



VIJEĆE EUROPE ODBOR MINISTARA

Preporuka br. Rec(2004)6

Odbora ministara državama članicama o poboljšanju domaćih pravnih sredstava

(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 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;

naglašavajući da na temelju članka 13. Konvencije države članice preuzimaju obvezu osigurati da svaki pojedinac koji ima neki dokaziv prigovor glede povrede svojih prava i obveza iz Konvencije ima djelotvorno pravno sredstvo pred domaćim državnim tijelom.

podsjećajući da uz obvezu utvrđivanja postoje li takva djelotvorna pravna sredstva u svjetlu sudske prakse Europskoga suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu „Sud“) države imaju općenitu obvezu riješiti probleme koji su u podlozi utvrđenih povreda;

naglašavajući da je na državama članicama osigurati da su domaća pravna sredstva djelotvorna kao dio prava i prakse, i da mogu dovesti do odluke o osnovanosti prigovora i odgovarajuće zadovoljštine za svaku utvrđenu povredu;

primajući na znanje da narav i broj zahtjeva podnesenih Sudu i presuda koje on donosi pokazuju kako je više nego ikada potrebno da države članice utvrde na učinkovit i redovan način da takva

pravna sredstva postoje u svim okolnostima, posebice u slučajevima nerazumne duljine sudskog postupka;

smatrajući da bi dostupnost učinkovitih domaćih pravnih sredstava za sve dokazive zahtjeve radi povrede Konvencije trebala omogućiti smanjenje radnog opterećenja Suda, i to kao rezultat, s jedne strane, smanjenja broja predmeta koji do njega dođu, i, s druge strane, činjenice da bi podrobno postupanje s predmetima na nacionalnoj razini olakšalo njihovo kasnije preispitivanje od strane Suda;

naglašavajući da bi poboljšanje pravnih lijekova na nacionalnoj razini, posebice glede predmeta koji se ponavljaju, trebao također doprinijeti smanjenju radnog opterećenja Suda;

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

I. se uvjere, kroz stalno preispitivanje, u svjetlu sudske prakse Suda, postoje li domaća pravna sredstva za svakoga koji ima dokaziv prigovor zbog povrede Konvencije, i jesu li ta pravna sredstva djelotvorna, tako što mogu dovesti do odluke o osnovanosti prigovora i odgovarajuće zadovoljštine za svaku utvrđenu povredu;

II. preispitaju, nakon presuda Suda koje ukazuju na strukturne ili općenite nedostatke nacionalnog prava ili prakse, djelotvornost postojećih domaćih pravnih lijekova i, kad je to potrebno, uspostave djelotvorne pravne lijekove, kako bi izbjegli da se sudu podnose predmeti koji se ponavljaju;

III. obrate osobitu pozornost, glede naprijed navedenih točaka I. i II. na postojanje djelotvornih pravnih sredstava u slučajevima dokazivoga prigovora glede prekomjerne duljine sudskog postupka;

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

Dodatak Preporuci Rec(2004)6

Uvod

1. Ministarska konferencija održana u Rimu 3. i 4. studenoga 2000. godine kojom je obilježena 50.-ta godišnjica Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu „Konvencija“) naglasila je da njene države članice koje su prvenstveno odgovorne za osiguranje poštivanja prava i obveza propisanih Konvenciji trebaju osigurati pravne instrumente potrebne za sprečavanje povreda, i, kad je to potrebno, dati za njih zadovoljštinu. Ovo posebice čini potrebnim uspostavu djelotvornih domaćih pravnih sredstava za sve povrede Konvencije, u skladu s njenim člankom 13.² Sudska praksa Europskoga suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu „Sud“)³ pojasnila je domašaj ove obveze koja pripada državama članicama Konvencije, naznačujući naročito da:

- članak 13. jamči dostupnost u domaćem pravu pravnog sredstva za osiguranje prava i sloboda kako su uspostavljena Konvencijom;

