



VIJEĆE EUROPE ODBOR MINISTARA

Preporuka br. Rec(2004)5

Odbora ministara državama članicama o provjeri sukladnosti nacрта zakona, postojećih zakona i upravne prakse sa standardima propisanim u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

(koju je donio Odbor ministara 12. svibnja 2004. godine na svojoj 114. sjednici)

Odbor ministara, na temelju odredbi članka 15. b Statuta Vijeća Europe,

smatrajući kako je cilj Vijeća Europe postići veće jedinstvo između svojih članica, a jedna od najvažnijih metoda kojom se teži postići taj cilj jest održavanje i daljnje ostvarenje ljudskih prava i temeljnih sloboda;

ponavljajući svoje uvjerenje da Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu „Konvencija“) mora ostati temeljna pozivna točka za zaštitu ljudskih prava u Europi i podsjećajući na svoju preuzetu obvezu da poduzme mjere kojima bi se jamčila dugoročna djelotvornost kontrolnog sustava kojeg je uvela Konvencija;

podsjećajući na supsidijarni karakter mehanizma nadzora kojeg je uspostavila Konvencija, koja podrazumijeva, u skladu sa svojim člankom 1., da prava i slobode zajamčene Konvencijom treba štiti prvenstveno na nacionalnoj razini i da ih trebaju primjenjivati nacionalne vlasti;

pozdravljajući u tom kontekstu to što je Konvencija sada postala sastavni dio domaćeg pravnog poretka svih država stranka i primajući na znanje u tom kontekstu važnu ulogu koju imaju nacionalni sudovi;

podsjećajući da, na temelju članka 46., stavka 1. Konvencije, visoke ugovorne stranke preuzimaju obvezu poštivati konačne presude Europskoga suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu „Sud“) u svakom predmetu u kojemu su stranke;

smatrajući, međutim, da države članice trebaju uložiti daljnje napore kako bi u punoj mjeri Konvenciju učinile djelotvornom, posebice kroz trajno usvajanje nacionalnih standarda u skladu s onima iz Konvencije, u svjetlu sudske prakse Suda;

uvjerene da je provjera sukladnosti nacrtu zakona, postojećih zakona i upravne prakse s Konvencijom potrebna kako bi se doprinijelo sprečavanju povreda ljudskih prava i ograničavanju broja zahtjeva podnijetih Sudu;

naglašavajući važnost savjetovanja s različitim stručnim i neovisnim tijelima, uključujući nacionalne institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava i nevladine organizacije;

uzimajući u obzir različitost praksi u državama članicama glede provjeravanja sukladnosti;

preporuča da države članice, uzimajući u obzir primjere dobre prakse koji se nalaze u dodatku:

I. osiguraju postojanje odgovarajućih i djelotvornih mehanizama za sustavnu provjeru sukladnosti nacrtu zakona s Konvencijom u svjetlu sudske prakse Suda;

II. osiguraju postojanje takvih mehanizama za provjeru, kad god je to potrebno, sukladnosti postojećih zakona i upravne prakse, uključujući kako je to izraženo u propisima, nalogima i uputama;

III. osiguraju donošenje, što je brže moguće, zakona i upravne prakse, kako bi se spriječile povrede Konvencije;

Daje uputu glavnome tajniku Vijeća Europe da osigura da budu stavljeni na raspolaganje potrebni resursi za pravilnu pomoć državama članicama koje zatraže pomoć u provedbi ove preporuke.

Dodatak Preporuci Rec(2004)5

Uvod

1. Bez obzira na reformu na temelju Protokola 11, kontrolnoga sustava uspostavljenoga na temelju Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu „Konvencija“), broj zahtjeva podnesen Europskom sudu za ljudska prava (u daljnjem tekstu „Sud“) stalno raste, dovodeći do znatnih kašnjenja u obradi predmeta.

