

Маријана Мојсиловић, студент докторских студија
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

РЕФОРМА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Сажетак: Европски суд за заштити људских права (у даљем тексту Суд) представља круну у међународном систему заштите људских права. Последњих година Суд је постигао жрива својеној успеа. Тражећи одговор на растући број индивидуалних жалби пред Судом, Савет Европе је у прошеклих неколико година разматрао бројне предлоје за реструктурирање система Европске конвенције за заштити људских права (у даљем тексту Конвенција). Циљ овог чланка је да прикаже најважније промене уведене у систем Конвенције и рад Суда, прво Протоколом број 14, а затим и промене усвојене декларацијама након одржаних конференција у Иншеракену, Измиру и Брајтону. Нека од предвиђених решења ће без сумње помоћи да се смањи оптерећење у раду Суда, док су друга предложена из чисто пракичних разлога, као и добро познатих, политичких. Како год, треба им дати времена како би показала свој ефекат. Међутим, и овако честе измене у раду Суда, као и у самом систему Конвенције се могу показати као нови проблем. Једна институција, као што је Суд, заштитник људских права на европском нивоу не би смео да прати честе "погресе". Треба му дозволити да ради тихо и без "турбуленција".

Кључне речи: заштити људских права, Европски суд за заштити људских права, Суд, Конвенција, реформа.

1. Увод

Трећа конференција за редом одржана у протекле две године, посвећена питању реформе Европског суда за људска права (у даљем тексту: Суд) даје нам бројне теме за теоријске расправе и дискусије. Процес реформе, суштински започео још 2004. године, усвајањем Протокола број 14

уз Европску конвенцију о људским правима (у даљем тексту: Конвенција) отвара битна питања процеса рада Суда изнета на конференцији у Интерлакену 2010. године, затим у Измиру 2011. године, и на крају, на конференцији у Брајтону ове године.

Како неки аутори наводе, Суд је данас у великој неприлици и прети да постане жртва сопственог успеха.¹ Број предмета који се подносе Суду прети да блокира његов рад и доведе до тачке када ће Суд бити у немогућности да настави да испуњава оно због чега је и настао, а то је пружање заштите људским правима на највишем, европском нивоу. Криза која је настала услед акумулације предмета пред Судом представља озбиљну претњу ефикасности целог система Конвенције и највећи је изазов у историји Суда. Тражећи одговор на ову кризу Савет Европе је током протекле деценије започео опсежне расправе о могућим решењима проблема, којима би се омогућила континуирана ефикасност Суда.² Највећи број поднесених предлога односио се на два најизразитија проблема, а то су: велики број представки које нису прихватљиве и ништа мањи број такозваних случајева који се понављају.³

2. Протокол 14

Протокол 14 донет уз Конвенцију⁴ представља покушај да се отклоне најизразитији проблеми са којима се Суд суочава због енормног повећања броја представки. Велики број предмета у процедури који се налазио пред Судом претио је да блокира рад Суда и систем заштите људских права на нивоу Савета Европе. Од тренутка доношења Конвенције број случајева пред Судом се константно увећавао, како због повећања држава чланица Конвенције, тако и због појављивања све већег броја такозваних репетитивних случајева, односно случајева који се понављају. Због тога је пред-

1 H. Keller, A. Fischer, D. Kuhne, Debating the Future of the European Court of Human Rights after the Interlaken Conference: Two Innovative Proposals, *The European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 4, 1025 – 1048, 2011., стр. 1025.

2 *Ibidem.*, стр. 1026.

3 Репетитивни случајеви, или случајеви који се понављају се односе на оне повреде Конвенције или Протокола уз Конвенцију код којих постоји већ добро устаљена пракса Суда. До појаве оваквих случајева долази најчешће због систематских недостатака у законима или примени закона држава чланица Конвенције, који нису у складу са одредбама Конвенције и праксом Суда. Типични случај који се понавља је повреда права на суђење у разумном року.

4 Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No.: 194, усвојен 13. маја 2004. године, ступио је на снагу 1. јуна 2010. године. Република Србија је ратификовала овај Протокол 6. септембра 2005. године. Закон је објављен у Службеном листу СЦГ – међународни уговори, број 5/2005 и 7/2005.

ложено да се донесе протокол, који би изменама процесних правила Суда отклонио ове проблеме.

Приликом израде Протокола 14, Група за процену (*Evaluation Group*) је истакла проблеме који би требали да буду решени његовим усвајањем и то су првенствено: рано спречавање повреда људских права на националном нивоу, унапређење делотворности домаћих правних лекова, ефикасно филтрирање представки и брже и ефикасније извршење пресуда Суда.⁵

Протокол 14 је званично почео да се примењује од 1. јуна 2010. године, предвидео је значајне новине у раду Суда, а на овом месту ћемо покушати да прикажемо оне најважније.