- je učinak ovoga članka da traži pravno sredstvo za postupanje u odnosu na sadržaj svakog „dokazivog zahtjeva“ na temelju Konvencije i za davanje odgovarajuće zadovoljštine. Opseg ove obveze razlikuje se ovisno o naravi prigovora. Međutim, pravno sredstvo koje se traži mora biti „djelotvorno“ i kao dio prava i prakse;

- to naročito znači da mora moći spriječiti izvršenje mjera koje su suprotne Konvenciji, a čiji su učinci moguće neopozivi;

- tijelo o kojem se govori u članku 13. ne mora nužno biti tijelo sudbene vlasti, ali ako nije, njegove ovlasti i jamstava koja nudi mjerodavni su pri utvrđivanju je li pravno sredstvo koje osigurava uistinu djelotvorno;

- „djelotvornost“ „pravnoga sredstva“ u smislu članka 13. ne ovisi o izvjesnosti povoljnoga ishoda za podnositelja zahtjeva; ali ono podrazumijeva određeni minimalni zahtjev brzine.

2. U nedavnoj je prošlosti važnost postojanja takvih pravnih sredstava u odnosu na nerazumno duge postupke bila osobito naglašavana⁴, budući je taj problem izvor velikoga broja zahtjeva pred Sudom, iako to nije jedini problem.

3. Sud je suočen sa sve većim brojem zahtjeva. Ta situacija dovodi u pitanje dugoročnu djelotvornost sustava i stoga traži snažnu reakciju ugovornih stranaka⁵. Upravo u tom kontekstu dostupnost djelotvornih domaćih pravnih sredstava postaje osobito važnom. Poboljšanje dostupnih domaćih pravnih sredstava će najvjerojatnije imati učinke glede količine i kakvoće radnog opterećenja Suda.

- s jedne strane treba smanjiti količinu zahtjeva koje treba ispitati: kad bi ispitivanje njihovih prigovora pred domaćim vlastima bilo dovoljno temeljito tada bi se manje podnositelja zahtjeva osjetilo primoranim sa svojim se predmetom obratiti Sudu;

- s druge strane, ispitivanje zahtjeva od strane Suda bit će olakšano ako su domaće vlasti prije toga provele ispitivanje osnovanosti predmeta, zahvaljujući poboljšanju domaćih pravnih sredstava;

4. Stoga ova preporuka ohrabruje države članice da ispitaju svoje pravne sustave u svjetlu sudske prakse Suda i da, ako je potrebno, poduzmu potrebne i odgovarajuće mjere kako bi osigurale, putem zakonodavstva ili sudske prakse, djelotvorna pravna sredstva kako su osigurana člankom 13. Ispitivanje se može odvijati redovito ili nakon presude Suda.

5. Vlade država članica mogu, prvotno, tražiti da stručnjaci obave studiju o djelotvornosti postojećih pravnih sredstava u konkretnim područjima radi predlaganja poboljšanja. Nacionalne institucije za promicanje i zaštitu ljudskih prava, kao i nevladine organizacije, mogu isto tako korisno sudjelovati u ovome radu. Dostupnost i djelotvornost domaćih pravnih sredstava treba biti pod stalnim ispitivanjem, te ih posebice treba ispitati kad se izrađuju nacrti zakona koji utječu na prava i slobode iz Konvencije. Postoji očigledna veza između ove preporuke i preporuke o provjeri sukladnosti nacrti zakona, postojećih zakona i upravne prakse sa standardima propisanim u Konvenciji.