2. Ovakav razvoj događaja održava veću lakoću pristupa Europskome sudu, kao i stalno poboljšanje zaštite ljudskih prava u Europi, ali ne smije se zaboraviti da upravo stranke Konvencije, u skladu s načelom supsidijarnosti, ostaju prvi jamci prava propisanih u Konvenciji. Prema članku 1. Konvencije, „Visoke ugovorne stranke osigurat će svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode određene u odjeljku I. ove Konvencije“. Stoga najdjelotvorniju i izravnu zaštitu prava i sloboda zajamčenih u Konvenciji treba osigurati na nacionalnoj razini. Ovaj se zahtjev tiče svih državnih vlasti, posebice sudova, uprave i zakonodavca.

3. Pretpostavka za to da Konvencija djelotvorno štiti ljudska prava u Europi je to da države u svom pravnom poretku omoguće da Konvencija bude potpuno djelotvorna, u svjetlu sudske prakse Suda. To naročito podrazumijeva da se trebaju pobrinuti da zakoni i upravna praksa budu s njom u skladu.

4. Ova preporuka ohrabruje države da uspostave mehanizme koji omogućuju provjeru sukladnosti s Konvencijom i nacrtu zakona i postojećeg zakonodavstva, kao i upravne prakse. U daljnjem tekstu se navode primjeri dobre prakse. Provedba preporuke tako treba doprinijeti sprečavanju povreda ljudskih prava u državama članicama, i posljedično pomoći smanjiti priliv predmeta koji dolaze do Suda.

Provjera sukladnost nacrtu zakona

5. Preporuča se da države članice uspostave sustavnu provjeru sukladnosti nacrtu zakona s Konvencijom, posebice onih koji bi mogli utjecati na prava i slobode koje ona štiti. To je presudna točka: donošenjem zakona koji je provjereno sukladan Konvenciji, država smanjuje rizik da povreda Konvencije bude uzrokovana tim zakonom te da Sud utvrdi takvu povredu. Štoviše, država tako svojoj upravi nameće okvir u skladu s Konvencijom za radnje koje poduzima u odnosu na svakoga unutar svoje nadležnosti.

6. Pomoć Vijeća Europe u obavljanju ove provjere može se predvidjeti u određenim slučajevima. Takva je pomoć već dostupna, posebice u odnosu na nacрте zakona o slobodi vjere, prigovora savjesti, slobodi informacije, slobodi udruživanja, itd. No ipak je na svakoj državi odlučiti hoće li ili neće uzeti u obzir zaključke donesene u ovome okviru.

Provjera sukladnosti zakona koji su na snazi

7. Treba provesti, kad je to odgovarajuće, i provjeru u odnosu na zakone na snazi. Sudska praksa Suda koja se razvija može uistinu imati posljedice na zakon koji je prvotno bio sukladan Konvenciji ili koji nije bio podvrgnut testu sukladnosti prije donošenja.

8. Takva se provjera pokazuje posebice važnom glede zakona koji dodiruju područja u kojima iskustvo pokazuje da postoji poseban rizik od povreda ljudskih prava, kao što su aktivnosti policije, kazneni postupak, uvjeti pritvora, prava stranaca, itd.

Provjera sukladnosti upravne prakse

9. Ova preporuka obuhvaća, kad je to potrebno, i sukladnost upravnih propisa s Konvencijom, i stoga joj je cilj osigurati da se ljudska prava poštuju u svakodnevnoj praksi. Uistinu je vrlo bitno da ta tijela, naročito ona koja imaju ovlasti koje im omogućuju ograničiti uživanje ljudskih prava, imaju potrebne resurse kako bi osigurali da je njihova aktivnost sukladna s Konvencijom.

10. Treba jasno reći da preporuka obuhvaća i upravnu praksu koja nije priložena tekstu propisa. Od najveće je važnosti da države osiguraju provjeru njihove sukladnosti s Konvencijom.

Postupci koji omogućuju daljnje praćenje poduzete provjere

11. Kako bi provjera imala praktične učinke a ne tek dovela do izjave da dotična odredba nije sukladna s Konvencijom, presudno je da države članice osiguraju daljnje praćenje takve vrste provjere.

