

**PREPORUKA REC (2004)5**  
**Komiteta ministara Vijeća Europe državama članicama**  
**o provjeri usaglašenosti nacrtu zakona,**  
**postojećih zakona i upravne prakse**  
**sa standardima navedenim**  
**u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima**

(koju je Komitet ministara usvojio 12. maja/svibnja 2004.  
na svom 114. zasjedanju)

Komitet ministara, u skladu sa članom 15.b Statuta Vijeća Europe, imajući u vidu da je cilj Vijeća Europe postizanje većeg jedinstva među njenim članicama, te da je jedan od najvažnijih metoda za postizanje toga cilja održavanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda;

Ponovno naglašavajući svoje uvjerenje da Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: „Konvencija“) mora ostati glavna referentna tačka za zaštitu ljudskih prava u Europi, i podsjećajući na svoju opredijeljenost za poduzimanje mjera kako bi se zajamčila dugoročna učinkovitost kontrolnog sistema koji je uvela Konvencija;

Podsjećajući da je nadzorni mehanizam koji je uspostavljen Konvencijom pomoćnog karaktera, što u skladu s članom 1. podrazumijeva da prava i slobode koje jamči Konvencija trebaju biti zaštićeni prije svega na domaćoj razini, te da ih trebaju primjenjivati domaći organi;

Pozdravljajući u tom kontekstu što je Konvencija postala sastavni dio domaćeg pravnog poretka svih strana potpisnica, i zapažajući važnu ulogu koju u tom pogledu igraju domaći sudovi;

Podsjećajući da se, prema članu 46. stav 1. Konvencije, visoke ugovorne strane obavezuju na poštovanje pravosnažnih presuda Europskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: „Sud“) u svim predmetima u kojima su strane u postupku;

Uzimajući u obzir, međutim, da zemlje članice trebaju uložiti dalje napore kako bi se Konvencija u potpunosti provela, naročito kroz stalno prilagođavanje domaćih standarda prema onima sadržanim u Konvenciji, u svjetlu prakse Suda;

Uvjeren da je provjera usaglašenosti nacrtu zakona, postojećih zakona i upravne prakse s Konvencijom potrebna kako bi se doprinijelo sprečavanju kršenja ljudskih prava i ograničavanju broja aplikacija Sudu;

Naglašavajući značaj konsultiranja različitih nadležnih i neovisnih tijela, uključujući i domaće institucije za promoviranje i zaštitu ljudskih prava, te nevladine organizacije;

Uzimajući u obzir raznovrsnost prakse u zemljama članicama u pogledu provjere usaglašenosti;

Preporučuje da zemlje članice, uzimajući u obzir primjere dobre prakse date u dodatku:

I. osiguraju postojanje odgovarajućih i djelotvornih mehanizama za sistematsku provjeru usaglašenosti nacрта zakona s Konvencijom u svjetlu prakse Suda;

II. osiguraju kad god je to potrebno postojanje takvih mehanizama za provjeru usaglašenosti postojećih zakona i upravne prakse, što uključuje i propise, naredbe i cirkularne akte;

III. osiguraju, što je moguće prije, prilagođavanje zakona i upravne prakse kako bi se spriječile povrede Konvencije;

Nalaže generalnom sekretaru Vijeća Europe da osigura da se zemljama članicama koje zatraže pomoć u provedbi ove preporuke stave na raspolaganje neophodna sredstva za pružanje odgovarajuće pomoći.

### **Dodatak Preporuci Rec(2004)5**

#### **Uvod**

1. Unatoč reformi koja proizlazi iz Protokola br.11 kontrolnog sistema uspostavljenog prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (u daljem tekstu: „Konvencija“), broj aplikacija podnesenih Europskom sudu za ljudska prava (u daljem tekstu: „Sud“) stalno raste, usljed čega dolazi do značajnog kašnjenja u procesuiranju predmeta.