6. U okviru naprijed navedenoga, mogu se uzeti u obzir slijedeća razmatranja.

Konvencija kao sastavni dio domaćeg pravnog poretka

7. Prvotni zahtjev za postojanje djelotvornog pravnog sredstva je da prava iz Konvencije budu osigurana unutar nacionalnoga pravnog sustava. U tom kontekstu, za pozdraviti je to što je sada Konvencija postala sastavni dio domaćih pravnih poredaka svih država članica. Ovakav razvoj događaja poboljšao je dostupnost djelotvornih pravnih sredstava. Nadalje tome pomaže činjenica da sudovi i izvršne vlasti sve više poštuju sudsku praksu Suda u primjeni domaćega prava, i to što su svjesni svoje obveze poštivanja presude Suda u predmetima koji se izravno tiču njihove države (vidi članak 46. Konvencije). Ova tendencija osnažena je poboljšanjem, u skladu s Preporukom Rec(2000)2⁶ o mogućnostima da nadležne domaće vlasti ponovno ispituju ili ponovno otvore određene postupke koji su bili osnova za povrede koje je utvrdio Sud.

8. Poboljšanje domaćih pravnih sredstava također zahtjeva da se poduzmu dodatne radnje tako da, kad primjenjuju nacionalno pravo, domaće vlasti mogu uzeti u obzir zahtjeve Konvencije, posebice one koje su rezultat presuda Suda koje se tiču njihove države. To naročito znači poboljšanje objavljivanja i širenja sudske prakse Suda (kad je to potrebno, njenim prevođenjem na nacionalni jezik(jezike) dotične države) i izobrazbu, glede tih zahtjeva, sudaca i drugih državnih dužnosnika. Tako je ova preporuka također blisko povezana s druge dvije preporuke koje je Odbor ministara donio u ovim područjima⁷.

Posebna pravna sredstva i opća pravna sredstva

9. Većina domaćih pravnih sredstava za povrede Konvencije uspostavljena je s ciljanim domašnjem primjene. Ako se pravilno tumače i provode, iskustvo pokazuje da takvi sustavi „posebnih pravnih sredstava“ mogu biti vrlo učinkoviti i ograničiti i broj prigovora Sudu i broj predmeta koji traže ispitivanje koje zahtjeva mnogo vremena.

10. Neke države su uvele i opće pravno sredstvo (na primjer pred Ustavnim sudom) koje se može koristiti za postupanje po prigovorima po kojima se ne može postupati putem posebnih dostupnih pravnih sredstava. U nekim državama članicama, ovo opće pravno sredstvo može se koristiti i paralelno s ostalim pravnim sredstvima, pa čak i prije nego ona budu iscrpljena. Neke države članice dodaju zahtjev da mjera koja se osporava predstavlja tešku povredu ustavnih prava i da bi odbijanje postupanja po žalbi imalo ozbiljne i nepopravljive posljedice za podnositelja zahtjeva. Treba istaknuti da države koje imaju takvo opće pravno sredstvo imaju manje predmeta pred Sudom.

11. Imajući rečeno na umu, na državama je članicama da odluče koji je sustav najpogodniji za osiguranje nužne zaštite prava iz Konvencije, uzimajući u obzir njihove ustavne tradicije i osobite okolnosti.

12. Bez obzira što odaberu, sadašnje iskustvo svjedoči da još uvijek postoje nedostaci u mnogim državama članicama glede dostupnosti i/ili djelotvornosti domaćih pravnih sredstava, i da je stoga radno opterećenje Suda sve veće.

Pravna sredstva nakon „pilot“ presude

13. Kada je donesena presuda koja ukazuje na strukturne ili opće nedostatke u domaćem pravu ili praksi („pilot predmet“) a u postupku pred Sudom nalazi se, ili će vjerojatno biti podnesen, veliki broj zahtjeva glede istog problema („predmeti koji se ponavljaju“), tužena država treba osigurati da mogući podnositelji zahtjeva imaju, kad je to prikladno, učinkovito

pravno sredstvo koje im omogućuje obratiti se nadležnome nacionalnome tijelu, što se može primijeniti i na sadašnje podnositelje zahtjeva. Takvo brzo i djelotvorno pravno sredstvo omogućilo bi im dobivanje zadovoljštine na nacionalnoj razini, u skladu s načelom supsidijarnosti sustava Konvencije.

