

IZVRŠEVANJE SODB EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Jernej Letnar Čerňič

I. Uvod

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) nadzoruje spoštovanje Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP) v sedeminštiridesetih državah Sveta Evrope, ki jih Konvencija pravno zavezuje. EKČP je v osnovi »ustavni instrument evropskega javnega reda«.¹ Odbor ministrov Sveta Evrope pa nadzira izvrševanje sodb ESČP v domačih pravnih redih. Sistem Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščin je najbolj učinkovit in uspešen sistem za varstvo človekovih pravic na svetu. Bolj uspešen ali vsaj enako učinkovit sistem za varstvo človekovih pravic zaman iščemo na vseh drugih celinah. Ljudje, ki besedilo členov Evropske konvencije razlagajo in oblikujejo na osnovi razmer v vsakokratni evropski družbi, so sodniki ESČP. Sodniki oblikujejo vsebino EKČP kot »živ mehanizem« v sodbah kot tudi v pritrdilnih in odklonilnih ločenih mnenjih. EKČP je normativni dokument za varstvo človekovih pravic najvišje veljave, poleg tega pa je tudi politični dokument, ki vsebuje številne odprte pravne pojme. Pravne pojme pa lahko razlagajo le sodniki, ki odločajo v konkretnih primerih z različno ravno znanja in izkušenj. Za izvrševanje sodb ESČP pa skrbijo diplomatski predstavniki držav članic v Odboru ministrov Sveta Evrope.

Večina držav članic Sveta Evrope ima težave pri uresničevanju sodb ESČP. Najpogostejše težave v pravnem redu pri spoštovanju Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) nastopajo zaradi sojenja v nerazumnem roku, neučinkovitih preiskav glede mučenja in smrti posameznikov, nezakonitega ali predolgega zadržanja ter ne-izvrševanja domačih sodnih odločb in sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Največje težave pri izvrševanju sodb ESČP imajo predvsem v devetih državah, ki so: Bolgarija, Grčija, Italija, Moldova, Poljska, Romunija, Ruska federacija, Turčija in Ukrajina. Vsem tem državam je skupno, da so zadržane oziroma nasprotujejo izvrševanju sodb ESČP.

¹ *Loizidou v. Turčija* (Preliminary Objections) A 310 (1995); 20 EHRR 99, 75. odstavek.

V prispevku predstavljamo in analiziramo izvrševanje sodb ESČP v domačih pravnih redih. Po kratkem uvodu v drugem delu opisujemo štiri različne zadeve, iz katerih izhajajo težave pri uresničevanju sodb v domačih pravnih redih. V tretjem delu preučujemo potek izvrševanja sodb ESČP pred Odborom ministrov Sveta Evrope, medtem ko v četrtem delu analiziramo različne načine uresničevanja sodb ESČP. V petem delu analiziramo vlogo sodišča ESČP pri izvrševanju sodnih odločb. Šesti del obsega pogled v prihodnost pri izvrševanju sodb ESČP v povezavi s prihodnostjo sodišča samega. V zaključku ugotavljamo, kako je potrebno sistem izvrševanja sodb ESČP izboljšati ter ali *realpolitik* mednarodnih odnosov sploh dovoljuje njegovo izboljšanje.

II. Štiri zadeve iz prakse

Ko ESČP poda odločitev v določeni zadevi in ne ugotovi kršitve, se spor med pritožnikom in vsakokratno država konča. Če pa ESČP ugotovi eno ali več kršitev je jasno, da je potrebno sodbo uresničiti v domačih pravnih redih. Sodba ESČP ustvarja samo mednarodnopravne obveznosti in ne tudi obveznosti v notranjih domačih pravnih redih. Izvrševanje je odvisno od posamezne države članice, saj ESČP teoretično nima izvršilnih pristojnosti. Veliko število sodb ostaja neizvršenih zaradi pomanjkanja politične volje ali nezmožnosti posameznih držav. V nadaljevanju obravnavamo naslednje štiri sodbe ESČP, ki še niso bile izvršene v domačih pravnih redih: *Xenides-Arestis v Turčija*², *Khashiyev v. Rusija*³, *Vajnai v Madžarska*⁴ ter *Šilih v Slovenija*.⁵

V zadevi *Xenides-Arestis v Turčija* je pritožnica lastnica nepremičnin na severnem Cipru, vendar od leta 1974 zaradi turške vojaške okupacije z njimi ne more razpolagati. Zato je pred ESČP uveljavljala kršitev pravice do spoštovanja posameznikovega doma (pravica do doma, 8. člen EKČP) in pravica do lastnine (pravica do lastnine 1. člen protokola št 1 k EKČP).⁶ ESČP je odločilo, da je Turčija odgovorna za kršenje EKČP in mora povrniti pritožnici pravično zadoščenje (800.000,00 EUR) odškodnino za nepremoženjsko škodo (50.000,00

² *Xenides-Arestis v Turčija*, št. 46347/99, 22. 12. 2005.

³ *Khashiyev v. Rusija*, št. 57942/00, 24. 2. 2005.

⁴ *Vajnai v Madžarska*, št. 33629/06, 8. 7. 2008.

⁵ *Šilih v. Slovenija*, 71463/01, 9. 4. 2009.

⁶ *Xenides-Arestis v Turčija*, 75. odstavek in 189. odstavek.

EUR) ter stroške postopka (35.000,00 EUR).⁷ Kljub sodbi ESČP, Turčija ne spoštuje sodbe ESČP in je že več kot pet let ni izvršila, pri čemer zavrača tako plačilo pravičnega zadoščenja kot povračilo škode.⁸ Izvršitev slednje zadeve je v veliki meri odvisna od rešitve vprašanja severnega Cipra ter spora med Ciprom in Turčijo, zato moramo težave pri izvrševanju prepisati prej političnim preprekam, kot pa neučinkovitosti domačega pravnega reda.

ESČP je v zadevi *Khashiyev v. Rusija* ugotovilo vrsto različnih kršitev EKČP, ki izvirajo iz Čečenije oziroma se nanašajo na ukrepe ruskih policijskih in vojaških sil.⁹ ESČP je Rusijo spoznalo odgovorno neupravičene uporabe sile pripadnikov varnostnih sil, izginotij, nezakonitih pridržanja in s tem povezano kršitev pravice do življenja¹⁰ ter neučinkovito preiskavo¹¹, neučinkovito preiskavo mučenja, nečloveškega in ponižujočega ravnanja,¹² nezakonitih preiskav, zasega in uničenje lastnine, ter pravice do neučinkovitega pravnega sredstva.¹³ Sodbi v zadevi *Khashiyev v. Rusija* je podobno še 116 drugih sodb zoper Rusijo.¹⁴ Vsem je skupno, da do danes še niso bile izvršene, saj jih ruske oblasti zavračajo.¹⁵

V zadevi *Vajnai v Madžarska* pa je prišlo do drugačne oblike ne-izvrševanja sodb.¹⁶ ESČP je v sodbi ugotovilo, da je prišlo do neutemeljenega posega v pravico pritožnika, podpredsednika madžarske delavske stranke do svobode izražanja, ker je leta 2005 na mirnih demonstracijah nosil rdečo zvezdo, zaradi česar so ga madžarska sodišča obsodila, da je storil kaznivo dejanje širjenja totalitarne propagande.¹⁷ Po sodbi ESČP je madžarsko vrhovno sodišče spremenilo svojo prakso in oprostilo pritožnika. Vendar so policijski organi ob naslednjih demonstracijah

7 *Xenides-Arestis v Turčija*, 7. 12. 2006, odločitev o uporabi člen 41 EKČP.

8 Council of Europe, Execution of judgments, Pending cases - Xenides-Arestis v Turčija, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=Xenides-Arestis+&StateCode=&SectionCode= (zadnjič obiskano: 15. 9. 2011).

9 *Khashiyev v. Rusija*, št. 57942/00, 24. 2. 2005.

10 Prav tam, 147. odstavek.

11 Prav tam, 166. odstavek.

12 Prav tam, 180. odstavek.

13 Prav tam, 186. odstavek.

14 COE Committee on Legal Affairs and Human Rights, AS/Jur/Inf 2011, str. 19.

15 Council of Europe, Execution of judgments, Pending cases - Khashiyev v. Rusija, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=Khashiyev+&StateCode=&SectionCode= (zadnjič obiskano: 16. 9. 2011).

