**EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC IN VLADAVINE PRAVA**

**Posvet ob 60-letnici Evropskega sodišča za človekove pravice**

**Pravna fakulteta v Ljubljani, 16. april 2019**

**Govor ob 60. obletnici Evropskega sodišča za človekove pravice**

**mag. Jurij Groznik, generalni državni odvetnik**

***II. Panel: Kako preprečiti kršitve Evropske konvencije o človekovih pravicah***

Kot je povedal moj predhodnik, podpredsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, dr. Đorđević, je dobro poznavanje sodne prakse strasbourškega Sodišča in uporaba Evropske konvencije o človekovih pravicah na način, kakor jo razlaga to sodišče, najtrdnejše zagotovilo, da do kršitev Konvencije ne pride.

Sam bom v okviru tega panela uvodoma odgovoril na vprašanje, kako lahko Državno odvetništvo pripomore k temu, da bi bilo kršitev Konvencije v prihodnje čim manj.

\* \* \*

Kot veste, Državno odvetništvo na podlagi Zakona o državnem odvetništvu zastopa Republiko Slovenijo pred domačimi sodišči in upravnimi organi, pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami. V okviru zastopanja države pred mednarodnimi sodišči je še posebej pomembno zastopanje pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, kateremu je namenjen današnji posvet.

V postopkih pred Evropskim sodiščem pritožniki trdijo, da je do kršitve Konvencije že prišlo, Državno odvetništvo pa skuša kot zakoniti zastopnik države z argumentirano obrambo prepričati Evropsko sodišče v nasprotno. V javnosti se pogosto pojavljajo ocene, da je Državno odvetništvo pri tem neuspešno. Sam sem prepričan, da to ne drži, kar utemeljujem z naslednjimi podatki:

Državni odvetniki z Mednarodnega oddelka so Republiko Slovenijo doslej zastopali v več kot 1.600 pritožbenih zadevah, od katerih je bila v 363 zadevah izdana sodba. Res je, da je bila v kar 334 zadevah izdana obsodilna sodba, a v večini izmed njih zaradi predolgega trajanja sodnih postopkov. Prav tako drži, da je bilo le v 23 sodbah ugotovljeno, da kršitve Konvencije ni bilo, vendar so se nekatere izmed teh sodb nanašale na cele serije istovrstnih pritožb. Naj navedem nekaj primerov. Zadeva *Berger-Krall in 9 drugih* je tekla na podlagi pritožbe nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice na stanovanjih, ki so bila kasneje v postopku denacionalizacije vrnjena denacionalizacijskim upravičencem. Z uspešno obrambo v tej zadevi je Slovenija dejansko rešila 430 istovrstnih pritožb, vloženih na Evropsko sodišče. Prav tako smo bili uspešni v vseh 145 pritožbenih zadevah, ki so se nanašale na prepoved mučenja v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob. Omeniti pa moram tudi zadevo *Lekić*, ki se je nanašala na odgovornost družbenikov za dolgove izbrisanih družb. Na podlagi nedavne sodbe Velikega senata v korist države namreč pričakujemo, da bo Evropsko sodišče rešilo tudi preostalih 20 pritožb, ki naj bi se nanašale na istovrstno pravno problematiko. Izpostaviti želim še preko 200 zadev, v katerih je Evropsko sodišče s sklepom ugotovilo, da so pritožbe očitno neutemeljene, ter več sto zadev, v katerih je bilo Državno odvetništvo uspešno z ugovori glede dopustnosti pritožb, zato do njihove vsebinske obravnave sploh ni prišlo.

Ko pa Evropsko sodišče vsebinsko obravnava pritožbeno zadevo in s sodbo ugotovi kršitev Konvencije, tudi Državno odvetništvo z izvajanjem svojih pristojnosti prispeva k temu, da bi bilo v prihodnje kršitev Konvencije čim manj. Naj v tem pogledu navedem predvsem naslednje naloge:

1. Državno odvetništvo poroča Ministrstvu za pravosodje o vsaki izdani sodbi proti Republiki Sloveniji, s katero je bila ugotovljena kršitev, in predlaga ukrepe, za katere meni, da so potrebni za izvršitev sodbe. O sodbi poroča tudi Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije, drugim ministrstvom, če so pristojna za zadevo, ter sodiščem in upravnim organom, ki so odločali o konkretni zadevi. Državno odvetništvo poroča tudi o sklepih, pomembnih za prakso domačih sodišč in upravnih organov. Vrhovno sodišče redno objavlja poročila Državnega odvetništva v Sodnikovem informatorju in s tem zagotavlja seznanjenost sodnikov s sodno prakso Evropskega sodišča.
2. Pomemben ukrep za preprečevanje kršitev Konvencije je tudi zagotavljanje slovenskih prevodov sodb in pomembnejših sklepov, izdanih proti Sloveniji. Te prevode na zahtevo Državnega odvetništva pripravi Sektor za prevajanje pri Generalnem sekretariatu vlade. Prevodi se potem, ko jih pregleda državni odvetnik, objavijo na spletni strani Državnega odvetništva. Dostopni so tudi v bazi HUDOC, t. j. bazi Evropskega sodišča, ki vsebuje sodbe, številne odločbe in druge informacije o njegovi sodni praksi.
3. Eden izmed instrumentov za preprečevanje kršitev Konvencije je tudi možnost državnih organov, da na podlagi Zakona o državnem odvetništvu zahtevajo izdelavo pravnih mnenj o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso mednarodnih sodišč, torej tudi Evropskega sodišča.
4. V sklopu nalog Državnega odvetništva, usmerjenih k poznavanju in širjenju sodne prakse Evropskega sodišča, pa naj omenim še aktivno sodelovanje višjih državnih odvetnikov z Mednarodnega oddelka s Centrom za izobraževanje v pravosodju.

\* \* \*

Sedaj pa mi dovolite, da se na predlog organizatorja tega posveta v osrednjem delu svoje predstavitve osredotočim na možnost, da se pritožbena zadeva, ki jo obravnava Evropsko sodišče, zaključi brez obsodbe tožene države.

To je mogoče na dva načina: **s sklenitvijo prijateljske poravnave** ali s **podajo enostranske izjave**.

**S sklenitvijo prijateljske poravnave** imam v mislih tako sklenitev izvensodne poravnave s pritožnikom brez posredovanja Evropskega sodišča kot tudi sklenitev prijateljske poravnave v smislu 39. člena Konvencije, pri kateri sodeluje Evropsko sodišče.

Državno odvetništvo pritožnikom ponudi sklenitev izvensodne poravnave predvsem v primerih, ko obstoji ustaljena sodna praksa Evropskega sodišča na določenem področju. To namreč pomeni, da praktično ni dvoma o tem, da bi v primeru vsebinske presoje zadeve Evropsko sodišče izdalo obsodilno sodbo.

V nekaterih primerih pa sklenitev izvensodne poravnave s pritožnikom bodisi ni mogoča ali pa ni smotrna. Gre predvsem za primere, ko pritožnik s predlogom Državnega odvetništva za sklenitev izvensodne poravnave ne soglaša, ali ko sodne prakse Evropskega sodišča proti Sloveniji na določenem področju še ni, ali pa je zaradi okoliščin konkretnega primera težko določiti ustrezen znesek odškodnine. V takšnih primerih se Državno odvetništvo odloči za sklenitev prijateljske poravnave v postopku pred Evropskim sodiščem in ob pomoči sodnega tajništva.

Po 39. členu Konvencije je takšna poravnava možna v katerikoli fazi postopka. Postopek poravnavanja je zaupen in je podrobneje urejen v Poslovniku Evropskega sodišča. Če je dosežena prijateljska poravnava, Evropsko sodišče izbriše zadevo s seznam zadev, v sklepu o izbrisu pa se omeji na kratko navedbo dejstev in doseženo rešitev.

Če pritožnik s predlogom prijateljske poravnave s posredovanjem Evropskega sodišča ne soglaša, ima tožena država možnost, da se obsodbi izogne **s podajo enostranske izjave**. Konvencija tega instituta ne omenja, ga pa od leta 2012 ureja Poslovnik Evropskega sodišča. Enostranska izjava mora vsebovati izjavo toženke, da je bila v konkretnem primeru kršena Konvencija, ter zavezo, da bo za storjeno kršitev pritožniku plačala določen znesek pravičnega zadoščenja. Poslovnik dopušča, da v izjemnih primerih država poda enostransko izjavo tudi, če pred tem ni bilo poskusa sklenitve prijateljske poravnave. Z enostransko izjavo država od Evropskega sodišča zahteva, naj pritožbo izbriše s seznama zadev.

V preteklosti je bilo mogoče večkrat slišati **očitke, da se Državno odvetništvo premalokrat poravna pred Evropskim sodiščem**. **Te očitke zavračamo**.

Naj vam postrežem z nekaj konkretnimi primeri. Po izdaji sodbe v zadevi *Lukenda* *proti Sloveniji*, ki ji je sledil sprejem Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, je Državno odvetništvo s pritožniki sklenilo skoraj 700 izvensodnih poravnav. Prav tako je po odločitvah v zadevah *Mandić in Jović proti Sloveniji* ter *Štrucl in dva druga proti Sloveniji*, ki sta se nanašali na prostorske pogoje prestajanja pripora in zapora v ZPKZ Ljubljana, Državno odvetništvo sklenilo 5 izvensodnih poravnav. Tudi v pritožbenih zadevah, ki sta sledili sodbam v zadevah *Čeferin* in *Vaskrsić*, smo s pritožniki sklenili prijateljsko poravnavo. V vseh teh primerih se je postopek pred Evropskim sodiščem končal brez obsodbe, kar pa seveda ne pomeni, da kršitve konvencijske pravice ni bilo.

Državno odvetništvo je torej v primerih, v katerih je mogoče pričakovati obsodilno sodbo, naklonjeno mirni rešitvi zadeve pred Evropskim sodiščem. Pri tem pa moram poudariti, da je naša uspešnost večja tedaj, ko nas zakon pooblašča, da samostojno in avtonomno predlagamo sklenitev poravnave. Kot že rečeno, na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja je bilo z izvensodno poravnavo na stotine pritožbenih zadev pred Evropskim sodiščem zaključenih brez obsodbe. Prav tako se na isti zakonski podlagi poravnave sklepajo v domačih predhodnih ali sodnih postopkih, kar predstavlja pomemben instrument pri zmanjševanju obremenjenosti domačih ali Evropskega sodišča.

Nekoliko manjša je naša uspešnost pri mirni rešitvi tistih zadev, v katerih mora s predlogom Državnega odvetništva za takšno rešitev izrecno soglašati pristojno ministrstvo. Razlog za to vidimo predvsem v ustaljeni miselnosti, da o nezakonitem ali z Ustavo ali Konvencijo neskladnem ravnanju državnih organov, torej njih samih, lahko odloči le sodišče. Vendar moram poudariti, da je v zadnjem času zaznati pozitivne premike. Ministrstva namreč vse pogosteje sledijo oceni Državnega odvetništva, da je glede na dejanske in pravne okoliščine konkretne zadeve ter sodno prakso Evropskega sodišča mogoče pričakovati neugoden sodni epilog. Če so v obdobju sistemskih kršitev pravice do sojenja v razumnem roku prevladovale poravnave zaradi predolgih sodnih postopkov, pa je Slovenija v zadnjih petih letih sklepala prijateljske poravnave v zadevah, ki so se nanašale tudi na druge kršitve konvencijskih pravic: pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, prepovedi mučenja, pravice do svobode, pravice do svobode izražanja, pravice do življenja, pravice do mirnega uživanja premoženja in pravice do poštenega sojenja. Državni odvetniki bomo poudarjeni svetovalni vlogi po Zakonu o državnem odvetništvu ter mirnemu reševanju sporov naklonjeni tudi v bodoče.

Takšen pristop je skladen tudi s Kopenhagensko deklaracijo, ki so jo sprejeli ministri članic Sveta Evrope pred letom dni. Kot na predhodnih konferencah so tudi v Kopenhagnu izpostavili nujnost dolgoročne učinkovitosti sistema, vzpostavljenega s Konvencijo. V tem pogledu sta bili prijateljska poravnava in enostranska izjava navedeni kot pomembna instrumenta, ki strankam postopka pred Evropskim sodiščem omogočata hitro in učinkovito obravnavo predvsem ponavljajočih se kršitev Konvencije. Evropsko sodišče se je na priporočila iz Kopenhagenske deklaracije že odzvalo s poizkusno enoletno uvedbo novega pristopa. Dosedanji 16-tedenski rok, v katerem sta po vročitvi pritožbe toženi državi vzporedno tekla ločena postopka priprave pisnega odgovora toženke na pritožbo ter morebitnega poravnavanja, nadomešča predhodna 12-tedenska t.i. poravnalna faza. Tej sledi izmenjava pisnih stališč o sprejemljivosti in utemeljenosti pritožb le v primeru neuspešnega zaključka postopka po mirni poti. Ker je bil ta postopek poizkusno uveden šele s 1. januarjem letošnjega leta, bo čas za oceno njegovih rezultatov v letu 2020.

\* \* \*

Naj sklenem. Državno odvetništvo se zaveda svoje vloge zakonitega zastopnika Republike Slovenije pred Evropskim sodiščem. Ta je prvenstveno usmerjena v učinkovito obrambo države v primerih, v katerih obstojijo argumenti za dokazovanje nesprejemljivosti in/ali utemeljenosti pritožbe. Na drugi strani pa je odgovornost ne le Državnega odvetništva, temveč tudi drugih državnih organov, da prepoznamo tiste pritožbene zadeve, v katerih glede na razvoj sodne prakse Evropskega sodišča ni mogoče pričakovati uspešnega zaključka postopka za državo. V takšnih primerih je pomembno, da si tisti, ki sodelujemo pri odločitvah o rešitvi postopka po mirni poti ali pri aktivni obrambi države, prisluhnemo in storimo vse, da je v konkretni pritožbeni zadevi končni rezultat za državo čim bolj optimalen tako z vidika finančnih, organizacijskih kot tudi kadrovskih virov.