



NADZIRANJE IZVRŠENJA PRESUDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Priručnik za organizacije civilnog društva

Autorice: Başak Çali i Nicola Bruch

Svibanj 2011.

Prijevod: Lucija Kuharić

Redakcija prijevoda: Ivana Radačić

Lektura: Milana Romić

Jeste li vi organizacija civilnog društva (OCD) koja radi na promicanju zaštite ljudskih prava na području Vijeća Europe? Razmišljate li o tome kako presude Europskog suda za ljudska prava mogu doprinijeti promjeni koju želite postići? Ovaj priručnik pruža informacije o tome kako izgleda postupak nadzora nad presudama Europskog suda za ljudska prava. On daje praktično znanje o tome kako funkcionira sustav izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava te kako OCD-i mogu koristiti europski sustav zaštite ljudskih prava jednom kada je presuda donesena. Bez obzira imate li ili ne pravna iskustva, ovaj priručnik vam može biti od koristi za angažman pri Vijeću Europe i u vezi s presudama Europskog suda za ljudska prava.

SADRŽAJ

	I. OCD-i i nadzor izvršenja presuda	5
1	Zašto nadzirati izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava?	5
2	Nije li izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava obveza državnih tijela?	5
3	Nije li nadzor izvršenja presuda posao odvjetnika i podnositelja zahtjeva?	5
4	Zar Europski sud za ljudska prava ne nadzire izvršenje svojih presuda?	6
5	Može li doprinos OCD-a uistinu pomoći pri izvršenju presuda?	6
6	Naš OCD nema pravne stručnosti. Možemo li svejedno sudjelovati u postupku nadzora izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava?	6
7	Koliko je napora potrebno uložiti za nadziranje izvršenja presuda?	6
8	Kada bismo trebali početi razmišljati o izvršenju presuda?	7
	II. OCD-i i presude Europskog suda za ljudska prava	7
9	Gdje se mogu pronaći informacije o načinu izvršenja presuda?	7
10	Navodi li presuda Europskog suda za ljudska prava mjere koje države trebaju poduzeti kako bi se popravila kršenje ljudskih prava?	7
11	Što je deklaratorna presuda?	7
12	Kako Europski sud za ljudska prava određuje konkretne smjernice u svojim presudama?	7
13	Ako Europski sud za ljudska prava u presudi ne navede što je potrebno za njeno izvršenje, ne dovodi li to do nejasnoća?	7
14	Što je pilot presuda?	8
15	Gdje mogu pronaći presude Europskog suda za ljudska prava?	8
16	Što sadrži presuda Europskog suda za ljudska prava?	8
17	Na što točno trebam obratiti pažnju u presudi?	9
	III. Mjere izvršenja	10
18	Koje sve obveze izvršenja postoje?	10
19	Što je pravična naknada?	10
20	Što su pojedinačne mjere?	10
21	Što su opće mjere?	10

	IV. Mehanizmi i procesi nadzora i praćenja	11
22	Što je Odbor ministara?	11
23	Tko su zastupnici vlade?	11
24	Što je Tajništvo odbora ministara i Odjel za izvršenje presuda?	11
25	Kada započinje praćenje izvršenja odluka?	12
26	Što je Akcijski plan?	12
27	Kako Odbor ministara upravlja slučajevima i određuje prioritete među njima?	12
28	Mogu li slučajevi prelaziti iz jednog načina praćenja u drugi?	13
29	Što se događa ako država ne donese Akcijski plan i nakon što su poduzete sve procesne radnje?	13
30	Što je privremena rezolucija?	14
31	Kako Odbor ministara donosi odluku o tome da je izvršenje zadovoljavajuće?	14
32	Što je konačna rezolucija?	14
33	Koliko dugo traje postupak izvršenja presude?	14
34	Što se događa kada se presuda ne izvrši?	14
35	Gdje OCD-i mogu dobiti informacije o praćenju slučajeva?	14
36	Jesu li sve informacije o izvršenju presuda javne?	14
37	Trebaju li OCD-i akreditaciju ili neko pravo zastupanja kako bi komunicirali s Odborom ministara?	15
38	Mogu li OCD-i prisustvovati sastancima Odbora ministara i usmeno se obraćati Odboru?	15
39	Kome se trebaju slati podnesci?	15
40	Koje su ulazne točke za OCD-e u postupku nadzora izvršenja presuda Odbora ministara?	15
41	Kako bi trebao izgledati učinkovit podnesak Odboru ministara?	15
42	Postoje li neke druge mjere koje OCD-i mogu poduzeti kako bi pomogli da izvršenje bude učinkovito?	16
	Dodatak: Izvršenje presuda i ulazne točke za OCD-e	17

I. OCD-i I NADZOR IZVRŠENJA PRESUDA

1. Zašto nadzirati izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava?

Presude Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) daju mjerodavni iskaz o tome što predstavlja povredu ljudskih prava. Presuda podnosiocu zahtjeva daje određene pravne lijekove, a može od države zahtijevati da izmjeni svoje zakonodavstvo, politiku ili praksu kako bi se spriječila kršenja prava drugih pojedinaca u budućnosti. Na taj način presude ESLJP-a mogu dovesti do sveobuhvatnih promjena. Sama presuda, bez praćenja njezinog izvršenja, nije dovoljna za sprječavanje sličnih povreda u budućnosti. Praćenje i zagovaranje izvršenja presude bitan je način na koji se može postići promjena u zaštiti ljudskih prava. Presude ESLJP-a konkretno su oruđe za zagovaranje. Kroz presude ESLJP-a mogu se zagovarati konkretne promjene zakona, politika i prakse u različitim područjima ljudskih prava, od uvjeta u zatvorima, zabrane diskriminacije, slobode izražavanja, do prava na stanovanje i prava na privatnost. Presude ESLJP-a i njihov nadzor dovele su do promjena u vezi s uvjetima u pritvorima i zatvorima, slobodom udruživanja za organizacije civilnog društva, medijskim slobodama, i pravima ranjivih skupina kao što su Romi, nedržavljeni, etničke, vjerske ili spolne manjine, u mnogim dijelovima Europe.