16 *Vajnai v Madžarska*, št. 33629/06, 8. 7. 2008.

17 Prav tam, 58. odstavek.

še vedno povabili pritožnika na policijsko postajo, ko so ugotovili, da nosi rdečo zvezdo, in mu jo zasegli, kazenske ovadbe pa zoper njega niso podali.

V zadevi *Šilih v Slovenija*¹⁸ je ESČP ugotovilo neučinkovitost in neskrbnost slovenskega pravosodnega sistema pri obravnavanju kazenske zadeve (ovadba vložena v letu 1995, vendar je v letu 2009 še vedno čakala na razrešitev na US) in civilne tožbe (1993-2000) glede preiskave smrti sina pritožnikov, ki je v letu 1993 umrl zaradi posledica zdravniške malomarnosti (kršitev postopkovne dimenzije člena 2 ESČP).¹⁹ ESČP je preiskavo slovenskih organov označilo kot neučinkovito, saj je kazenski postopek zastaral v letu 2003. Zadeva še ni bila dokončno izvršena v slovenskem pravnem redu, saj Odbor ministrov Sveta Evrope še vedno čaka na obljubljeni zakonodajni predlogi o spremembah v postopkih zaradi zdravniške malomarnosti.²⁰

Vsaka od opisanih štirih zadev na svoj način kaže na pomanjkljivosti in težave pri uresničevanju sodb ESČP v domačih pravnih redih. Vsem štirim zadevam je skupno, da vsakodnevna politika preprečuje oziroma zavrača njihovo uresničevanje v domačem pravnem redu. Zato je njihovo izvrševanje odvisno prej od rešitve političnih navzkrižij kot pa od rešitve pravnih vprašanj. Da te štiri zadeve še daleč niso zgolj izjeme, kaže spodnja tabela, ki prikazuje neizvršene zadeve pred Odborom ministrov Sveta Evrope.

Tabela št. 1 : Čakajoče zadeve pred OM na 1.4.2011

Država	Zadeve pred OM	Glavne zadeve pred OM	Klonski in izolirani primeri pred OM
Italija	2 482	49	2 433
Turčija	1 570	143	1 427
Rusija	946	93	853

¹⁸ Šilih v. Slovenija, 71463/01, 9. 4. 2009.

¹⁹ Prav tam, 211. odstavek.

²⁰ Council of Europe, Execution of judgments, Pending cases – Šilih v Slovenija, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=silih&StateCode=&SectionCode= (zadnjič obiskano: 16. 9. 2011).

Poljska	759	70	689
Ukrajina	714	66	648
Romunija	584	83	501
Grčija	383	49	334
Bulgarija	310	101	209
Slovenija	219	6	213
Madžarska	181	14	16
Moldova	168	52	116
Slovaška republika	144	12	132

Zgornjo tabelo je v aprilu 2011 objavil Odbor parlamentarne skupščine Sveta Evrope. Tabela je del statističnega poročila, ki kaže na problematično situacijo pri spoštovanju in uresničevanju EKČP v posameznih državah.²¹ Še posebej je zanimiva statistika o državah, ki so imele najvišje število neizvršenih sodb 1. aprila letošnjega leta. Prvo mesto zaseda Italija, kjer na izvršitev čaka kar 2.482 sodb ESČP.²² Sledita Rusija z 1.570 in Turčija s 946 neizvršenimi sodbami. Sledijo Poljska, Ukrajina, Romunija, Grčija in Bolgarija z več kot sto neizvršenimi sodbami.²³ Po statistični lestvici tem državam na devetem mestu sledi Republika Slovenija s 219 neizvršenimi zadevami, ki čakajo na obravnavo pred Odborom ministrov Sveta Evrope, pri čemer je 212 tako imenovanih 'klonskih' zadev.²⁴ Parlamentarna skupščina pa Slovenije ni vključila med skupino devetih državah s sistemskimi težavami pri uresničevanju EKČP. Statistika ne razkrije vseh platí teh podatkov, vendar vsaj delno podaja odgovor na stanje pravosodja v posameznih pravnih redih.

Iz podatkov je razvidno, da je 31. decembra 2010 na obravnavo pred ESČP čakalo 40.300 zadev samo iz Ruske federacije, 15.200 iz Turčije, 11.950 iz Romunije, 10.450 iz Ukrajine in

²¹ COE Committee on Legal Affairs and Human Rights, AS/Jur/Inf, 2011.

²² Prav tam.

²³ Prav tam.

²⁴ Prav tam.

10.200 iz Italije. Na desetem mestu neugledne lestvice je Republika Slovenija s 3.450 čakajočimi pritožbami. Vseh pritožb, ki čakajo na obravnavo je bilo konec lanskega leta 139,650.²⁵ Republika Slovenija vodi na lestvici vloženi pritožb na število prebivalcev (število pritožb na 10.000 prebivalcev je bilo: leta 2010 4.07, leta 2009 2.91 in leta 2008 6.68).²⁶ Statistični podatki črno na belem prikazujejo pogloblitve težave pri delovanju ESČP in Odbora ministrov, ki se pojavljajo na začetku pri vložitvi pritožb in ob zaključku postopka, ko morajo države članice izvršiti sodbe v domačem pravnem redu. Pri sodnem zaostanku 136 tisoč zadev se posamezniki na vseh koncih evropskega kontinenta lahko sprašujejo ali je ESČP še vedno sposobno v razumnem roku odločati o pritožbah, ki jih vložijo posamezniki? ESČP si seveda prizadeva, da zadeve rešuje skladno s 1. odstavkom 6. člena EKČP, vendar je jasno, da ESČP in tudi Odbor ministrov potrebuje večje število usposobljenih strokovnjakov in večja finančna sredstva, da bo lahko učinkovito opravljalo svoje naloge. ESČP še vedno uživa položaj vrhovnega varuha človekovih pravic, vendar lahko takšen status zaradi velikanskega pripada zadev, kaj hitro izgubi.

III. Nadzorni postopek Odbora ministrov Sveta Evrope

Države članice Sveta Evrope imajo mednarodnopravno obveznost, da uresničujejo sodbe ESČP v domačih pravnih redih. Sodbe so zavezujoče za stranke v sporu. EKČP v 46. členu pod naslovom 'Obveznost in izvršitev sodb', določa, da se 'visoke pogodbenice ... obvezujejo, da bodo spoštovale končno sodbo Sodišča v vsaki zadevi, v kateri nastopajo kot stranke' ter da se končna sodba Sodišča pošlje Odboru ministrov, ki nadzoruje njeno izvršitev.²⁷ Z drugimi besedami, ESČP nadzoruje spoštovanje Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v sedeminštiridesetih državah Sveta Evrope. Ko ESČP odloči o pritožbi, se postopek preseli v Odbor ministrov Sveta Evrope, ki je pristojen za nadziranje držav pri sprejemanju ukrepov za odpravo posledic kršitve EKČP. Pred Odborom ministrov trenutno čaka na obravnavo več kot 9,700 primerov. Slednja je pravna podlaga, ki izhaja neposredno iz EKČP in njenih protokolov, pri čemer je pravna podlaga delovanja Odbora Ministrov mnogo bolj zapletena.

²⁵ Prav tam, str. 7.

²⁶ Prav tam, str. 8-9.

²⁷ Glej, denimo, Lambert-Abdelgawad, The execution of judgments of the European Court of Human Rights, Human rights Files 2008, No. 19.

