

Smjernice Komiteta ministara Vijeća Europe za iskorjenjivanje nekažnjivosti za teška kršenja ljudskih prava

(Usvojeno od strane Komiteta ministara 30.03.2011.godine na 1110. sjednici zamjenika ministara)

Preambula

Komitet ministara,

Podsjećajući da odgovorni za radnje koje predstavljaju teška kršenja ljudskih prava moraju odgovarati za svoja djela;

Smatrajući da nepozivanje na odgovornost potiče ponavljanje krivičnih djela, budući da počinitelji i druge osobe smatraju da mogu i dalje činiti krivična djela, bez straha od kažnjavanja;

Podsjećajući da se nekažnjavanjem odgovornih za djela koja predstavljaju teška kršenja ljudskih prava nanosi dodatna patnja žrtvama;

Smatrajući da je borba protiv nekažnjivosti neohodna kako bi se postigla pravda za žrtve, kako bi se spriječile nove povrede ljudskih prava, te kako bi se podržala vladavina prava i povjerenje javnosti u pravosudni sistem, između ostalog i tamo gdje postoji zaostavština teških kršenja ljudskih prava;

Razmatrajući potrebu suradnje država na međunarodnoj razini u cilju okončanja nekažnjivosti;

Ponovno potvrđujući da je iskorjenjivanje nekažnjivosti na cijelom kontinentu važan cilj Vijeća Europe, kako je i Parlamentarna skupština navela u svojoj Preporuci 1876 (2009) o „Stanju ljudskih prava u Europi: potreba da se iskorijeni nekažnjivost“, što bi moglo doprinijeti borbi protiv nekažnjivosti u cijelom svijetu;

Imajući u vidu Europsku konvenciju o ljudskim pravima (ETS br. 5, u daljem tekstu „Konvencija“), u svjetlu relevantne prakse Europskog suda za ljudska prava („Sud“), kao i standarde Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, te druge relevantne standarde uspostavljene u okviru Vijeća Europe;

Naglašavajući da potpuno i brzo izvršavanje presuda Suda predstavlja ključni faktor u borbi protiv nekažnjivosti;

Imajući u vidu Skup načela Komisije za ljudska prava Ujedinjenih naroda za zaštitu i promidžbu ljudskih prava putem mjera za borbu protiv nekažnjivosti;

Podsjećajući na važnost prava na djelotvoran pravni lijek za žrtve kršenja ljudskih prava, sadržanog u brojnim međunarodnim dokumentima – posebno u članku 13. Konvencije, članku 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda, te članku 8. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, o čemu se govori i u Načelima i smjernicama Generalne skupštine Ujedinjenih naroda o pravu na pravni lijek i odštetu za žrtve grubih kršenja

međunarodnih propisa o ljudskim pravima i teških povreda međunarodnog humanitarnog prava;

Imajući u vidu Preporuku [Rec\(2006\)8](#) Komiteta ministara Vijeća Europe državama članicama o pomoći žrtvama zločina od 14.06.2006. godine, kao i Deklaraciju Generalne skupštine Ujedinjenih naroda o temeljnim načelima pravde za žrtve zločina i zlouporabe moći;

Imajući u vidu potrebu da se u borbi protiv nekažnjivosti osigura poštovanje temeljnih prava osoba optuženih za teška kršenja ljudskih prava, kao i vladavina prava,

Usvaja sljedeće smjernice i poziva države članice da ih djelotvorno primijene i osiguraju njihovu široku distribuciju, te po potrebi njihov prijevod, i to posebno svim tijelima vlasti nadležnim za borbu protiv nekažnjivosti.

I. Potreba suzbijanja nekažnjivosti

1. Ove smjernice odnose se na problem nekažnjivosti kada je riječ o teškim kršenjima ljudskih prava. Do nekažnjivosti dolazi kada se osobe odgovorne za djela koja predstavljaju teške povrede ljudskih prava ne pozivaju na odgovornost.