2. Ovo odražava činjenicu da je pristup Europskom sudu lakši, kao i da se zaštita ljudskih prava u Europi stalno poboljšavanja, ali ne treba zaboraviti da su strane potpisnice Konvencije te koje, u skladu s načelom supsidijarnosti, ostaju prvenstveni garantirani prava utvrđenih u Konvenciji. Prema članu 1. Konvencije „Visoke ugovorne strane će svakome ko se nalazi u njihovoj nadležnosti osigurati prava i slobode propisane u Odjeljku 1. ove Konvencije“. Tako se na domaćoj razini treba osigurati najefikasnija i najdirektnija zaštita prava i sloboda koja jamči Konvencija. Taj zahtjev odnosi se na sve državne vlasti, naročito sudove, upravu i zakonodavna tijela.

3. Preduvjet da Konvencija učinkovito štiti ljudska prava u Europi jeste da države osiguraju punu primjenu Konvencije u svom pravnom poretku, u svjetlu prakse Suda. Ovo posebno znači da one trebaju osigurati usklađenost zakona i upravne prakse s Konvencijom.

4. Ovom preporukom države se podstiču da uspostave mehanizme koji omogućavaju provjeru usaglašenosti nacрта zakona i postojećeg zakonodavstva, kao i upravne prakse s Konvencijom. Primjeri dobre prakse su navedeni u tekstu koji slijedi. Primjena preporuka bi tako trebala doprinijeti sprečavanju kršenja ljudskih prava u zemljama članicama, te na taj način pomoći da se ograniči broj predmeta koji stižu do Suda.

## **Provjera usaglašenosti nacрта zakona**

5. Preporučuje se da zemlje članice uspostave sistematsku provjeru usaglašenosti prijedloga zakona s Konvencijom, posebno onih koji mogu utjecati na prava i slobode koje ona štiti. To je ključna stavka: usvajanjem zakona za koji je provjereno da je u skladu s Konvencijom država smanjuje rizik da povreda Konvencije proizlazi iz tog zakona, i da će Sud utvrditi takvu povredu. Osim toga, na taj način država svojoj upravi propisuje okvir koji je u skladu s Konvencijom za radnje koje poduzima *vis-a-vis* svakoga unutar svoje nadležnosti.

6. Prilikom vršenja ove provjere, u određenim slučajevima može se predvidjeti pomoć Vijeća Europe. Takva pomoć je već na raspolaganju, posebno oko nacрта zakona o slobodi vjeroispovijesti, prigovoru savjesti, slobodi informiranja, slobodi udruživanja, itd. Ipak, na svakoj zemlji je da odluči hoće li uzeti u obzir zaključke donesene u ovom okviru ili ne.

## **Provjera usaglašenosti važećih zakona**

7. Provjera usaglašenosti također bi se trebala izvršiti i u pogledu važećih zakona, kada je to potrebno. Razvoj prakse Suda zaista može imati reperkusije na neki zakon koji je u početku bio usaglašen s Konvencijom, ili koji nije bio predmet provjere usaglašenosti prije usvajanja.

8. Takva provjera pokazuje se naročito važnom u pogledu zakona koji se dotiču područja u kojima iskustvo pokazuje da postoji poseban rizik od kršenja ljudskih prava, kao što su policijske aktivnosti, krivični postupci, uvjeti pritvora, prava stranaca, itd.

## **Provjera usaglašenosti upravne prakse**

9. Ova preporuka također pokriva, gdje god je to potrebno, usaglašenost upravnih propisa s Konvencijom i stoga ima za cilj osigurati poštovanje ljudskih prava u svakodnevnoj praksi. Od posebne je važnosti da organi, posebno oni s ovlastima koje im omogućavaju da ograniče ostvarivanje ljudskih prava, imaju sva potrebna sredstva kako bi mogli osigurati usaglašenost njihove djelatnosti s Konvencijom.

10. Mora biti jasno da preporuka pokriva i upravnu praksu koja nije uključena u tekst nekog propisa. Od najvećeg je značaja da zemlje osiguraju provjeru njene usaglašenosti s Konvencijom.

## **Postupci koji omogućavaju dalje praćenje po poduzetim provjerama**

11. Kako bi provjera imala praktične učinke, a ne samo vodila do izjave da određena odredba nije usaglašena s Konvencijom, od najvećeg je značaja da zemlje članice osiguraju dalje praćenje nakon ovakvih provjera.