2.1. Судија појединац

Пре усвајања Протокола 14 прелиминарни поступак са представкама био је у надлежности одбора од троје судија, који су проглашавали представке неприхватљивим по коначној одлуци, тамо где таква одлука не захтева даља разматрања. У таквим јасно неприхватљивим случајевима, где се њихова недопуштеност манифестује од почетка, Протокол 14 има за циљ да убрза поступак филтрирања користећи поступак пред судијом појединцем, коме помаже вансудски извештач.⁶ Како многи теоретичари наводе, најзначајнија новина се управо односи на увођење судије појединца који ће одлучивати о прихватљивости представке.⁷ Он може појединачну представку огласити неприхватљивом без додатне расправе, ако постоје услови за то. Приликом предвиђања оваквог решења сматрало се да ће оно знатно повећати ефикасност рада Суда, јер ће уместо досадашњег трочланог одбора о прихватљивости представке одлучивати само један судија. Одлука коју донесе судија појединац биће коначна.⁸ Уколико судија појединац не нађе довољно разлога да представку одбаци као неприхватљиву, упутиће предмет трочланом одбору или судијском већу које одлучује о меритуму спора.⁹ Друга важно решење у погледу поступка пред судијом појединцем је да он не може бити национални судија, односно судија изабран са листе државе чланице Конвенције против које је поднета представка.¹⁰ Уведена је функција известиоца, како би се избегао могући проблем да судија појединац разматра повреду Конвенције од стране државе чланице чије право и језик не познаје довољно, или чак уопште.

5 *Ibidem.*, стр. 407.

6 Н. Keller, А. Fischer, D. Kuhne, *op.cit.*, стр. 1033.

7 Члан 7 Протокола 14.

8 Члан 7 став 2 Протокола 14.

9 Члан 7 став 3 Протокола 14.

10 Члан 6 став 3 Протокола 14.

2.2. Трочлани судијски одбор

Са циљем да се бави много ефикасније случајевима који се понављају, Протокол 14 је проширио надлежност трочланог судијског одбора који поступа на основу члана 28 Конвенције. Они не одлучују само о неприхватљивости представке, већ могу одлучивати у скраћеном поступку и о прихватљивим представкама, када нађу да се питања која су покренута њима односе на тумачење или примену Конвенције где већ постоји добро установљена судска пракса Суда. Да ли је судска пракса која постоји добро установљена или не очигледно је ствар интерпретације. Према Извештају објашњења уз Протокол 14 (*Explanatory Report*) добро установљена судска пракса обично подразумева судску праксу која се доследно примењује од стране већа.¹¹ Под устаљеном праксом Суда, према наводу једног аутора, мисли се на идентична тумачења Конвенције која су учинила судска већа у бројним ранијим случајевима. Изузетно, устаљену праксу Суда може да чини и једна пресуда, нарочито ако ју је донело Велико веће.¹² Овај одбор је донекле задржао своју улогу “филтера” представки које пристижу Суду, па тако може представку једногласно прогласити неприхватљивом или је скинути са листе случајева, под условом да се таква одлука може донети без даљег разматрања. Оно што је ново везано за улогу трочланог одбора је његова надлежност да донесе мериторну одлуку о предмету спора када се ради о случају који се односи на тумачење или примену Конвенције и њених додатних протокола, а када је у питању добро устаљена пракса Суда.¹³ На овај начин Суд се значајно растеређује одлучивања по представкама које се односе на случајеве који се понављају, а који по неким проценама износе чак до шездесет пет одсто пресуђених предмета.¹⁴

2.3. Нови критеријум прихватљивости представке

Идеја да треба да се предвиде додатна ограничења праву на подношење појединачних представки била је једна од главних стубова другог великог реформског процеса.¹⁵ Члан 12 Протокола уводи нови основ за доно-

11 H. Keller, A. Fischer, D. Kuhne, *op.cit.*, стр. 1034.

12 Р. Етински, *Нова реформа Европског суда за људска права*, *Правни живот*, vol. 53, бр. 12, 2004, 455-465, стр. 461.

13 Члан 8 Протокола 14.