2. Pojavu nekažnjivosti naročito uzrokuje, odnosno omogućuje nepostojanje odgovarajuće reakcije institucija ili predstavnika države na teška kršenja ljudskih prava. U takvim okolnostima moguće je uočiti propuste unutar državnih institucija, kao i u svakoj fazi sudskog ili upravnog postupka.

3. Države se moraju boriti protiv nekažnjivosti kako bi se postigla pravda za žrtve, spriječile buduće povrede ljudskih prava, te podržala vladavina prava i povjerenje javnosti u pravosudni sistem.

II. Opseg smjernica

1. Ove smjernice se bave nekažnjivošću za činjenja ili nečinjenja koja predstavljaju teške povrede ljudskih prava i do kojih dođe na području nadležnosti određene države.

2. One su namijenjene državama i odnose se na radnje i propuste država, uključujući i one do kojih dođe putem njihovih predstavnika. Ove smjernice također obuhvaćaju obveze država prema Konvenciji da poduzmu pozitivne mjere i u pogledu nedržavnih aktera.

3. U smislu ovih smjernica, „teška kršenja ljudskih prava“ odnose se na takve radnje u pogledu kojih države imaju obvezu prema Konvenciji, kao i u svjetlu prakse Suda, da donesu odredbe kaznenog zakona. Takve obveze proizlaze u kontekstu prava na život (članak 2. Konvencije), zabrane mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (članak 3. Konvencije), zabrane prisilnog rada i ropstva (članak 4. Konvencije), te u vezi s određenim aspektima prava na slobodu i sigurnost (članak 5., stavak 1, Konvencije) i prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 8. Konvencije). Ovaj prag neće nužno dosegnuti svaka povreda navedenih članaka.

4. Termin „počinitelji“ u ovim smjernicama, odnosi se na osobe odgovorne za

radnje ili propuste koji predstavljaju teška kršenja ljudskih prava.

5. Termin „žrtva“ u ovim smjernicama, odnosi se na fizičku osobu koja je pretrpjela štetu, uključujući i fizičku ili psihičku povredu, emocionalnu bol ili materijalni gubitak, prouzročen teškim kršenjem ljudskih prava. Termin „žrtva“ može se također, kada je to primjereno, odnositi i na užu obitelj izravne žrtve ili na osobe koje su materijalno ovisne o izravnoj žrtvi. Osoba će se smatrati žrtvom bez obzira na to je li počinitelj povrede identificiran, uhićen, kazneno procesuiran ili osuđen, te bez obzira na obiteljski odnos između počinitelja i žrtve.

6. Ove smjernice dopunjuju, ali ne zamjenjuju druge standarde koji se odnose na nekažnjivost. Posebno, one ne odražavaju niti kvalificiraju obveze i dužnosti država prema međunarodnom pravu, uključujući i međunarodno humanitarno pravo i međunarodno kazneno pravo, niti im je svrha rješavanje pitanja glede odnosa između međunarodnih propisa o ljudskim pravima i drugih pravila međunarodnog prava. Ništa sadržano u ovim smjernicama ne sprječava države da uspostavljaju ili održavaju snažnije ili šire mjere za borbu protiv nekažnjivosti.

III. Opće mjere za suzbijanje nekažnjivosti

1. Kako bi se izbjegle pravne praznine ili nedostaci u zakonu koji doprinose nekažnjivosti:

- Države trebaju poduzeti sve potrebne mjere kako bi ispunile svoju obvezu prema Konvenciji da usvoje odredbe kaznenog zakona kojima će se učinkovito sankcionirati teške povrede ljudskih prava putem adekvatnih kazni. Te odredbe trebaju primjenjivati nadležna izvršna i sudska tijela na dosljedan način i bez diskriminacije.

- Države trebaju propisati mogućnost vođenja disciplinskog postupka protiv državnih službenika.

- Na isti način, države trebaju osigurati mehanizam koji podrazumijeva kaznene i disciplinske mjere kojima će se sankcionirati ponašanje i praksa unutar državnih tijela čija je tendencija nekažnjivost za teška kršenja ljudskih prava.