Odbor ministrov sestankuje štirikrat letno po dva ali tri dni. V tem kratkem času mora Odbor obravnavati čez dva tisoč zadev. Večino zadev obravnava strokovna služba, pri čemer Odbor ministrov sam obravnava samo nekaj deset zadev. Takšno ureditev v veliki meri obremenjuje strokovno služba Direktorata Sveta Evrope za človekove pravice in pravne zadeve. Zasedanja Odbora ministrov potekajo na za javnost zaprti seji. Dnevni red seje Odbora ministrov je javen. Postopanje Odbora ministrov urejajo notranja pravila, pri čemer so bile zadnje spremembe sprejete maja 2006.²⁸ Odbor ministrov prednostno obravnava zadeve, ki sodijo med sistemske zadeve skladno z Resolucijo Res (2004) 3 in razkrivajo sistemske težave.²⁹ Dajanje prednosti slednjim zadevam ne sme biti v škodo drugih pomembnih zadev, zlasti tistih, ki so povzročili resno posledice za oškodovanca.³⁰ Odbor ministrov vsako leto sprejme letno poročilo o svojih dejavnostih, ki ga posreduje ESČP ter generalnem sekretarju parlamentarne skupščine Sveta Evrope in komisarju za človekove pravice Sveta Evrope.³¹ Potem ko ESČP v sodbi odloči, da je prišlo do kršitve ESČP in odloči o zahtevi za pravično zadoščenje, mora Odbor ministrov povabiti državo, da ga obvesti o ukrepih, ki jih je država sprejela, ter ali jih namerava sprejeti kot posledico sodbe, ob upoštevanju svojih obveznosti iz prvega odstavka člena 46 ESČP. Odbor ministrov mora pri nadziranju izvrševanja preveriti ali je pravično zadoščenje, ki ga podeljuje ESČP plačano, vključno z zamudnimi obrestmi. Hkrati mora Odbor preveriti ali je država sprejela posamezne ali splošne ukrepe za izvršitev sodbe za prenehanje kršitev, pri čemer mora preučiti ali je pritožnik v enakem položaju kot ga je imel pred kršitvijo ESČP.³² Odbor preučuje tudi ali so bili sprejeti splošni ukrepi, ki bodo preprečili podobne kršitve v prihodnje.³³ Odbor bo na vsakem zasedanju obravnaval določen primer vse dokler vsakokratna država ne sporoči, da je plačala znesek pravičnega zadoščenja.³⁴ Če država še ne more obvestiti odbora ministrov, da je sprejela ukrepe, ki si potrebni za izvrševanje sodbo ESČP, se zadeva uvrsti na dnevni red naslednje seje odbora

28 Poslovnik Odbora Ministrov - Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies).

29 Prav tam, člen 4 (1).

30 Prav tam, člen 4 (2).

31 Prav tam, člen 5.

32 Prav tam, člen 6.

33 Prav tam.

34 Prav tam, člen 7 (1).

ministrov, vendar ne več kot šest mesecev kasneje.³⁵ Če država članica zavrača izvršitev sodbe, lahko odbor po predhodnem opominu z dvotretjinsko večino sprejme odločitev, da se na ESČP naslovi vprašanje, ali je država izpolnila svoje obveznosti.³⁶ Postopki za ugotavljanje kršitev se lahko sprožijo le v izjemnih okoliščinah, le na podlagi predhodnega obvestila posamezni državi. Odločitev o sprejetju sprejme Odbor ministrov z vmesno resolucijo z dvotretjinsko večino.³⁷ Odbor ministrov zastopa pred ESČP njegov predsednik.³⁸

Odbor ministrov dovoljuje državnim delegacijam prisotnost na sejah, ko se obravnava posamezna neizvršena zadeva zoper takšno državo. Po drugi strani pa odbor ministrov ne dovoljuje pritožnikom in njihovim odvetnikom sodelovanje pri obravnavi zadev na njegovi seji, vendar mora preučiti vsa sporočila pritožnika v zvezi s plačilom pravičnega zadoščenja ali sprejetja posameznih ukrepov.³⁹ Odbor ministrov uživa tudi pristojnost, da obravnava vsa sporočila nevladnih organizacij, kot tudi nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic pri izvrševanju sodb ESČP.⁴⁰ Strokovna služba Odbora mu mora obe vrsti sporočil poslati v obravnavo. Države lahko odgovorijo na sporočila pod pogojem, da slednja pošljejo strokovni službi v petih delovnih dneh po prejemu obvestila.⁴¹ Slednje ureditev zagotovo ne sledi načelu enakega varstva pravic, saj državam daje možnosti sodelovanja na sejah Odbora ministrov, pri čemer pritožniki in njihovi predstavniki te pravice nimajo.

Odbor ministrov sprejema odločitve na podlagi resolucij. Sprejema lahko dve vrsti resolucij, končne in začasne resolucije. Končno resolucijo sprejme odbor, ko je ugotovil, da je država sprejela vse potrebne ukrepe za izvršitev sodbe oziroma da je bila prijateljska obravnava izvršena.⁴² Začasne resolucije pa odbor sprejme v postopku nadzorovanja izvrševanja, pri čemer opozori državo na pomanjkljivo izvrševanje sodbe in ji predlaga ukrepe za izvrševanje

35 Prav tam, člen 7 (2).

36 Prav tam, člen 11 (1).

37 Prav tam, člen 10 (4).

38 Prav tam.

39 Prav tam, člen 9 (1).

40 Prav tam, člen 9 (2).

41 Prav tam, člen 9 (3).

42 Prav tam, člen 17.

sodbe.⁴³ Začasne resolucije sodijo med oblike pritiska, kadar država ni izvršila sodbe zaradi njene zapletenosti in tudi zaradi nepripravljenosti države, da jo izvrši. Odbor vsako zadevo preuči na podlagi treh korakov in preveri: če je bilo pravično zadoščenje na podlagi 41člena plačano, če je država sprejela individualne ukrepe in če je država sprejela splošne ukrepe.

Odbor ministrov si v zadnjih letih prizadeva izboljšati delovnih metod, zato je pred dvema letoma uvedel prakso 'uvodnega postopka'. Ko sodba postane dokončna, strokovna služba pošlje dopis državi, pri čemer jo prosi, da preliminarno sporoči kakšne ukrepe bo sprejela, da bo izvršila sodbo, oziroma ji celo predlaga kakšne ukrepe naj sprejme.⁴⁴ Država nato v roku šestih mesecev Odboru pošlje načrt dela (action plan), v katerem pojasni ukrepe, ki jih namerava sprejeti, da bo uresničila sodbo. Načrt dela lahko opredelimo kot 'enostransko izjavo države o njeni obveznosti, da odpravi kršitve, ki jih ESČP ugotovilo v sodbi.'⁴⁵ Država lahko takšen načrt kasneje prilagodi oziroma spremeni.⁴⁶

Odbor ministrov pa je v septembru 2010 prenovil metode dela in sprejel t.i. dvotirni postopek (twin-track).⁴⁷ Pristop razlikuje med standardnim in okrepljenim nadzornim postopkom ((i.e. "enhanced" supervision in "simplified" supervision).⁴⁸ Dvotirni postopek zahteva, da je potrebno vse zadeve preučiti po standardnem postopku, razen če zadeva zaradi svoje specifičnosti zahteva temeljitejšo obravnavo. Vrste zadev, ki jih je potrebno temeljiteje obravnavati, so naslednje: odločbe, ki potrebujejo nujne posamezne ukrepe; pilotne sodbe; sodbe, ki opozarjajo na strukturne oziroma na zapletene primere, ter meddržavni primeri.⁴⁹ Poleg tega lahko vsaka država zahteva temeljitejšo obravnavno, pri čemer se zahteva lahko vložijo v katerikoli fazi nadzornega postopka.⁵⁰ Dvotirni postopek pomeni, da se dokončna

43 Prav tam, člen 16.

44 Harris, O'Boyle, Bates, Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2009, str. 873.

45 Committee of Ministers Information Document, 'Working methods for supervision of the execution of the European Court of Human Rights' judgments, CM/Inf/DH(2006)9, 2006.

46 Prav tam.

47 Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system - Document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (DG-HL), CM/Inf/DH(2010)37E, 2010.

48 Prav tam, 6. odstavek.

49 Prav tam, 8. odstavek.

50 Prav tam, 9. odstavek.

pravnomočna sodba ali odločitev takoj posreduje Odboru ministrov, ki jih na podlagi zgornjih meril uvrsti v ustrežni postopek.⁵¹ Spodnja tabela prikazuje standardni dopis Odbora ministrov glede uvrstitve v ustrezen nadzorni postopek.