14 Према процени Суда почетком 2012. године пред Судом се налази 34000 неприоритетних случајева који се понављају, а 10800 таквих случајева је регистровано 2011. године. *Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference (Adopted by the Plenary Court on 20 February 2012.)*, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BF069E9B-8EE5-4FA8-877E-2DFAA4C167BD/0/2012_Avis_Cour_Conf%C3%A9rence_de_Brighton_1820_avril_2012_EN.pdf

15 H. Keller, A. Fischer, D. Kuhne, *op.cit.*, стр. 1037.

шење одлуке о неприхватљивости представке. Он мења дотадашњи члан 35 Конвенције. Суд ће моћи да одбаци представку као неприхватљиву уколико подносилац представке није претрпео значајнију штету.¹⁶ Увођењем овог критеријума Суд је добио додатно средство које треба да му помогне да се усредсреди на случајеве који захтевају да буде испитан њихов меритум. На овај начин Суд може да одбаци предмете које сматра “минорним”, у складу са начелом да судије не треба да се баве таквим предметима (*De minimis non curat praetor*).¹⁷ Протоколом је предвиђено да ће се у прве две године његове примене судска пракса о овом питању формирати само у оквиру већа и Великог већа, а након тога, када се пракса добро устали, у примену овог новог услова укључиће се и судија појединац, као и трочлани одбор.¹⁸ Овај нови критеријум прихватљивости Суд је до сада применио у девет одлука о прихватљивости представке. У две пресуде Суд је одбацио примедбу која се односила на основе неприхватљивости по новом критеријуму који је истакла држава.¹⁹

Кључни елеменат новог критеријума прихватљивости је, како смо видели, појам “значајнија штета”. Појам “*de minimis*” формално гледано није био део Конвенције до 1. јуна 2010. године, мада је поменут у неколико издвојених пресуда Комисије и Суда, а помињале су га и државе у својим поднесцима Суду.²⁰ Овај критеријум има своју основу у идеји да повреда права, ма колико да је реална са чисто правног становишта, мора да задовољи минимални ниво тежине да би била разматрана пред међународним судом.²¹ Формулација новог критеријума прихватљивости у обзир узима штету коју је подносилац представке већ претрпео на националном нивоу. У предмету *Королев Ђројив Русије*²² жалба подносиоца представке односила се на ситуацију да тужени орган власти није исплатио накнаду подносиоцу представке коју му је досудио домаћи суд, а која је износила мање од једног евра.

Слично, у предмету *Василченко Ђројив Русије* подносилац представке се жалио због тога што власти нису извршиле пресуду којом му је додељена накнада од 12 евра.²³

¹⁶ Члан 12 тачка б Протокола 14.

¹⁷ *Praktični Vodič kroz Uslove Prihvataljivosti, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2011*, п. 378, стр. 76.

¹⁸ Члан 20 став 2 Протокола 14.

¹⁹ *Praktični Vodič kroz Uslove Prihvataljivosti, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2011*, п. 378, стр. 76.

²⁰ *Praktični Vodič kroz Uslove Prihvataljivosti, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2011*, п. 379, стр. 76.

²¹ *Ibidem*, п. 382, стр. 77.

²² *Vladimir Petrovich KOROLEV v. Russia, Application no. 25551/05*

²³ *Vasilchenko v. Russia, Application no. 34784/02*

Међутим, чак и када подносилац представке није претрпео значајнију штету, прва заштитна клаузула осигурава да се његова представка неће прогласити неприхватљивом “ако поштовање људских права захтева разматрање представке у меритуму”. Друга заштитна клаузула осигурава да Суд неће прогласити представку неприхватљивом само због њене тривијалности ако је “домаћи суд није размотрио на одговарајући начин”. Ова одредба одражава начело супсидијарности. Образложење оваквог решења налази се још у потреби да сваки случај мора добити судску заштиту било на националном, било на европском нивоу.²⁴

2.4. Пријатељско поравнање (*Friendly Settlements*)

Ово је средство у раду Суда којим се решава око 1,4% свих случајева.²⁵ Протокол 14 даје Суду више могућности за постизање пријатељског поравнања. Предвиђено је решење према коме ће Суд моћи у сваком тренутку поступка да предузима кораке ка постизању пријатељског поравнања.²⁶ До ступања на снагу овог Протокола, та могућност је постојала само по проглашењу представке прихватљивом. Члан 15 Протокола позива Суд не само да помаже преговоре, већ и да донесе одлуку у којој ће укратко приказати чињенично стање као и постигнуто решење. Поступак нагодбе остаје поверљив, што значи да понуда или њено прихватање постигнути у овом поступку се не могу користити касније, уколико се спор не реши на овај начин. Комитет министара ће убудуће надзирати извршење одлука донетих у овом поступку. Према оценама појединих аутора, ово су корисне измене Конвенције, подстичу коришћење поступка за постизање поравнања, смањујући на тај начин претрпаност Суда предметима.²⁷

2.5. Извршавање пресуда

Члан 16 Протокола јача ово питање изменом члана 46 Конвенције. Ова одредба омогућава Комитету министара да од Суда тражи додатно тумачење пресуде ако оно отежава њено извршење. Комитет министара усваја ову одлуку двотрећинском већином. У случају да страна уговорница не изврши пресуду Суда, Комитет министара може, након што је упозори, двотрећинском већином одлучити да од Суда тражи да утврди да ли је страна уговорница испунила своју обавезу. Ако Суд утврди да није, предмет се враћа Комитету министара да одлучи које мере ће предузети. Ово је

24 H. Keller, A. Fischer, D. Kuhne, *op.cit.*, стр. 1037.

25 L. Caflisch, *op.cit.*, стр. 411.

26 Члан 15 Протокола 14.