12. Preporuka ističe potrebu da zemlje članice poduzmu radnje kako bi postigle ciljeve koje ona navodi. Tako, nakon izvršene provjere, kada je to potrebno, zemlje članice trebaju odmah poduzeti neophodne mjere za izmjenu njihovih zakona i upravne prakse kako bi bili usaglašeni s Konvencijom. Da bi zemlje članice tako postupile kada se to pokaže potrebnim, one trebaju poboljšati ili uspostaviti odgovarajuće mehanizme revizije koji se sistematski i odmah primjenju kada se konstatira da neka domaća odredba nije usaglašena s Konvencijom.

Međutim, treba istaći da je često dovoljno krenuti s izmjenama u sudskoj praksi kako bi se osigurala ova usaglašenost. U nekim zemljama članicama usaglašenost se može osigurati kroz neprimjenjivanje zakonodavnih mjera koje krše Konvenciju.

13. Ovu sposobnost prilagođavanja treba potpomoći i podstaknuti, naročito brzim i efikasnim dostavljanjem presuda Suda svim vlastima kojih se tiče određena povreda, kao i odgovarajućom edukacijom onih koji donose odluke. Komitet ministara je posvetio dvije konkretne preporuke ovim važnim aspektima: jednu o objavljivanju i distribuciji teksta Konvencije i prakse Suda u zemljama članicama (Rec(2002)13), a drugu o Konvenciji u univerzitetском obrazovanju i stručnom usavršavanju (Rec(2004)4).

14. Kada neki sud konstatira da nema ovlasti da osigura potrebno prilagođavanje zbog formulacije zakona koji je u pitanju, neke zemlje omogućavaju ubrzan zakonodavni postupak.

15. U okviru gore navedenog, mogle bi se razmotriti sljedeće mogućnosti.

### **Primjeri dobre prakse**

16. Svaka zemlja članica je pozvana da pruži informacije o svojoj praksi i njenom razvoju, i to obavještavanjem Generalnog tajništva Vijeća Europe. Ono će, zauzvrat, povremeno informirati sve zemlje članice o postojećoj dobroj praksi.

#### *I. Objavljivanje, prevođenje i distribucija sistema za zaštitu ljudskih prava, te edukacija u vezi s tim*

17. U smislu preliminarne napomene, treba se podsjetiti da učinkovita provjera prvo zahtijeva odgovarajuće objavljivanje i distribuciju Konvencije i relevantne prakse Suda na domaćoj razini, posebno putem elektronskih medija i na jeziku (jezicima) dotične zemlje, kao i razvoj programa univerzitetškog obrazovanja i stručnog usavršavanja u području ljudskih prava.

#### *II. Provjera nacrtu zakona*

18. Sistematski nadzor nacrtu zakona općenito se provodi kako na izvršnoj, tako i na parlamentarnoj razini, a također je potrebno konsultirati i neovisna tijela.

#### *Od strane izvršnih tijela*

19. Općenito, provjera usaglašenosti s Konvencijom i njenim protokolima započinje unutar ministarstva koje je iniciralo nacrt zakona. Pored toga, u nekim zemljama članicama, posebna odgovornost je povjerena određenim ministarstvima ili sektorima, na primjer Uredu premijera, Ministarstvu pravde i/ili Ministarstvu vanjskih poslova, da provjere tu usklađenost. Neke zemlje članice zastupniku vlade pred Sudom u Strazburu između ostalog povjeravaju zadatak da osigura da domaći zakoni budu usaglašeni s odredbama Konvencije. Zastupnik stoga ima ovlaštenje da na toj osnovi podnosi prijedloge za izmjenu postojećih zakona ili novog zakona čije se donošenje predviđa.

20. Domaći zakon brojnih zemalja članica predviđa da prilikom prosljeđivanja parlamentu nacrt teksta, uz njega treba biti dostavljeno opsežno obrazloženje koje također mora ukazivati i iznositi eventualna pitanja u odnosu na ustav i/ili Konvenciju. U nekim zemljama članicama uz njega treba biti dostavljena i formalna izjava o usaglašenosti s Konvencijom. U jednoj zemlji članici ministar koji je odgovoran za nacrt teksta mora potvrditi da su, po njegovom/njenom mišljenju, odredbe zakona usaglašene s Konvencijom, ili navesti da on/ona nije u poziciji da može dati takvu izjavu, ali da ipak želi da parlament nastavi s procedurom prijedloga zakona.