2. Nije li izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava obveza državnih tijela?

Jest, države imaju međunarodno-pravnu obvezu izvršavati presude ESLJP-a. Međutim, to što države trebaju izvršavati presude ne znači da to stvarno uvijek i

čine. Države nevoljko i sporo izvršavaju presude koje su politički nepopularne, kontroverzne ili složene za izvršiti.

Također, države mogu krivo izvršavati presude zbog nerazumijevanja zahtjeva koje presuda postavlja ili nepoznavanja situacije na terenu. Nadalje, države mogu pristupiti postupku izvršenja sa stavom da će „učiniti najmanje moguće“. Navedeno upućuje na važnu ulogu OCD-a u praćenju izvršenja ESLJP-a.

Praćenje izvršenja od strane OCD-a igra presudnu ulogu u identificiranju onoga što izvršenje presude zaista zahtijeva i postižu li mjere izvršenja zaista promjenu. OCD-i su u poziciji da vrše pritisak na vlasti koje nevoljko izvršavaju presudu i pomoći vladinim dužnosnicima koji žele provoditi odluke.

3. Nije li nadzor izvršenja presuda posao odvjetnika i podnositelja zahtjeva?

Uvriježeno je mišljenje da je žrtva ili žrtvin odvjetnik osoba koja bi trebala nadzirati izvršenje odluke, no takvo shvaćanje pokazuje nerazumijevanje prirode presuda ESLJP-a. Presude ESLJP-a imaju puno šire posljedice. U većini slučajeva one ne samo da pružaju pravni lijek pojedincu kojem je povrijeđeno ljudsko pravo već i zahtijevaju sustavne promjene kako bi se spriječila buduća kršenja ljudskih prava. Takve sustavne promjene mogu tražiti djelovanje zakonodavne, izvršne ili pravosudne vlasti (ili kombinacije navedenih). Neki slučajevi zahtijevaju promjene u zakonodavstvu ili politikama, kao na primjer izmjena antidiskriminacijskog zakona ili poboljšanje izbornog postupka. U drugim slučajevima se traži da domaći sudovi promjene praksu interpretacije prava; na primjer, sudovi bi možda trebali preispitati

svoja pravila dokazivanja u odlukama o pritvoru, u slučajevima zahtjeva za azil i u postupcima o skrbništvu djece.

4. Zar Europski sud za ljudska prava ne nadzire izvršenje svojih presuda?

Ne, ESLJP ne nadzire izvršenje svojih presuda. To je zadatak Odbora ministara Vijeća Europe - međuvladinog mehanizma za nadzor sastavljenog od 47 diplomata država članica Vijeća Europe, a kojem pomaže Tajništvo za izvršenje odluka ESLJP-a (*vidi 4. dio*).

5. Može li doprinos OCD-a uistinu pomoći pri izvršenju presuda?

Može, i to na mnoge načine, kako na domaćoj tako i na europskoj razini. Kao prvo, OCD-i mogu pomoći odrediti pravi pristup izvršenju presude prijedlozima izmjene i dopune zakona, vladine politike i sudske prakse. Koji konkretan problem postoji u zakonu, politici ili praksi, a koji treba riješiti? OCD-i se mogu uključiti u postupak izvršenja konkretnim prijedlozima i pozivanjem odgovornih da djeluju.

Drugo, OCD-i mogu javnosti, medijima i nadzornim međunarodnim institucijama pružiti informacije o postupku izvršenja i njegovim manjkavostima. s obzirom da je malo vjerojatno da će država sama pružiti obavijesti o nedostacima izvršenja, a potrebno je da se to javno naglasi.

Treće, OCD-i mogu koristiti presude kao potporu u svojim zagovaračkim aktivnostima: presuda ESLJP-a jasno i na autoritativan način daje do znanja da se povreda dogodila i dovodi do pravne obveze da se izvrše određene promjene. Na primjer, konkretna odluka bi se mogla koristiti pri kampanjama

za podizanje svijesti o određenoj marginaliziranoj skupini i nepravdi koju trpe ili pri zagovaranju reforme određene vladine politike ili sudske prakse (kao što su nesrazmjerna uporaba sile od strane policije, dužina pritvora ili diskriminacija).

6. Naš OCD nema pravne stručnosti. Možemo li svejedno sudjelovati u postupku nadzora izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava?

Da, svakako. Za svrhe izvršenja, konkretno znanje o nekom području često je korisnije od općenitog poznavanja pravnih procedura i sudske prakse. Na primjer, u slučajevima koji se tiču diskriminatornih stavova u školskim udžbenicima od presudne bi važnosti bilaznanja OCD-a koji se bave obrazovanjem, dok bi u slučajevima koji se tiču uvjeta u prihvatilištima za tražitelje azila bila presudna znanja i iskustva organizacija koje se bave pravima izbjeglica. Često je za izvršenje koje zahtjeva promjenu i nadzor javne politike potrebno nepravničko znanje i iskustvo. Ključno za uspješno izvršenje presude jest stvaranje koalicija OCD-a koji posjeduju različita znanja - bilo da mogu doprinijeti pravničkim znanjem ili znanjem iz određenog područja zaštite ljudskih prava.

