

PREPORUKA REC (2002)13
Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama
o objavljivanju i distribuciji teksta
Europske konvencije o ljudskim pravima i sudske prakse
Europskog suda za ljudska prava u državama članicama

(koju je Odbor ministara usvojio 18. decembra/prosinca 2002.
na 822-om zasjedanju zamjenika ministara)

Odbor ministara, shodno uvjetima Člana 15.b Statuta Vijeća Europe,

Imajući u vidu važnost Europske konvencije o ljudskim pravima (u dalnjem tekstu: "Konvencija") kao temeljnog dokumenta za čuvanje javnog reda u Europi, a naročito sudske prakse Europskog suda za ljudska prava (u dalnjem tekstu: "Sud");

Imajući u vidu da je lak pristup sudskoj praksi Suda nužan za djelotvornu provedbu Konvencije na nacionalnoj razini, jer omogućava da se osigura usuglašenost domaćih odluka s tom sudskom praksom i da se sprječe kršenja;

Imajući u vidu sudsku praksu Suda, odnosno Odbora ministara u okviru njegove kontrole izvršenja presuda Suda, odnosno država članica u pogledu objavljivanja i distribucije sudske prakse Suda;

Imajući u vidu da su države članice na Europskoj ministarskoj konferenciji o ljudskim pravima (Rim, 3-4. novembar/studeni 2000) podstaknute da "osiguraju da tekst Konvencije bude preveden i široko distribuiran domaćim vlastima, a naročito sudovima i da kretanja u sudskoj praksi Suda budu dovoljno pristupačna na jeziku (jezicima) zemlje";

Vodeći računa o raznovrsnosti tradicija i prakse u državama članicama u pogledu objavljivanja i distribucije sudskih odluka;

Podsjećajući se Člana 12 Statuta Vijeća Europe, prema kome su službeni jezici Vijeća Europe engleski i francuski;

Preporučuje vladama država članica da analiziraju svoju praksu u pogledu objavljivanja i distribucije:

- teksta Konvencije na jeziku (jezicima) zemlje,
- presuda i odluka Suda

u svjetlu sljedećih razmatranja.

Važno je da vlade država članica:

- i. osiguraju da tekst Konvencije, na jeziku (jezicima) zemlje, bude objavljen i distribuiran na takav način da može postati učinkovito poznat i da ga domaće vlasti, a naročito sudovi, mogu primjenjivati;
- ii. osiguraju da presude i odluke koje predstavljaju relevantna kretanja sudske prakse, ili koje zahtijevaju posebne mjere za provođenje od strane tih država kao tuženih država, budu objavljene brzo i na širokoj osnovi, pokretanjem državnih ili privatnih inicijativa, u potpunosti ili barem u obliku suštinskih sažetaka ili izvoda (zajedno s odgovarajućim pozivima na originalne tekstove) na jeziku (jezicima) zemlje, a naročito u službenim listovima, informativnim biltenima nadležnih ministarstava, stručnim pravnim časopisima i drugim sredstvima informiranja koje pravna zajednica obično koristi, uključujući, tamo gdje je to podesno, i na internet stranicama;
- iii. podstaknu, tamo gdje je to potrebno, redovnu proizvodnju udžbenika i drugih publikacija na jeziku (jezicima) zemlje, na papiru i/ili elektronskom obliku, olakšavajući na taj način stjecanje znanja o sustavu Konvencije i osnovnom sudskom praksom Suda;
- iv. objave internet adresu stranice Suda (<http://www-echr.coe.int>), i to naročito na taj način što će osigurati postojanje linkova do ove stranice na domaćim stranicama koji se obično koriste u pravnim istraživanjima;
- v. osiguraju da sudstvo ima kopije relevantne sudske prakse na papiru i/ili elektronskom obliku (CD-Rom, DVD, itd), ili opremu potrebnu za pristup sudskoj praksi preko interneta;
- vi. osiguraju, kada je to potrebno, brzu distribuciju državnim organima kao što su sudovi, policijski organi, uprave zatvora ili socijalni organi, kao i, tamo gdje je to podesno, nedržavnim subjektima kao što su odvjetnička udruženja, profesionalna udruženja, itd, onih presuda i odluka koje mogu biti od posebnog značaja za njihov rad, tamo gdje je to podesno, uz obrazloženje ili cirkularno pismo;
- vii. osiguraju brzo obavještavanje domaćih vlasti ili drugih organa izravno uključenih u neki konkretan predmet o presudi ili odluci Suda, na primjer prijemom njezine kopije;
- viii. razmotre mogućnost suradnje, radi objavljivanja kompilacija, na papiru i/ili elektronskom obliku, presuda i odluka Suda koje su na raspolaganju na jezicima Vijeća Europe koji nisu njegovi službeni jezici.