Tabela št. 2: Standardno besedilo Odbora ministrov.⁵²

Sample decision (new case in standard procedure):

The Deputies,

1. noted that the cases below have become final since their last DH meeting in [June 2010];
2. decided to examine these cases under the standard procedure.

[list of all new cases per country]

Sample decision (new case in enhanced procedure):

The Deputies,

1. noted that the cases below have become final since their last DH meeting in [June 2010];
2. decided to examine these cases under the enhanced procedure.

[list of all new cases per criteria/per country]

Odbor ministrov pa lahko odloči, da zadeve preidejo iz standardnega v okrepljeni nadzorni postopek, če država še ni sprejela delovnega načrta.⁵³ Iz temeljitega v standardni postopek pa je mogoče preiti, če ovire pri uresničevanju ni več, če so bili sprejeti potrebni nujni posamezni ukrepi in če je Odbor ministrov zadovoljen s predstavljenim delovnim načrtom in njegovim izvajanjem.⁵⁴ Če država v treh mesecih po opozorilu še vedno ne predloži delovnega načrta, se nadzorni postopek iz standardnega preoblikuje v temeljiti oziroma okrepljeni postopek.⁵⁵ Če se mnenja strokovne službe in države razlikujejo glede

51 Prav tam, 10. odstavek.

52 Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system - Document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (DG-HL), CM/Inf/DH(2010)37E, 2010, str. 3, 10. odstavek.

53 Prav tam, 26. odstavek.

54 Prav tam, 25. odstavek.

55 Prav tam, 27. odstavek.

potrebnosti in nujnosti določenih ukrepov, se lahko zadeva prav tako prenese v temeljiti postopek, tako da lahko Odbor čim prej poda svoje stališče glede postopka uresničevanja.⁵⁶ Slednji sistem ne pomeni, da bo vsaka zadeva deležna sistematične obravnave na Odboru ministrov, ampak da so države deležne pomoči pri pisanju in izvajanju delovnih načrtov, organizaciji dvostranskih oziroma večstranskih programov sodelovanja (npr. seminarji, okrogle mize) ter v primeru zapletenih vsebinskih vprašanjih. Dvotirni sistem se še ni dobro uveljavil, vendar tudi ni bilo mogoče pričakovati, da se bo uveljavil kar čez noč. Verjetno bo potrebno nekaj let preden bo sistem postal utečen. Vsekakor pa se zdi, da je bil sistem nujen zaradi vse večjega pripada zadev pred Odborom ministrov. Dvotirni sistem je obdržal t. i. načrt dela (action plan), ki ga morajo države predložiti v šestih mesecih. Nov način dela pa je v postopek vključil tudi poročila o opravljenem delu (action report), ki ga država predloži, če je že sprejela vse ukrepe za uresničevanje sodbe.⁵⁷ Strokovna služba poda dokončno oceno oziroma analizo teh ukrepov najpozneje v šestih mesecih po predložitvi dokončnega poročila.⁵⁸ Če se država in strokovna služba dogovorita o sprejetih ukrepih, bo strokovna služba Odboru ministrov predlagala, da sprejeme končno resolucijo in s tem zapre obravnavo primera in ga zapre.⁵⁹ Ker Odbor ministrov ni strokovno, temveč politično telo, lahko uporabi svojo avtoritete politične institucije pri prepričevanju držav, da reformirajo domače pravne rede tako, da bodo učinkovito preprečevali morebitne nadaljnje kršitve človekovih pravic.

Tabela št. 3 : Potek dela v Odboru ministrov⁶⁰

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Sodba postane dokončna (01/01/2011)2. Načrt dela prejet (najkasneje 01/07/2011)3. OM se seznanijo z načrtom dela in ga objavi na spletni strani4. Ko se načrt dela uresniči oziroma spremeni, se obvesti OM o napredku in spremembah preko spletne strani5. Vsi ukrepi sprejeti : načrt dela se preoblikuje v končno poročilo |
|--|

⁵⁶ Prav tam, 29. odstavek.

⁵⁷ Committee of Ministers Information Document, 'Working methods for supervision of the execution of the European Court of Human Rights' judgments , CM/Inf/DH(2006)9, 2006.

⁵⁸ Prav tam, 15. odstavek.

⁵⁹ Prav tam, 15. odstavek.

⁶⁰ Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system - Document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (DG-HL), CM/Inf/DH(2010)37E, 2010, str. 5.

6. Predlog za zaprtje zadeva na prvi seji OM oziroma najkasneje v šestih mesecih

Pri izvrševanju sodb ESČP ni odveč poudariti, da imajo države t. i. obveznost rezultata, da izvršijo sodbo ESČP v svojem pravnem redu, pri čemer imajo proste roke, da izberejo posamezne oziroma splošne ukrepe, da sodbo izvršijo. S tem Odbor ministrov sledi sodni praksi ESČP, ki poudarja, da imajo države prosto polje presoje (margin of appreciation) pri preslikavanju sodbe ESČP v domači pravni red in iskanju primernih in ustreznih ukrepov za njeno uresničitev. Prosto polje presoje glede ukrepov seveda ne velja za plačilo pravičnega zadoščenja, ki ga morajo države brezpogojno poravnati.⁶¹ Nadzor odbora ministrov nad izvrševanjem sodb ESČP omogoča kolektivno varstvo uresničevanja EKČP ter zagotavlja enako varstvo pravic v sodnih postopkih. Vendar je res, da člani Odbora niso strokovnjaki, temveč diplomatski predstavniki držav članic Sveta Evrope. Kljub zelo natančno strukturiranem postopku izvrševanje se še vedno pojavlja senca dvoma o učinkovitosti obstoječega sistema, ker Odbor ministrov nima 'ostrega meča' da bi kaznoval tiste države, ki ignorirajo sodbe ESČP oziroma jih ne morejo uresničiti zaradi pomanjkljivosti domačega pravnega reda. Vendar Odbor ministrov v takšnih situacijah prihaja do meja prava, ker prihaja v navzkrižje z vsakodnevno *realpolitik*. Izločitev države iz Sveta Evrope je najhujša kazen za nespoštovanje EKČP in ne-uresničevanje sodb, vendar se zdi primernejše, da si organizacija Sveta Evrope prizadeva sistematične kršitelje obdržati v članstvu, saj le tako lahko pozitivno vpliva na države kršiteljice, da spremenijo vzorce uresničevanja človekovih pravic.

IV. Načini izvrševanja sodb ESČP

Pri izvrševanju sodb ESČP ločujemo med pravičnim zadoščenjem, posameznim in splošnim izvrševanjem. Primarna obveznost države je, da zagotovi prenehanje kršitve ELČP. Vendar sodbe ESČP pogosto nalagajo državam samo mednarodnopravno obveznost, ter ne tudi ustavnopravne. V slovenskem pravnem redu denimo Zakon o sodiščih v 113. členu določa, da 'odločbo Evropskega sodišča za človekove pravice izvrši pristojno sodišče Republike

⁶¹ Prav tam, 15. odstavek.

Slovenije neposredno samo, če tako določa ratificirana mednarodna pogodba ali če tako določa zakon, ki ureja sodni postopek.⁶² V naslednjih oddelkih obravnavamo pravično zadoščenje, individualno in splošno izvrševanje sodb ESČP.

