

UDK:341.231.14:061.1  
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)  
Год IX, бр. 33–34, стр. 52–65  
Изворни научни рад

Марко НОВАКОВИЋ<sup>1</sup>

## ПРОТОКОЛ 14 УЗ ЕВРОПСКУ КОНВЕНЦИЈУ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И ОСНОВНИМ СЛОБОДАМА

### ABSTRACT

By ratifying the Protocol 14 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms by Russia in 2010 as the last member state of the Council of Europe the Protocol has finally come to force making a step forward towards reducing the European Court of Human Rights' workload. The Protocol 14 introduces some novelties in several fields. It introduces changes concerning the competences of three judge committees, establishes single judge as a new judicial entity and defines a new criterion of admissibility. The changes are also present in friendly settlement as well as in the procedure of execution of judgements. In the paper, the author gives an overview of these novelties considering the possibility for their individual achievement, this also including their individual overall contribution to attaining the purpose for adopting the Protocol 14 as a whole and that is to reduce the Court's workload and increase the efficiency of its work.

*Key words:* Protocol 14, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, significant damage, single judge.

### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Завршетак Другог светског рата коначно је донео крај разарањима. Тај догађај означио је стварање нужних претпоставки за почетак поновног обликовања међународних односа. Катастрофални људски губици остали су трајно ненадокнадиви, због чега су силе победнице одлучиле да предузму мере да се слична страдања у будућности предупреду. Оснивање Уједињених нација, као глобалне организације основане са основним циљем да одржи мир у свету, био је један од првих и најзначајнијих потеза

---

<sup>1</sup> Истраживач приправник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

у првим послератним годинама. Поред те глобалне организације, интензивирала су се и регионална зближавања, поготово у Европи. На „старом континенту“, с циљем зближавања европских држава, али и појачаном потребом за очувањем „вредности демократског поретка“ као препреке за спречавање преливања негативних последица послератне блоковске поделе, основан је Савет Европе (СЕ). Савет Европе као једна од најстаријих организација са евроинтеграцијским циљевима, на себе је преузео многе задатке, између осталог и онај на унификацији правила у вези владавине права и јачање заштите људских права на простору Европе. Као најзначајнији документ настао са тим циљем, свакако је Европска Конвенција о људским правима и основним слободама ( у даљем тексту: ЕКЉП)<sup>2</sup>. ЕКЉП је усвојена 3. септембра 1953. године, три године након што је отворена за потпис. У међувремену, донето је 14 протокола на ту Конвенцију, међу којима посебан значај има свакако Протокол 11, који је значајно реформисао систем функционисања поступка пред Европским судом за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП). Са друге стране, не мање значајан је Протокол 14, донет с циљем да се избори са растућим проблемом оптерећености ЕСЉП великим бројем представки.<sup>3</sup> Околност суочавања ЕСЉП са повећањем броја представки из године у годину, првенствено је последица могућности сваког појединца да му се обрати. Таква могућност је изузетак у односу на већину других међународних судова и арбитража, пред којима појединац не може самостално да штити своја права. Наравно, могућност појединца да се обрати ЕСЉП условљена је ратификацијом Конвенције од стране државе коју тужи, али само појављивање пред Судом није условљено никаквим додатним условима, или личним и статусним својствима подносиоца представке, попут година, држављанства или пословне способности.<sup>4</sup> И заиста, без тако широко формулисаног и скоро безусловног овлашћења појединца, не би ни било могуће суштински остварити и заштити вредности прокламоване у самој Повељи.<sup>5</sup> Могућност обраћања ЕСЉП индивидуалном представком и представља „кључну компоненту машинерије“, како је речено у пресуди у случају *Маматкулов и Аскарлов против Турске*.<sup>6</sup> С друге стране, ма колико

---

<sup>2</sup> Интернет: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/005.htm>

<sup>3</sup> Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/194.htm>,

<sup>4</sup> S.P., D.P., and A.T. v. the United Kingdom, app. No. 23715/94, Sozzari and Giunta v. Italy app. No. 39221/98 i app. No. 41963/98.

<sup>5</sup> Članovi 1-14, EKLJP.

<sup>6</sup> Mamatkulov and Askarov v. Turkey, app. No. 46827/99 and 46951/99.

