

SAVJET EVROPE
KOMITET MINISTARA

**Preporuka Rec(2004)6
Komiteta ministara državama članicama
o poboljšanju domaćih pravnih lijekova**

*(Usvojio Komitet ministara 12. maja 2004. godine
na 114. sastanku)*

Komitet ministara Savjeta Evrope, pod uslovima propisanim članom 15.b Statuta Savjeta Evrope,

Smatrajući da je cilj Savjeta Evrope postizanje većeg jedinstva među njegovim članovima i da je jedan od najznačajnijih metoda kojim se taj cilj teži postići održavanje i dalja realizacija ljudskih prava i ljudskih sloboda;

Ponavljajući svoje uvjerenje da Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu „Konvencija“) mora da ostane suštinska referentna tačka za zaštitu ljudskih prava u Evropi i podsjećajući na svoju obavezu da preduzme mjere u cilju obezbjeđivanja dugoročne djelotvornosti kontrolnog sistema ustanovljenog Konvencijom;

Podsjećajući na supsidijarni karakter mehanizma nadzora ustanovljenog Konvencijom koji ukazuje, u skladu sa članom 1, da se prava i obaveze zagantovani Konvencijom prvenstveno štite na nacionalnom nivou i primjenjuju od strane nacionalnih organa;

Pozdravljajući u ovom kontekstu činjenicu da je Konvencija sada postala sastavni dio domaćeg pravnog poretka u svim državama članicama;

Naglašavajući da, kako je propisano članom 13 Konvencije, države članice preuzimaju obavezu da obezbijede da svaki pojedinac koji se žali na povredu njegovih prava i sloboda zagantovanih Konvencijom, na raspolaganju ima djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim organima;

Podsjećajući da uz obavezu utvrđivanja postojanja takvih pravnih lijekova u svijetlu prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: „Sud“), države imaju generalnu obavezu da riješe probleme koji se nalaze u osnovi utvrđene povrede;

Naglašavajući da je na državama članicama da obezbijede da domaći pravni lijekovi budu djelotvorni u pravu i u praksi i da za rezultat mogu imati donošenje odluke o osnovanosti žalbe i adekvatno obeštećenje za utvrđenu povredu;

Konstatujući da priroda i broj predstavki podnijetih Sudu, kao i presuda koje on donosi pokazuju da je više nego ikad neophodno da države članice utvrde efektivno i redovno da takvi pravni lijekovi postoje u svim okolnostima, konkretno u slučajevima nerazumne dužine trajanja sudskog postupka;

Smatrajući da dostupnost pravnih lijekova za sve argumentovane tvrdnje o povredama Konvencije trebalo da omogućiti smanjenje obima posla u Sudu, sa jedne strane smanjenjem broja predmeta koji do njega dolaze i, sa druge strane, zbog činjenice da bi detaljno tretiranje predmeta na nacionalnom nivou olakšalo dalje ispitivanje pred Sudom;

Naglašavajući da poboljšanje pravnih lijekova na nacionalnom nivou, naročito u odnosu na repetitivne predmete, takođe treba da doprinese smanjenju obima posla Suda;

Preporučuje da države članice, uzimajući u obzir primjere dobre prakse koji su navedeni u prilogu:

- I. utvrde, kroz konstantan pregled, u svjetlu prakse Suda, da domaći pravni lijekovi postoje za svakog ko se žali na povredu Konvencije i da su ovi pravni lijekovi djelotvorni, na način da mogu za rezultat imati donošenje odluke o osnovanosti žalbe i adekvatnom obeštećenju za bilo koju utvrđenu povredu;
- II. da pregledaju, nakon donošenja presuda Suda koji su to strukturni, ili generalni nedostaci u nacionalnom pravu ili praksi, djelotvornost domaćih pravnih lijekova i, kada je to neophodno, uspostavi pravne lijekove kako bi se izbjegli repetitivni predmeti pred Sudom;
- III. obrate posebnu pažnju, u odnosu na gore navedene stavke pod I i II, na postojanje djelotvornih pravnih lijekova u slučajevima žalbi koje se odnose na prekomjernu dužinu trajanja sudskog postupka;

upućuje generalnog sekretara Savjeta Evrope da obezbijedi dostupnost svih neophodnih resursa za odgovarajuću pomoć državama članicama koje traže pomoć u implementaciji ove Preporuke.

