgovore na te komentare⁵.

Radi jasnoće, korisno je osigurati da ažurirani akcijski plan u najvećoj mogućoj mjeri zadrži strukturu inicijalnog plana. Također je poželjno da odgovorna država iznese sve aktualne informacije u jednom dokumentu, bez referenci na ranije podneske. U iznimnim situacijama, ako se preferira dopuna akcijskog plana u zasebnom podnesku, važno je osigurati da što je prije moguće nakon tog podneska bude podnesen konsolidirani akcijski plan (ili, u određenim slučajevima, izvješće) koji obuhvaća i sadržaj tog posebnog podneska. Općenito, nije poželjno da se Odbor mora referirati na različite dokumente vlasti kako bi imao pregled nad statusom izvršenja nekog predmeta.

³ v. dio IV informativnog dokumenta CM/Inf/DH(2010)45 final

⁴ U ovoj proceduri, svi su predmeti trajno u rasporedu Odbora ministara (dnevni red koji specificira predmete na koje će se Odbor ministara usredotočiti na nekom konkretnom sastanku)

⁵ Sukladno Pravilima Odbora ministara o nadzoru nad izvršenjem presuda i uvjeta prijateljskih rješenja (v. Pravilo 9.3), podnesci nevladinih organizacija predočavaju se Odboru ministara zajedno sa svim komentarima delegacije na koju se odnose, pod uvjetom da ih je delegacija dostavila Tajništvu u roku od pet radnih dana od dana primanja obavijesti o takvom podnesku. Čak i ako nisu odgovorile na podnesak nevladinih organizacija u propisanom roku, vlasti to i dalje mogu učiniti u zasebnom podnesku podnesenom nakon isteka spomenutog roka ili pri sljedećem ažuriranju akcijskog plana.

Podnošenje akcijskog izvješća

Kada država članica smatra da su poduzete sve mjere, i da je ispunila svoju obvezu temeljem čl. 46. Konvencije, akcijski plan se pretvara u akcijsko izvješće.

Tajništvo će provesti konačnu procjenu akcijskog izvješća u roku od najviše 6 mjeseci od podnošenja ovih informacija. Ako se država članica i Tajništvo slažu da su provedene mjere prikladne i dovoljne, Tajništvo će predložiti da Odbor donese završnu rezoluciju kojom završava svoje razmatranje predmeta.

Referentni dokumenti:

Pravila Odbora ministara za nadzor nad izvršenjem presuda i uvjeta prijateljskih rješenja

Informativni dokument CM/Inf/DH(2010)45final – Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava: Provedba Akcijskog plana iz Interlakena – Otvorena pitanja praktičnih modaliteta provedbe novog dvotračnog sustava. Također i (2010)37.

IV. Trenutna praksa u pogledu mjera koje vlasti trebaju poduzeti kako bi optimizirale prikupljanje potrebnih informacija i pravovremeno sastavile akcijske planove i izvješća

Ovaj dio predstavlja neke primjere prakse predstavljene na okruglim stolovima održanim u Tirani i Strasbourgu. Ovi primjeri nisu bili detaljni i nemaju obvezujuću snagu. Namijenjeni su služiti kao izvor inspiracije za one koji tako žele.

Referentni dokumenti⁶:

Multilateralni Okrugli stol o učinkovitoj domaćoj sposobnosti za brzo izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava, Tirana, 15. – 16. prosinac 2011.g.

Multilateralni okrugli stol o akcijskim planovima i izvješćima za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava: trenutna praksa i buduće perspektive, Strasbourg, 13. i 14. listopada 2014

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Tables_rondes/RoundTables_fr.asp

A. Prikupljanje informacija

Odgovorno tijelo/tijela

Odbor ministara preporučio je državama članicama da imenuju koordinatora – pojedinca ili tijelo – za izvršenje presuda na nacionalnoj razini, koji trebaju imati potrebne ovlasti i autoritet za prikupljanje relevantnih informacija⁷.

⁶ Zaključci okruglih stolova dostupni su na

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/themes/tables_rondes/roundtables_ENG.asp?