та констатација била и тачна и афирмативна, негативна последица признавања тако широке активне легитимације је велика преоптерећеност ЕСЉП, а његова немогућност да се избори са све већим бројем представки фактички је довела до поступања у неоправдано дугом року, иначе непримереном значају и природи права чија се заштита представком захтева. Према извештају ЕСЉП из 2007. године, пред Суд је доспело чак 53.500 нових случајева, са више од 100.000 нерешених из ранијег периода.<sup>7</sup> У 2008. години је донето 1.543 пресуда, а преко 3.200 поднесака је одбачено, дакле, није се ни дошло до стадијума мериторног одлучивања по њима.<sup>8</sup> У 2009. години, чак 57.100 нових случајева је примљено у Суду, па је укупан број нерешених индивидуалних представки нарастао до невероватне цифре од 119.298. Те године је донето 2.395 пресуда – око 900 више него у 2008. години, али је и одбачено чак десет пута више поднесака (33.065)<sup>9</sup> него у претходној години. Са константном тенденцијом повећања броја представки, овај ионако велики проблем добија аларманте размере. ЕСЉП мора наћи баланс између права сваке индивидуе да поднесе представку и чињенице да је Суд већ сада преоптерећен великим бројем представки, а да се тренд повећања њиховог броја наставља. Никако се не сме дозволити да због великог броја поднесака неки случајеви који заслужују да добију заштиту пред ЕСЉП буду одбачени.

Дуго су разматрани начини на који се треба приступити реформи. Без уласка у дискусију о предлозима који су одбачени и разлозима за то, констатоваћемо да се није прибегло радикалном решењу овог проблема. Доношење протокола који се бави овим проблемом је свакако похвално, али је питање колико ће такав, ипак „површински захват“, утицати на успешно решење овог проблема. Поред чињенице да ће ступање на снагу Протокола 14 имати одређене ефекте у растерећењу Суда, његова примена је само први корак у борби са овим проблемом. У настојању да помогне у решењу проблема, Протокол 14 уводи неколико механизма, и то: примену нових критеријума прихватљивости представке, подстиче на решавање поступака пријатељским поравнањем, мења надлежности, састав већа, овлашћења судије појединца итд. Као што ћемо и показати, неке од ових

<sup>7</sup> Rüdiger Wolfrum, Ulrike Deutsch, “The European Court of Human Rights overwhelmed by applications: problems and possible solutions“, 2009, pp 19.

<sup>8</sup> Интернет: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL\\_REPORT\\_2008.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL_REPORT_2008.pdf), октобар 2010.

<sup>9</sup> Интернет: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual\\_Report\\_2009\\_versionProv.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_versionProv.pdf), октобар 2010.

новина заиста суштински мењају начин обраде представке примљене у Суду, неке пак само кодификују устаљену праксу и отклањају нејасноће у самом тексту Конвенције, а треће пак, имају за циљ да новелирањем Европске конвенције о људским правима испрате динамику међународног права и односа у њему. Новине које доноси Протокол 14, формулисане су у одредбама 22 члана, а аутор у овом раду обрађује неке од најважнијих, и то редом којим су изложене у Протоколу 14:

1. Нова правила о мандату судија – Судија ЕСЉП се бира на период од 9 година, како би се ојачала његова независност и самосталност у одлучивању, али се укида могућност реизбора судија;<sup>10</sup>
2. Промене у већима и судија појединац – До ступања на снагу Протокола 14, само је веће троје судија било надлежно за доношење одлуке о прихватљивости представке поднете позивом на члан 34. Конвенције. По ступању Протокола 14 на снагу, ту одлуку доноси судија појединац ЕСЉП. Такође, ако пред Суд доспе случај који је сличан неком претходном случају који је већ решен пред Судом, пре свега зато што држава није изменила законодавство како је предвиђено/наложено претходном одлуком Суда, веће од тројице судија (*committee*) је надлежно да реши тај случај, а не седмочлано веће (*Chamber*), у чијој је надлежности било решавање таквог случаја до ступања протокола 14 на снагу;<sup>11</sup>
3. Извршење пресуда – Могуће је да се од ЕСЉП затражи да разложи и додатно образложи пресуду, на начин који ће олакшати држави да је примени/изврши на одговарајући начин. Такође, установљава се значајна нова улога Комитета министара у утврђивању, и пре свега санкционисању неприхватања пресуде Суда од стране државе;<sup>12</sup>
4. *Significant disadvantage* – Иако не уводи као чврсто правило, применом Протокола 14 могуће је да Суд одбаци случај ако подносилац представке није доживео значајну штету (*significant disadvantage*) као резултат кршења ЕКЉП. Овако формулисан услов доживео је највеће, а по многим аргументима и оправдане, критике. Наиме, постоји реална опасност да се услов – оцена да је жртва, подносилац представке, претрпео значајну штету прешироко тумачи, поготово у почетном периоду примене Протокола 14. Док се не изгради и установи пракса

---

<sup>10</sup> Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/194.htm>, даље Протокол 14.

<sup>11</sup> Члан 6, Протокол 14.

<sup>12</sup> Чланови 8, и 16, Протокол 14.