1. Pravično zadoščenje

Pravično zadoščenje je prvi izmed treh načinov izvrševanja sodbe ESČP. Odbor ministrov najprej preveri, če je država pritožniku poravnala znesek pravičnega zadoščenja, ki ga je v sodbi določilo ESČP. Pri pravičnem zadoščenju države ne uživajo proste presoje, temveč morajo znesek, ki ga je ESČP določilo za pravično zadoščenje nemudoma in brezpogojno poravnati. 41. člen EKČP določa, da 'če Sodišče ugotovi, da je prišlo do kršitve Konvencije ali njenih protokolov, in če notranje pravo visoke pogodbenice dovoljuje le delno zadoščenje, Sodišče oškodovani stranki, če je potrebno nakloni pravično zadoščenje.' Iz slednje določbe jasno izhaja obveznost države, da poravna znesek pravičnega zadoščenja in pripadajoče zamudne obresti.⁶³ Obveznost poravnati znesek pravičnega zadoščenja je brezpogojna, pri čemer se države ne morejo sklicevati na specifikke njihov domačih pravnih redov.⁶⁴ Države ne morejo same spreminjati zneska pravičnega zadoščenja, pritožnika, roka in kraja plačila in višino zamudnih obresti.⁶⁵ Zamudne obresti služijo zagotavljanju enake vrednosti pravičnega zadoščenja.⁶⁶ Državam je dovoljeno, da izberejo način plačila, in morajo zagotoviti, da lahko pritožnik čim prej razpolaga z zneskom pravičnega zadoščenja.⁶⁷ Pravično zadoščenje se vedno mora plačati v enkratnem znesku, saj obročno plačevanje ni dovoljeno.⁶⁸ Seveda se v nekaterih pojavljajo problemi tudi pri izvrševanju pravičnega zadoščenja, še posebej v zadevah, kjer država ne izvršuje nadzora na celotnim ozemljem.⁶⁹

⁶² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih (ZS-J) (Uradni list RS, št. 33-1589/2011).

⁶³ Monitoring of the payment of sums awarded by way of just satisfaction: an overview of the Committee of Ministers' present practice, CM/Inf/DH(2008)7, 2009, 3. odstavek.

⁶⁴ Prav tam, 4. odstavek.

⁶⁵ Prav tam, 5. odstavek.

⁶⁶ Prav tam, 6. odstavek.

⁶⁷ Prav tam, 7. odstavek.

⁶⁸ *Greek Refineries in Stratis Andreadis v Grčija*, A 301-B (1993); 19 EHRR 293.

⁶⁹ *Xenides-Arestis v Turčija*, št. 46347/99, 22.12.2005; *Loizidou v Turčija*, 1996-VI, 22 EHRR 513.

2. Posamični ukrepi

Individualno oziroma posamično izvrševanje je drugi korak pri nadzoru izvrševanja sodb ESČP. Individualno izvrševanje se nanaša uresničevanje zahtev ESČP v konkretnih primerih. Individualno izvrševanje ima učinek samo *inter partes* v razmerju do pritožnika. Med oblike individualnega izvrševanja uvrščamo: vzpostavitev prejšnjega stanja oziroma *restitutio in integrum* (denimo vrnitev nezakonito odvzete lastnine ter odpust iz psihiatrične bolnišnice), plačilo denarne odškodnine za premoženjsko oziroma nepremoženjsko škodo, ponovno odločanje v civilnih ali kazenskih zadevah, obnovo že končanih kazenskih postopkov.⁷⁰ Kljub temu, da se posamični ukrepi razlikujejo od primera do primera, pa se določene težave pojavljajo pri večjem številu primerov. Med ponavljajoče težave sodijo primeri, ki se nanaša pravice enega od staršev do stikov s svojimi otroci, saj je izvrševanje takšnih sodb še posebej težko.⁷¹ Druga skupina ponavljajočih težav se nanaša na nepoštene sodne postopke ter na njihovo ponovno odprtje, pri čemer se tretja skupina težav nanaša na primere, kjer ESČP ugotovilo kršitev člena 2, ker država ni izpolnila svojih pozitivnih obveznosti, saj ni opravila učinkovite preiskave.⁷² Države si morajo primarno prizadevati, da vzpostavijo takšno stanje kot je bilo pred samo kršitvijo EKČP. Šele ko vrnitev v prejšnje stanje ni mogoča, pridejo v poštev druge oblike individualnega uresničevanja sodb ESČP kot so pravično zadoščenje in odškodnina za premoženjsko in nepremoženjsko škodo. ESČP je v zadevi *Wasilewska in Kałucka proti Poljski* odločilo, da je država kršila pravico pritožnikov do življenja.⁷³ Zato je bilo potrebno obnoviti postopek, sprožiti preiskavo in policiste obtožiti za streljanje na osumljenca.⁷⁴ V zadevi *Gençel v. Turčija* je ESČP ugotovilo kršitev pravice do poštenega sojenja, pri čemer je državi naložilo, da ponovno odprtje kazenskega postopka.⁷⁵ Pri ponovnem odprtju pravnih postopkov na podlagi sodbe ESČP se pojavlja veliko primerov,

70 Glej denimo 416. člen Zakona o kazenskem postopku, ki določa, da se 'določbe tega poglavja o obnovi kazenskega postopka (členi 406 do 415) se smiselno uporabljajo tudi, kadar je vložena zahteva za spremembo pravnomočne sodne odločbe na podlagi odločbe ustavnega sodišča, s katero je bil razveljavljen ali odpravljen predpis, na podlagi katerega je bila izdana pravnomočna obsodilna sodba, ali na podlagi odločbe Evropskega sodišča za človekove pravice, ki se nanaša na kakšen razlog za obnovo kazenskega postopka.'

71 Harris, O'Boyle, Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2009, str. 876. Glej Dorigo v. Italija, Final Resolution CM/RESDH/2007)83, 20 June 2007.

72 Prav tam, str. 877.

73 *Wasilewska in Kałucka v. Poljska*, št. 28975/04 in 33406/04, 23. februar 2010, odst. 57-58.

74 Prav tam, odstavek 62. – 63.

75 *Gençel v. Turčija*, št. 53431/99, 23. oktober 2003.

saj številne države (Slovenija, Francija, Avstrija, Nizozemska) zaradi načela *res judicata* ne dopuščajo ponovno odprtje civilnih postopkov. Kljub različnih ureditvah v domačih pravnih redih je veliki senat ESČP v zadevi *Cudak v. Litva* jasno zapisal, da 'kadar je bil posameznik žrtev kršitve zahtev iz člena 6 konvencije, je ponovno odprtje pravnih postopkov ali ponovno sojenje primeren način za odprave kršitve.'⁷⁶ Po analogiji bi se slednje načelo lahko uporabljajo tudi pri ponovnem odprtju upravnih postopkov. V zadevi *Podbielski v. Poljska* je ESČP razsodilo, da je država nepotrebno odlašala s sodnim postopkom, ter je zato pritožniku prisodilo denarno odškodnino zaradi kršitve pravice do poštenega sojenja.⁷⁷ Pri ponovnem odprtju zadev igra pomembno vlogo tudi Priporočilo R (2000) 2 Odbora ministrov državam članicam o ponovni preučitvi ali ponovnem odprtju nekaterih primerih, na nacionalni ravni na podlagi sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.⁷⁸ Ponovno odprtje zadev je na podlagi priporočila možno v dveh primerih : (1) če oškodovanec trpi zelo resne negativne posledice, ker je rezultat domačega postopka samo pravično zadoščenje, pri čemer je mogoče pomanjkljivosti odpraviti le z ponovno preučitvijo ali ponovnim odprtjem zadeve. 2) če sodba ESČP privede do zaključka, da (a) sporna domača odločitev vsebinsko nasprotuje EKČP, ali (b) kršitev je ugotovljena na podlagi postopkovnih napak ali pomanjkljivosti, ki so tako hude, da je podana senca dvoma glede strokovnosti domačega pritožbenega postopka.⁷⁹ Priporočilo poudarja potreba po domačih zakonski podlagi, ki bi omogočila ponovno preučitev ali ponovno odprtje postopka.⁸⁰ V slovenskem pravnem redu je lahko sodba ESČP podlaga za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti.⁸¹ Posredno pa bi bilo mogoče na podlagi sodbe ESČP vložiti izredno pravno sredstvo. Priporočilo odbora ministrov⁸² Sveta Evrope državam članicam sporoča, da je obnova smiselna predvsem takrat, kadar trpi oškodovanec še vedno zelo resne negativne posledice, ker je rezultat domačega postopka samo pravično zadoščenje,

⁷⁶ *Cudak v. Litva*, št. 15869/02, 23. marec 2010, 79. odstavek.

⁷⁷ *Podbielski v. Poljska*, št. 27916/95, 30. oktober 1998.

⁷⁸ Recommendation 2 of the Committee of Ministers on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, 19. 1. 2000.

⁷⁹ Prav tam, člen 2.

⁸⁰ Prav tam.

