

Kolokvij: „Put ka jačoj implementaciji Evropske konvencije o ljudskim pravima na nacionalnom nivou“

Govor koji je održao Terry Davis, Generalni sekretar Vijeća Evrope

Stockholm, 9. juni 2008.

Prije nekoliko sedmica, Bernard Kouchner, ministar vanjskih poslova Francuske, bio je u Strazburu radi inauguracije nove zgrade Vijeća Evrope. Na ceremoniji koja se odvijala preko puta zgrade Evropskog suda za ljudska prava, on je dao izjavu s kojom se ja u potpunosti slažem, rekao je, citiram „U svom plemenitom radu na zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Sud nije, kao što se često može čuti, žrtva svog vlastitog uspjeha. On je prije žrtva propusta i loših navika naših država članica. Svi mi znamo da unapređenje domaćih pravnih lijekova predstavlja dio rješenja. Isto tako znamo da potpuno i efikasno izvršenje presuda Suda, bez ikakvih odstupanja, što je svaka država prihvatila kao obavezu, doprinosi rješenju problema preopterećenosti s kojim se suočava Sud.“

Sa brojem od 80.000 neriješenih aplikacija u Strazburu, neko će se zapitati zašto mi ovdje govorimo o domaćim mjerama? Odgovor, naravno, leži u riječi „supsidijarnost“. Sistem Konvencije se prije svega odnosi na zaštitu na nacionalnom nivou. Cilj Suda u Strazburu je, a to jedino i njegova jurisdikcija dozvoljava, da interveniše nakon što su prethodno iscrpljeni domaći pravni lijekovi.

U savršenom svijetu ne bi bilo kršenja ljudskih prava, ili, ne bi bilo bar kršenja prava bez dostupnog pravnog lijeka na domaćem nivou. Činjenica da ima toliko neriješenih aplikacija u Strazburu – čak iako se ispostavi da je 90% od njih nedopušteno – sugeriše da smo još jako daleko od savršenosti, bez obzira na to da li se ona može ili ne može postići.

Moram naglasiti da, iako je uloga domaćih sudova i Evropskog suda za ljudska prava veoma važna, to ne znači da se Vijeće Evrope bavi samo sudovima. Mi, takođe, pomažemo državama članicama da unaprijede svoje domaće sisteme kroz određivanje standarda, davanje savjeta, saradnju i nadgledanje. Ako su u zemljama članicama uporno prisutni hronični i široko rasprostranjeni problemi i veliki broj predmeta i dalje stiže u Strazbur, nastaviće se sa potrebama za povećanjem budžeta Suda. Kao što sam rekao prije dvije godine u San Marinu, činjenica da se naš budžet ne povećava, znači da će naše druge aktivnosti prestati – uključujući, prije ili kasnije, i one aktivnosti koje mogu pomoći da se popravi situacija u državama članicama i tako smanji priliv predmeta. A, ako ovo vodi do daljeg rasta udjela Suda u budžetu, onda ... to se zove začarani krug. Dugoročno gledano, nema nikakvog smisla uzimati novac od onih koji rade na prevenciji požara da bi se platila vatrogasna brigada. Išao bih čak tako daleko da kažem da države članice imaju implicitnu dužnost i obavezu

da osiguraju da Vijeće Evrope, u cjelini, bude u stanju da promovira i pomaže implementaciju Konvencije na nacionalnom nivou.

Sasvim je sigurno da većim fokusiranjem naših aktivnosti i resursa na ljudska prava, mi radimo sve više na pomoći državama članicama da ispunjavaju svoje obaveze po Konvenciji.

Veći dio posla koji se odnosi na komentare i određivanje standarda uradio je Upravni odbor za ljudska prava – CDDH – i njegovi pododbori. Ovi organi su bili vrlo aktivni – izradili su većinu dokumenata koji su sadržani u paketu reformi iz Deklaracije 2004. godine; i od tada su angažovani u praćenju implementacije glavnih pet preporuka. Države članice bi trebale pažljivo proučiti prepoznate primjere dobre prakse, kako bi postigle napredak u relevantnim oblastima. Naprimjer, u većini naših država članica, krivični postupak se sada može ponoviti na zahtjev aplikanta ili javnog tužioca ili nekog drugog javnog organa, nakon što je Sud donio presudu.

Vijeće Evrope, takođe, pomaže svojim državama članicama u primjeni viših standarda ljudskih prava kroz programe ciljane saradnje. Ovi programi dopunjavaju postavljanje standarda i nadzor pretvarajući njihove rezultate u praksu. Uspješna implementacija svakako zavisi od saradnje partnera na nacionalnom nivou, i zadovoljstvo mi je da kažem da ovo funkcioniše dobro u većini slučajeva. Međutim, programi za pomoć u ljudskim pravima mogu imati dugoročni učinak samo ako se države članice u potpunosti obavežu da osiguraju da se ovi rezultati održe - i ovakva obaveza i saradnja se zaista mogu smatrati dijelom odgovornosti država članica po Konvenciji.