12. Preporuka naglašava potrebu da države članice djeluju kako bi postigle ciljeve koje postavlja. Tako, nakon provjere, države članice trebaju, kad je to potrebno, bez odgode poduzeti

korake potrebne za izmjenu njihovih zakona i upravne prakse kao bi ih učinile sukladnima s Konvencijom. Kako bi to učinile, i kad se to pokaže potrebnim, one trebaju poboljšati ili uspostaviti odgovarajuće mehanizme za preispitivanje koji se trebaju koristiti sustavno i bez odgode kad se utvrdi da nije nacionalna odredba sukladna. Međutim, treba istaknuti da je često dovoljno krenuti s promjenom sudske prakse i prakse kako bi se osigurala ova sukladnost. U određenim državama članicama sukladnost se može osigurati tako da se nesukladne zakonske mjere ne primjenjuju.

13. Ovu sposobnost za prilagodbu treba olakšavati i ohrabrivati, posebice putem brzog i učinkovitog obznanjivanja presuda Suda svim vlastima kojih se povreda o kojoj je riječ tiče, te kroz odgovarajuće izobrazbe donositelja odluka. Odbor ministara posvetio je dvije konkretne preporuke ovim važnim vidovima: jednu o objavi i obznanjivanju u državama članicama teksta Konvencije i sudske prakse Suda (Rec(2002)13) i drugu o Konvenciji u sveučilišnom obrazovanju i profesionalnoj izobrazbi (Rec(2004)4).

14. Kad sud utvrdi da nema ovlast osigurati potrebnu prilagodbu zbog formulacije zakona o kojemu se radi, određene države predviđaju ubrzan zakonodavni postupak.

15. U okviru naprijed navedenog, mogu se razmotriti slijedeće mogućnosti.

Primjeri dobre prakse

16. Svaka država članica pozvana je dati informacije glede svoje prakse i njenog razvoja, naročito obavještavajući glavnog tajnika Vijeća Europe. Ovaj će, zauzvrat, povremeno obavještavati sve države članice o postojećoj dobroj praksi.

I. Objavljivanje, prevođenje i obznanjivanje, te izobrazba iz sustava zaštite ljudskih prava

17. Uvodno primjećujući, treba se podsjetiti da djelotvorna provedba prvo traži odgovarajuću objavu i obznanjivanje na nacionalnoj razini Konvencije i mjerodavne sudske prakse Suda, posebice elektronskim putem i na jeziku (jezicima) dotične zemlje, te razvoj sveučilišnog obrazovanja i programa profesionalne izobrazbe iz ljudskih prava.

II. Provjera nacрта zakona

18. Sustavni nadzor nacрта zakona općenito se obavlja i na izvršnoj i na parlamentarnoj razini, te se konzultiraju i neovisna tijela.

Od strane izvršne vlasti

19. Općenito, provjera sukladnosti s Konvencijom i njenim protokolima počinje unutar ministarstva koje je dalo poticaj za nacrt zakona. Uz to, u nekim državama članicama, određenim ministarstvima ili odjelima daju se posebne nadležnosti za provjeru te sukladnosti, npr. uredu premijera, ministarstvu pravosuđa i/ili ministarstvu vanjskih poslova. Neke države članice daju ovlast zastupniku pred Sudom u Strasbourgu da, između drugih dužnosti, nastoji osigurati da su nacionalni zakoni sukladni s odredbama Konvencije. Zastupnik je dakle ovlašten, na toj osnovi, podnositi prijedloge za izmjenu postojećih zakona ili svakog drugog novog zakonodavstva koje se planira donijeti.

20. Nacionalno pravo brojnih država članica predviđa da kad se nacrt teksta uputi parlamentu, on treba biti popraćen opširnim obrazloženjem, u kojem treba naznačiti i postaviti moguća pitanja na temelju ustava i/ili Konvencije. U nekim državama člancima, treba biti popraćen formalnom izjavom o sukladnosti s Konvencijom. U jednoj državi članici ministar nadležan za nacrt teksta mora potvrditi da su, po njegovom mišljenju, odredbe prijedloga zakona sukladne s Konvencijom, ili izjaviti da nije u položaju dati takvu izjavu, ali da ipak želi da parlament nastavi postupati po prijedlogu zakona.