⁸¹ 4. odstavek 421. člena ZKP, ki določa, da če je z odločbo Evropskega sodišča za človekove pravice ugotovljeno, da je bila s pravnomočno sodno odločbo v škodo obdolženca kršena človekova pravica ali temeljna svoboščina, se rok za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti šteje od dneva vročitve odločbe Evropskega sodišča obdolžencu.

⁸² Priporočilo R (2000) 2 Odbora ministrov državam članicam o ponovni preučitvi ali ponovnem odprtju nekaterih primerih, na nacionalni ravni na podlagi sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (19. januarja 2000).

pri čemer je mogoče pomanjkljivosti odpraviti le z ponovno preučitvijo ali ponovnim odprtjem zadeve, ter v primerih ko sodba ESČP privede do zaključka, da je (a) sporna domača odločitev vsebinsko nasprotuje EKČP, ali (b) kršitev je ugotovljena na podlagi postopkovnih napak ali pomanjkljivosti, ki so tako hude, da je podana senca dvoma glede strokovnosti domačega pritožbenega postopka. Tretjič, ko obstaja potreba po domačih zakonski podlagi, ki bi omogočila ponovno preučitev ali ponovno odprtje postopka.

3. Splošni ukrepi

Splošno izvrševanje je najpomembnejši način izvrševanja sodb ESČP. Države morajo s splošnim izvrševanjem zagotoviti, da državi odpraviti kršitve ESČP ter prepreči podobne kršitve. S tem vsakokratna država izpolnjuje svoje mednarodnopravne obveznosti uresničevanja EKČP v domačem pravnem redu. Splošno izvrševanje ima učinek *erga omnes* v razmerju do vseh pravnih subjektov v vsakokratnem pravnem redu. ESČP od sodišča zahteva, da sprejme zakonske ali celo ustavne spremembe,⁸³ če so le povzročajo kršitve EKČP. ESČP denimo lahko zahteva tudi spremembo neke ustaljene sodne prakse.⁸⁴ Ustavne in zakonodajne spremembe morajo biti učinkovite.⁸⁵ Pogosto se poudarja tudi potreba po učinkovitem pravnem sredstvu.⁸⁶ Med splošno izvrševanje prištevamo tudi praktične spremembe, kadar ESČP od države zahteva institucionalne reforme v določenih sektorjih javne uprave, kot na primer izboljšanje bivalnih razmer v zaporih in poboljševalnih institucijah. Pri odpravi kršitev lahko od države zahteva tudi dodatno izobraževanje ter usposabljanje sodnikov in državnih uradnikov.⁸⁷ Od države pa ESČP lahko pogosto zahteva, da izboljša dostop javnosti do sodb

⁸³ Glej denimo *Sejdić in Fidic v. Bosnija in Hercegovina*, št. 27996/06 and 34836/06, 22. 12. 2009; kjer je ESČP od BiH zahtevalo ustavne spremembe, ki bi vsem manjšinam dovoljevalje sodelovanje v predsedstvu BiH, ki je trenutno še rezervirano za tri največje manjšine. Glej Priporočilo št. 5 (2004) Odbora ministrov Sveta Evrope o preverjanju skladnosti predlogov zakonov, obstoječe zakone in upravno prakso s standardi, določenimi v Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Glej tudi *Incal v Turčija*, št. 22678/93, 9. 6. 1998; *Kiss v. Madžarska*, št. 26958/05, 29. 9. 2009.

⁸⁴ Recommendation (2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law (adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003 at the 851st meeting of the Ministers' Deputies), 9. 9. 2003.

⁸⁵ *Tysiāc v Poljska*, št. 5410/03, 24. 9. 2007.

⁸⁶ *Kudła v Poljska*, št. 30210/96, 26. 10. 2000.

⁸⁷ Recommendation (2004) of the Committee of Ministers to member States on the European Convention on Human Rights in university education and professional training (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004 at its 114th Session), 12. 5. 2004.

ESČP v lokalnem jeziku.⁸⁸ Kadar pa država ne sprejme potrebnih ustavnih ali zakonskih sprememb, bi lahko pritožniki teoretično ponovno vložili pritožbo na ESČP zaradi nespoštovanja določb EKČP.⁸⁹ Pri splošnem izvrševanju so se izoblikovale nekatere najboljše prakse. V italijanskem in ukrajinskem pravnem redu tako obstaja celovit zakon, ki ureja izvrševanje sodnih odločb, pri čemer se povzetki sodnih odločb objavljajo v ukrajinskem uradnem listu. Na Poljskem se celotna medministrska ekipa ukvarja z izvrševanjem sodnih odločb, vključno s pilotnimi sodbami. Na Slovaškem spletna stran vladne agencije podaja podrobne informacije o stanju izvajanja sodnih odločb. Na Nizozemskem je potrebno pripraviti letno poročilo o izvrševanju sodnih odločb, ki se predloži parlamentu, pri čemer v francoskem pravnem redu obstaja podroben postopek o seznanjanju javnosti s sodbami. V italijanskem in francoskem pravnem redu pa se lahko zahteva odškodnina od različnih državnih odškodninskih agencij. Splošni direktorat za človekove pravice in pravne zadeve je ob petdeset letnici EKČP pripravil seznam splošnih ukrepov, ki so jih države sprejele za uresničevanje sodb ESČP.⁹⁰

Splošni direktorat za človekove pravice in pravne zadeve Sveta Evrope ima pomembno vlogo pri splošnem izvrševanju, saj pomaga in svetuje državam pri izvrševanju sodb. Harris, O'Boyle in Warbrick ocenjujejo državno izvrševanje sodb ESČP kot 'splošno dobro, čeprav se pojavlja več problemov kot, ko je bilo članstvo Sveta Evrope manjše.'⁹¹ Zagotovo je vse več ponavljajočih se kršitev, zaradi česar se porajajo dvomi v učinkovitost in skrbnost dela Odbora ministrov pri odpravljanju sistematičnih kršitev v državah, saj le-to prav njegovo naloga. Vendar ni mogoče naprtiti vso odgovornost prav Odboru, saj več kot deset držav zavrača uresničevanje sodb ESČP oziroma so jih nesposobne uresničiti. Še več problemov pri uresničevanju izhaja iz meddržavnih primerov, kot denimo *Ciper v. Turčija*, kjer sodba ESČP še vedno ni bila izvršena.⁹² Kot je razvidno iz drugega oddelka prispevka, sodi med največje težave kako države prepričati, da ažurno sprejmejo potrebne ustavne in zakonske spremembe.

88 Recommendation (2002)13, of the Committee of Ministers to member states on the publication and dissemination in the member states of the text of the European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights, 18. 12. 2002.

89 Prav tam.

90 Council of Europe, Execution of Judgments of the Council of Europe, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/MGindex_en.asp (zadnjič obiskano: 10. 8. 2011).

91 Harris, O'Boyle in Warbrick, str. 878.

92 *Ciper v. Turčija*, 35 EHRR 731 GC.

V zadevi *Marckx v. Belgija*⁹³ so, denimo, belgijske oblasti potrebovale 8 let, da so sprejele potrebne zakonske spremembe, v zadevi *Sporrong in Lönnroth v Švedska*⁹⁴ šest, let, v zadevi *Norris v. Irska*⁹⁵ štiri leta, ter v zadevi *Matthews v Združeno kraljestvo*⁹⁶ pa so britanske oblasti potrebovale 7 let, da so prebivalci Gibraltarja lahko volili predstavnike v evropski parlament.⁹⁷ Še več sodb pa države sploh ne izvršijo predvsem zaradi pomanjkanja politične volje. Splošno izvrševanje je vsekakor tudi bolj zamudno kot posamično izvrševanje, saj ustavne in zakonske spremembe zahtevajo politično usklajevanje. Kljub vsemu se zdi, da bi bilo potrebno nadzorni sistem Odbora ministrov okrepiti, tako da bi lahko države prisilili v hitrejše zakonodajne spremembe.⁹⁸ Integritete EKČP je odvisna od učinkovitosti uresničevanja sodb ESČP.⁹⁹

V. Vloga ESČP pri izvrševanju svojih sodb

Dolgo časa se je postavljalo vprašanje ali ima Odbor ministrov izključno pristojnost pri izvrševanju sodb ESČP in ali lahko ESČP samo nadzoruje izvrševanje svojih sodb v domačih pravnih redih. Ali lahko posameznik vloži pritožbo na ESČP zaradi kršitve člena 46, ker država ni odpravila kršitve, ki jih je s sodbo ugotovilo ESČP? Slednja možnost jasno še ne izhaja iz EKČP, vendar so bile določene spremembe v tej smeri vendarle opravljene. ESČP je sicer do sedaj zavračalo takšno možnost.¹⁰⁰ Protokol št. 14 je deloma spremenil 46. člen, ki v novem 3. odstavku določa, da 'če Odbor ministrov meni, da nadziranje izvršitve končne sodbe ovirajo težave pri razlagi sodbe, lahko zadevo predloži Sodišču, da se izreče o razlagi. Za odločitev o predložitvi je potrebna dvotretjinska večina glasov predstavnikov, upravičenih do sedeža v odboru.' V četrtem odstavku določa, če 'odbor ministrov meni, da visoka

93 *Marckx v. Belgija* (1979), 2 EHRR 330 PC.