2. Države – kao i njihovi službenici i predstavnici – trebaju javno osuditi teška kršenja ljudskih prava.

3. Države trebaju razraditi politike i poduzeti praktične mjere kako bi spriječile i suzbile unutar svojih tijela institucionalnu kulturu koja promovira nekažnjivost. Takve mjere trebaju obuhvaćati i sljedeće:

- promicanje kulture poštovanja ljudskih prava i sistematski rad na implementaciji ljudskih prava na razini države;
- uspostavu ili jačanje odgovarajućih mehanizama obuke i kontrole;
- uvođenje antikorupcijskih politika;
- razvijanje svijesti u relevantnim tijelima vlasti glede njihovih obveza koje uključuju i poduzimanje potrebnih mjera u cilju suzbijanja nekažnjivosti, kao i propisivanje odgovarajućih sankcija za neispunjavanje tih obveza;
- vođenje politike nulte tolerancije za teška kršenja ljudskih prava;
- informiranje javnosti o povredama ljudskih prava i reakcijama tijela vlasti na te povrede;
- vođenje evidencije i omogućavanje odgovarajućeg pristupa evidenciji putem

postojećih mehanizama.

4. Države trebaju propisati i objaviti jasne procedure za prijavljivanje navoda o teškim povredama ljudskih prava, kako unutar tijela vlasti tako i za širu javnost. Države trebaju osigurati da nadležna tijela vlasti primaju takve prijave, te da po njima postupaju na učinkovit način.

5. Države trebaju poduzeti mjere kako bi ohrabrile sve one koji saznaju za teška kršenja ljudskih prava da ih prijave. Kada je to potrebno, države trebaju poduzeti mjere kojima će osigurati zaštitu onih koji prijave takva kršenja od uznemiravanja i represalija.

6. Države trebaju izraditi planove i smjernice u cilju suzbijanja diskriminacije koja može dovesti do teških kršenja ljudskih prava, kao i nekažnjivosti za takve radnje, te do njihovog ponavljanja.

7. Države također trebaju uspostaviti mehanizme kojima će osigurati da njihovi predstavnici posjeduju moralni integritet i odgovornost. Države trebaju smijeniti sa dužnosti osobe za koje su nadležna tijela utvrdila da su odgovorne za teška kršenja ljudskih prava ili za promicanje ili toleriranje nekažnjivosti, ili donijeti druge odgovarajuće disciplinske mjere protiv njih. Države naročito trebaju izraditi i institucionalizirati kodeks ponašanja.

IV. Mehanizmi zaštite osoba lišenih slobode od teških kršenja ljudskih prava

1. Države moraju pružiti odgovarajuća jamstva osobama koje su javna tijela vlasti lišila slobode kako bi se spriječilo bilo kakvo nezakonito pritvaranje ili maltretiranje, te osigurati da ni jedno nezakonito pritvaranje ili maltretiranje ne prođe nekažnjeno. Osobi lišenoj slobode naročito treba pružiti sljedeća jamstva:

- pravo da obavijesti treću stranu, odnosno da treća strana koju ta osoba odredi bude obaviještena o lišenju slobode, mjestu na kojem se osoba nalazi, kao i o svakom njenom premještaju;
- pravo pristupa odvjetniku;
- pravo pristupa liječniku.

Osobe lišene slobode moraju biti odmah i jasno obaviještene o svim njihovim pravima, uključujući i gore navedena prava. Svaka mogućnost da tijela vlasti, u cilju zaštite interesa pravde ili javnog poretka, odgode ostvarivanje nekog od tih prava, mora biti jasno definirana zakonom, a njena primjena mora biti vremenski strogo ograničena, te podlijegati odgovarajućim procesnim mehanizmima zaštite.