Od strane parlamenta

21. Uz provjeru od strane izvršne vlasti, ispitivanje trebaju obaviti i pravne službe parlamenta i/ili njegovih raznih parlamentarnih odbora.

Ostale konzultacije

22. Ostale konzultacije radi osiguranja sukladnosti sa standardima ljudskih prava mogu se predvidjeti u raznim fazama zakonodavnoga procesa. U nekim slučajevima, konzultacije su fakultativne. U drugima, naročito ako je vjerojatno da će nacrt zakona imati utjecaja na temeljna prava, konzultacije sa nekom konkretnom institucijom, npr. s Državnim vijećem u nekim državama članicama su obvezatne kako je to predviđeno zakonom. Ako se vlada nije konzultirala kako je to bilo potrebno, tekst neće biti valjan zbog postupovne nepravilnosti. Ako, nakon što se je konzultirala, odluči ne postupiti po mišljenju koje je dobila, ona prihvaća odgovornost za političke i pravne posljedice do kojih takva odluka može dovesti.

23. Često su predviđene i fakultativne ili obvezatne konzultacije ne-sudbenih tijela nadležnih u području ljudskih prava. To osobito mogu biti neovisne nacionalne institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava, pučki pravobranitelji, ili lokalne ili međunarodne nevladine organizacije, instituti ili centri za ljudska prava, ili odvjetnička komora, itd.

24. Od stručnjaka ili tijela Vijeća Europe, naročito Europske komisije za demokraciju kroz pravo („Venecijanska komisija“), može se zatražiti da dade mišljenje o sukladnosti s Konvencijom nacrt zakona koji se odnose na ljudska prava. Ovaj zahtjev za davanje mišljenja ne zamjenjuje unutarnje ispitivanje sukladnosti s Konvencijom.

III. Provjera postojećih zakona i upravne prakse

25. Iako se od država članica ne može tražiti da sustavno provjere sve svoje postojeće zakone, propise i upravnu praksu, može biti potrebno upustiti se u to, na primjer kao rezultat nacionalnoga iskustva u primjeni zakona ili propisa ili nakon nove presude Suda protiv neke druge države članice. U slučaju presude koja je se izravno tiče, na temelju članka 46., država ima obvezu poduzeti mjere potrebne da bi je poštivala.

Od strane izvršne vlasti

26. U nekim državama članicama ministarstvo koje daje poticaj za zakonodavstvo nadležno je i za provjeru postojećih propisa i prakse, što podrazumijeva poznavanje najnovijeg razvoja događaja u sudskoj praksi Suda. U drugim državama članicama, vladine agencije skreću pozornost neovisnih tijela, posebice sudova, na određen razvoj događaja u sudskoj praksi. Ovaj vid podcrtava važnost prvotnog obrazovanja i stalne izobrazbe glede sustava Konvencije.

Nadležni organi države moraju osigurati da oni koji su nadležni u lokalnim i središnjim vlastima uzmu u obzir Konvenciju i sudsku praksu Suda kako bi izbjegli povrede.

Od strane parlamenta

27. Zahtjevi za provjeru sukladnosti mogu se postaviti u okviru parlamentarnih rasprava.

Od strane sudskih institucija

28. Provjera se može odvijati i u okviru sudskog postupka koji su pokrenuli pojedinci koji imaju pravnu legitimaciju za postupanje ili čak i državni organi, osobe ili tijela na koje to ne utječe izravno (na primjer pred Ustavnim sudom).

Od strane neovisnih ne-sudbenih institucija

29. Uz svoje ostale uloge, kad to od njih zatraži vlada ili parlament, neovisne ne-sudbene institucije, posebice nacionalne institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava, kao i pučki pravobranitelji, imaju važnu ulogu u provjeri kako se primjenjuju zakoni i, naročito, Konvencija koja je dio nacionalnoga prva. U nekim zemljama ove institucije mogu također, pod određenim uvjetima, razmotriti pojedinačne pritužbe i započeti istraživanje na svoju inicijativu. One nastoje osigurati da nedostaci postojećih zakona budu ispravljani, i mogu u tu svrhu slati formalna priopćenja parlamentu ili vladi.