94 *Sporrong in Lönnroth v Švedska* A 52 (1982); 5 EHRR 35 PC.

95 *Norris v. Irska* A 142 (1988), 13 EHRR 186 PC.

96 *Matthews v Združeno kraljestvo*, 28 EHRR 361 GC, Final Resolution ResDH(2006)57, 2. November 2006.

97 Harris, O'Boyle in Warbrick, str. 879.

98 Prav tam. Glej Recommendation (2010) 3 of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings, 24.2.2010, glej tudi Recommendation (2008) 2 of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights, 6. 2. 2008.

99 Prav tam.

100 *Olsson v. Švedska* (št. 29, A 250 (1992); 17 EHRR 134. Če gre pa za novo vprašanje, pa ESČP lahko še enkrat preuči vprašanje – *Vgt Verein Tierfabriken v. Švica* 2011- VI; 34 EHRR 159.

pogodbenica zavrača spoštovanje končne sodbe v zadevi, v kateri je stranka, lahko po tem, ko ji je bilo vročeno uradno obvestilo in z odločitvijo, sprejeto z dvotretjinsko večino glasov predstavnikov, upravičenih do sedeža v odboru, Sodišču predloži vprašanje, ali pogodbenica ni izpolnila svoje obveznosti iz prvega odstavka'. Odbor ministrov torej lahko poda ESČP vprašanje ali je država primerno in ustrezno izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz sodbe. Še več, peti odstavek člen 46 sporoča, da 'če sodišče ugotovi kršitev prvega odstavka, zadevo predloži Odboru ministrov, ki odloči o ukrepih, ki jih je treba sprejeti. Če sodišče ne ugotovi kršitve prvega odstavka, zadevo predloži Odboru ministrov, ki konča obravnavo zadeve.' Odbor ministrov je tako s protokolom št. 14 pridobil možnost, da se posvetuje s ESČP ali je država odpravila kršitve, ki izhajajo iz sodbe ESČP. S takšno spremembo člena 46 sta pridobila tako ESČP in Odbor ministrov. ESČP zato, ker je pridobilo pravno podlago in pomembno vlogo pri izvrševanju svojih sodb. Odbor ministrov je sicer izgubil izključno pristojnost pri izvrševanju, vendar lahko sedaj zaprosi za mnenje ESČP glede izvrševanja njegovih sodb, kar ima posebno težo v političnem telesu, ki je sestavljeno zgolj iz diplomatskih predstavnikov. Vprašanje pa je, če bodo nove določbe prinesle dodano vrednost pri odločanju Odbora pri ukrepih, ki jih je potrebno sprejeti. Kljub vsemu pa iz pozitivno pravnega branja besedila člena 46, ne izhaja, da se lahko pritožnik sam ponovno pritoži neposredno na ESČP, če država ne odpravi kršitev oziroma ne poravna pravičnega zadoščenja. Vseeno pa so vrata odprta, da ESČP samo določi meje in obseg svojih pristojnosti (doktrina *Kompetenz Kompetenz*). Načelo pravičnosti vsekakor zahteva, da ESČP ponovno obravnava zadevo, kjer država zavrača odpravo kršitev ESČP. Drugo vprašanje je, kako postopati v primerih, ko je država nezmožna izvršiti sodbo, ker so bile kršitve storjene na območju, kjer državne oblasti nimajo učinkovitega nadzora oziroma tam, kjer je neko območje pod nadzorom oziroma okupacijo druge države.¹⁰¹ V takih primerih pravna sredstva ne zadoščajo, ker sodi rešitev spornega vprašanja v domeno mednarodnih odnosov in politike. Skrajna sankcija v takšnem primeru je izključitev iz članstva organizacije Sveta Evrope. 8. člen Statuta Sveta Evrope določa, da 'vsaki članici Sveta Evrope, ki hudo krši določila 3. člena, sme biti odvzeta pravica, da je zastopana v Svetu Evrope, in Odbor ministrov jo pozove, da odpove svoje članstvo pod pogoji iz 7. člena. Če se članica takšnemu pozivu ne odzove, sme Odbor ministrov odločiti, da je prenehala biti članica Sveta Evrope od dneva, ki ga Odbor sam določi.'¹⁰² Verjetnost, da bo Odbor ministrov izključil državo članico zaradi ne-uresničevanj sodb ESČP je majhna, a

101 Glej, denimo, *Ilascu, Ivantoc, Lesco in drugi v Moldova in Rusija*, 2004-VII; 40 EHRR 1030 GC.

102 Zakon o ratifikaciji Statuta Sveta Evrope (Uradni list RS, št. 23/1993), člen 8.

vendar je možnost podana. Primerneje se zdi obdržati državo v članstvu Sveta Evrope in jo znotraj poskušati prepričati, da naj sprejme ustavne in zakonske spremembe, da ne bo več prihajalo do sistematičnih kršitev EKČP.

VI. **Prihodnost ESČP in izvrševanja sodb ESČP**

V zvezi z izvrševanjem sodb ESČP se torej v državah pojavljajo različni strukturni problemi. Med takšne pomanjkljivosti prištevamo strukturne težave, ki lahko sprožijo veliko število podobnih pritožb na ESČP. Italija ima težave z nerazumno dolgimi postopki, Turčija z omejevanjem svobode izražanja, nezakonitimi pridržanji, nepoštenimi kazenskimi postopki; Moldova, Rusija in Ukrajina ne izvršujejo domačih sodb in sodb ESČP, njihovi policijski organi so bili večkrat spoznani za odgovorne za mučenje, ponižujoče in nečloveško ravnanje, podobne težave so pridržanje, sodni postopki so dolgotrajni; Poljska ima težave zaradi nerazumnih dolgih sodnih postopkov in odrejanja nezakonitih priporov; Romunija trpi zaradi zapletov pri denacionalizaciji družbenega premoženja, ne-izvrševanju domačih sodb ter dolgotrajnih postopkov; Grčija zaradi dolgotrajnih postopkov in čezmerne uporabe sile ter mučenja državnih organov in s tem povezanih neučinkovitih preiskav. Še bolj pomembno je, da država potem, ko se postopek pred ESČP zaključi, sodbo izvrši v domačem pravnem redu. Brez izvrševanja sodb v domačih pravnih redih, samo varstvo pred ESČP ne bi imelo smisla. Če države ne izvršujejo sodb ESČP je v nevarnosti celotni sistem varstva EKČP in Sveta Evrope. Odbor ministrov žal lahko poda le priporočila, kako naj država individualno in posamično izboljša domači pravni red, da bo lahko uresničevala sodbe strasbourškega sodišča. ESČP nadzoruje spoštovanje Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v sedeminštiridesetih državah Sveta Evrope, ki jih Konvencija pravno zavezuje, v katerih živi približno 800 milijonov ljudi. V letu 2008 je ESČP prejelo 50.000 zahtev za obravnavo, pri čemer znaša trenutni sodni zaostanek okrog 115.000 nerešenih zadev. Takšno trenutno stanje se zdi nevzdržno in zahteva takojšnje ukrepanje za učinkovitejše varstvo človekovih pravic in delovanje Evropske konvencije kot celote. Približno 90 odstotkov novih zahtev za obravnavo pred ESČP je nedopustnih, medtem ko je polovica dopustnih pritožb ponavljajočih se zadev, i.e. zadev, ko je ESČP že odločilo v primerljivih zadevah. Prav zato se pojavljajo težave in zamude tudi pri delu Odbora ministrov Sveta Evrope, ki skrbi za izvrševanje sodb ESČP. Potrebno je poudariti, da je ESČP od leta 1959 v več kot 81% sodb ugotovilo vsaj eno kršitev Evropske konvencije. "Strokovno mnenje o vprašanjih, ki jih je potrebno upoštevati na medvladni konferenci o prihodnosti Evropskega