2. Osim gore navedenih prava, osobe lišene slobode imaju pravo pokrenuti sudski postupak u kojem će se brzo odlučiti o zakonitosti njihovog pritvora, te narediti njihovo puštanje na slobodu ukoliko je pritvor nezakonit. Osobe uhićene ili zadržane u pritvoru u vezi s počinjenjem nekog kaznenog djela moraju se odmah izvesti pred suca, te imaju pravo na suđenje u razumnom roku ili puštanje na slobodu do suđenja, sukladno praksi Suda.

3. Države trebaju poduzeti djelotvorne mjere zaštite od opasnosti da dođe do teškog kršenja ljudskih prava tako što će voditi evidenciju o datumu, vremenu i mjestu lišenja slobode osobe, kao i o drugim bitnim podacima koji se odnose na lišenje slobode.

4. Države moraju osigurati da se identitet službenika koji vrše uhićenje ili ispitivanje, odnosno primjenjuju silu, može utvrditi u svakoj kasnijoj kaznenoj ili disciplinskoj istrazi ili postupku.

V. Dužnost provođenja istrage

1. Suzbijanje nekažnjivosti zahtijeva da se provede efikasna istraga povodom slučajeva teških kršenja ljudskih prava. Ova dužnost je apsolutne naravi.

Pravo na život (članak 2. Konvencije)

Obveza zaštite života zahtijeva, između ostalog, provođenje efikasne istrage u slučajevima kada dođe do ubojstva osobe, bilo od strane predstavnika države ili od strane privatnih osoba, kao i u svim slučajevima smrti pod sumnjivim okolnostima. Ova dužnost također nastupa i u situacijama kada nije izvjesno je li žrtva umrla ili nije, te kada postoji osnovano vjerovanje da su okolnosti sumnjive, kao što je to slučaj kod prisilnih nestanaka.

Zabrana mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (članak 3. Konvencije)

Države imaju procesnu obvezu koja proizlazi iz članka 3. Konvencije da provedu efikasnu istragu povodom uvjerljivih tvrdnji da je osoba bila ozbiljno maltretirana, ili kada tijela vlasti imaju osnova za sumnju da je došlo do takvog postupanja.

Zabrana ropstva i prisilnog rada (članak 4. Konvencije)

Zabrana ropstva i prisilnog rada povlači procesnu obvezu provođenja efikasne istrage u slučajevima potencijalne trgovine ljudima.

Pravo na slobodu i sigurnost (članak 5. Konvencije)

Procesni mehanizmi zaštite koji proizlaze, između ostalog, iz prava na slobodu i sigurnost, zahtijevaju da država provede efikasnu istragu kada postoje uvjerljive tvrdnje da je osoba lišena slobode nakon čega joj se izgubio trag.

Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 8. Konvencije)

Država ima dužnost da provede efikasnu istragu povodom uvjerljivih tvrdnji o teškim kršenjima prava zaštićenih člankom 8. Konvencije kada to zahtijeva narav i težina navodne povrede, sukladno praksi Suda.

2. Povodom uvjerljive tvrdnje, ili kada tijela vlasti imaju osnova za sumnju da je došlo do teške povrede ljudskih prava, tijela vlasti moraju otvoriti istragu na vlastitu inicijativu.

3. Činjenica da žrtva ne želi podnijeti službenu tužbu, ili da je ona kasnije povukla takvu tužbu ili odlučila prekinuti postupak, ne oslobađa tijela vlasti njihove obveze provođenja efikasne istrage ukoliko postoje razlozi zbog kojih se vjeruje da je došlo do teške povrede ljudskih prava.

4. Odluku da se ne pokrene ili da se zatvori istraga može donijeti samo

neovisno nadležno tijelo, sukladno kriterijima efikasne istrage navedenim u smjernici VI. Odluka mora biti propisno obrazložena.

5. Takve odluke moraju podlijegati odgovarajućoj kontroli i mora postojati mogućnost njihovog osporavanja u sudskom postupku.