14. Uvođenje takvoga domaćega pravnog sredstva moglo bi također značajno smanjiti radno opterećenje Suda. I dok brzo izvršenje pilot presude ostaje od presudne važnosti za rješavanje strukturnog problema i tako sprečava buduće zahtjeve o istoj stvari, može postojati kategorija ljudi na koje je već utjecao ovaj problem prije njegovoga rješavanja. Postojanje pravnoga sredstva kojemu je cilj pružanje zadovoljštine na nacionalnoj razini za ovu kategoriju ljudi mogla bi Sudu omogućiti da ih pozove da iskoriste novo pravno sredstvo i, kad je to prikladno, njihove zahtjeve proglasi nedopuštenima.

15. Nekoliko je mogućih opcija s ovim ciljem, ovisno, između ostaloga, o naravi strukturnoga problema o kojemu se radi i o tome je li osoba na koju je utjecao taj problem podnijela zahtjev Sudu ili nije.

16. Osobito, nakon pilot presude u kojoj je utvrđen konkretan strukturni problem, jedna bi alternativa mogla biti ad hoc pristup, kojima bi dotična država ocijenila koliko je prikladno uvođenje konkretnog pravnog sredstva ili proširenje postojećeg pravnog sredstva zakonodavstvom ili sudskim tumačenjem.

17. U okviru tog ispitivanja od predmeta do predmeta, države bi mogle predvidjeti, ukoliko se to smatra preporučljivim, mogućnost ponovnog otvaranja postupaka sličnih onima u pilot predmetu u kojemu je utvrđena povreda Konvencije, radi toga da se Sud poštedi postupanja u tim predmetima i gdje je to prikladno, osiguranja brže pružanje zadovoljštine za dotičnu osobu. Kriteriji navedeni u Preporuci Rec(2000)2 Odbora ministara mogu poslužiti kao izvor nadahnuća u tom pogledu.

18. Kad se slijedom pilot predmeta uspostavljaju konkretna pravna sredstva, vlade trebaju brzo obavijestiti Sud tako da ih on može uzeti u obzir u svom postupanju sa slijedećim predmetima koji se ponavljaju.

19. Međutim, ne bi bilo potrebno niti prikladno stvarati nova pravna sredstva, ili postojećim pravnim sredstvima dati retroaktivni učinak, nakon svakog predmeta u kojemu je presudom Suda utvrđeno postojanje strukturnog problema. U određenim okolnostima može biti bolje ostaviti predmete da ih Sud ispita, osobito kako bi se izbjeglo prisiljavanje podnositelja zahtjeva na podnošenje daljnjeg tereta ponovnog iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava, koja, štoviše, ne bi postojala do donošenja zakonodavnih promjena.

Pravna sredstva u slučaju dokazivog zahtjeva o nerazumnoj duljini postupka

20. Pitanje učinkovitih pravnih sredstava posebno je bitno u predmetima koji se tiču navoda o nerazumnoj duljini postupka, koji čine veliki broj zahtjeva pred Sudom. Tako je Sud u presudi Kudla protiv Poljske, od 26. listopada 2000. godine naglasio da je važno pobrinuti se da u takvim predmetima postoji djelotvorno pravno sredstvo, kako se to traži u članku 13. Konvencije. Slijedom poticaja koji je Sud dao u ovoj presudi, države članice su dale nekoliko rješenja kako bi osigurale djelotvorna pravna sredstva koja omogućuju utvrđenje povreda i osiguravaju odgovarajuću zadovoljštinu u ovome području.

Razumna duljina postupka

21. Mnoge države članice u svome nacionalnom pravu osiguravaju, različitim sredstvima (maksimalne duljine, mogućnost traženja ubrzanja postupka) da postupci ostanu razumno dugi. U određenim državama članicama, maksimalna duljina je točno određena za svaku fazu kaznenog, građanskog i upravnog postupka. Integracija Konvencije u domaće pravne sustave država članica, osobito zahtjeva suđenja u razumnome roku, kako je to predviđeno člankom 6., ponovno je osnažila i zaokružila te zahtjeve nacionalnoga prava.