⁷ Vidjeti Preporuku CM/Rec(2008)2 Odbora ministara državama članicama o učinkovitoj domaćoj sposobnosti za brzo izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava, kao i recentnu Deklaraciju iz Bruxellesa (Akcijski plan odjeljak B2) koju je u cijelosti podržao Odbor ministara na ministarskoj sjednici (svibanj 2015)

U većini država članica uloga glavnog koordinatora pripada zastupniku države/Vlade pred tim Sudom. No, to nije uvijek tako. U Ujedinjenom Kraljevstvu, primjerice, uloga koordinatora u stadiju izvršenja prenosi se od zastupnika Vlade na Ministarstvo pravosuđa.

Međutim, primarnu odgovornost za izvršenje presude često snosi ono tijelo na koje se presuda odnosi. Međuresorni odbori ili radne skupine mogu se osnovati radi odlučivanja o mjerama koje će se poduzeti radi izvršenja presude, posebice kada presuda otkriva strukturni ili kompleksni problem.

Izvori informacija

Kako bi se sastavio dobar akcijski plan/izvješće, ključno je prikupiti sve informacije koje su relevantne za izvršenje. Stoga je preporučljivo konzultirati ne samo uključena tijela, već i druge moguće izvore informacija kao što su nacionalne strukture za zaštitu ljudskih prava (nacionalne institucije za ljudska prava ili pravobranitelji) i međuvladine organizacije (EU, UN), civilno društvo i medije.

U pogledu suradnje sa civilnim društvom, neki sudionici okruglog stola održanog u Strasbourgu, dijeleći svoja iskustva na ovom području, skrenuli su pažnju na koristi od pokretanja takve suradnje tijekom faze pripreme akcijskih planova i izvješća kako bi se izbjeglo nepotrebno produženje procesa zbog potrebe izmjene akcijskog plana nakon njegove objave radi odgovora na komentare nevladinih udruga.

Mjere za olakšavanje prikupljanja potrebnih informacija i osiguranje objave akcijskih planova/izvješća

Odbor ministara dao je niz važnih preporuka za prikupljanje informacija potrebnih za sastavljanje akcijskih planova i izvješća (vidjeti Preporuku Rec(2008)2 i nedavnu Briselsku deklaraciju). U tom smislu, Odbor je posebno naglasio važnost razvoja učinkovite sinergije između relevantnih dionika u procesu izvršenja na nacionalnoj razini, kako općenito, tako i povodom odgovora na konkretnu presudu⁸.

Jedna od takvih mjera jest i osnivanje međuinstitucionalne mreže sposobne za brzi odgovor. Radi olakšavanja prikupljanja informacija može biti korisno imenovati kontakt osobe unutar nacionalnih tijela uključenih u proces izvršenja presuda, sukladno preporuci Odbora ministara⁹. U Njemačkoj su, primjerice, časnici za vezu imenovani i na razini federacije i na razini jedinica (Länder); u Austriji se koordinatori za ljudska prava redovito sastaju kako bi raspravljali, među ostalim, o pitanjima koja se odnose na izvršenje presuda Suda; u Ujedinjenom Kraljevstvu odvjetnici za ljudska prava i službenici Vlade odgovorni za ljudska prava sastaju se i održavaju kontakte tijekom cijele godine.

Također se preporučuje poduzimanje koraka radi osiguravanja da su relevantni sudionici postupka izvršenja u dovoljnoj mjeri upoznati sa sudskom praksom Suda i relevantnim preporukama i praksom Odbora ministara¹⁰. Postoji nekoliko načina za postizanje tog cilja. Primjerice, mogu se organizirati programi edukacije, kao što su seminari za suce u Slovačkoj. Mogu se organizirati godišnje konferencije za sve kontakt osobe, kao što je to primjerice slučaj u Njemačkoj gdje se svake godine održavaju sastanci časnika za vezu na federalnoj razini i razini Ländera, na kojima sudjeluje i Njemački sudac sa Suda.