Drugim riječima, jačanje domaćih kapaciteta za implementaciju Konvencije treba da bude zadatak za same zemlje članice, uz podršku koju pruža Vijeće Evrope, a ne obrnuto.

Izveštaj „Mudrih ljudi“ („Wise Persons“) predviđa da Komesar za ljudska prava ima sve jaču ulogu u odnosu na sistem Konvencije. Jedna sugestija je bila da se njegova funkcija unaprijedi u mehanizam koji služi kao „rano upozorenje“ kod akutnih ili sistemskih problema. U nekom pogledu, ovo se već odvija kroz njegovu inovativnu i proširenu saradnju sa uredima ombudsmena i domaćim institucijama za ljudska prava, koja obuhvata detaljan rad na implementaciji nekih od preporuka iz paketa reformi.

Bilo je i drugih ideja vezanih za njegovu ulogu, od kojih su neke više ili manje dobro primljene, i kako budžet i drugi resursi za njegov ured rastu, nadam se da će biti u stanju da na njih odgovori na najbolji mogući način.

Napredujući od faze postavljanja standarda i podrške u implementaciji, dolazimo do aktivnosti vezanih za nadzor.

Komitet za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine trenutno izvještava o efikasnosti Konvencije na nacionalnom nivou. Njegov sastav članova koji dolaze iz nacionalnih parlamenata svih država članica, čine ga važnim partnerom u našim aktivnostima – ponekad kritičnim, ali uvijek konstruktivnim.

Ostali organi koji nisu predstavljeni na ovom kolokviju takođe igraju važnu ulogu. Ovdje bih spomenuo Evropsku komisiju za demokraciju kroz pravo – Venecijansku komisiju i Evropsku komisiju za učinkovitu pravdu. Obje su radile na unapređenju domaćih pravnih lijekova, specijalno kod dugotrajnih sudskih postupaka, što je posebno važno pitanje kad se ima na umu broj aplikacija koje su rezultat ovih kašnjenja.

I, naravno, sam Sud pomaže državama članicama da unaprijede domaće mehanizme zaštite ljudskih prava, tako što otkrivaju nedostatke i pružaju sve veću pomoć u davanju smjernica za rješavanje problema. Tako se, na primjer, može mnogo više uraditi na povećanju uticaja sudske prakse kao nekog savjeta koji dolazi „iz prve ruke“ („horse's mouth“), ako mi predsjednik Costa oprostí na izrazu. Mnogo puta je ranije rečeno, ali to je činjenica, da bi bila veoma korisna sistematična, ciljana distribucija sudske prakse, prevedena na sve više jezika, koja bi bila od pomoći domaćim sudijama, pravnicima i državnim službenicima. Na državama članicama je da odaberu najbolji metod, bilo da je to cijeli tekst presude, izvodi iz presuda ili sažeci presuda. A, do tada, problemi koje Sud već nastoji da ispravi, i dalje dovode do novih aplikacija u Strazburu, zbog obične neupućenosti onih na koje se to odnosi, a koja se može izbjeći.

Kad već govorimo o Sudu, to me dovodi do nečeg što je u vezi sa ovim, a što ću pomenuti iako ovaj Kolokvij to pitanje neće detaljno razmatrati.

Govoriću o izvršavanju presuda. Potpuno izvršenje svake presude, uključujući i sve generalne mjere, može potrajati duže vremena, dok se ne osigura da slični slučajevi ne stižu do Strazburga i nakon toga. Čak i u slučajevima gdje nije bilo moguće otkloniti kršenje na lokalnom nivou prije nego se donese presuda u Strazburu, uvijek je moguće naučiti lekciju iz presude i osigurati da se nađe djelotvoran pravni lijek za takva kršenja u budućnosti. „Klon“-slučajevi ili ponavljajući slučajevi predstavljaju najveći dio opterećenosti Suda, a to je teret koji mogu i trebaju skinuti dotične zemlje članice.

Nadam se da će ovaj kolokvij ispuniti svoja očekivanja i, u krajnjem slučaju, dovesti do efikasnije implementacije Konvencije na nacionalnom nivou. Vijeće Evrope je spremno da razmotri nove ideje za koje sam siguran da će se pojaviti. Polazeći od programa kolokvija i bez želje da utičem na vašu diskusiju ili iznesem jednu iscrpnu listu, sugerisao bih da razmotrite slijedeća pitanja.

Kao prvo, pitanje domaćih pravnih lijekova, posebno ideja koja je kratko spomenuta na seminaru u San Marinu o novom pravnom instrumentu, obavezujućeg ili slično.