Obrazloženje

Opće informacije

1. Europska konvencija o ljudskim pravima stupila je na snagu 3. septembra/rujna 1953.godine. Od tada se ulažu značajni napori kako bi se osiguralo objavljivanje i distribucija Konvencije i sudske prakse Europskog suda za ljudska prava na vladinoj i parlamentarnoj razini, kao i na ne-državnoj razini (izdavači, odvjetnička udruženja, sveučilišta, instituti za ljudska prava, pojedinci, ...).
2. Ipak, povećanje broja država članica Vijeća Europe i razvoj sudske prakse Suda, doveli su do potrebe za dalnjim mjerama na europskoj razini, kako bi se osiguralo da ti napori odgovore novim potrebama.
3. Shodno tome, na Europskoj ministarskoj konferenciji o ljudskim pravima, održanoj u Rimu 3-4. novembra/studenog 2000.godine radi obilježavanja pedesetogodišnjice Konvencije, države članice su podstaknute da "*osiguraju da tekst Konvencije bude preveden i široko distribuiran domaćim vlastima, a naročito sudovima i da kretanja u sudskoj praksi Suda budu dovoljno pristupačna na jeziku (jezicima) zemlje*" (Rezolucija I, stav 14 (iii)).
4. Kao dio naknadnih aktivnosti poslije Konferencije, zamjenici ministara su na svom 736-om sastanku (10-11. januar/siječanj 2001. godine) instruirali Upravni odbor za ljudska prava (CDDH) da *istraži puteve i načine pružanja pomoći državama članicama s ciljem boljeg provođenja Konvencije u njihovom domaćem pravu i sudskoj praksi (...)* (Odluka br.9). CDDH je zadužio Odbor eksperta za poboljšanje postupaka za zaštitu ljudskih prava (DH-PR) da razmotri naknadne aktivnosti poslije utvđivanja ovog projektnog zadatka.
5. DH-PR je uvidio važnost objavljivanja i distribucije teksta Konvencije i sudske prakse Suda u državama članicama, kako bi se nacionalnim vlastima, a naročito sucima, omogućilo da uspješno provode Konvenciju na način kako je tumači Sud. Shodno tome, DH-PR je odlučio na svom 49-om sastanku (25-27. travanj 2001.godine) da izradi nacrt preporuke na ovu temu.
6. DH-PR je izradio tekst nacrta preporuke na svom 50-om (26-29. septembar/rujan 2001.godine) i 51-om sastanku (20-22. mart/ožujak 2002.godine). CDDH je analizirao tekst na svom 54-om sastanku (1-4. oktobar/listopad 2002.godine) i dostavio ga na usvajanje Odboru ministara.
7. Dostupnost sudske prakse Suda zavisi od napora Suda, kao i od napora država članica. Stoga, nacrt preporuke treba čitati imajući na umu nacrt Rezolucije Odbora ministara o objavljivanju i distribuciji sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, koja navodi potrebu poduzimanja administrativnih mjera unutar Suda kako bi se olakšao pristup značajnim presudama i odlukama.

8. Preporuka poziva države članice da preispitaju svoju praksu u pogledu objavljivanja i distribucije teksta Konvencije (uključujući i njene protokole koje je svaka država ratificirala) na jeziku (jezicima) zemlje, tako što će:

(i) osigurati da tekst Konvencije, preveden na jezik (jezike) zemlje, bude objavljen i distribuiran na takav način da može postati učinkovito poznat i da ga domaće vlasti, a naročito sudovi, mogu primjenjivati.

9. Po ovom pitanju, države članice mogle bi slijediti domaću praksu u objavljivanju zakonodavstva. Međutim, pošto je pitanje načina na koji se Konvencija objavljuje usko povezano s pitanjem distribucije, treba predvidjeti objavljivanje Konvencije u takvom obliku (letak, brošura, itd) da se ona može distribuirati lako i na širokoj osnovi.

10. Što se tiče distribucije, zahtjev bi bio da tekst Konvencije bude dostupan kako na papiru, tako i u elektronskom obliku u glavnim knjižnicama, sudovima i dokumentacijskim centrima ili na internet stranicama Vlade i/ili Parlamenta. Distribucija Konvencije široj javnosti bila bi od velike koristi, na primjer, preko sveučilišta ili centara za stručno osposobljavanje, ili drugih državnih ili privatnih institucija.