27 L. Caflisch, *op.cit.*, стр. 411.

мера која има за циљ да ојача ауторитет Суда, иако нема никакав утицај на проблем преоптерећености Суда предметима.²⁸

2.6. Могућности присилувања Европске уније Конвенцији

Протокол 14 пружа могућност ратификовања Конвенције од стране Европске уније.²⁹ На тај начин појединци ће моћи да се обрате Суду и када сматрају да им је повређено неко право из Конвенције актом Европске уније, а не само њених чланица. На нивоу правног поретка Европске уније, ова могућност је коначно отворена ступањем на снагу Лисабонског уговора, додавањем става 2 члану 6 Уговора о Европској унији.³⁰ На основу ових измена потребно је да се изабере још један судија са листе коју би доставила Европска унија, а сама могућност ратификације отвара врата за даље унапређење заштите људских права.

3. Од Интерлакена до Измира

Након Протокола 14, донесеног 2004. године настављено је са размислима на тему реформе Суда. Са овим циљем одржане су у врло кратком временском року две конференције којима је основна сврха била питање у ком правцу треба наставити започети посао. Полазна тачка ових иницијатива била је реафирмација посвећености држава чланица Савета Европе систему заштите људских права који је успоставила Конвенција. Ово подразумева улагање напора да се обезбеде права и слободе гарантоване Конвенцијом првенствено на националном нивоу, а након тога и прихватање националних власти да су њихови поступци у вези са овим предмет судског надзора на једном вишем, европском нивоу. То даље води закључку да Суд, коме је поверено вршење овог надзора, мора бити састављен од независних и висококвалификованих судија. Државе такође потврђују своју приврженост праву на појединачну представку, која је камен темељац Конвенције. То је индивидуална жалба која омогућава Суду да идентификује недостатке на националном нивоу, као и да преиспита систем Конвенције. Истовремено, наглашава се значај који национални судови имају као примарни гаранتي заштите права и слобода загарантованих Конвенцијом. Због тога је изузетно важно развити и одржати висок ниво дијалога који постоји између националних судова и Суда.

²⁸ *Ibidem.*, стр. 411.

²⁹ Члан 17 Протокола 14.

³⁰ *The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union's competences as defined in the Treaties, Article 6 (2) TEU*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>

Суд сматра да је кључни елеменат процеса покренутог у Интерлакену увиђање и признање да је одговорност за ефикасну примену Конвенције подељена. Суд не може и не сме да сноси пуну одговорност за правилну имплементацију Конвенције.³¹

Централна тема је потреба да се омогући Суду да буде у позицији да се на прави начин носи са предметима покренутим пред њим. Још увек постоји неусклађеност оптерећења Суда са његовим капацитетима. Идентификоване су три главне компоненте судског оптерећења и то су: масовни прилив недопуштених представки, велики број предмета који се понављају и акумулација потенцијално основаних случајева који се не понављају.³²

3.1. Конференција у Интерлакену

Конференција у Интерлакену је одржана фебруара 2010. године, под швајцарским председавањем Комитетом министара Савета Европе. На конференцији је изнет став да је и поред већ извршених и планираних побољшања, хитно потребно усвојити додатне мере како би се постигла равнотежа између броја пресуда и одлука које Суд донесе и броја примљених представки, затим како би се омогућило Суду да смањи број нерешених случајева и да решава нове предмете у разумном року, посебно оне који се односе на озбиљно кршење људских права, и на крају, како би се осигурало потпуно и брзо извршење пресуда Суда и ефикасност надзора који врши Комитет министара.³³ Можемо да закључимо да је тежиште планиране реформе Суда на што је могуће већем смањењу оптерећења рада Суда, као и на успостављању јаког механизма који би се старао о спровођењу судских одлука, без кога Суд није у могућности да настави да игра улогу јаког заштитника људских права установљених Конвенцијом.

Сматра се да је велики проблем што Суд већину свог времена проводи разматрајући представке које би требало да буду решене већ на националном нивоу.³⁴ На конференцији у Интерлакену, снажно је подржано очување права на појединачну представку. Међутим ово право мора да се ефикасно комбинује са принципом супсидијарности, чинећи на тај начин систем Конвенције оперативним. Дугорочна ефикасност овог система зах-

31 *Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference (Adopted by the Plenary Court on 20 February 2012.)*, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BF069E9B-8EE5-4FA8-877E-2DFAA4C167BD/0/2012_Avis_Cour_Conf%C3%A9rence_de_Brighton_-1820_avril_2012_EN.pdf

32 *Ibidem*.