Prilog Preporuci Rec(2004)6

Uvod

1. Na Konferenciji ministara¹ održanoj u Rimu 3. i 4. novembra 2000. godine u cilju proslave 50. godišnjice Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu „Konvencija“) naglašeno je da su države članice prvenstveno odgovorne da obezbijede da se prava i obaveze sadržane u Konvenciji poštuju i da moraju obezbijediti pravne instrumente potrebne za sprječavanje povreda i, kada je to neophodno, da ih isprave. Ove neophodnosti, konkretno utvrđivanje djelotvornih domaćih pravnih lijekova za sve povrede Konvencije, u skladu sa njenim članom 13². Praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu „Sud“)³ pojašnjava obim ove obaveze koja je nametnuta državama članicama Konvencije navođenjem konkretno da:

¹ Evropska Konferencija ministara o ljudskim pravima, vdjeti stav 14.i Rezolucije br. 1 o institucionalnim i funkcionalnim aranžmanima za zaštitu ljudskih prava i sloboda i evropskim nivoima, dio A („Poboljšanje implementacije Konvencije u državama članicama“).

² Članom 13 je predviđeno da „svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđene ovom Konvencijom ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim organima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu“.

³ Vidjeti, na primjer, *Conka protiv Belgije*, presuda od 5. februara 2002. godine (stav 64 i izvodi).

- član 13 garantuje dostupnost u domaćem pravu pravnih lijekova za obezbjeđivanje prava i sloboda utvrđenih Konvencijom.
 - ovaj član ima efekat zahtijevanja pravnih lijekova koji se bave suštinom svake „dokazive tvrdnje“ na osnovu Konvencije i određivanja odgovarajućeg obeštećenja. Obim ove obaveze varira u zavisnosti od prirode žalbe. Međutim, traženi pravni lijek mora biti „djelotvoran“ u zakonu kao i u praksi;
 - Ovim se naročito zahtijeva da se može spriječiti izvršenje mjera koje su u suprotnosti sa Konvencijom i čiji su efekti potencijalno nepovratni;
 - „nadležni organ“ naveden u članu 13 ne znači nužno da je riječ o sudskom organu, već ukoliko nije, njegova ovlašćenja i garancije koje nudi su relevantne u odlučivanju da li je pravni lijek koji obezbjeđuje zaista djelotvoran;
 - „djelotvornost“ „pravnog lijeka“ u smislu člana 13 ne zavisi od sigurnosti povoljnog ishoda za podnosioca predstavke, već ukazuje na minimalan zahtjev brzine.
2. U skorijoj prošlosti, značaj postojanja takvih pravnih lijekova u odnosu na nerazumno duge postupke je naročito naglašen⁴, jer je ovaj problem u osnovi velikog broja predstavki pred Sudom, iako to nije jedini problem.
 3. Sud se suočava sa stalnim porastom broja predstavki. Ova situacija ugrožava dugoročnu djelotvornost sistema i stoga poziva na jaku reakciju ugovornih strana⁵. Ovim kontekstom je precizirano da dostupnost domaćih pravnih lijekova postaje naročito značajna. Poboljšanje dostupnosti domaćih pravnih lijekova će najvjerojatnije imati kvantitativne i kvalitativne efekte na obim rada Suda:
 - sa jedne strane, obim predstavki koje će biti ispitivane će biti smanjen: manje podnosilaca predstavki će biti primorano da pokreće predmet pred Sudom ukoliko ispitivanje njihovih žalbi pred nacionalnim organima bude dovoljno temeljno;
 - sa druge strane, ispitivanje predstavki od strane Suda će biti olakšano ukoliko je ispitivanje osnovanosti predmeta sprovedeno pred domaćim nadležnim organima, zahvaljujući poboljšanju domaćih pravnih lijekova.
 4. Stoga, ova preporuka ohrabruje države članice da ispitaju svoje pravne sisteme u svijetlu prakse Suda i da preduzmu, ukoliko je potrebno, neophodne i odgovarajuće mjere kako bi se obezbijedili, kroz zakonodavstvo ili sudsku praksu, djelotvorni pravni lijekovi kako je predviđeno članom 13. Ispitivanje se može vršiti redovno ili nakon presude Suda.
 5. Vlade država članica mogu, za početak, zahtijevati da eksperti sprovedu studiju o djelotvornosti postojećih domaćih pravnih lijekova u konkretnim oblastima sa ciljem predlaganja poboljšanja. Nacionalne institucije za promociju i zaštitu ljudskih prava, kao i nevladine organizacije, takođe mogu korisno učestvovati u ovom poslu. Dostupnost i djelotvornost pravnih lijekova treba da bude stalno ispitivana i konkretno treba da bude ispitivana prilikom izrade nacrtu zakona koji se odnose

⁴ *Kudla protiv Poljske*, presuda od 26. oktobra 2000. godine

⁵ Vidjeti Deklaraciju Komiteta ministara Savjeta Evrope od 14. maja 2003. godine „Garantovanje dugoročne djelotvornosti Evropskog suda za ljudska prava“.

na prava i slobode zagaranovanih Konvencijom. Postoji očigledna veza između ove preporuke i preporuke o potvrdi usaglašenosti nacrtu zakona, postojećih zakona i administrativne prakse sa standardima sadržanim u Konvenciji.

6. U gore navedenom okviru, treba razmotriti sljedeće.

Konvencija kao sastavni dio domaćeg pravnog poretka

7. Primarni zahtjev za postojanje djelotvornog pravnog lijeka jeste da konvencijska prava budu obezbijedena u okviru nacionalnog pravnog sistema. U ovom kontekstu, poželjno je da konvencijska prava postanu sastavni dio domaćeg pravnog poretka svih država članica. Ovaj razvoj je poboljšao dostupnost djelotvornih pravnih lijekova. Dalje je potpomognut činjenicom da sudovi i nacionalni izvršni organi sve više poštuju praksu Suda prilikom primjene domaćeg prava i da su svjesni svoje obaveze da budu obavezani presudama Suda u predmetima koji se direktno odnose na njihovu državu (vidjeti član 46 Konvencije). Ova tendencija je pojačana poboljšanjem, u skladu sa Preporukom Rec(2002)2⁶ o mogućnostima da nadležni domaći organi ponovo ispituju ili ponovo pokrenu postupak koji je bio osnov povrede utvrđene od strane Suda.
8. Unaprjeđenje domaćih pravnih lijekova takođe zahtijeva preduzimanje domaćih radnji tako da, prilikom primjene nacionalnog prava, nacionalni organi mogu uzeti u obzir zahtjeve Konvencije a naročito one koji proizilaze iz presuda koje je donio Sud u odnosu na njihovu državu. Ovo naročito znači poboljšanje objavljivanja i diseminacije prakse Suda (kada je neophodno prevođenjem na nacionalni jezik(e) konkretne države) i obuku, u odnosu na ove zahtjeve, sudija i drugih državnih funkcionera. Stoga, ova preporuka je takođe usko povezana sa druge dvije preporuke koje je Komitet ministara usvojio u ovim oblastima⁷.

Konkretni pravni lijekovi i opšti pravni lijek

9. Većina domaćih pravnih lijekova za povrede Konvencije uspostavljeni su sa ciljanim obimom primjene. Ukoliko su tumačeni i primijenjeni na odgovarajući način, iskustvo pokazuje da takvi sistemi „konkretnih pravnih lijekova“ mogu biti vrlo efikasni i ograničiti i broj pritužbi Sudu i broj predmeta koji zahtijevaju ispitivanje koje oduzima mnogo vremena.
10. Neke države su takođe uvele opšti pravni lijek (na primjer pred Ustavnim sudom) koji se može koristiti za rješavanje žalbi koji se ne može riješiti putem konkretnih dostupnih pravnih lijekova. U nekim državama članicama, ovaj opšti pravni lijek se takođe može koristiti istovremeno sa ili čak prije iscrpljivanja ostalih pravnih lijekova. Neke države članice dodaju zahtjev da osporavana mjera značajno ugrožava ustavna prava i da bi odbijanje razmatranja žalbe imalo ozbiljne i nenadoknadle posljedice na podnosioca žalbe. Treba istaći da države koje imaju takav pravni lijek imaju manje predmeta pred Sudom.
11. Na osnovu toga, na državama članicama je da odluče koji sistem im najviše odgovara za obezbjeđivanje neophodne zaštite konvencijskih prava, uzimajući u obzir njihovu ustavnu

⁶ Preporuka Rec(2002)2 Komiteta ministara državama članicama o ponovnom ispitivanju ili ponovnom pokretanju određenih predmeta na domaćem nivou nakon presude Evropskog suda za ljudska prava, usvojena 19. januara 2000. godine, na 694. sastanku Zamjenika ministara.

⁷ Preporuka Rec(2002)13 Komiteta ministara državama članicama o objavljivanju i diseminaciji teksta Evropske konvencije o ljudskim pravima i prakse Evropskog suda za ljudska prava u državama članicama (usvojena 18. decembra 2002. godine na 822. sastanku Zamjenika ministara), kao i Preporuka Rec(2004)4 Komiteta ministara o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima u univerzitetskom obrazovanju i profesionalnoj obuci, usvojena 12. maja 2004. godine na 114. sjednici Komiteta ministara.

tradiciju i konkretne okolnosti.

12. Šta god da izaberu, sadašnje iskustvo dokazuje da još uvijek postoje nedostaci u mnogim državama članicama u vezi dostupnosti i/ili djelotvornosti domaćih pravnih lijekova i da, posljedično, postoji porast obima posla pred Sudom.

Pravni lijekovi nakon „pilot“ presuda

13. Kada se donese presuda koja ukazuje na strukturne ili generalne nedostatke u nacionalnom pravu ili praksi („pilot predmeti“) i veliki broj predstavki Sudu u vezi istog problema („repetitivni predmeti“) su u radu ili će vjerovatno biti podnijeti, tužena država treba da obezbijedi da potencijalni podnosioci predstavke imaju, kada je to odgovarajuće, adekvatan pravni lijek koji im omogućava da se obrate nadležnom nacionalnom organu, koji se takođe može primijeniti na trenutne podnosiocima predstavki. Takav brz i djelotvoran pravni lijek bi omogućio da dobiju obeštećenje na nacionalnom nivou, u skladu sa principom supsidijarnosti konvencijskog sistema.
14. Uvođenje takvog domaćeg pravnog lijeka bi moglo takođe značajno smanjiti obim posla Suda. Dok promptno izvršenje pilot presuda ostaje suštinsko za rješavanje strukturnih problema, te stoga i za sprječavanje budućih predstavki o istom pitanju, može postojati kategorija lica koji su već pogođeni ovim problemom prije njegovog rješavanja. Postojanje pravnog lijeka koji ima za cilj da obezbijedi naknadu na nacionalnom nivou za ovu kategoriju lica može da omogući Sudu da ih pozove da pronađu sredstva za novi pravni lijek i, ukoliko je odgovarajuće, proglasi njihove predstavke neprihvatljivim.
15. Postoji nekoliko mogućnosti sa ovim ciljem u zavisnosti od, između ostalog, prirode konkretnog strukturnog problema i od toga da li se lice pogođeno ovim problemom obratilo Sudu ili nije.
16. Konkretno, nakon donošenja pilot presude u kojoj je utvrđen strukturni problem, jedna alternativa može biti da se usvoji kao *ad hoc* pristup, pri čemu bi konkretna država procijenila pogodnost uvođenja konkretnog pravnog lijeka ili proširivanja postojećeg pravnog lijeka zakonodavstvom ili sudskim tumačenjem.
17. U okviru ispitivanja pojedinačnih predmeta, države mogu da razmotre, ukoliko smatra poželjnim, mogućnost ponovnog pokretanja postupka sličnog onima u pilot predmetu u kojem je utvrđena povreda Konvencije, sa ciljem da sačuva Sud od bavljenja ovim predmetima i kada je to odgovarajuće da obezbijedi brže obeštećenje za konkretna lica. Kriterijum sadržan u Preporuci Rec(2000)2 Komiteta ministara može da služi kao primjer u tom smislu.
18. Kada se uspostave konkretni pravni lijekovi nakon pilot predmeta, vlade treba da brzo obavijeste Sud kako bi ih on mogao uzeti u razmatranje prilikom obrade naknadnih repetitivnih predmeta.
19. Međutim, nije neophodno ili odgovarajuće donositi nove pravne lijekove ili postojećim pravnim lijekovima davati retroaktivni efekat nakon svakog predmeta u kojem je presudom Suda utvrđen strukturni problem. Pod određenim okolnostima, može biti preporučeno da se predmeti ostave na ispitivanje Sudu, konkretno kako bi se izbjeglo primoravanje podnosioca predstavke da snosi dalji teret da ponovo mora da iscrpljuje domaće pravne lijekove koji, štaviše, ne bi bili na snazi do usvajanja izmjena zakona.

Pravni lijekovi u predmetima argumentovanih žalbi na nerazumno dužinu trajanja postupka

20. Pitanje djelotvornih domaćih pravnih lijekova je naročito značajno u predmetima koji uključuju navode o nerazumnoj dužini trajanja postupka, koji obuhvataju veliki broj predstavljeni pred Sudom. Stoga, Sud naglašava u presudi Kudla protiv Poljske od 26. oktobra 2000. godine da je značajno da se obezbijedi postojanje djelotvornog pravnog lijeka u takvim predmetima, kako je propisano članom 13 Konvencije. Nakon inputa koje je Sud dao u ovoj presudi, države članice su dostavile nekoliko rješenja kako bi se obezbijedili pravni lijekovi koji bi omogućili utvrđivanje povreda i adekvatno obeštećenje na ovom polju.

Razumna dužina trajanja postupka

21. U njihovom nacionalnom pravu mnoge države članice obezbjeđuju, odgovarajućim sredstvima (maksimalna dužina, mogućnost traženja ubrzanja postupka) da postupak ostane u razumnom roku. U određenim državama članicama, maksimalna dužina trajanja postupka je propisana u svakoj fazi krivičnog, građanskog i upravnog postupka. Integrisanje Konvencije u domaći pravni sistem država članica, naročito zahtjev za suđenje u razumnom roku, predviđen članom 6, je ojačalo i kompletiralo zahtjeve nacionalnog prava.

Sprječavanje odlaganja, ubrzanje postupka

22. Ukoliko vremenski okviri u sudskom postupku – naročito u krivičnom postupku – nisu ispoštovani ili ukoliko se dužina trajanja postupka smatra nerazumno, nacionalno pravo mnogih država članica predviđa da konkretna lica mogu da podnesu zahtjev za ubrzanje postupka. Ukoliko je zahtjev prihvaćen, za rezultat može imati odluku kojom se određuje tačan vremenski okvir u kojem sud – ili tužilac, u zavisnosti od predmeta – mora da preduzme konkretne proceduralne mjere, kao što je okončanje istrage ili određivanje datuma suđenja. U nekim državama članicama, sudovi mogu da odluče da se postupak mora okončati prije određenog datuma. Kada opšti pravni lijek postoji pred Ustavnim sudom, može se podnijeti žalba, pod određenim okolnostima, čak i prije iscrpljivanja ostalih domaćih pravnih lijekova.

Različiti oblici obeštećenja

23. U većini država članica postoje postupci koji predviđaju obeštećenje za nerazumno odlaganje postupka, bilo onih koji su u toku ili okončani. Vid obeštećenja koji se često koristi, naročito u predmetima koji su već okončani, jeste finansijska nadoknada. U određenim predmetima, propust nadležnog organa da donese odluku u konkretnom vremenskom roku značiće da je zahtjev odobren. Kada krivični postupak prekorači razumni rok, to za rezultat može imati izricanje blaže kazne.

Moguća pomoć za uspostavljanje djelotvornih prvih lijekova

24. Preporukom se poučava generalni sekretar Savjeta Evrope da obezbijedi da neophodni izvori budu dostupni za odgovarajuću pomoć državama članicama koje zahtijevaju pomoć u uspostavljanju djelotvornih pravnih lijekova kako je zahtijevano Konvencijom. Može imati oblik, na primjer, anketa koje sprovode konsultanti eksperti o dostupnim domaćim pravnim lijekovima, u cilju poboljšanja njihove djelotvornosti.