7. Koliko je napora potrebno uložiti za nadziranje izvršenja presuda?

Kada nadzirete izvršenje određenog slučaja trebate znati kako se čitaju presude ESLJP-a te kako funkcionira sustav nadzora u Vijeću Europe. Kada tek počnete s praćenjem izvršenja možda ćete trebati više vremena i napora jer još nećete poznavati okruženje i postupak. Međutim, napor uložen u početku kasnije će vam olakšati rad pa stoga u početku vrijedi uložiti dodatno vrijeme i napor.

8. Kada bismo trebali početi razmišljati o izvršenju presuda?

Što je prije moguće. Što je više civilno društvo uključeno u nadzor, to je brže i sveobuhvatnije izvršenje. Zapravo, postupak izvršenja ne može se odvojiti od razmišljanja o podnošenju slučaja ESLJP-u. OCD-i koju su angažirani u slučajevima bilo kao žrtve bilo kao potpora žrtvama, trebaju razmišljati o izvršenju presude već u početnom stadiju izrade nacrtu zahtjeva te pokušati stvoriti koaliciju za izvršenje već tada.

II. OCD-i I PRESUDE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

9. Gdje se mogu pronaći informacije o načinu izvršenja presuda?

Sama presuda predstavlja ključ za prepoznavanje onoga što je potrebno za izvršenje. OCD-i se trebaju upoznati s čitanjem presuda ESLJP-a radi identificiranja mjera izvršenja.

10. Navode li presude Europskog suda za ljudska prava mjere koje države trebaju poduzeti kako bi popravile kršenje ljudskih prava?

ESLJP donosi tri vrste presuda:

- deklaratorne presude koje sadrže opće smjernice za izvršenje;
- presude koje pružaju konkretne smjernice za izvršenje;
- pilot presude koje navode listu radnji zajedno s rokovima za njihovo izvršenje.

11. Što je deklaratorna presuda?

Deklaratorne presude ostavljaju domaćim vlastima da odluče koje su prikladne mjere izvršenja koje će nadzirati Odbor ministara (*vidi pitanje 22*). Deklaratorne presude u glavnom dijelu sadrže opće

smjernice i u većini slučajeva svatko može iz presude iščitati koje je mjere potrebno poduzeti kako bi se spriječile povrede ljudskih prava u budućnosti. Većina presuda ESLJP-a su deklaratorne.

12. Kako Europski sud za ljudska prava određuje konkretne smjernice u svojim presudama?

Neke presude određuju konkretne smjernice npr. navodeći da treba izvršiti izmjene i dopune zakona ili da nekoga treba pustiti iz pritvora. Čak i kada ESLJP odredi koji konkretni zakon ili javne politike treba izmijeniti, neće naložiti kako ta izmjena treba izgledati. Dakle, i kada ESLJP da specifične smjernice i dalje ima mjesta raspravi o tome što izvršenje presude zaista zahtijeva.

13. Ako Europski sud za ljudska prava u presudi ne navede što je potrebno za njeno izvršenje, ne dovodi li to do nejasnoća?

Tekstovi deklaratornih presuda ESLJP-a pružaju smjernice za raspravu o potrebama izvršenja čak i kada konkretno ne naznačuju što treba poduzeti. Nije uloga Suda da npr. napiše obrazovnu politiku ili uredbu o korištenju vatrenog oružja u policiji. To je prednost za OCD-e i druge dionike jer stvara više prilika za utjecanje na postupak izvršenja koji je često isprepleten s ljudsko-pravnom reformom. Ako OCD-i nisu u stanju ili ne žele sudjelovati u ovom procesu, državne vlasti mogu izabrati poduzimanje minimuma mjera, a time bi se propustila važna prilika za poboljšanje stanja ljudskih prava.

U slučaju Assandize protiv Gruzije (2004.), koji se tiče arbitrarnog pritvaranja podnositelja zahtjeva, Sud je razjasnio kako smjernice za izvršenje treba čitati imajući na umu da države imaju određen

„prostor za disanje“ kada odlučuju o najboljem načinu sprječavanja budućih kršenja.

„U vezi s mjerama koje Gruzija treba poduzeti pod nadzorom Odbora ministara kako bi zaustavila kršenja koja su utvrđena, Sud ponavlja da su njegove presude prvenstveno deklaratorne prirode te da je općenito primarno na državi da izabere koje će mjere poduzeti u domaćem pravnom poretku da bi izvršila svoju pravnu obvezu prema čl. 46. Konvencije, pod uvjetom da su takve mjere sukladne sa zaključcima Suda navedenima u presudi. Ova sloboda koja se tiče načina izvršenja odluke očitava slobodu izbora koje države članice imaju prema Konvenciji da osiguraju ostvarenje prava i slobode utvrđenih Konvencijom (čl. 1. Konvencije) (toč. 202.).“

14. Što je pilot presuda?

Od 2004. ESLJP počeo je donositi novu vrstu presuda koja se zove "pilot presuda". Sud koristi pilot presude da bi identificirao „sustavni ili strukturni“ problem koji se tiče većeg broja sličnih zahtjeva pred Sudom. U pilot presudama, za razliku od deklaratornih presuda i onih koje pružaju konkretne smjernice za izvršenje presude, Sud postavlja okvir za opće mjere u završnom dijelu presude. Te mjere pružaju specifične upute i imaju rokove za njihovo izvršenje. Sud čeka odgovor države na pilot presudu prije nego što krene raditi na drugim slučajevima slične prirode. Ukoliko država izvrši zahtjeve iz pilot presude drugi slični slučajevi se neće ispitivati. Primjeri pilot presuda su: Broinowski protiv Poljske, Sedjović protiv Italije, Xenidis-Arestis protiv Turske i Budrov (br. 2) protiv Rusije (*vidi kućicu*). Uključenost OCD-a u izvršenje pilot presuda utoliko je značajnija budući da se pilot presude odnose na sustavno ili rasprostranjeno

kršenje ljudskih prava i zahtijevaju velike reforme institucija, zakona i javnih politika.