Još jedan važan pomak predstavlja širenje prakse vlada da na prikladan način informiraju svoje parlamente o situaciji u pogledu izvršenja presuda i mjera koje se u tom pogledu poduzimaju. Takva

⁸ Vidi ranije citiranu Preporuku CM/Rec(2008)2, kao i Briselsku deklaraciju

⁹ Idem

¹⁰ Idem

je praksa preporučena od strane Odbora ministara u Preporuci (2008)². Takva praksa je u skladu i sa pozivima Parlamentarne skupštine¹¹ nacionalnim parlamentima da nadziru učinkovitu implementaciju Konvencijskih standarda na nacionalnoj razini te, posebice, osiguraju da nadležni parlamentarni odbori odigraju aktivnu ulogu u izvršenju pilot presuda Suda i drugih presuda koje otkrivaju velike strukturne probleme. S tim u svezi, Parlamentarna skupština je 2013 pokrenula program obuke koji se sastoji od posjeta Strasbourgu za pravnike nadležne za savjetovanje nadležnih parlamentarnih odbora o pitanjima koja se odnose na Konvenciju, uključujući i izvršenje presuda Suda¹². Treba također spomenuti i u nekim državama uspostavljenu praksu podnošenja godišnjih izvješća o praksi Suda i izvršenju njegovih presuda, koja Vlada sastavlja i podnosi parlamentu. Primjerice, u Njemačkoj se ovakvo izvješće koje sadrži informacije o procesu izvršenja i mjerama koje su poduzete u konkretnim predmetima objavljuje se na web stranici federalnog Ministarstva pravosuđa, te se široko diseminira, uključujući i dostavu parlamentu.

U tom smislu, Odbor je također pozvao države da unaprijede razmjenu informacija i dobre prakse sa drugim državama strankama, posebice u pogledu provedbe općih mjera. Također je pozvao države da potaknu dostupnost odluka i rezolucija Odbora ministara, kao i akcijskih planova i izvješća.

Metode prikupljanja informacija

U nekim državama, sastavljeni su standardizirani formulari ili upitnici kako bi se uključenim tijelima pomoglo pružanje potrebnih informacija za pripremu akcijskog plana ili izvješća (primjerice, u Belgiji i Ujedinjenom Kraljevstvu). To također može uključenim tijelima dati veći osjećaj odgovornosti i voditi ih kroz proces izvršenja.

B. Sastavljanje akcijskih planova i izvješća

Odgovorno tijelo/tijela

Kada je prikupljanje informacija završeno, odgovorno tijelo sastavlja akcijski plan ili izvješće. U velikom broju država ova zadaća je povjerena specijaliziranom tijelu, često zastupniku države/Vlade, a ponekad i odjelu koji je usredotočen na izvršenje presuda (primjerice, u Armeniji). Međutim, u nekim državama je ova zadaća decentralizirana, na primjer u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj gdje akcijski plan priprema tijelo kojeg se presuda Suda najizravnije tiče. Stalna Predstavništva također mogu biti uključena u sastavljanje akcijskih planova ili izvješća, kao primjerice u Estoniji. Ovisno o složenosti predmeta i vrsti općih mjera koje treba poduzeti, može se osnovati i međuresorni odbor ili radna skupina.

Rokovi

Kako bi ispoštivale rok za podnošenje akcijskog plana/izvješća (obično 6 mjeseci), neke države koriste prva tri mjeseca za analiziranje presude i razmišljanje o mjerama koje treba poduzeti, a druga 3 mjeseca za sastavljanje akcijskog plana (npr. Njemačka i Irska).

Ponekad nacrti akcijskih planova moraju biti formalno odobreni od strane vlade, posebice u predmetima koji otkrivaju probleme u sustavu koji zahtijevaju značajne izmjene zakonodavstva i/ili proračunske izdatke. Stoga je često korisno predvidjeti vrijeme za ovaj korak.

¹¹ vidjeti, među ostalim, Rezoluciju 1823(2011) i Rezoluciju 1914(2013)

¹² vidjeti Godišnje izvješće 2013

Jezik korišten pri sastavljanju nacрта

Ponekad se akcijski planovi i izvješća sastavljaju na nacionalnom jeziku, a potom prevode na engleski ili francuski. To olakšava pridržavanje preporuke iz Brightonske deklaracije prema kojoj akcijski planovi za izvršenje presuda trebaju biti učinjeni dostupnima u najvećoj mogućoj mjeri, što uključuje i njihovu objavu na nacionalnim jezicima.

Referentni dokument:

Preporuka Odbora ministara (2008)2 od 06.veljače 2008.g. državama članicama o učinkovitoj domaćoj sposobnosti za brzo izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava