

REKOMANDIMI REC(2004)6

I KOMITETIT TË MINISTRAVE PËR SHTETET ANËTARE MBI PËRMIRËSIMIN E MJETEVE TË BRENDSHME TË ANKIMIT

(Miratuar më 12 maj 2004, gjatë sesionit të 114 të Komitetit të Ministrave (12-13 maj 2004)

Komiteti i Ministrave, në përputhje me nenin 15.b të Statutit të Këshillit të Europës,

Duke pasur parasysh se qëllimi i Këshillit të Europës është arritja e një uniteti më të ngushtë ndërmjet anëtarëve të tij, dhe se një nga mjetet më të rëndësishme për arritjen e këtij qëllimi është mbrojtja dhe zhvillimi i mëtejshëm i të drejtave të njeriut dhe lirive themelore;

Duke përsëritur bindjen e tij se Konventa për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore (këtej e më tutje referuar si "Konventa") duhet të mbetet pikë referimi esenciale për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore në Europë, dhe duke kujtuar angazhimin e tij për të marrë masat që synojnë të garantojë efektshmërinë afatgjatë të sistemit kontrollues, të krijuar nga Konventa;

Duke sjellë në mëndje se në zbatim të nenit 1, karakteri ndihmës i mekanizmit të mbikëqyrjes, të themeluar nga Konventa, nënkupton që të drejtat dhe liritë e garantuara nga Konventa mbrohen në radhë të parë në nivel kombëtar dhe zbatohen nga autoritetet kombëtare;

Duke mirëpritur, në këtë kuadër se Konventa është bërë tashmë një pjesë përbërëse e legjisllacionit të brendshëm të të gjitha shteteve palë;

Duke theksuar se, sikurse kërkohet nga neni 13 i Konventës, shtetet anëtare marrin përsipër të sigurojnë se çdo individ që ka një ankesë të arsyetuar lidhur me shkeljen e të drejtave dhe lirive të tij, të përcaktuar në Konventë, ka të drejtën e ankimit efektiv përpara një autoriteti kombëtar;

Duke kujtuar se në dritën e jurisprudencës së Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut (këtej e më tutje referuar si "Gjykata"), shtetet përveç detyrimit për garantimin e ekzistencës së mjeteve të tilla ankimore efektive, kanë edhe detyrimin e përgjithshëm për të zgjidhur problemet që rezultojnë nga shkeljet e konstatuara;

Duke theksuar se janë shtetet anëtare ato që duhet të garantojnë se mjetet ankimore të brendshme janë efektive, si nga këndvështrimi ligjor ashtu edhe nga këndvështrimi praktik, dhe se këto mjete mund të çojnë në marrjen e një vendimi mbi themelin e një ankimi dhe shpërblimin e dëmit në mënyrë të mjaftueshme për çdo shkelje të konstatuar;

Duke pasur në vëmendje faktin se natyra dhe numri i kërkesave të depozituara në Gjykatë dhe gjykimet e dhëna prej saj, tregon se, tashmë më shumë se kurrë, është e nevojshme që shtetet anëtare të përcaktojnë efektivisht dhe rregullisht se mjete të tilla ankimore ekzistojnë në të gjitha rrethanat, veçanërisht në rastet e zgjatjes së paarsyetuar të procedurave gjyqësore;

Duke pasur parasysh se disponimi i mjeteve ankimore efektive të brendshme për të gjitha pretendimet e argumentuara të shkeljeve të Konventës do të sjellë si rezultat një reduktim të punës së Gjykatës në njërin anë dhe zvogëlimin e numrit të aplikimeve që paraqiten pranë saj, në anën tjetër, për faktin se trajtimi i detajuar i çështjeve në nivel kombëtar do të mundësojë lehtësimin e shqyrtimit të tyre të mëvonshëm nga Gjykata;

Duke theksuar se përmirësimi i mjeteve ankimore në nivel kombëtar, veçanërisht lidhur me rastet e përsëritura, do të kontribuojë gjithashtu në pakësimin e punës së Gjykatës;

Rekomandon që shtetet anëtare, duke pasur parasysh shembujt e praktikës së mirë, të parashtruara në shtojcë:

I. Të garantojnë, nëpërmjet rishikimit të vazhdueshëm, nën dritën e jurisprudencës së Gjykatës, se mjetet e brendshme ankimore ekzistojnë për çdo person që pretendon një ankesë të argumentuar lidhur me një shkelje të Konventës, dhe se këto mjete ankimi janë efektive, në kuptimin që ato mund të çojnë në marrjen e një vendimi lidhur me themelin e ankimit dhe dëmshpërblimin e mjaftueshëm për çdo shkelje të konstatuar;

II. Të rishikojnë, në vijim të gjykrimeve të Gjykatës, të cilat vënë në pah mungesat strukturore ose të përgjithshme në legjisllacionin ose praktikën kombëtare, efektivitetin e mjeteve ekzistuese ankimore të brendshme dhe, ku është e nevojshme, të krijojnë mjete efektive ankimi, me qëllim që të shmangin paraqitjen e rasteve të përsëritura përpara Gjykatës;

III. Në lidhje me pikat e sipërpërmendura I dhe II, t'i kushtojnë vëmendje të veçantë

ekzistencës së mjeteve të ankimit efektiv, në rastet e një ankese të argumentuar lidhur me zgjatjen e tepruar të procedurave gjyqësore.

Udhëzon Sekretarin e Përgjithshëm të Këshillit të Europës të garantojë vënien në dispozicion të burimeve të nevojshme, për ato shtete anëtare që kërkojnë ndihmë në procesin e zbatimit të këtij rekomandimi.

SHTOJCË E REKOMANDIMIT REC(2004)6

Hyrje

1. Konferenca Ministeriale, mbajtur në Romë më 3 dhe 4 nëntor 2000 për të festuar 50 vjetorin e Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut (këtej e më tutje referuar si "Konventa") theksoi se shtetet palë janë kryesisht përgjegjëse për të siguruar se të drejtat dhe liritë e përcaktuara në Konventë janë zbatuar dhe ato duhet të parashikojnë instrumentet ligjore të nevojshme për të parandaluar shkeljet, dhe, ku është e nevojshme, t'i rivendosin këto të drejta. Në mënyrë të veçantë, kjo bën të nevojshme krijimin e mjeteve efektive ankimore të brendshme për të gjitha shkeljet e Konventës, në përputhje me nenin 13 të saj. Jurisprudenca e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut (këtej e më tutje referuar si "Gjykata"), ka qartësuar qëllimin e këtij detyrimi, që u atribuohet shteteve palë të Konventës, duke sugjeruar në veçanti se:

- Neni 13 garanton parashikimin në legjislacionin e brendshëm të një mjeti ankimi, që siguron të drejtat dhe liritë e përcaktuara nga Konventa;

- Ky nen nënkupton të drejtën e kërimit të një mjeti ankimi për të trajtuar në përmbajtje çdo "ankim të argumentuar" sipas Konventës dhe të ofrojë dëmshpërblim të përshtatshëm. Megjithatë, mjeti ankimor i kërkuar duhet të jetë "efektiv" si në këndvështrimin ligjor ashtu edhe në atë praktik;

- Kjo kërkon posaçërisht që ai të mundësojë parandalimin e zbatimit të masave që bien në kundërshtim me Konventën dhe efektet e të cilave janë potencialisht të pakthyeshme;

- "Autoriteti" i referuar në nenin 13 jo domosdoshmërisht duhet të jetë një autoritet gjyqësor, por, nëse nuk është i tillë, kompetencat dhe garancitë që ai ofron janë relevante për të përcaktuar nëse mjeti ankimor që ai parashikon është në të vërtetë efektiv;

- "Efektiviteti" i një "mjeti ankimi" brenda kuptimit të nenit 13 nuk varet në sigurinë e një rezultati të favorshëm për aplikantin; por ai nënkupton një kriter minimal të shpejtësisë.

2. Në të kaluarën e afërt, rëndësia e të paturit të këtyre mjeteve ankimore lidhur me procedimet të gjata të pajustificura ka qenë theksuar veçanërisht, pasi ky problem është në fillësën e një numri të madh të kërkesave përpara Gjykatës, ndonëse nuk është i vetmi problem.

3. Gjykata po përballlet me një numër gjithmonë në rritje të kërkesave. Kjo situatë rrezikon efektshmërinë afatgjatë të sistemit dhe për rrjedhojë, kërkon një reagim të fuqishëm nga palët kontraktuese. Është pikërisht në këtë kontekst, që disponueshmëria e mjeteve efektive ankimore të brendshme bëhet veçanërisht e rëndësishme. Përmirësimi i mjeteve ankimore ekzistuese të brendshme ka shumë mundësi që të ketë efekte sasiore dhe cilësore në punën e Gjykatës;

- në njërën anë, volumi i kërkesave që janë për t'u shqyrtuar do të zvogëlohet: më pak kërkesa do të ndjeheshin të detyruar të sjellin çështje përpara Gjykatës, nëse shqyrtimi i ankimeve të tyre nga autoritetet e brendshme do të ishte mjaftueshmërisht i plotë;

- në anën tjetër, shqyrtimi i kërkesave nga Gjykata do të lehtësohet nëse një shqyrtim lidhur me themelin e çështjes është kryer më parë nga një autoritet i brendshëm, në sajë të përmirësimit të mjeteve ankimore të brendshme.

4. Për pasojë, ky rekomandim inkurajon shtetet anëtare të shqyrtojnë sistemet e tyre respektive ligjore në dritën e jurisprudencës së Gjykatës dhe, nëse është e nevojshme, të marrin masat e domosdoshme dhe të përshtatshme që të garantojnë, nëpërmjet legjislacionit ose praktikës gjyqësore, mjete efektive ankimore sikurse përcaktohen nga neni 13. Shqyrtimi mund të kryhet rregullisht ose në vijim të një gjykimi të Gjykatës.

5. Qeveritë e shteteve anëtare mundet, si fillim, të kërkojnë kryerjen e një studimi nga ekspertët mbi efektshmërinë e mjeteve ankimore ekzistuese të brendshme në fusha specifike, me synimin e propozimit të përmirësimeve. Institucionet kombëtare për nxitjen dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, ashtu sikurse edhe organizatat joqeveritare, mundet gjithashtu të marrin pjesë aktivisht në këtë proces. Disponueshmëria dhe efektiviteti i mjeteve ankimore të brendshme duhet të mbahet nën mbikëqyrje të vazhdueshme, dhe në veçanti duhet të ekzaminohet sa herë

që hartohen akte ligjore me efekt mbi të drejtat dhe liritë e Konventës. Sigurisht që ka një lidhje të qartë ndërmjet këtij rekomandimi dhe rekomandimit mbi verifikimin e pajtueshmërisë së projektligjeve, ligjeve ekzistuese dhe praktikës administrative me standardet e parashtuara në Konventë.

6. Mbështetur në parashtimin e mësipërm, elementet që vijnë më poshtë duhet të merren parasysh.

Konventa si një pjesë përbërëse e kuadrit ligjor të brendshëm

7. Kriteri themelor për ekzistencën e një ankimi efektiv është që të drejtat e përcaktuara në Konventë duhet të jenë të garantuara brenda sistemit ligjor kombëtar. Në këtë kontekst, mirëpritet fakti se Konventa tashmë është bërë pjesë përbërëse e kuadrit ligjor të brendshëm të të gjitha shteteve palë. Ky evoluim ka sjellë përmirësime në drejtim të vlefshmërisë së mjeteve ankimore efektive. Për më tepër, ky zhvillim i ri është mbështetur edhe nga fakti se gjykatat dhe autoritetet ekzekutive gjithnjë e më shumë respektojnë jurisprudencën e gjykatës në procesin e zbatimit të legjislacionit të brendshëm dhe janë të vetëdijshme që kanë detyrimin për të vepruar në përputhje me vendimet e gjykatës në çështjet që lidhen drejtpërsëdrejti me shtetet e tyre (neni 46 i Konventës). Kjo prirje është forcuar më shumë nga përmirësimi, në përputhje me Rekomandimin Rec(2000)2, i mundësive që kanë autoritetet e brendshme kompetente për të rishqyrtuar ose rihapur disa procedime, të cilat kanë qenë shkak kryesor i shkeljeve të konstatuara nga Gjykata.

8. Përmirësimi i mjeteve ankimore të brendshme kërkon gjithashtu ndërmarrjen e veprimeve shtesë, me qëllim që kur zbatohet legjislacioni kombëtar, autoritetet kombëtare mund të marrin në konsideratë kërkesat e Konventës dhe veçanërisht ato kërkesa që rezultojnë nga vendimet e Gjykatës ndaj shtetit të tyre. Ky proces nënkupton posaçërisht përmirësimin e publikimit dhe shpërndarjes së jurisprudencës (praktika gjyqësore) të Gjykatës (kur është e nevojshme nëpërmjet përkthimit të tyre në gjuhën(ët) e shtetit përkatës) dhe trajnimin e gjyqtarëve dhe zyrtarëve të tjerë shtetërorë në lidhje me këto kërkesa. Kështu që, ky rekomandim është i lidhur ngushtësisht me dy rekomandimet e tjera në këtë drejtim, të miratuara nga Komiteti i Ministrave.

Mjete ankimi të veçanta dhe mjete ankimi të përgjithshme

9. Shumica e mjeteve ankimore të brendshme në lidhje me shkeljet e Konventës, kanë qenë krijuar me një qëllim të caktuar zbatimi. Nëse interpretohet dhe zbatohet në mënyrë të drejtë, përvoja ka treguar se sistemet e tilla të “mjeteve ankimore të veçanta” mund të jenë shumë efikase dhe të kufizojnë si numrin e ankimeve adresuar Gjykatës ashtu edhe numrin e çështjeve që kërkojnë shqyrtimin e kohëzgjatjes së kaluar.

10. Disa shtete kanë njohur gjithashtu një mjet ankimi të përgjithshëm (p.sh. përpara Gjykatës Kushtetuese), i cili mund të përdoret për shqyrtimin e ankimeve, që nuk mund të trajtohen nëpërmjet mjeteve ankimore të veçanta. Në disa shtete anëtare, ky mjet ankimi i përgjithshëm mundet gjithashtu të ushtrohet paralelisht me ose madje edhe përpara se të jenë shtetur mjetet e tjera ligjore të ankimit. Disa shtete anëtare kanë shtuar kushtin se masa objekt ankimi do të cenonte rëndë të drejtat kushtetuese dhe se refuzimi (nga ana e Gjykatës Kushtetuese) për ta trajtuar ankimin do të sillte pasoja serioze dhe të pariparueshme për ankuesin. Duhet vënë në dukje se shtetet që kanë një mjet të tillë ankimi të përgjithshëm janë të prirur të kenë më pak çështje përpara Gjykatës.

11. Duke pasur parasysh parashtimin e mësipërm, janë shtetet anëtare ato që vendosin se cili sistem është më i përshtatshëm për garantimin e mbrojtjes së nevojshme të të Drejtave Konvencionale, duke pasur parasysh traditat e tyre kushtetuese dhe rrethana të tjera të veçanta.

12. Cilado qoftë zgjidhja, përvoja e deritanishme vërteton se akoma shumë shtete anëtare kanë mangësi në drejtim të disponueshmërisë dhe/ose efektivitetit të mjeteve ankimore të brendshme, e cila ka sjellë si pasojë një ngarkesë pune gjithnjë e në rritje për Gjykatën.