33 *Interlaken Declaration*, http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/eda-zen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf

34 A. Mowbray, *The Interlaken Declaration – The Beginning of a New Era for the European Court of Human Rights?*, *Human Rights Law Review*, 519-528, 2010, стр. 520.

тева постојање већ поменуте равнотеже између броја представки поднетих Суду и његове способности да их благовремено реши. Постизање овог циља захтева смањење количине неприхватљивих представки и случајева који се понављају, првенствено путем пружања ефикасне заштите права и слобода гарантованих Конвенцијом, на националном нивоу.³⁵ Конференција је закључена усвајањем декларације и Акционог плана.

Акциони план обухвата седам тачака, кључних за решавање идентификованог проблема. Прва тачка се односи на право подношења појединачних представки, које се сматра, како смо већ напоменули, каменом темељцем система Конвенције. У вези са овим, Конференција је позвала Комитет министара да нађе решење које би омогућило Суду да се бави предметима који се односе на озбиљне повреде људских права, уз одређену брзину решавања представки.³⁶

Друга тачка се односи на примену Конвенције на националном нивоу. Конференција подсећа да су примарни гарант људских права управо националне власти и стога је позвала државе чланице да подигну ниво свести о потребној заштити људских права гарантованих Конвенцијом, да у потпуности извршавају пресуде Суда, као и да доследно прате судску праксу, посебно тамо где је суд утврдио свој став о неком питању како не би долазило до преоптерећења Суда предметима који већ имају своје решење. Државе чланице су још позване да осигурају делотворне домаће правне лекове и правичну накнаду, тамо где је то оправдано.³⁷

Трећа тачка Акционог плана обухвата материју филтрирања представки поднетих пред Судом. И овде је Конференција упутила државе чланице да пажљиво проуче судску праксу која се односи на неприхватљиве представке. Такође, позвала је Комитет министара да размотри још нека решења осим оних предвиђених Протоколом 14, а која би се односила на филтрирање неприхватљивих представки.³⁸

Још једна појава која доводи до оптерећења рада Суда поменута је у четвртој тачки Акционог плана, а то је питање случајева који се понављају. Конференција је позвала државе чланице да олакшају усвајање пријатељских поравнања и једностраних декларација и да сарађују са Комитетом министара, након усвајања коначних пилот пресуда³⁹, како би се у

35 *Ibidem*, стр. 521.

36 *Interlaken Declaration*.

37 *Ibidem*.

38 *Interlaken Declaration*.

39 Поступак пилот пресуда је Суд развио као одговор на суочавање са проблемом представки које се понављају, односно такозваних репетитивних случајева и које имају исти узрок и на тај начин преоптерећују рад Суда. Информације о овом поступку можемо погледати на: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf

практи усвојиле мере подобне за ефикасно решавање структуралних проблема на самом извору случајева који се понављају.⁴⁰

Пета тачка односи се на Суд и подсећа државе чланице да за судију треба да се изабере лице које је високо квалификовано, које познаје међународно јавно право, најмање један службени језик Суда, које је упознато са националним правним системима и које, на крају, има и потребно практично искуство. Конференција је, признајући подељену одговорност, позвала Суд да се уздржи од оцењивања чињеница које се односе на национално право, утврђујући да он није суд четврте инстанце. Такође, наглашена је супсидијарна улога Суда и Суд је позван да спроведе у дело решење Протокола 14 које се односи на нови критеријум прихватљивости представке.⁴¹

Што се тиче шесте тачке, под називом “Надзор над извршењем пресуда”, Конференција упућује Комитет министара да уочи главне структуралне проблеме, као и најважније пресуде које се односе на најозбиљнија кршења људских права, да их учини ефикасним и транспарентним.⁴²

Последњим питањем обухваћеним Акционим планом Конференција је позвала Комитет министара да размотри поједностављену процедуру којом би се усвајале будуће измене и допуне Конвенције, а које се односе на организациона питања.⁴³

3.2. Конференција у Измиру

Конференција у Измиру, такође посвећена питању реформе Суда, одржана је под турским председништвом, априла 2011. године. Декларација сачињена тим путем је начелно потврдила ставове одређене у интерлакенској декларацији и изражена је одлучност да се одржи континуитет започетог процеса. Важно је напоменути да је опет приметан пораст представки које су поднесене Суду, као и да је изражена забринутост јер се после Конференције у Интерлакену повећао број захтева за одређивање привремених мера, у складу са чланом 39 Пословника Суда, чиме је додатно оптерећен рад Суда. Такође, Конференција у Измиру је нашла за сходно да помене да одредбе Протокола 14, ма колико да су показале напредак и мада њихов потенцијал још није искоришћен, неће осигурати трајно и свеобухватно решење проблема са којим је суочен систем Конвенције. На крају свог уводног излагања, Конференција је нарочито поздравила преговоре који се воде са Европском унијом о њеном приступању Конвенцији, као и видан напредак остварен након Конференције у Интерлакену.⁴⁴

40 *Interlaken Declaration*.

41 *Ibidem*.

42 *Ibidem*.

43 *Ibidem*.

44 *Izmir Declaration*, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E1256FD2-DBE5-41E8-B715-4DF6D922C7B6/0/20110428_Declaration_Izmir_EN.pdf

На Конференцији одржаној у Измиру донет је План даљих активности (у даљем тексту План) који се надовезује на Акциони план из Интерлакена, затим који се заснива на основама развоја догађаја у Савету Европе, Суду и Комитету министара, и на крају, који узима у обзир очекивања и проблеме произашле након Конференције у Интерлакену.

Начелно, План обухвата исте теме као и интерлакенски Акциони план, с тим што су додате две нове тачке, па ћемо се на овом месту задржати само на њима, као и на новинама предвиђеним Планом, у оквиру већ обрађених тема. Овом приликом Конференција је позвала државе чланице, Суд, као и Комитет министара да наставе да раде на проблемима и питањима формулисаним годину дана раније.

Што се тиче проблема повећања броја захтева за одређивање привремених мера, Конференција је истакла да се обрада ових захтева мора одвијати у потпуној сагласности са начелом супсидијарности. Такође, у складу са ефикасним надзором над извршењем пресуда, државе чланице су обавезне да поступају по привременим мерама које одреди Суд. Конференција је позвала подносиоце захтева за одређивање привремених мера, као и њихове заступнике, да у потпуности поступају по Практичном упутству о захтевима за привремене мере.⁴⁵

Државе чланице су посебно позване да предузму мере у циљу превођења на национални језик Практичног водича о критеријумима за утврђивање прихватљивости представке, како би се смањио број неприхватљивих представки, као и да дају свој допринос Фонду за људска права (*Human Rights Trust Fund*). Од нарочитог је значаја да државе чланице израде извештаје о напретку усвајања мера које су усвојене у интерлакенској декларацији.

Питање које се појавило као ново односи се на саветодавна мишљења Суда и разматрано је на Конференцији у Измиру јер су неке државе показале занимање за увођење поступка који би националним судовима највише инстанце омогућио да од Суда траже саветодавна мишљења о тумачењу и примени Конвенције. Суд је позван да пружи своју помоћ у разматрању овог питања. Такође је Конференција позвала Суд да редовно организује састанке са представницима влада држава чланица ради унапређења добре сарадње.⁴⁶

Иако је Протоколом 14 омогућено Европској унији да приступи Конвенцији, до Конференције у Измиру она није искористила ту могућност и стога су стране позване да преговоре приведу крају како би се што пре изradio нацрт споразума о приступању.

45 *Ibidem*.

46 *Ibidem*.

4. Конференција у Брајтону

Конференција на високом нивоу о будућности Суда, одржана је у периоду од 18. до 20. априла 2012. године у Брајтону, у оквиру председавања Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске Комитетом министара Савета Европе. Ова конференција на којој су учествовале делегације свих 47 држава чланица Савета Европе, замишљена је као наставак реформског процеса започетог, како смо видели, у Интерлакену, оснаженог ступањем на снагу Протокола 14 и усвајањем Декларације из Измира. Међутим, поред тога, ова конференција је имала за циљ и да обезбеди делотворност контролног механизма који је успостављен Конвенцијом и требало је да одреди правце за даље кретање реформе Суда.

Суд је нашао да је тежиште процеса реформи које су започеле интерлакенском декларацијом да се обезбеди да судска пракса буде употребљива, односно да се њоме може руковати, да буде транспарентна и лако доступна. Такође, судска пракса би требало да се састоји од предмета који покрећу важна питања у вези са Конвенцијом. Суд ово може остварити под два услова, прво, да се очува право на појединачну представку и друго, да се обезбеде ефикасни механизми (међународни или национални) путем којих би се решавали случајеви којима Суд не може да се бави, а који се такође тичу система Конвенције.⁴⁷

Како би систем Конвенције што боље функционисао на националном нивоу потребно је јачати дијалог између националних судова и Суда. У ту сврху Суд одржава редовне састанке са националним врховним судовима.⁴⁸ Брајтонска декларација подсећа да Суд даје ауторитативно тумачење Конвенције. Међутим, национални органи уживају право слободне процене када примењују Конвенцију, па стога и Суд мора поштовати ово право када врши надзор над одлукама националних власти. Стога је Конференција закључила да би упућивање на начело супсидијарности и доктрину поља слободне процене требало унети у преамбулу Конвенције, а не у њен оперативни део, из разлога транспарентности и доступности.⁴⁹ Прилично је нејасно шта би ова разлика направила. Такође, концепт поља слободне

