



SAVJET EVROPE KOMITET MINISTARA

Preporuka br. R (2000) 2 Komiteta ministara državama članicama o preispitivanju ili ponovnom otvaranju određenih predmeta na domaćem nivou po donošenju presuda Evropskog suda za ljudska prava¹

(Usvojena od strane Komiteta ministara 19. januara 2000. godine
na 694. zasijedanju zamjenika ministara)

Komitet ministara, na osnovu uslova člana 15.b Statuta Savjeta Europe,

Smatrajući da je cilj Savjeta Evrope ostvarivanje što višeg jedinstva između svojih članica;

Imajući u vidu Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: "Konvencija");

Primjećujući da, na osnovu člana 46 Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu: "Konvencija"), strane ugovornice prihvataju obavezu da poštuju pravosnažnu presudu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: "Sud") u svakom predmetu u kojem su strane, te da Komitet ministara vrši nadzor nad izvršenjem iste;

Imajući na umu da navedena obaveza pod određenim okolnostima može da uključuje donošenje i drugih mjera, osim pravičnog zadovoljenja koje Sud dodjeljuje u skladu sa članom 41 Konvencije i/ili generalnih mjera, koje obezbjeđuju da se oštećena strana, u najvišoj mogućoj mjeri, nalazi u istom položaju koji je uživala prije kršenja Konvencije (*restitutio in integrum*);

Primjećujući da je obaveza nadležnih organa vlasti tužene države da odluče koje su mjere najadekvatnije za postizanje *restitutio in integrum*, uzimajući u obzir dostupna sredstva u okviru domaćeg pravnog sistema;

¹ Smatrajući da će kvazisudske funkcije Komiteta ministara na osnovu nekadašnjeg člana 32 Konvencije prestati da važe u doglednoj budućnosti, nije spomenuto donošenje odluka od strane Komiteta ministara. Međutim, razumljivo je, da ukoliko određeni predmeti i dalje budu u fazi ispitivanja kada se preporuka usvoji, načela iz ove preporuke takođe će se primjenjivati na takve predmete.

Imajući u vidu, međutim, da praksa Komiteta ministara u pogledu nadzora nad izvršenjem presuda Suda pokazuje da se u vanrednim okolnostima preispitivanje predmeta ili ponovno otvaranje postupka pokazalo najefikasnijim, ako ne i jedinim, sredstvom za postizanje *restitutio in integrum*,

- I. Poziva, u svijetlu ovih razmatranja, strane ugovornice da obezbijede postojanje na nacionalnom nivou odgovarajućih mogućnosti za postizanje, u najvećoj mogućoj mjeri, *restitutio in integrum*;
- II. Podstiče strane ugovornice, naročito, da ispituju svoje domaće pravne sisteme, kako bi se obezbijedilo da postoje odgovarajuće mogućnosti za preispitivanje predmeta, uključujući i ponovno otvaranje postupka, u slučajevima kad Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije, a posebno kada:
 - (i) oštećena strana nastavlja da trpi vrlo ozbiljne negativne posljedice zbog ishoda domaće odluke o spornom pitanju, a koje nisu adekvatno ispravljene pravičnim zadovoljenjem i ne mogu se ispraviti na drugi način osim preispitivanjem ili ponovnim otvaranjem, i
 - (ii) presuda Suda dovodi do zaključka da:
 - (a) je osporena domaća odluka u meritumu u suprotnosti s Konvencijom, ili
 - (b) je utvrđena povreda na osnovu procesnih greški ili nedostataka takve težine da se može ozbiljno posumnjati u ishod domaćeg postupka koji je predmet žalbe.