Mjetet e ankimit që pasojnë një gjykim “pilot - model” (precedent)

13. Kur Gjykata shpall një vendim, që konstaton se në legjislacionin ose praktikën kombëtare ka mungesa strukturore ose të përgjithshme (“rasti model”), dhe një numër i madh kërkesash në Gjykatë të lidhura me të njëjtin problem (“rastet e përsëritura”) janë në pritje të shqyrtimit ose ka shumë mundësi që të depozitohen në Gjykatë, shteti i paditur duhet të garantojë që kërkuesit potencialë kanë, kur është e përshtatshme, një mjet ankimi efektiv që u lejon atyre t’i adresohen një autoriteti kombëtar kompetent, i cili mund gjithashtu të zbatohet edhe për kërkuesit aktualë. Një mjet i tillë ankimi, i shpejtë dhe efektiv, do të bëjë të mundur që

kërkuesit të përfitojnë zhdëmtim në nivel kombëtar, në linjë me parimin e plotësimit/vartësisë së sistemit të Konventës.

14. Njohja e një mjeti të tillë ankimi të brendshëm mundet gjithashtu të zvogëlojë në mënyrë të ndjeshme ngarkesën e punës për Gjykatën. Ndërsa, ekzekutimi i menjëhershëm i vendimit pilot-model mbetet thelbësor për zgjidhjen e problemit strukturor dhe rrjedhimisht për parandalimin e kërkesave të ardhshme me të njëjtën përmbajtje, pasi mund të ekzistojë një kategori e caktuar individësh që tashmë janë prekur nga ky problem, përpara se ai të zgjidhet. Ekzistenca e një mjeti ankimi që synon sigurimin e korrigjimit në nivel kombëtar për këtë kategori personash, mundet të lejojë Gjykatën t'u kërkojë këtyre individëve që të përdorin mjetin e ri të ankimit dhe, nëse është e përshtatshme, të deklarojë kërkesat e tyre të papranueshme.

15. Për realizimin e këtij qëllimi ka variante të ndryshme, në varësi, ndër të tjera, të natyrës së problemit strukturor në fjalë dhe të faktit nëse individ i prekur nga ky problem, ka aplikuar apo jo në Gjykatë.

16. Në veçanti, në vijim të një gjykimi pilot/model në të cilin është konstatuar një problem specifik strukturor, një alternativë e mundshme mund të jetë miratimi i një zgjidhjeje "ad hoc", përmes së cilës shteti i interesuar do të vlerësojë përshtatshmërinë e krijimit të një mjeti ankimor të veçantë ose zgjerimit të një mjeti ankimor ekzistues nëpërmjet legjislacionit ose interpretimit gjyqësor.

17. Brenda kuadrit të këtij shqyrtimi rast pas rasti, shtetet mund të nënvizojnë, nëse konsiderohet e këshillueshme, mundësinë e rihapjes së procedimeve të ngjashme me çështjen model, që konstatoi një shkelje të Konventës, me qëllim që të shmangë Gjykatën nga trajtimi i këtyre çështjeve dhe kur është e përshtatshme, të garantojë zhdëmtim më të shpejtë për personat e interesuar. Në këtë drejtim, kriteri i parashtruar në Rekomandimin Rec(2000)2 të Komitetit të Ministrave mund të shërbejë si sugjerim.

18. Kur mjete ankimi të veçanta krijohen në vijim të një çështjeje model, qeveritë duhet të informojnë sa më parë Gjykatën që ajo të mund t'i ketë parasysh gjatë trajtimit të rasteve përsëritëse të mëvonshme.

19. Megjithatë, nuk është i nevojshëm dhe i përshtatshëm krijimi i mjeteve të reja të ankimit, ose dhënia e efekteve prapavepruese mjeteve ankimore ekzistuese, në vijim të çdo rasti për të cilin gjykata ka identifikuar një problem strukturor. Në disa rrethana, mund të jetë e këshillueshme lënia e rasteve për shqyrtim nga Gjykata, veçanërisht për të shmangur detyrimin e kërkuesit për të mbajtur barrën e mëtejshme të shterimit të mjeteve të ankimit të brendshëm, të cilat, për më tepër nuk do të kenë efekt deri në miratimin e ndryshimeve legjislative.

Mjetet ankimore në rastin e një pretendimi të argumentuar për zgjatje të paarsyeshme të procedurave gjyqësore.