Sprečavanje odugovlačenja, ubrzanje postupaka

22. Ako se ne poštuju rokovi u sudskom postupku – osobito u kaznenom postupku – ili ako se duljina postupka smatra nerazumno, nacionalno pravo mnogih država članica predviđa da dotična osoba može podnijeti zahtjev za ubrzanjem postupka. Ako takav zahtjev bude prihvaćen, on može dovesti do odluke kojom se određuje rok u kojem sud – ili državni odvjetnik, ovisno o slučaju – mora poduzeti konkretne postupovne mjere, kao što je okončanje istrage ili zakazivanje suđenja. U nekim državama članicama sudovi mogu odlučiti da se postupak mora završiti prije određenoga datuma. Kad postoji opći pravni lijek pred Ustavnim sudom, prigovor može biti podnjet, pod određenim okolnostima, čak i prije nego budu iscrpljena ostala domaća pravna sredstva.

Različiti oblici zadovoljštine

23. U većini država članica postoje postupci koji osiguravaju zadovoljštinu za nerazumna odugovlačenja postupaka, bilo onih u tijeku ili dovršenih. Oblik zadovoljštine koji se obično koristi, osobito u već završenim predmetima, je financijska naknada. U određenim predmetima propuštanje odgovornog tijela vlasti da donese odluku u određenome roku znači da će se smatrati da je zahtjevu udovoljeno. Kad je kazneni postupak premašio razumni rok, to može dovesti do izricanja blaže kazne.

Moguća pomoć za uspostavu djelotvornih pravnih lijekova

24. Preporuka daje uputu glavnome tajniku Vijeća Europe da osigura dostupnost potrebnih sredstava za odgovarajuću pomoć državama članicama koje zatraže pomoć u uspostavi djelotvornih pravnih sredstava koje traži Konvencija. To može biti u obliku, na primjer, ispitivanja koje provode stručni konzultanti o dostupnim domaćim pravnim sredstvima, radi popravljivanja njihove djelotvornosti.

Bilješka 1. Europska ministarska konferencija o ljudskim pravima, vidi stavak 14 i Rezolucija br. 1. o institucionalnim i funkcionalnim rješenjima za zaštitu ljudskih prava na nacionalnoj i europskoj razini, odjeljak A („Poboljšanje provedbe Konvencije u državama članicama“).

Bilješka 2. Članak 13. propisuje: „Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom,.. Primijećuje se da ovaj dodatak ne sadrži konkretno pozivanje na postupovna jamstva koja proizlaze iz materijalnih prava, kao što su članci 2. i 3.“

Bilješka 3. Vidi, na primjer, presudu Conka v. Belgium do 5. veljače 2002. (stavci 64. et seq.).

Bilješka 4. Presuda Kudla v. Poland od 26. listopada 2000.

Bilješka 5. Vidi Deklaraciju Odbora ministara Vijeća Europe do 14. svibnja 2003. „Jamstvo dugoročne učinkovitosti Europskoga suda za ljudska prava“.

Bilješka 6. Preporuka Rec(2000)2 Odbora ministara državama članicama o ponovnom ispitivanju ili ponovnom otvaranju određenih predmeta na domaćoj razini nakon presuda Europskoga suda za ljudska prava, donesena 19. siječnja 2000., na 694. sastanku zamjenika ministara.

Bilješka 7. Preporuka Rec(2002)13 Odbora ministara državama članicama o objavljivanju i širenju u državama članicama teksta Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i sudske prakse Europskoga suda za ljudska prava (donesena 18. prosinca 2002. na 822. sastanku zamjenika ministara), kao i Preporuka (2004)4 Odbora ministara o Europskoj konvenciji o ljudskim pravima u sveučilišnom obrazovanju i profesionalnoj izobrazbi, donesena 12. svibnja 2004. na 114. sjednici Odbora ministara.