EKSPLANATORNI MEMORANDUM

Uvod

1. Strane ugovornice Konvencije uživaju diskreciono pravo, koje podliježe nadzoru Komiteta ministara, u pogledu načina na koji ispunjavaju obavezu iz člana 46 Konvencije "da poštuju pravosnažnu presudu Suda u svakom predmetu u kojem su one strane".
2. Sud smatra da "presuda u kojoj Sud utvrdi povredu nameće tuženoj strani pravnu obavezu da okonča povredu i da ispravi njene posljedice na način da se, u onoj mjeri u kojoj je to moguće, ponovno uspostavi stanje koje je postojalo prije povrede" (vidjeti, između ostalog, presudu Suda u predmetu *Papamichalopoulos protiv Grčke* od 31. oktobra 1995. godine, stav 34, Serija A 330-B). Sud je ovdje navodio dobro poznato načelo u međunarodnom pravu *restitutio in integrum* koje je i Komitet ministara često primjenjivao u svojim rezolucijama. U ovom kontekstu, postaje sve očiglednija potreba da se poboljšaju mogućnosti u okviru domaćih pravnih sistema, da se za oštećenu stranu obezbijedi primjena *restitutio in integrum*.
3. Iako Konvencija ne sadrži nijednu odredbu kojom se nameće obaveza stranama ugovornicama da u svom domaćem pravu obezbijede preispitivanje ili ponovno otvaranje postupka, postojanje takvih mogućnosti, u posebnim okolnostima, pokazalo se da značajno i, u nekim slučajevima, zaista i jedino sredstvo postizanja *restitutio in integrum*. Rastući broj država usvaja posebno zakonodavstvo kojim se predviđa mogućnost takvog preispitivanja ili ponovnog otvaranja postupka. U ostalim državama sudovi i domaće vlasti razvili su ovu mogućnost na osnovu postojećeg zakona.
4. Ova preporuka je posljedica tih razvojnih tokova. Na osnovu iste se sve strane ugovornice pozivaju da obezbijede da njihovi pravni sistemi sadrže neophodne mogućnosti za postizanje, u onoj mjeri u kojoj je to moguće, *restitutio in integrum* i, posebno, pružaju odgovarajuće mogućnosti za preispitivanje predmeta, uključujući ponovno otvaranje postupka.
5. U pogledu terminoloških odrednica, u ovoj preporuci se koristi termin "preispitivanje" kao generički izraz. Izraz "ponovno otvaranje postupka" označava ponovno otvaranje sudskog postupka kao posebnog sredstva preispitivanja. Povrede Konvencije mogu se ispraviti različitim mjerama, koje variraju od preispitivanja predmeta u upravnom postupku (na primjer, izdavanje prethodno odbijene boravišne dozvole), pa do potpunog ponovnog otvaranja sudskog postupka (na primjer, u slučajevima krivičnih osuda).
6. Ova preporuka se prvenstveno primjenjuje na sudske postupke u kojima postojeći zakon može predstavljati najveću smetnju za novi postupak. Preporuka se, međutim, takođe može primjenjivati i na upravne ili ostale mjere

ili postupke, iako će takve pravne prepreke u tim oblastima obično biti manje važne.

7. U nastavku najprije slijede konkretni komentari koji se odnose na dva stava sadržana u izreci preporuke i, drugo, opštiji komentari o pitanjima koja nisu eksplicitno obrađena u ovoj preporuci.

Komentari o odredbama sadržanim u izreci

8. U stavu 1 navodi se osnovno načelo koje je u osnovi preporuke da sve žrtve kršenja Konvencije treba da imaju pravo, u onoj mjeri u kojoj je to moguće, na djelotvornu primjenu načela *restitutio in integrum*. Strane ugovornice, shodno tome, treba da preispitaju svoje pravne sisteme u cilju obezbjeđivanja postojanja neophodnih mogućnosti.
9. Stavom 2 se podstiču države koje to još nisu učinile, da obezbijede mogućnost preispitivanja predmeta, uključujući ponovno otvaranje domaćih postupaka, kako bi se obezbijedilo potpuno izvršenje presuda Suda. Ovim stavom takođe se navode one okolnosti u kojima je preispitivanje ili ponovno otvaranje od posebnog značaja, a u nekim slučajevima možda i jedino sredstvo za postizanje *restitutio in integrum*.
10. Praksa organa koji postupaju u skladu sa Konvencijom je pokazala da je preispitivanje predmeta, uključujući ponovno otvaranje postupka, od najvećeg značaja prvenstveno u oblasti krivičnog prava. Ova preporuka nije, međutim, ograničena na krivično pravo, već obuhvata sve kategorije predmeta, posebno one koji ispunjavaju kriterijume nabrojane u podpasusima (i) i (ii). Svrha ovih dodatnih kriterijuma je da se identifikuju one vanredne situacije u kojima ciljevi obezbjeđenja prava pojedinca i djelotvornog sprovođenja presuda Suda imaju prvenstvo nad načelima koja se nalaze u osnovi doktrine *res judicata*, konkretno nad načelom pravne sigurnosti, bez obzira na nesumnjivi značaj tih načela.
11. Podpasus (i) je usmjeren na obuhvatanje situacije kada oštećena strana nastavlja da trpi veoma ozbiljne negativne posljedice, koje se ne mogu ispraviti pravičnim zadovoljenjem, usljed ishoda domaćeg postupka. Konkretno se primjenjuje na ona lica koja su osuđena na duge zatvorske kazne i koja se još uvijek nalaze u zatvoru u vrijeme kada organi koji su uspostavljeni u skladu sa konvencijskim standardima ispituju dati "predmet". Međutim, primjenjuje se i na druge oblasti, na primjer kad su nekom licu neopravdano uskraćena određena građanska ili politička prava (konkretno, u slučaju gubitka ili nepriznavanja pravne sposobnosti ili autonomije, proglašenja stečaja ili zabrane političkog djelovanja), ukoliko je neko lice protjerano usljed povrede njegovog ili njenog prava na porodični život, ili ukoliko se nekom djetetu neopravdano zabrani održavanje kontakta sa njegovim ili njenim roditeljima. Podrazumijeva se da mora postojati direktna uzročna veza između utvrđene povrede i kontinuirane patnje oštećene strane.