20. Çështja e mjeteve të ankimit efektiv është veçanërisht aktuale në rastet që përmbajnë pretendime për zgjatje të paarsyeshme të procedurave gjyqësore, të cilat llogariten në një numër të madh të kërkesave përpara Gjykatës. Rrjedhimisht, Gjykata në vendimin e datës 26 tetor 2000, Kudla k. Polonisë, ka theksuar se është e rëndësishme të garantohet se ekziston një mjet ankimi efektiv në raste të tilla, sikurse kërkohet nga neni 13 i Konventës. Në vijim të konsideratave të dhëna nga Gjykata në këtë vendim, zgjidhje të ndryshme janë parashtruar nga shtetet anëtare me qëllim që të sigurohet një ankim efektiv, duke lejuar konstatimin e shkeljeve dhe garantimin e një zhdëmtimi të mjaftueshëm në këtë drejtim.

Zgjatje e arsyetuar e procedimeve gjyqësore

21. Në legjislacionin e tyre kombëtar, shumë shtete anëtare kanë parashikuar, nëpërmjet mënyrave të ndryshme (kohëzgjatje maksimale, mundësinë për të kërkuar përshpejtimin e procedurave) që procedimet të mbesin brenda një kohëzgjatje të arsyeshme. Në disa shtete anëtare, është parashikuar kohëzgjatje maksimale për çdo fazë të procedurave penale, civile dhe administrative. Integrimi i Konventës në sistemet ligjore të brendshme të shteteve anëtare, veçanërisht përfshirja e kërkesës së gjykimit brenda një kohe të arsyeshme, sikurse parashikohet në nenin 6, ka fuqizuar dhe plotësuar kërkesat e legjislacionit kombëtar të këtyre shteteve.

Parandalimi i vonesave, përshpejtimi i procedurave

22. Nëse afatet kohore në procedimet gjyqësore, në veçanti në procedimet penale, nuk janë respektuar ose nëse zgjatja e procedimeve është konsideruar e paarsyeshme, ligji kombëtar i shumë shteteve anëtare parashikon që personi i interesuar mund të bëjë një kërkesë për përshpejtimin e procedurave. Pranimi i kësaj kërkesë do të sillte për pasojë marrjen e një vendimi për caktimin e një afati kohor, brenda të cilit gjykata – ose prokurori, varet sipas rastit – duhet të

marrin masa specifike procedurale, të tilla si mbyllja e hetimit ose caktimi i një date për gjykimin. Në disa shtete anëtare, gjykatat mund të vendosin që procedimi duhet të mbarojë brenda një date të caktuar. Kur ekziston një mjet ankimi i përgjithshëm përpara Gjykatës Kushtetuese, ankesa mund të paraqitet, në rrethana të caktuara, edhe përpara shterimit të mjeteve të tjera të ankimit të brendshëm.

Forma të ndryshme të zhdëmtimit

23. Në shumicën e shteteve anëtare janë parashikuar procedura për garantimin e zhdëmtimeve për vonesa të paarsyetuara të procedimeve, që janë në vazhdim ose kanë përfunduar. Një formë e zhdëmtimit, gjerësisht e përdorur veçanërisht në çështje që janë përfunduar, është ajo e dëmshpërblimit financiar. Në disa raste, dështimi nga autoriteti kompetent për të dhënë një vendim brenda një afati kohor të caktuar, nënkupton se kërkesa do të vlerësohet si e pranueshme. Në rast se procedimet penale kanë kaluar afatin e kohës së arsyeshme, kjo mund të sjellë për pasojë dhënien e një dënimi më të butë.

Asistencë e mundshme për krijimin e mjeteve të ankimit efektiv

24. Rekomandimi udhëzon Sekretarin e Përgjithshëm të Këshillit të Europës të garantojë se shteteve anëtare, që kërkojnë asistencë në procesin e krijimit të mjeteve ankimore efektive në bazë të Konventës, t'u ofrohet ndihma e nevojshme për këtë qëllim. Kjo asistencë, mund të jetë për shembull edhe në formën e kryerjes së studimeve mbi mjetet ekzistuese ankimore të brendshme nga ekspertë këshillues, me synimin e përmirësimit të efektivitetit të tyre.