#### *Od strane parlamenta*

21. Pored provjere koju vrše izvršne vlasti, ispitivanje također trebaju izvršiti i pravne službe parlamenta i/ili različite parlamentarne komisije.

#### *Ostale konsultacije*

22. Ostale konsultacije za osiguravanje usaglašenosti sa standardima za zaštitu ljudskih prava mogu se predvidjeti u različitim fazama zakonodavnog procesa. U nekim slučajevima konsultacije su fakultativne. U drugim, naročito ako je izgledno da će nacrt zakona imati utjecaja na osnovna prava, konzultiranje određene institucije, na primjer vijeća države (Conseil d'Etat), u nekim zemljama članicama, obavezno je po zakonu. Ako vlada nije obavila potrebne konsultacije, tekst će biti opterećen proceduralnom neregularnošću. Ukoliko nakon obavljenih konsultacija vlada odluči da neće postupiti po dobijenom mišljenju, ona prihvaća odgovornost za političke i pravne posljedice koje mogu uslijediti zbog takve odluke.

23. Često je predviđeno fakultativno ili obavezno konzultiranje nepravosudnih tijela kompetentnih u oblasti ljudskih prava. To naročito mogu biti neovisne domaće institucije za promoviranje i zaštitu ljudskih prava, ombudsmani, lokalne ili međunarodne nevladine organizacije, instituti ili centri za ljudska prava, advokatska komora, itd.

24. Može se zatražiti od eksperata ili tijela Vijeća Europe, naročito Europske komisije za demokraciju putem zakona („Venecijanska komisija“), da daju mišljenje o usaglašenosti nacrt zakona koji se odnose na ljudska prava s Konvencijom. Ovaj zahtjev za davanje mišljenja ne zamjenjuje interno ispitivanje usaglašenosti s Konvencijom.

#### *III. Provjera postojećih zakona i upravne prakse*

25. Iako se od zemalja članica ne može tražiti da sistematski provjeravaju sve svoje postojeće zakone, propise i upravnu praksu, može biti potrebno da one to urade, na primjer na osnovu domaćeg iskustva u primjeni zakona ili propisa, ili nakon nove presude Suda protiv druge zemlje članice. U slučaju presude koja je se izravno tiče, prema članu 46. zemlja je obavezna poduzeti potrebne mjere kako bi se presuda poštovala.

### *Od strane izvršnih tijela*

26. U nekim zemljama članicama ministarstvo koje pokreće donošenje zakona odgovorno je i za provjeru postojećih propisa i praksi, što podrazumijeva znanje o najnovijim kretanjima u praksi Suda. U drugim zemljama članicama, vladini organi usmjeravaju pažnju neovisnih tijela, a naročito sudova, na određena kretanja u sudskoj praksi. Ovaj aspekt naglašava značaj inicijalnog obrazovanja i stalnog usavršavanja u pogledu sistema Konvencije. Nadležni organi države moraju osigurati da odgovorne osobe u lokalnim i centralnim vlastima vode računa o Konvenciji i praksi Suda kako bi se izbjegle povrede.

### *Od strane parlamenta*

27. Zahtjevi za provjeru usaglašenosti mogu se postavljati unutar okvira parlamentarnih debata.

### *Od strane sudskih institucija*

28. Provjera se također može vršiti u okviru sudskih postupaka koje pokreću pojedinci koji imaju pravni osnov za to, ili čak državni organi, osobe ili tijela koja nisu direktno pogođena (na primjer pred Ustavnim sudom).

### *Od strane neovisnih nepravosudnih institucija*

29. Neovisne nepravosudne institucije, pored svojih drugih uloga, kada se bave vladom ili parlamentom, a posebno državne institucije za promoviranje i zaštitu ljudskih prava, kao i ombudsmani, igraju važnu ulogu u provjeri načina primjene zakona, a posebno Konvencije koja je dio domaćeg zakona. U nekim zemljama ove institucije, pod određenim uvjetima, mogu također razmatrati pojedinačne pritužbe i pokretati upite na vlastitu inicijativu. One nastoje osigurati ispravljanje nedostataka u postojećim zakonima, i u tu svrhu mogu upućivati formalne dopise vladi ili parlamentu.