12. Podpasus (ii) ima za cilj da ukaže, u slučajevima kada su ispunjeni gore navedeni uslovi, na onu vrstu povrede u kojoj će preispitivanje predmeta ili ponovno otvaranje postupka biti od naročitog značaja. Primjeri situacija koje su predmet tačke (a) su osuđujuće presude za krivična djela kojima je došlo do povrede člana 10, jer izjave koje su domaće vlasti okarakterisale kao krivične predstavljaju legitimno ostvarenje slobode izražavanja oštećene strane ili kojima se krši član 9 zato što ponašanje označeno kao kriminalno predstavlja legitimno ostvarenje slobode vjeroispovijesti. Primjeri situacija koje su predmet tačke (b) su one situacije kada oštećena strana nije imala vremena i mogućnosti da pripremi svoju odbranu u krivičnom postupku, kada je osuđujuća presuda zasnovana na izjavama koje su dobijene mučenjem ili na materijalu koji oštećena strana nije imala mogućnost da provjeri, ili kada u parničnom postupku prema stranama nije postupano uz dužno poštovanje načela jednakosti oružja. Kako se može vidjeti iz samog teksta preporuke, bilo koji nedostaci takve prirode moraju biti takvog stepena ozbiljnosti da se može ozbiljno posumnjati u ishod domaćeg postupka.

Ostala razmatranja

13. Ova preporuka se ne bavi problemom u pogledu toga ko treba da bude ovlašćen da zatraži ponovno otvaranje ili preispitivanje predmeta. Uzimajući u obzir da je osnovni cilj preporuke da se obezbijedi odgovarajuća zaštita žrtava određenih teških povreda Konvencije utvrđenih od strane Suda, logika sistema upućuje na pravo pojedinaca kojih se ovo tiče da podnesu neophodne zahtjeve nadležnom sudu ili drugom domaćem organu. Imajući u vidu različite tradicije strana ugovornica, nijedna odredba u te svrhe nije, međutim, uključena u Preporuku.
14. Preporuka se ne bavi posebnim problemom "masovnih slučajeva", tj. slučajevima u kojima određena strukturalna manjkavost dovodi do značajnog broja povreda Konvencije. U takvim slučajevima, u načelu, najbolje je prepustiti dotičnoj državi da odluči da li su ponovno otvaranje ili preispitivanje predmeta realna rješenja ili ne, odnosno da li su neke druge mjere odgovarajuće.
15. Prilikom izrade preporuke prepoznato je da bi ponovno otvaranje ili preispitivanje predmeta moglo predstavljati problem za treće strane, posebno onda kada su te treće strane stekle prava u dobroj vjeri. Ovaj problem postoji, međutim, već u primjeni domaćih pravila za preispitivanje predmeta ili ponovno otvaranje postupaka. Rješenja koja se primjenjuju u tim slučajevima moraju da budu primjenljiva, barem *mutatis mutandis*, i na slučajeve u kojima je naloženo preispitivanje ili ponovno otvaranje postupka u cilju izvršenja presuda Suda.
16. U slučajevima preispitivanja ili ponovnog otvaranje postupka u kojima je Sud dosudio neko pravično zadovoljenje, pitanje da li se, i ako je to slučaj, na koji način se to treba uzeti u obzir, biće u okviru diskrecionog prava nadležnih domaćih sudova ili organa vlasti koji će uzeti u obzir posebne okolnosti svakog pojedinog slučaja.