47 *Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference (Adopted by the Plenary Court on 20 February 2012.)*, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BF069E9B-8EE5-4FA8-877E-2DFAA4C167BD/0/2012_Avis_Cour_Conf%C3%A9rence_de_Brighton_1820_avril_2012_EN.pdf

48 *Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference (Adopted by the Plenary Court on 20 February 2012.)*, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BF069E9B-8EE5-4FA8-877E-2DFAA4C167BD/0/2012_Avis_Cour_Conf%C3%A9rence_de_Brighton_1820_avril_2012_EN.pdf. Скорашњи пример је пресуда Великог већа у предмету *Al-Khawaja and Tahery v. UK*.

49 *Brighton Declaration*, <http://www.coe.int/en/20120419-brighton-declaration>.

процене је варијабилни појам, како је приметио председник Суда Браца (*Bratza*) и он не подлеже прецизним дефиницијама. Посебно је питање да ли ће изричито уношење овог концепта у Конвенцију заиста утицати на судску праксу Суда. И на крају, јавља се питање на који начин ће уношење ова два принципа у преамбулу Конвенције њих учинити приступачнијим за примену. Термин “поље слободне процене” је створен у судској пракси и до данас се није нашао ни у једном нормативном тексту.

Камен темељац система Конвенције, право на појединачне представке, претрпеће значајне измене, уколико се до краја 2013. године усвоји предложено решење. Наиме, брајтонска декларација предвиђа смањење рока за подношење представке из члана 35 става 1. Конвенције, са шест на четири месеца. Важно је напоменути да је у почетним предлозима затражено да се овај рок смањи на два или три месеца. Декларација је потврдила да би “представку требало сматрати очигледно неоснованом у смислу члана 35 става 3 тачке а у мери у којој Суд сматра да је у представци реч о наводној повреди права која је била ваљано размотрена пред националним судом који је примењивао права гарантована Конвенцијом у светлу добро установљене праксе Суда која је укључена у поље слободне процене на одговарајући начин, осим ако Суд установи да представка повлачи за собом озбиљно питање у вези са тумачењем или применом Конвенције.” Суд је позван да узме у обзир потребу за стриктним и доследним приступом у проглашавању таквих представки недопуштеним.⁵⁰ С обзиром на могућност увођења новог услова прихватљивости Суд сматра да у контексту дугорочних реформских расправа, оправдано је направити преглед постојећих критеријума прихватљивости. Међутим, Суд није убеђен да ће прилагођавање или додавање критеријума прихватљивости имати значајан утицај на оптерећење рада Суда. Што се тиче конкретног предлога који се односи на критеријум базиран на тврдњи да су жалбе уредно разматране од стране националног суда, Суд је објаснио да овај принцип већ влада у судском разматрању поднесених представки. У оној мери у којој би овај критеријум имао за циљ да ублажи оптерећеност Суда, питање да ли су национални судови очигледно погрешили, у сваком случају би изискивало систематско и темељно испитивање представке.⁵¹

Један од главних разлога за одржавање брајтонске конференције (као и претходних одржаних у Интерлакену и Измиру) је проблем броја предмета

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference (Adopted by the Plenary Court on 20 February 2012.)*, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BF069E9B-8EE5-4FA8-877E-2DFAA4C167BD/0/2012_Avis_Cour_Conf%C3%A9rence_de_Brighton_1820_avril_2012_EN.pdf.

који се налазе пред Судом. Тај број је удвостручен од 2004. године. На одговор Суда подносиоци представки чекају годинама. Један од проблема везаних за број предмета пред Судом су представке које се понављају. Оне су углавном повезане са системским и структурним питањима на нивоу државе. Државе уговорнице су одговорне да се таква питања и повреде које из њих произилазе решавају у оквиру делотворног извршавања пресида Суда. Надзор над овим спроводи Комитет министара. Суду се мора омогућити да своју пажњу усредсреди на потенцијално основане нове повреде.

Конференција је поздравила усвајање Смерница од стране Комитета министара за избор кандидата за место судије у Суду, као и оснивање Саветодавног панела стручњака за кандидате за избор за судију Суда. Имајући у виду кључну улогу коју игра Велико веће у одржавању принципа доследности судске праксе, конференција закључује да треба изменити члан 30 Конвенције тако што ће се изузети речи “изузев када се томе противи једна од странака у спору”.⁵² Можемо да приметимо да би формално гледано усвајање ове измене могло да доведе до очувања и подстицања принципа доследности судске праксе Суда.