11. Preporuka također poziva države članice da analiziraju svoju praksu u pogledu objavljivanja i distribucije presuda i odluka Suda. Ona uzima u obzir raznovrsnost tradicije i prakse u državama članicama u pogledu objavljivanja i distribucije sudske prakse. Opaža se, konkretno, da neke države imaju jaku tradiciju gdje se građansko društvo brine o ovoj funkciji, baš kao što to čini i za domaće sudove (na primjer, preko specijalističkih privatnih izdavačkih kuća, sveučilišnih centara, itd). U drugim državama zbog niza razloga to nije slučaj i državni organi moraju koristiti vlastite resurse kako bi objavili i distribuirali sudske prakse (na primjer, neka ministarstva osiguravaju distribuciju presuda i odluka Suda preko informativnih biltena za sudove i državne organe, u nekim državama presude se objavljaju u službenom listu, a u drugim ih objavljaju vrhovni sudovi). U svjetlu ovih razmatranja, države članice pozivaju se da poduzmu niz mjera navedenih u Preporuci.

(ii) osigurati da presude i odluke koje predstavljaju relevantna kretanje sudske prakse, ili koje zahtijevaju posebne mjere za provođenje od strane tih država kao tuženih država, budu objavljene brzo i na širokoj osnovi, pokrećanjem državnih ili privatnih inicijativa, u potpunosti ili barem u obliku suštinskih sažetaka ili izvoda (zajedno s odgovarajućim pozivima na originalne tekstove) na jeziku (jezicima) zemlje, a naročito u službenim listovima, informativnim biltencima nadležnih ministarstava, stručnim pravnim časopisima i drugim sredstvima informiranja koje pravna zajednica obično koristi, uključujući, tamo gdje je to podesno, i na internet stranicama.

12. U Preporuci se podvlači da je bitne presude i odluke potrebno staviti na raspolaganje na domaćem jeziku (jezicima). Međutim, opaža se da je često dovoljno osigurati sažetak predmeta na domaćem jeziku.

13. Ne smatra se realnim niti potrebnim tražiti od država ugovornica da osiguraju objavljivanje i distribuciju svih presuda i odluka. Ustvari, Preporukom se od Suda čak i ne traži da objavi sve presude i odluke, što je u skladu sa sadašnjom praksom Suda prema kojoj za objavljivanje bira bitnije presude i odluke. Mora se naglasiti da se mnogi predmeti odnose na posebne probleme, ili da su to predmeti koji se ponavljaju, a da ne doprinose u značajnoj mjeri razvoju sudske prakse. Ti predmeti, inače, ne zaslužuju da budu objavljeni. S tim u vezi, može se primijetiti aktualna praksa Odbora ministara u pogledu nadzora nad izvršenjem presuda. Ova praksa od tužene države ne traži da objavi presude u kojima se isključivo rasvjetljavaju razni administrativni nedostaci, bez istovremenog davanja razjašnjenja sadržaja prava koja Konvencija štiti. Stoga se često smatra dovoljnim distribuirati takve presude državnim organima kojih se one izravno tiču (vidjeti u daljem tekstu pod (vii)).
14. U interesu učinkovitosti, naglasak treba staviti na one bitne presude i odluke koje je potrebno poznavati radi primjene Konvencije na nacionalnoj razini. Međutim, od država članica traži se da ulože napor da takve presude objave brzo i na širokoj osnovi.
15. U Preporuci se daje niz primjera gdje bi presude i odluke mogle biti objavljene, kao što su službeni listovi, informativne note nadležnih ministarstava, stručni pravni časopisi i druga sredstva informiranja koje pravna zajednica obično koristi, uključujući, gdje je to podesno, internet stranice. Kao što je već navedeno, u ovom pogledu države članice moraju se u svom izboru rukovoditi domaćom praksom objavljivanja presuda.
16. U ovom kontekstu, ističe se doprinos Ureda Vijeća Europe za informiranje koji postoje u određenim državama članicama.
17. Mora se istaći međudjelovanje između objavljivanja i distribucije. U mnogim slučajevima i samo objavljivanje dovodi do željene distribucije.

(iii) podstaknuti, tamo gdje je to potrebno, redovnu proizvodnju udžbenika i drugih publikacija na jeziku (jezicima) zemlje, na papiru i/ili elektronskom obliku, olakšavajući na taj način stjecanje znanja o sustavu Konvencije i osnovnoj sudskej praksi Suda.