Upravni odbor za ljudska prava, CDDH, već je razmotrio ovo pitanje i našao da je dovoljno interesantno da bi dao preporuku da se nastavi sa radom. Šta bi bila svrha takvog instrumenta? Ako je potreban, da li treba da bude obavezujući? Ako jeste, je li potreban mehanizam za nadgledanje i kontrolu? Jesu li postojeći standardi – posebno oni bazirani na članu 13. i praksi Suda, zajedno sa preporukom iz 2004. godine – dovoljno jasni da se mogu spojiti u jedan sveobuhvatan pravni instrument? Ili su - zajedno sa postojećom preporukom iz 2004. godine - dovoljni sami po sebi?

Kao drugo, bez sumnje se može mnogo više učiniti da se osigura usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa standardima Konvencije kako bi se izbjeglo ono što se može izbjeći, a to su sistemski problemi. Radeći na tome, moramo pogledati kakve su uloge raznih domaćih vlasti, i ne samo zakonodavne, i šta može Vijeće Evrope učiniti da bi im pružilo podršku?

Treće, moramo poboljšati izvršenje presuda, i presuda Suda u Strazburu i presuda domaćih sudova. Pravosudni sistemi nemaju smisla ako se njihove odluke ne sprovode ažurno i u potpunosti. Dosta je učinjeno na jačanju nadzora nad izvršenjem presuda od strane Komiteta ministara, a na tome se radi i dalje. Ovaj seminar predstavlja priliku da se čuju vaša mišljenja i prijedlozi, kao i vaše ideje za moguća poboljšanja na nacionalnom nivou.

Četvrto, moramo osigurati da svi u našim državama članicama znaju kakve mogućnosti sistem Konvencije nudi u zaštiti njihovih prava i rješavanju njihovih problema, uključujući i zaštitu putem podnošenja aplikacije Sudu. Naravno, ovim ne želimo da potaknemo još brojnije aplikacije koje nemaju osnova, nego jedan dobro osmišljen sistem informacija i savjeta koji će spriječiti neutemeljene aplikacije i poboljšati kvalitet onih koji zaslužuju razmatranje. Ko treba da obezbijedi ovu informaciju i savjet? Je li to uloga za Vijeće Evrope ili za Sud, koji trenutno ima probni plan za pružanje savjeta preko Ureda za informacije Savjeta Evrope u Varšavi?

Peto, moramo razmotriti mogućnost profesionalne obuke u pogledu standarda Konvencije. Ovo je, takođe, bio predmet jedne od Preporuka, koji ide istovremeno sa distribucijom sudske prakse Suda, koju sam pomenuo ranije. Bez sumnje, može i treba se učiniti više: kada bi sudije i pravnici bili bolje upoznati sa Konvencijom, onda bi postupci pred domaćim sudovima i sudske presude davali manje povoda za podnošenje aplikacija u Strazburu. Želio bih da od vas čujem o tome šta države članice mogu učiniti da poboljšaju ovu situaciju, i kako može pomoći Vijeće Evrope.

Jedan oblik pomoći, naravno, predstavlja i „HELP“ program ili, da ga nazovemo punim imenom, Evropski program za edukaciju pravnih eksperata na polju ljudskih prava, koji pomaže državama članicama prilikom obuke sudija i tužilaca u vezi sa Konvencijom. Ovaj program ima sve potrebne instrumente i materijale, koji su dostupni besplatno na internetu, na mnogo jezika i koji koriste najnovije interaktivne metode. Zemlje članice bi zaista trebale da u potpunosti koriste ovaj važan resurs.

Nažalost, ovaj HELP program ima obezbijedena finansijska sredstva samo do kraja ove godine. Zbog toga pozivam države članice da se finansijski angažuju kako bi se osigurala dalja realizacija ovog programa, a na taj način ćete u stvari investirati u svoje vlastite pravosudne sisteme kao i u dobro funkcionisanje Evropskog suda.

I na kraju, potrebna nam je jasna i sveobuhvatna vizija procedure Suda za donošenje pilot presude, uz dovoljno detalja da se označi vrsta predmeta na koju se ona odnosi, način provođenja i rezultati koji se namjeravaju postići. Kakve su uloge Suda, tuženih država i Komiteta ministara? Kako štitimo interese aplikanata koji moraju biti na prvom mjestu, jer na kraju, oni su razlog postojanja Suda?

I, ne želim da se ograničavate u svojim razmišljanjima - sve ostalo što vaše zajedničko iskustvo, mudrost i kreativnost mogu pružiti tokom naredna dva dana, biće pozdravljeno.

Sa ovim, nadam se, ohrabrujućim riječima, želim svima vama da se zahvalim na pažnji i učešću na ovom Kolokviju, i sa zadovoljstvom očekujem debatu i rezultate debate.