15. Gdje mogu pronaći presude Euroskog suda za ljudska prava?

Vijeće Europe na internetu objavljuje sve presude ESLJP-a putem pretraživačke baze podataka po imenu HUDOC. Ta baza je dostupna na www.echr.coe.int pritiskom na *case-law* na lijevoj strani web stranice. Presude su dostupne na engleskom ili francuskom jeziku, a država ima obvezu presude učiniti dostupnima na svojim jezicima. Obično tu dužnost ima domaće vladino tijelo zaduženo za pravosuđe.

16. Što sadrži presuda Suda Euroskog suda za ljudska prava?

Presude su same po sebi jednostavne za čitanje i imaju isti format. Presuda ima tri dijela. Prvi dio se naziva POSTUPAK, u kojem se navode proceduralne činjenice - kako je slučaj došao pred ESLJP. Drugi dio se naziva ČINJENICE, a u njemu ESLJP detaljno opisuje činjenice slučaja te domaće i međunarodno pravo koje je razmatrao. Treći dio naziva se PRAVO. U ovom dijelu ESLJP navodi pravno pitanje o kojem treba odlučiti u odnosu na odgovarajući članak Konvencije i argumente koje su podnijele stranke u slučaju. Argumenti su pojašnjeni u dijelovima pod imenom navodi podnositelja zahtjeva, navodi vlade te na kraju ocjena Suda. U dijelu nazvanim ocjena Suda nalazi se najvažnija analiza u odnosu na odgovarajuće izvršenje presude. U dijelu PRAVO, ESLJP razmatra svaki članak Konvencije kada ocjenjuje je li došlo do navodne povrede. U ovom se dijelu također nalazi odluka o tome hoće li država podnositelju zahtjeva platiti odštetu po čl. 41. Konvencije. Zadnji element presude je operativni dio: u

U predmetu Budrov protiv Rusije (br.2.), neisplaćivanje socijalnih davanja na koje je podnositelj zahtjeva imao pravo (nekoliko presuda domaćih sudova su to pravo dosudile) prekršilo je čl. 6. Konvencije i čl. 1. Protokola 1 uz Konvenciju, dok je nepostojanje učinkovitog mehanizma za ovrhu presuda domaćih sudova dovelo do povrede čl. 13. Konvencije. Potonju povredu ESLJP je definirao kao sustavni problem koji se tiče stotina ljudi, naglašavajući da stotine takvih slučajeva čekaju na njegovu odluku. Sud je izričito naglasio:

„prikladno je primijeniti proceduru pilot presude na ovaj slučaj, osobito zbog ponavljajuće i ustrajne prirode temeljnog problema, velikog broja ljudi u Rusiji kojih se ovaj problem tiče i nužne potrebe da im se dodjeli brza i prikladna naknada u domaćem postupku“ (toč 130). Sud je naglasio široki spektar promjena koje su potrebne da bi se popravila situacija, govoreći da povrede „ne potječu iz određene zakonske ili podzakonske odredbe ili pravne praznine u ruskom pravu. Shodno tome, one zahtijevaju provođenje sveobuhvatnih i kompleksnih mjera, moguće zakonodavnog i administrativnog karaktera, koje uključuju vlasti federalne i lokalne razine.“(toč 136.).

Sud je zahtijevao od Rusije da stvori efikasni domaći pravni lijek za neizvršenje ili zakašnjelo izvršenje domaćih odluka. Također je naredio Rusiji da u roku od jedne godine od pravomoćnosti presude u slučaju Budrov da naknadu podnositeljima zahtjeva, koji su slučajeve s istim problemima podnijeli ESLJP-u prije donošenja presude u slučaju Budrov. ESLJP je za godinu dana odgodio donošenje odluke u tim slučajevima. Također je nametnuo rok za izvršenje presude do 4. svibnja 2010. Odbor ministara je odredio da je ovaj slučaj prioritet. Do sastanka Odbora ministara o ljudskih pravima u lipnju 2010. Rusija je promijenila zakon kako bi omogućila pokretanje postupka za naknadu u slučajevima predugog trajanja postupka ovrhe odluka domaćih sudova. Odbor je primijetio da će efikasnost ovog sredstva ovisiti o primjeni. Razgovori o izvršenju presude se nastavljaju.

ovom dijelu ESLJP temeljem prethodne analize proglašava koji su (ili nisu) članci Konvencije prekršeni te naznačuje iznos odštete i troškova koje država treba platiti (ako uopće).

17. Na što točno trebam obratiti pažnju u presudi?

Kada čitate presudu prva stvar koju trebate provjeriti jest je li presuda pilot presuda (samo mali broj presuda su pilot

presude), zahtijeva li presuda provođenje konkretnih mjera u dijelu nazvanom procjena Suda (kao npr. izmjena zakona) ili se proglašava povreda, ali samo daju opće smjernice o tome što bi bile prihvatljive mjere izvršenja. Najbolji način da se ovo sazna je da se presuda prvo čita „unazad“. Završni dio presude (operativni dio ili rasprava o pravnim lijekovima prema čl. 41. i 46. Konvencije) dat će vam odgovore na ta pitanja.

Međutim, u većini slučajeva ono što je ESLJP naveo o izvršenju presude, a u cilju sprječavanja budućih povreda Konvencije, nalazi se u glavnom tijelu presude, a ne u operativnom dijelu na kraju presude. Stoga je ključno pročitati presudu i razmisliti o vezi između obrazloženja Suda i koraka potrebnih za izvršenje presude. Kada čitate dio ocjena Suda ustvari tražite kritiku ponašanja države te nedostatke u zakonodavstvu, javnim politikama, procedurama i odlukama domaćih sudova koje je ESLJP identificirao. To su odlučujuće činjenice za utvrđivanje povrede Konvencije, a mogu se nalaziti na nekoliko mjesta u dijelu ocjena Suda. Te su izreke temelj za raspravu o izvršenju presude: ESLJP svojim jezikom navodi očekivanja o tome kako je trebalo biti da ne bi došlo do povrede Konvencije, a što se može iskoristiti kako bi se napravile promjene koje bi osigurale da u budućnosti ne dođe do povreda.

III. MJERE IZVRŠENJA

18. Koje sve obveze izvršenja postoje?

Glavna svrha presuda ESLJP je njihovo učinkovito izvršenje kojim se zaustavljaju kršenja ljudskih prava te, koliko je moguće, ispravljaju i priznaju učinci kršenja ljudskih prava i sprečava njihovo ponavljanje u budućnosti.

Europski sustav zaštite ljudskih prava upotrebljava izraze pravična naknada, pojedinačne mjere i opće mjere kada razvrstava tipove mjera izvršenja koje države trebaju provesti.

19. Što je pravična naknada?

Na samom kraju presude dio je u kojem se žrtvi kršenja ljudskih prava dodjeljuje

pravična naknada zajedno s troškovima. U odluci o naknadi i troškovima Europski sud za ljudska prava oslanja se na čl. 41. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava koji navodi:

„Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci.“

20. Što su pojedinačne mjere?

Pojedinačne mjere su radnje koje država treba provesti da bi poništila posljedice povrede ljudskih prava koje žrtva trpi. Država je dužna staviti žrtvu čija su prava povrijeđena u položaj u kojem bi bila da država nije povrijedila njena prava te zaustaviti kršenja koja traju. Pojedinačne mjere ovise o slučaju. Npr. Sud može zatražiti da se unište informacije o žrtvi koje su pribavljene kršenjem prava na privatnost, zatražiti dozvolu za sklapanje braka u slučaju nemogućnosti sklapanja braka, zahtijevati ukidanje rješenja o protjerivanju iz zemlje u slučaju kršenja prava na obiteljski život ili ponavljanje domaćeg postupka u slučaju nepoštenog suđenja.

21. Što su opće mjere?

Cilj općih mjera jest spriječiti buduće povrede. One uključuju promjene u zakonodavstvu, javnim politikama ili domaćoj sudskoj praksi, donošenje novih javnih politika ili dodatne obuke ili napore usmjerene podizanju svijesti. Najprikladnije opće mjere za svaki pojedinačni slučaj najbolje se mogu odrediti uključivanjem OCD-a i žrtava povrede ljudska prava.

U slučaju Unal Tekeli protiv Turske, Sud je smatrao da odredba turskog Građanskog zakona kojom žena udajom gubi pravo korištenja svojeg djevojačkog prezimena predstavlja povredu čl. 14. zajedno s čl. 8. Konvencije. U dijelu presude koji se odnosi na čl. 41. Konvencije Sud je naložio Turskoj da „u ugovorenom vremenu provede mjere koje smatra prikladnima kako bi ispunila svoju obvezu u skladu s ovom presudom da osigura svakom bračnom partneru, uključujući i podnositeljicu zahtjeva, pravo zadržavanja svojeg prezimena ili jednako pravo odlučivanja o izboru obiteljskog imena.“ (toč 73.).

Ovo je izričita izjava o tome što ESLJP očekuje, iznesena u operativnom dijelu presude. Sud je podnositeljici zahtjeva dosudio pravičnu naknadu u iznosu od 1.759,00 eura za troškove i izdatke pred domaćim sudovima i pred ESLJP-om (toč 74.). U ovom slučaju čl. 187 turskog Građanskog zakona, u kojem je odredba koja je dovela do kršenja Konvencije, mora biti izmijenjen. Također, potrebno je provesti izmjene u upravnom sustavu registriranja imena (konkretno, automatska promjena imena nakon vjenčanja).

IV. MEHANIZMI I PROCESI NADZORA I PRAĆENJA

22. Što je Odbor ministara?

Odbor ministara je međuvladino tijelo odgovorno za izvršenje presuda ESLJP-a. Njegova uloga definirana je čl. 46. Konvencije. Izvršenje presuda Suda samo je jedna od zadaća praćenja koje poduzima. Odbor je, na primjer, također odgovoran za izvršenje odluka odbora uspostavljenih prema Europskoj socijalnoj povelji, Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina i Konvenciji o sprječavanju mučenja i nečovječnog postupanja. Odbor ministara je formalno sastavljen od ministara vanjskih poslova svake države članice. U praksi, međutim, ministri delegiraju tu zadaću stalnim predstavnicima vlada u Strasbourgu, koji zadaću nadzora dalje delegiraju diplomatima ili stručnjacima. Odbor ministara sastaje se na nejavnim sastancima. Dnevni red sastanaka i odluka koje se donose objavljuje se na web stranici Odbora ministara.

23. Tko su zastupnici vlade?

Zastupnici vlade odgovorni su za obranu države u postupku pred Sudom te za izvršenje presuda. Zastupnici vlade također predstavljaju državu na sastancima Odbora ministara o nadziranju izvršenja presuda.

24. Što je Tajništvo odbora ministara i Odjel za izvršenje presuda?

Tajništvo Odbora ministara odgovorno je za glatko funkcioniranje Odbora ministara pri donošenju odluka (jedna od kojih je nadziranje izvršenja presuda Suda). Dio Tajništva koji se zove Uprava za ljudska prava i pravne poslove odgovorna je za poslove nadzora izvršenja presuda koje ima Odbor ministara. Dio ove Uprave je Odjel za izvršenje presuda, koji zapošljava pravnike i druge stručne savjetnike koji usko surađuju s državama na utvrđivanju mjera potrebnih da bi presuda ESLJP-a imala potpuni učinak i savjetuju Odbor ministara u postupcima izvršenja presuda u pojedinačnim slučajevima.

25. Kada započinje praćenje izvršenja odluka?

Kada ESLJP donese presudu treba proći period od 3 mjeseca da bi odluka postala konačna. Unutar ta tri mjeseca država ili podnositelj zahtjeva mogu tražiti da slučaj raspravi Veliko vijeće. Po konačnosti presude ona se prosljeđuje Odboru ministara. Kada Odbor ministara zaprimi presudu ona automatski dolazi na dnevni red njegovih redovnih sastanaka. Dnevni red se javno objavljuje na web stranici Vijeća Europe. U prvoj fazi izvršenja presude država podnosi Akcijski plan Odboru ministara uz savjetovanje s Odjelom za izvršenje odluka.

26. Što je Akcijski plan?

Akcijski plan je dokument kojeg izrađuje država u suradnji s Odjelom za izvršenje presuda. Akcijski plan je u stvari „zajedničko čitanje“ presude vladinih zastupnika i Odjela za izvršenje presuda s ciljem identificiranja mjera izvršenja. On po stavkama utvrđuje plan izvršenja presude: što točno treba poduzeti da bi se udovoljilo zahtjevima presude. Država ga je dužna dostaviti u roku od 6 mjeseci od konačnosti presude. Od države se očekuje da detaljno naznači što će poduzeti, te vrijeme u kojem će određene radnje biti poduzete. Katkad država neće moći podastrijeti sve detalje u roku od 6 mjeseci. U takvim slučajevima Akcijski plan može opisati napredak koji će država učiniti (npr. održavanje referendumu do određenog datuma) i ako je moguće odrediti raspored mjera koje će poduzeti nakon toga. To je prije izjava o namjeravanim budućim mjerama nego obvezujući dokument. Ukoliko je država već poduzela radnje kako bi udovoljila presudi ESLJP-a, u ovom dokumentu mogla bi navesti što je već poduzela. Izvještaji o poduzetim radnjama se

nazivaju Izvješća o provođenju akcijskog plana. Država ne može odbiti podnijeti Akcijski plan, a u slučaju da ne podnese detalje plana za izvršenje presude mora opravdati zašto to nije učinila. Zatim, od države se očekuje da izvrši ono što je navela u Akcijskom planu, a Odbor ministara nadzire proces.

Ukoliko je presuda nejasna po pitanju toga što je potrebno za njeno izvršenje, Odbor ministara može odlučiti dvotrećinskom većinom uputiti je natrag ESLJP-u (odluka o upućivanju ESLJP-u) i tražiti od njega da razjasni što se traži.

Utjecanje na izradu Akcijskog plana na nacionalnoj razini, ključna je zagovaračka polazna točka za OCD-e, koji mogu lobirati kod zastupnika vlade ili domaće vlasti ili koordinatora odgovornih za izvršenje odluka.

27. Kako Odbor ministara upravlja slučajevima i određuje prioritete među njima?

Od siječnja 2011. Odbor ministara koristi dvije vrste postupka u velikom broju slučajeva koje je nadležan nadzirati. Postoji standardan (ili pojednostavljen) nadzor i pojačan nadzor. Standardan nadzor je postupak u kojem Tajništvo preuzima izvršenje surađujući s državom (npr. procjenjuje Akcijski plan i prati napredak u izvršenju Plana). U ovim slučajevima Odbor ministara nema aktivnu ulogu. On samo donosi formalne odluke, kao npr. zabilježbu primitka Akcijskog plana, potvrđivanje da je napredak zadovoljavajući te da je presuda izvršena i da se slučaj može zatvoriti. Kod pojačanog nadzora Odbor ministara preuzima aktivnu i intenzivnu ulogu te pomno prati izvršenje presude. Tijekom sastanaka o ljudskim pravima,

može se odrediti u odnosu na napredak u postupku izvršenja, pozvati državu da poduzme određenu radnju i odrediti raspored izvršenja pojedinih radnji. Tajništvo također ima proaktivniju ulogu u unaprjeđenju postupka izvršenja, koja može uključivati pružanje tehničke pomoći državi u izradi Akcijskog plana, pomoć državi u odlučivanju koje mjere treba poduzeti, a u složenijim slučajevima uključivanje u bilateralnu ili multilateralnu programsku suradnju (npr. rasprave na okruglom stolu).

Slučajevi će biti podvrgnuti standardnom nadzoru ukoliko Odbor ministara ne odluči da se treba primijeniti pojačan nadzor.

Pojačani nadzor primjenjuje se kada:

- presuda zahtijeva hitne pojedinačne mjere;
- se radi o pilot presudi;
- presuda upućuje na velike strukturne ili složene probleme, koje je identificirao ESLJP ili Odbor ministara;
- se radi o međudržavnom slučaju.

Država članica ili Tajništvo mogu u bilo koje vrijeme predložiti da se slučaj premjesti i podvrgne sustavu pojačanog nadzora (s čime se Odbor Ministara može složiti). Jednom kad je slučaj podvrgnut tom sustavu, država članica ili Tajništvo također mogu predložiti usmenu raspravu o postupku izvršenja. Tijekom rasprave, od države članice se može zatražiti da objasni Odboru ministara koji čimbenici ometaju provedbu i kako se oni rješavaju.

Mišljenja dobro informiranih OCD-a nužna su za nadziranje napretka u izvršenju presuda i kod standardnog i kod pojačanog nadzora.

28. Mogu li slučajevi prelaziti iz jednog načina praćenja u drugi?

Temeljem odluke Odbora ministara slučajevi u bilo koje vrijeme mogu prelaziti iz jednog načina praćenja u drugi način.

Slučajevi se mogu premještati iz standardnog u pojačani nadzor ako država unatoč upozorenjima ne podnosi Akcijski plan, ili kada postoji nesuglasje između Tajništva i države o mjerama potrebnim za izvršenje presude. Ako država značajno kasni u provedbi Akcijskog plana, Odbor ministara može smatrati nužnim da se slučaj stavi pod pojačani nadzor.

Slučaj koji je pod pojačanim nadzorom može prijeći u standardni sustav ukoliko je Odbor ministara zadovoljan s Akcijskim planom i njegovom provedbom. Naime, prepreke koje su kočile provedbu mogu prestati postojati, a hitne pojedinačne mjere mogu biti izvršene. Informacije dobivene od OCD-a mogu značajno utjecati na odluku o prelasku slučaja iz jednog sustava u drugi.

29. Što se događa ako država ne donese Akcijski plan i nakon što su poduzete sve ove procesne radnje?

Odbor će upotrijebiti brojne metode koje su mu na raspolaganju kako bi vršio pritisak da država donese Akcijski plan, i one će se s vremenom pojačavati u hitnosti i energičnosti. Na kraju, u slučaju da se ne donese Akcijski plan, Odbor ministara može zaključiti da država ne želi udovoljiti zahtjevima presude. U tom slučaju Odbor može dvotrećinskom većinom donijeti privremenu rezoluciju kojom bi od Suda zatražio da razmotri je li država propustila izvršiti svoje obveze

prema čl. 46. Konvencije. Ovaj postupak naziva se postupkom neudovoljavanja zahtjevima presude. Ukoliko se Sud složi da država nije izvršila presudu, nastala je dodatna povreda Konvencije.

30. Što je privremena rezolucija?

Privremenu rezoluciju donosi Odbor ministara na jednom od svojih sastanaka. Obično se u njoj detaljno navode mjere koje je država poduzela (ako je uopće poduzela ikakve mjere) te raspored budućih radnji. Privremenom rezolucijom mogu se predložiti određene promjene koje bi država trebala poduzeti ili se čak može inzistirati da država poduzme određene identificirane mjere kako bi ispunila zahtjeve presude.

31. Kako Odbor ministara donosi odluku da je izvršenje zadovoljavajuće?

Izvršenje će biti zadovoljavajuće kada država provede sve mjere koje su sadržane u Akcijskom planu. Odjel za izvršenje presuda savjetovat će Odbor ministara u vezi pojedinog zadatka u Akcijskom planu te je li on zaista i proveden. U ovoj fazi ključno je sudjelovanje OCD-a. Odjel za izvršenje odluka oslanja se, među ostalim izvorima, i na dobro informirana priopćenja OCD-a o stvarnom izvršenju presuda. Ukoliko nema priopćenja nevladinih organizacija kojim se pobijaju navodi Vlade, može doći do preuranjenog zatvaranja slučaja.

32. Što je konačna rezolucija?

Konačna rezolucija je odluka donesena na sastanku Odbora ministara kojom se proglašava da je država u potpunosti udovoljila zahtjevima presuda. Konačne rezolucije dostupne su na HUDOC bazi podataka.

33. Koliko dugo traje postupak izvršenja presude?

Vrijeme koje je državi potrebno da izvrši presudu ovisi o brojnim čimbenicima, uključujući složenost općih mjera i motivaciju države za izvršenjem. Neki slučajevi završe se za manje od dvije godine, a drugima postupak traje između dvije i pet godina.

34. Što se događa kada se presuda ne izvrši?

Odbor ministara ima ovlast uputiti slučaj natrag Sudu tražeći ga da utvrdi da država nije ispunila obveze iz čl. 46. Konvencije. To će Odbor napraviti u formi privremene rezolucije. Ukoliko država nastavi odbijati izvršiti presudu krajnja sankcija je suspenzija članstva ili isključenje iz Vijeća Europe. To je vrlo ozbiljna sankcija i još nikada nije korištena.

35. Gdje OCD-i mogu dobiti podatke o praćenju slučajeva?

Informacije o napretku koji je učinjen u postupku izvršenja dostupne su na web stranici Odjela za izvršenje presuda: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution. Ovdje možete naći obavijesti o tome kada će se Odbor ministara sastati da raspravlja o izvršenju, dnevnom redu sastanaka te, nakon sastanka, dnevni red s bilješkama koje pokazuju kako je tekla rasprava te koje su odluke donesene u svakom slučaju koji je bio na dnevnom redu.

36. Jesu li sve informacije o izvršenju presuda javne?

U pravilu, da. Međutim, Odbor ministara može odlučiti čuvati određene informacije kao povjerljive kako bi zaštitio određeni javni ili privatni interes. Odbor može tako odlučiti na temelju zahtjeva države, OCD-a, zainteresirane treće stranke ili nacionalne institucije zadužene za ljudska

prava koja je podastrla obavijesti ili koja može pokazati dobar razlog zašto bi obavijesti trebale biti povjerljive.

37. Trebaju li OCD-i akreditaciju ili neko pravo zastupanja kako bi komunicirali s Odborom ministara?

Ne, sve što se traži je da ste OCD. Međutim, podnesci OCD-a prihvaćaju se samo kad se radi o općim mjerama. Uloga je podnositelja zahtjeva i njegovog zastupnika da komunicira s Odborom ministara u vezi isplate pravične naknade i izvršenja pojedinačnih mjera.

38. Mogu li OCD-i prisustvovati sastancima Odbora ministara i usmeno se obraćati Odboru?

Ne, sastanci Odbora ministara nisu javni te OCD-i ne mogu sudjelovati na tim sastancima. OCD-i mogu sudjelovati u postupku izvršenja kroz pisanu prepisku s Odjelom za izvršenje presuda.

39. Kome se trebaju slati podnesci?

Podnesci se Odboru ministara šalju e-mailom, faxom ili poštom. Možete poslati e-mail Općoj upravi za ljudska prava i pravne poslove na: Execution@coe.int.

Pravila Odbora ministara za praćenje izvršenja presuda i uvjeta prijateljskog rješenja: Pravilo 9 - komunikacija s Odborom ministara

1. Odbor ministara će razmotriti svaki podnesak stranke kojoj su povrijeđena prava u vezi isplate pravične naknade ili poduzimanja individualnih mjera.

2. Odbor ministara ovlašten je razmotriti svaki podnesak OCD-a kao i nacionalne institucije nadležne za promicanje i zaštitu ljudskih prava u vezi s čl. 46. st. 2. Konvencije.

3. Tajništvo će na primjereni način proslijediti Odboru ministara svaki podnesak primljen temeljem st. 1. ovog pravila. Tako će postupiti i u vezi svakog podneska primljenog st. 2. ovog pravila, zajedno sa opažanjima predstavnika država, pod uvjetom da su ih poslali Tajništvu u roku od 5 radnih dana od obavijesti o podnesku.

Pravila su u cijelosti dostupna na: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/Doc_ref_en.asp

40. Koje su ulazne točke za OCD-e u postupku nadzora izvršenja presuda Odbora ministara?

Nakon što je odluka proslijeđena Odboru ministara, OCD-i se odmah mogu pridružiti postupku. OCD-i mogu iznijeti svoja mišljenja o tome što je potrebno za izvršenje i prije nego što se dostavi Akcijski plan kako bi pomogli Odboru ministara prilikom identificiranja mogućih nedostataka Plana. Također mogu iznijeti novosti o napretku i detaljno opisati stanje izvršenja presude na terenu. Država bi mogla reći Odboru ministara da je poduzela nešto što ustvari nije učinila, ili nije dobro učinila, ili nešto gdje nije polučeni očekivani učinak ili nisu profitirali ljudi koji su trebali imati koristi od toga. Važno je da Odbor ministara bude svjestan ovih stvari kako bi mogao potaknuti državu da poboljša postupak izvršenja. Karta u dodatku pokazuje u kojim trenucima i kako OCD-i mogu dati svoj doprinos.

41. Kako bi trebao izgledati učinkovit podnesak Odboru ministara?

Jako je važno jasno iznijeti argumente u pisanoj komunikaciji. Identificirajte činjenice na koje se oslanjate i pružite dokaze koji se mogu objektivno procijeniti i potvrditi. Iznesite detalje o tome što je

prema vašem mišljenju dovelo do povrede i objasnite kako bi se mogla promijeniti situacija. Također možete identificirati kratkotrajne, srednje ili dugoročne mjere koje bi država mogla poduzeti kako bi u potpunosti izvršila presudu.

Možete iznijeti detalje svakog neopravdanog kašnjenja države. Imajte na umu da su zaposlenici Odjela za izvršenje presuda pretrpani poslom: vaši bi argumenti u podnesku trebali biti izneseni što sažetije. Obično nije potrebno priložiti neobrađene podatke, izvješća iz novina ili druge opsežne informacije.

Odbor ministara na svojoj web stranici objavljuje pojedine primjerke podnesaka OCD-a, koje možete naći pretražujući dio s dokumentima na web stranici Odjela za izvršenje.

42. Postoje li neke druge mjere koje OCD-i mogu poduzeti kako bi pomogli da izvršenje bude učinkovito?

Također možete direktno komunicirati s nadležnim političarima i službenicima vaše Vlade kako biste ih obavijestili o tome što će sve zahtijevati izvršenje presude kada postane konačna. Možete početi s iznošenjem vašeg stajališta o tome što je potrebno za izvršenje, na isti način kako ste komunicirali sa Odborom ministara. Nadležnim političarima i službenicima možete kopirati pisma koja ste pisali Odboru ministara, tako da znaju da kontinuirano pratite slučaj.

Autorska prava Başak Çali i Nicola Bruch, University College London, 2011. Ovaj priručnik je dostupan bez naknade te je korisnicima dopušteno kopirati i raspačavati materijal u cijelosti ili u dijelovima bez službene dozvole ili plaćanja naknade, pod sljedećim uvjetima:

- da je materijal točno reproduciran i u kontekstu koji ne dovodi u zabludu;
- da ga se ispravno citira (npr. da se imena autora vide na materijalu ili njegovim dijelovima).
- da se ne naplaćuju primjerci koji sadrže ovaj rad ili njegove dijelove.

Autorice se zahvaljuju na potpori broj. RES-061-25-0029 koju je dao Economic Social Research Council. Za daljnje informacije o projektu posjetite: <http://ecthrproject.wordpress.com>.

Zahvaljujemo se Yonku Grozevu, Ivani Radačić, Christini Zampas i Keremu Altiparmaku na njihovim vrlo korisnim komentarima ranijih nacрта ovog priručnika.

Dodatak: Izvršenje presude i ulazne točke OCD-a