18. U Preporuci se naglašava važnost da publikacije na domaćoj razini sadrže analizu odluka iz Strazbura (udžbenici u kojima se objašnjavaju Konvencija i glavne presude, itd) i da se osigurava njihova učinkovita distribucija. Možda su u nekim zemljama publikacije ove vrste već dovoljno zastupljene zahvaljujući privatnim inicijativama ili u okviru postojećih programa istraživanja na sveučilištima.
19. Nije dovoljno jednostavno dati masu informacija: informacije moraju biti ocijenjene i mora ih pratiti odgovarajući komentar. Pored toga, takva djela trebaju se redovno objavljivati i biti pristupačna na papiru i/ili u elektronskom obliku. Kao način za ostvarenje ovog cilja, moglo bi se spomenuti pružanje financijske pomoći za istraživanje i objavljivanje radova o Konvenciji domaćim pravnim fakultetima, itd.

(iv) objaviti internet adresu stranice Suda (<http://www-echr.coe.int>), i to naročito na taj način što će osigurati postojanje linkova do ove stranice na domaćim stranicama koji se obično koriste u pravnim istraživanjima.

20. Preporuka se ne bavi uspostavljanjem novih nacionalnih baza podataka u kojima se presude reproduciraju na jednom od službenih jezika Vijeća Europe (internet stranice, itd), pošto baza podataka HUDOC kojom upravlja Vijeće Europe osigurava najpotrebnije informacije. Umjesto toga, Preporuka poziva države članice da se korisnici upućuju na bazu podataka HUDOC sa domaćih internet stranica koji se obično koriste u pravnim istraživanjima.

(v) osigurati da sudstvo ima kopije relevantne sudske prakse na papiru i/ili elektronskom obliku (CD-Rom, DVD, itd), ili opremu potrebnu za pristup sudske praksi preko interneta.

21. Ovo je možda jedan od najvažnijih elemenata u Preporuci ako se želi postići cilj učinkovitog provođenja Konvencije na nacionalnoj razini. Sudstvo mora imati pristup sudske praksi Suda, a prilikom svog stručnog usavršavanja sudi moraju biti obaviješteni o relevantnosti i važnosti tekstova i o načinu na koji im mogu pristupiti. U tom pogledu u državama članicama mora se uložiti određeni napor.

(vi) osigurati, kada je to potrebno, brzu distribuciju državnim organima kao što su sudovi, policijski organi, uprave zatvora ili socijalni organi, kao i, tamo gdje je to podesno, nedržavnim subjektima kao što su odvjetnička udruženja, profesionalna udruženja, itd, onih presuda i odluka koje mogu biti od posebnog značaja za njihov rad, tamo gdje je to podesno, uz obrazloženje ili cirkularno pismo.

22. To znači da se svaka država članica treba pobrinuti za brzu distribuciju svih glavnih presuda i odluka koje utječu na njezin domaći sustav (što obično iziskuje usvajanje općih mjera) državnim organima kao što su sudovi, policijski organi, uprave zatvora ili socijalni organi, kao i, gdje je to podesno, nadležnim subjektima kao što su odvjetnička udruženja, profesionalna udruženja, itd. Uvijek kada se to smatra podesnim, uz presude i odluke treba ići obrazloženje ili cirkularno pismo.

(vii) osigurati brzo obavještavanje domaćih vlasti ili drugih organa izravno uključenih u neki konkretni predmet o presudi ili odluci Suda, na primjer prijemom njezine kopije.

23. S tim u vezi, može se spomenuti aktualna praksa Odbora ministara da nadzire izvršenje presuda, a prema kojoj se od država zahtijeva da distribuiraju presude državnim organima koji su izravno uključeni u predmet. Ovo je važno radi usmjerjenja potrebnih administrativnih reformi.

(viii) razmotiti mogućnost suradnje, radi objavljivanja kompilacija, na papiru i/ili elektronskom obliku, presuda i odluka Suda koje su na raspolaganju na jezicima Vijeća Europe koji nisu njegovi službeni jezici.

24. U svjetlu napora Vijeća Europe na pomaganju određenim državama da formiraju baze podataka sa prijevodima presuda na određene jezike, Preporuka podstiče stvaranje takvih baza podataka na široj osnovi (na primjer, ruske i njemačke). Preporuka u tom pogledu predlaže suradnju zemalja s istim ili djelomično istim jezikom (jezicima).