VI. Kriteriji efikasne istrage

Kako bi istraga bila efikasna, ona mora ispunjavati sljedeće bitne uvjete:

Adekvatnost

Istraga mora biti u stanju da dovede do identifikacije i kažnjavanja odgovornih. Ovo ne stvara obvezu da države moraju osigurati određeni rezultat istrage, nego da tijela vlasti moraju poduzeti razumne mjere koje im stoje na raspolaganju u cilju pribavljanja dokaza o događaju.

Sveobuhvatnost

Istraga mora biti opsežna i obuhvatiti sve bitne okolnosti, uključujući i svaku rasističku ili drugu motivaciju diskriminacijske naravi. Ona mora biti u stanju identificirati sve sustavne propuste koji su doveli do povrede. Ovo zahtijeva poduzimanje svih razumnih mjera kako bi se osigurali bitni dokazi, poput identificiranja i razgovora sa navodnim žrtvama, osumnjičenima i očevicima; istragu na mjestu navodne povrede radi pronalaženja materijalnih dokaza; i pribavljanje forenzičkih i medicinskih dokaza od nadležnih vještaka. Dokazi se moraju ocijeniti na temeljit, dosljedan i objektivna način.

Nepristranost i neovisnost

Osobe odgovorne za provođenje istrage moraju biti nepristrane i neovisne o onima koji su umiješani u događaje. Ovo znači da tijela vlasti koja su povezana s događajima ne mogu voditi prikupljanje dokaza niti preliminarnu istragu; naročito, istražitelji ne mogu pripadati istoj jedinici kojoj pripadaju službenici koji su predmet istrage.

Brzina

Istraga mora započeti dovoljno brzo kako bi se prikupilo što više dokaza što bolje kvalitete. Iako mogu postojati prepreke ili poteškoće koje sprječavaju napredovanje istrage u određenoj situaciji, brza reakcija tijela vlasti može se općenito smatrati ključnim faktorom za održavanje povjerenja javnosti u očuvanje vladavine prava, te za prevenciju bilo kakve naznake koluzije ili tolerancije u pogledu nezakonitih radnji. Istraga se mora završiti u razumnom roku i u svim slučajevima se mora voditi uz svu neophodnu revnost.

Kontrola javnosti

Mora postojati dostatan element kontrole javnosti glede istrage, odnosno njenih rezultata kako bi se osigurala odgovornost, očuvalo povjerenje javnosti u opredijeljenost tijela vlasti za vladavinu prava, te spriječila bilo kakva pojava koluzije ili tolerancije u pogledu nezakonitih radnji. Kontrola javnosti ne smije ugroziti ciljeve istrage i temeljna prava stranaka.

VII. Uključenost žrtava u istragu

1. Države trebaju osigurati da žrtave mogu učestvovati u istrazi i postupku u mjeri u kojoj je to neophodno za zaštitu njihovih legitimnih interesa, putem odgovarajućih procedura utvrđenih u domaćem zakonu.

2. Države moraju osigurati da žrtve, u mjeri u kojoj je to neophodno za zaštitu

njihovih legitimnih interesa, budu obaviještene o tijeku postupka i daljem postupanju povodom njihove tužbe, te o njenom ishodu, o napretku istrage i sudskog postupka, o izvršenju sudskih odluka, kao i o svim mjerama poduzetim glede naknade štete nanesene žrtvama.

3. U slučajevima smrti pod sumnjivim okolnostima ili prisilnog nestanka, u mjeri u kojoj je to moguće države moraju pružiti obitelji osobe o kojoj je riječ informacije o njenoj sudbini.

4. Žrtvama se može dati prilika da se izjasne da ne žele primati takve informacije.

5. Kada domaći zakon predviđa učešće žrtava u svojstvu stranke u postupku, države trebaju osigurati da se žrtvama pruži odgovarajuća pravna pomoć i savjetovanje, u mjeri u kojoj je to potrebno za njihovo učešće u postupku.