sodišča za človekove pravice" usmerjevalnega odbora za človekove pravice verjetno najbolj dosledno odraža trenutno razmišljanje držav članic Sveta Evrope o predlaganih spremembah postopka pred ESČP.¹⁰³ Mnenje sicer ne posega neposredno v individualno pravico do pritožbe, čeprav dopušča možnost, da bo ESČP lahko nekega dne samo izbiralo med pritožbami, ki jih bo hotelo vsebinsko obravnavati. Eden od predlogov za zmanjšanje števila zahtev za obravnavo je uvajanje sodnih taks oziroma pristojbin. Strokovno mnenje omenja tudi več možnosti o tem, da bi bilo presojanje (ne)dopustnosti zahtev za obravnavo bolj učinkovito: uvedba novega ločenega organa znotraj ESČP, ki bi presojalo samo o (ne)dopustnosti zahtev za obravnavo, imenovanje dodatnih sodnikov v obstoječe sodne senate, ter prenos nekaterih pristojnosti na uslužbence sodnega registra.¹⁰⁴ Mnenje usmerjevalnega odbora za človekove pravice predlaga, da bi lahko ESČP izboljšalo jasnost in doslednost svoje prakse z naslednjimi ukrepi: enotno in striktno uporabo meril o dopustnosti in pristojnosti ESČP; dosledno uporabo in razlago vsebinskih določb Evropske konvencije; zadostno pravno utemeljevanje in jasnost sodb, da bi omogočili reševanje osnovnih sistemskih težav; ter pravično zadoščenje. Pri tem bi bilo potrebno oceniti v kolikšni meri višina pravičnega zadoščenja deluje kot spodbuda za vlagatelje zahtev za obravnavo. Med ključna vprašanja sodi tudi vprašanje, ali je sedanji sistem za nadzorovanje izvršitev sodnih odločb pod Odborom ministrov, najboljši možen, čeprav je trenutno še nejasno, kako izboljšati izvrševanje sodb ESČP v državah članicah. Zdi se, da je potrebno okrepiti vlogo Odbora ministrov pri nadzoru izvajanja sodb ESČP in razširiti njegove pristojnosti.

VII. Zaključek in predlogi za izboljšanje izvrševanja sodb ESČP

Šibko uresničevanje sodb ESČP ne pripomore k učinkovitemu uresničevanju načel pravne države in vladavine prava v državah, ki bi potrebovale nekakšno zunanjo pomoč oziroma usmerjanje. Ni dovolj le, da država izvrši posamično sodbo ESČP ter pritožnikom zagotovi pravično zadoščenje. Države si morajo prizadevati, da izvršijo splošne ukrepe in posamezno področje sistematično uredijo v korist vseh državljanov. Ko bodo posamezna področja v državah vsaj delno uredili, se bo posredno zmanjšalo tudi število podobnih pritožb na ESČP, kar bo olajšalo tudi delovanje ESČP, ki se bo lahko osredotočilo na druge aktualne zadeve.

¹⁰³ Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, Committee on Legal Affairs and Human Rights, The future of the Strasbourg Court and enforcement of ECHR standards: reflections on the Interlaken process, Conclusions of the Chairperson, Mrs Herta Däubler-Gmelin, of the hearing held in Paris on 16 December 2009, 10.-18. odstavek.

¹⁰⁴ Prav tam.

Komentatorji so običajno kritični, ko presojuje vlogo Odbora ministrov pri presojanju njegove vloge pri izvrševanju sodb ESČP. Pri tem je potrebno opozoriti na strokovno omejenost Odbora ministrov, ki je v prvi vrsti politično telo sestavljeno iz diplomatskih predstavnikov. Več pozornosti je potrebno posvetiti t.i. imenovanim pilotnim sodbam, saj le-te kažejo na strukturne probleme v določenih domačih pravnih redih. Domače institucije za varstvo človekovih pravic bi lahko odigrale pomembno vlogo pri uresničevanju sodb ESČP, zlasti pri zakonodajnih in ustavnih spremembah. Kljub vsemu lahko ocenimo delo Odbora ministrov in strokovnih služb kot uspešno, saj sta pripomogla k odpravi sistematičnih problemov v večini držav članic. Vpliv Odbora je najbolj omejen v državah, ki zavračajo izvrševanje sodb ESČP. Iz uvodnega dela prispevka izhaja, da takšnih držav ni malo. Odbor ministrov tako najbolj občutljive zadeve presoja kot politična vprašanja, saj je najhujša sankcija v primeru neizvrševanja, izključitev države kršiteljice iz Sveta Evrope. Evropski sistem za varstvo človekovih pravic je res najuspešnejši svetovni sistem za varstvo človekovih pravic. Prihodnje desetletje bo pokazalo ali se bo sistem EKČP učinkovito odzval na naraščajoče število pritožb in ne-uresničevanje sodb s strani posameznih držav. Ne nazadnje, ne pretiravimo, če zapišemo, da gre za preživetje evropskega sistema varstva človekovih pravic kot ga poznamo danes. Države si morajo prizadevati, da posamezno področje sistematično uredijo v korist vseh državljanov. Nekateri celo predlagajo uvedbo učinkovitega in rednega parlamentarnega nadzora izvrševanja sodb ESČP.⁰ Tudi parlamentarne skupščine Sveta Evrope bi lahko vsaj delno pomagali pri izvrševanju sodb ESČP, zlasti v tistih državah, ki sistematično zavračajo njihovo izvrševanje. Države same bi morale ustanoviti posebno telo, ki bi skrbelo za polno domače izvrševanje sodb ESČP. Verjetno bi bilo še najlažje okrepiti in razširiti pristojnosti Odbora ministrov Sveta Evrope, tako da bi se iz političnega telesa prelevil v strokovno-pravno politično telo. Morebitna reforma Odbora ministrov ne sme poseči v temeljne pravice posameznikov do obravnave zadeve, kot tudi ne v pravico držav, da podajo svoje mnenje. Odbor mora delovati učinkovito, pošteno, dosledno in pregledno presojati uspešnost posamičnih in splošnih ukrepov pri izvrševanju, ki bi jih moralo presojati na podlagi že obstoječih kriterijev. Odbor ministrov bi moral svoje končne in začasne resolucije podajati v razumnem roku, zlasti v primerih, ko je čas bistvenega pomena, ali v primerljivih primerih, ko je sistemske napake v domačih pravnih redih jasne. Odboru in njegovi strokovni službi je zato potrebno omogočiti ustrezne finančne in človeške vire, da bi lahko učinkovito opravljal svojo

⁰ Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Progress report, Rapporteur: Mr Christos Pourgourides, Cyprus, EPP/CD, AS/Jur (2009) 36, 31 August 2009, 26.-47. odstavek.

nalogo. Poglavitno pa je, da se rešitve za trenutne težave poiščejo s preglednim sistemom obveščanja javnosti. Pred vsemi odgovornimi je trnova pot, saj nihče točno ne ve, kakšna naj bi bila idealna pot za reformiranje ESČP Odbora ministrov. Verodostojnost EKČP in sodb ESČP sloni na državah članicah, ki morajo Evropsko konvencijo in sodbe ESČP uveljavljati v praksi. Slednje pa je mogoče doseči le s sistematičnim pristopom v domačih pravnih redih, ki stremi k preprečevanju kršitev EKČP in doslednem izvajanju njenih standardov.