Вредна помена је још једна предложена измена која се односи на судије Суда. Конференција је закључила да би требало изменити члан 23 став 2 Конвенције тако да се замени старосна граница за судије захтевом да судије не смеју бити старије од 65 година на дан када им почиње мандат.⁵³ Ефекат предложеног решења био би да се подиже максимална старосна граница на 74 године. Један од саркастичних коментара упућених овој одредби је да то можда добро одражава старост европске популације. Истина је да се људски животни век продужава, али пре усвајање ове измене требало би размислити колика је способност судије у тако позним годинама да обавља стручно и ефикасно своју судијску дужност.

Нацрти свих предложених промена изнесених на конференцији у Брајтону треба да буду израђени од стране Комитета министара до краја 2013. године. У изради је и Протокол 15 (такође и потенцијални Протокол 16 ако се одредбе о поступку давања саветодавних мишљења од стране Суда унесу у посебан протокол). Надајмо се да ће њихова судбина бити да проведу мање времена у чекању на примену него Протокол 14.

52 Члан 30 Конвенције тренутно гласи: “Ако се поводом предмета који веће разматра покрене неко озбиљно питање од значаја за тумачење Конвенције или протокола уз њу, или ако решење питања пред већем може да доведе до резултата који није у сагласности с неком претходно донетом пресудом Суда, веће може, све док не донесе пресуду, да уступи надлежност Великом већу, изузев када се томе противи једна од странака у спору.”

53 Члан 23 Конвенције тренутно предвиђа да судији истиче мандат када напуни 70 година живота.

5. Закључак

Све горе наведено наводи нас на закључке да сталне реформе изискује превелики број предмета који се налазе пред Судом, а које он није у могућности да решава у разумном року. Статистике показују да Суд највише оптерећују неприхватљиве представке и случајеви који се понављају. Што се тиче очигледно неприхватљивих представки, сам Суд је предузео низ корака да што брже и ефикасније спроводи њихово филтрирање. Видели смо и да је Протоколом 14, као и на конференцијама предузето неколико практичних мера како би се Суд што боље изборио са овим проблемом. Проблем случајева који се понављају би се можда најефикасније могао решити доследним упућивањем и применом пилот пресуда. У вези са овим државама уговорницама треба пружити адекватну техничку помоћ, како би се прилагодиле једном новом начину рада. Ефикасно филтрирање ове две врсте случајева оставило би Суду довољно простора да се бави само најозбиљнијим случајевима, као и да развија нове пилот пресуде и своју судску праксу.

Проблем броја предмета пред Судом је главни узрок и покретач свих предложених реформи, као и оних које су у најави. Међутим, не можемо а да не приметимо да се кроз сваку реформу “провуку” и новине које директно, а можда ни индиректно не решавају идентификовани проблем. То је на пример предложена реформа за смањење рока за подношење представки. Како ће ова мера утицати на број предмета пред Судом? Вероватније је да неће произвести никакве ефекте у том правцу, или бар не жељене. Или можемо за пример узети померање старосне границе за судије. Према логичким разматрањима, ни ова мера не може допринети решавању проблема.

Можемо се осврнути и на питање приступања Европске уније Конвенцији. Када се то деси могуће је да ће Суду пристизати још већи број представки, али је исто тако вероватно и да ће појединцима бити пружена већа заштита људских права. На Суду и органима надлежним за Конвенцију, као и на државама чланицама је да смисле како ће се убудуће решавати овај проблем. Наравно, пре тога, треба дати времена усвојеним реформама да покажу своје ефекте. Ни један велики посао се не ради на брзину. Видели смо да ће ускоро можда бити донет и Протокол 15. Међутим, и овако честе измене у раду Суда, као и у самом систему Конвенције се могу показати као нови проблем. Једна институција, као што је Суд, заштитник људских права на европском нивоу не би смео да трпи честе “потресе”. Треба му дозволити да ради тихо и без “турбуленција”.

*Marijana Mojsilović, Ph.D. Student
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Reform of the European Court of Human Rights

Abstract: *The European Court of Human Rights is the crown in the international system for protecting human rights. In recent years the Court has become a victim of its own success. In response to growing backlog of individual complaints, the Council of Europe has, over the last five years, considered numerous proposals to restructure the European human rights regime and redesign the European Convention on Human Rights.*

The aim of this article is just to show the most important innovations introduced primarily by Protocol no. 14, and then the Declarations adopted at the Conference in Interlaken, Izmir and at the end in Brighton, this year. Some of the solutions provided will help to reduce the work load of the Court in the future, while others are introduced for practical reasons, or a well-known political. However, adopted proposals should be given time to show some results. But in the other way, the frequent changes in the Court's work system and in the Convention system may prove to be a new problem. An institution such as the Court, the protector of human rights at the European level should not be allowed to suffer frequent „earthquakes“. It should be let alone to work quietly and without „turbulence“.

Key words: *human rights protection, European Court of Human Rights, Court, Convention, Reform*