6. Države trebaju osigurati da se po potrebi u svim fazama postupka primjenjuju mjere zaštite fizičkog i psihičkog integriteta žrtava i svjedoka. Države trebaju osigurati da ne dođe do zastrašivanja žrtava i svjedoka, izlaganja represalijama ili do njihovog odvratanja na drugi način od podnošenja tužbe, odnosno vođenja postupka po tužbi ili učešća u postupku. Ove mjere mogu uključivati određeni način istrage, zaštitu i pomoć prije, tijekom i nakon istražnog postupka kako bi se tim osobama zajamčila sigurnost i dostojanstvo.

VIII. Kazneno gonjenje

1. Države imaju dužnost pokrenuti sudski postupak kada rezultat istrage to opravdava. Iako ne postoji pravo koje jamči da će određena osoba biti kazneno gonjena ili osuđena, tužiteljstva moraju, kada je to činjenično opravdano, poduzeti potrebne mjere kako bi se oni koji su počinili teška kršenja ljudskih prava priveli pravdi.

2. Temeljni uvjeti za efikasnu istragu navedeni u smjernicama V i VI primjenjuju se također i u fazi kaznenog postupka.

IX. Sudski postupak

1. Države trebaju osigurati neovisnost i nepristranost pravosuđa sukladno načelu podjele vlasti.

2. Moraju se uspostaviti zaštitni mehanizmi koji će osigurati da odvjetnici, tužitelji i suci ne moraju strahovati od represalija zbog vršenja svoje dužnosti.

3. Postupci se moraju okončati u razumnom roku. Države trebaju osigurati da pravosudnim i istražnim tijelima stoje na raspolaganju potrebna sredstva za tu svrhu.

4. Osobe optužene za teška kršenja ljudskih prava imaju pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku od strane neovisnog i nepristranog suda uspostavljenog zakonom.

X. Kazne

Poštujući neovisnost sudova, kada se dokažu teška kršenja ljudskih prava, treba uslijediti izricanje odgovarajuće kazne. Kazne trebaju biti učinkovite, razmjerne

i primjerene počinjenom kaznenom djelu.

XI. Izvršavanje presuda domaćih sudova

Nadležna tijela vlasti trebaju u potpunosti i brzo izvršavati presude domaćih sudova.

XII. Međunarodna suradnja

Međunarodna suradnja igra važnu ulogu u borbi protiv nekažnjivosti. Kako bi se spriječila i iskorijenila nekažnjivost, države moraju ispunjavati svoje obveze, naročito glede međusobne pravne pomoći, kaznenog gonjenja i izručenja, na način koji je u skladu s poštovanjem ljudskih prava, uključujući i načelo zabrane vraćanja osoba („*non-refoulement*“), te u dobroj vjeri. U tom cilju, države se pozivaju da intenziviraju međusobnu suradnju i iznad postojećih obveza.

XIII. Odgovornost podređenih

Mada izvršavanje naređenja ili uputa nadređenog može imati utjecaja kod kažnjavanja, ono ne može služiti kao okolnost koja isključuje odgovornost za teška kršenja ljudskih prava.

XIV. Restrikcije i ograničenja

Države bi trebale podržavati svim mogućim sredstvima istrage teških kršenja ljudskih prava i kazneno procesuiranje navodnih počinitelja. Legitimne restrikcije i ograničenja glede istraga i kaznenog procesuiranja potrebno je svesti na minimum koji je neophodan kako bi se postigao njihov cilj.

XV. Vansudski mehanizmi

Države bi također trebale razmotriti uspostavu vansudskih mehanizama, poput parlamentarnih ili drugih javnih istraga, ombudsmana, neovisnih komisija i medijacije, kao korisnih dopunskih procedura uz domaća sudska pravna sredstva koja jamči Konvencija.

XVI. Obeštećenje

Države trebaju poduzeti sve odgovarajuće mjere za uspostavu dostupnih i učinkovitih mehanizama kojima se osigurava da žrtve teških povreda ljudskih prava dobiju brzo i adekvatno obeštećenje za pretrpljenu štetu. Ove mjere mogu obuhvaćati rehabilitaciju, kompenzaciju, odštetu, restituciju, te jamstvo da neće doći do ponavljanja povrede.