Суда у односу на тај услов, могућности да индивидуална представка доспе до мериторног решавања значајно су умањене, па и свеле на минимум, иако Протокол 14 установљава и неке механизме који треба да спрече арбитрерну употребу овог допунског услова прихватљивости представке;<sup>13</sup>

5. Комесар за људска права у поступку – Новина коју доноси Протокол 14 како би се у појачала контрола над законитости и обезбедила последнија заштита људских права у поступку пред Судом;<sup>14</sup>
6. Измена у систему пријатељског поравнања – Увођењем нове одредбе која уређује институт пријатељског поравнања, Протокол 14 отклања недоумице у односу на тренутак/фазу када је такав споразум могуће постићи;<sup>15</sup>
7. Приступање ЕУ Конвенцији – Тенденција „преузимања“, односно „ступања“ у надлежности држава чланица од стране ЕУ, довела је до могућности да права грађана буду повређена и радом органа ЕУ. Отуда и потреба за приступање ЕУ Конвенцији, како би и њена кршења од стране органа ЕУ могла бити процесуирана пред Судом.<sup>16</sup>

### **Ад 1) Нова правила о мандату судија**

До ступања на снагу Протокола 14, било је предвиђено да мандат судија ЕСЉП траје 6 година, уз могућност реизбора. То решење које је уобичајно у многим националним законодавствима свакако није погрешно. Међутим, Протокол 14 даје решење које је примереније судијској функцији у ЕСЉП, најмање из два разлога. Пре свега, трајање мандат од 9 година представља период примерено дуг јер судији омогућава да се озбиљно посвети непристрасном обављању те важне функцију. Што је краћи период на који је судија изабран, то су угроженији његова самосталност и интегритет. Са друге стране, на први поглед ригидно решење о немогућност реизбора, управо пружа додатне гаранције у погледу независности судије, па тиме и Суда. Познато је да ни носиоци судске функције нису имуни на притиске или калкулације ради задржавања тако привилеговане функције, поготово при крају мандата и

---

<sup>13</sup> Члан 12, Протокол 14.

<sup>14</sup> Члан 13, Протокол 14.

<sup>15</sup> Члан 15, Протокол 14.

<sup>16</sup> Члан 17, Протокол 14.

пре потенцијалног реизбора. Протокол 14 уређује трајање мандата и искључује реизбор, тако да судија има и загарантован веома дуг период у коме ће вршити судијску функцију (осим ако остале судије дво-трећинском већином не изгласају да не испуњава задатке на задовољавајућ начин) и у том периоду има прилику да се у потпуности посвети послу, без размишљања на који начин да дође до реизбора.<sup>17</sup>

## Ад 2) Промене у већима и судија појединац

Пре ступања на снагу Протокола 14, трочлано судијско веће је било надлежно да утврђује које представке испуњавају услове да уђу у мериторну фазу, а које ваља одбацити. Протоколом 14 ову улогу добија нови судијски ентитет – судија појединац. Судија појединац може представку прогласити неприхватљивом, или је избрисати са листе ЕСЈП.<sup>18</sup> Таква одлука је коначна.<sup>19</sup> Ова одлика коначности коју поседује одлука судије појединца, има есенцијални значај. Јер, ако би његова одлука морала да пролази неку врсту потврде од стране неког вишег, колективног тела, не само да се не би убрзао и олакшао процес одлучивања о прихватљивости представке, већ би се значајно успорио – јер би добио одлике двостепености. Немогућност преиспитивања одлуке судије појединца о прихватљивости представке, оставља судији потпуну слободу да у оквирима одредаба ЕКЈП донесе те значајне одлуке. Међутим, околности да је одлука судије појединца коначна рађа и одређену забринутост. Оставити могућност појединцу да одлучи о прихватљивости представке, може се посматрати и као повећање могућности за арбитражност у процесу прихватања предмета. Протокол 14 зато и уводи механизме који имају за циљ да конституишу праксу која ће судији појединцу служити као инструктивни и поуздани водич у одлучивању. У тачки Ад 4) овог рада изнета су детаљнија разматрања коришћења новог услова прихватљивости представке у вези са његовом применом од стране судије појединца. Протокол 14 предвиђа и да судија појединац који је изабран са листе неке државе, неће учествовати у одлучивању о представци против исте.<sup>20</sup> Ако би судија не прогласи представку неприхватљивом, онда се она даље прослеђује надлежном Већу, било да је то веће од троје судија или веће

---

<sup>17</sup> Члан 2, Протокола 14, односно Члан 23, тачка 4 ЕКЈП.

<sup>18</sup> Član 27, stav. 1 ЕКЛЈП, односно члан 7, Протокол 14.

<sup>19</sup> Član 27, stav 2. ЕКЛЈП, односно члан 7, Протокол 14.

<sup>20</sup> Član 6, Протокола 14, односно Члан 26. ЕКЛЈП.

састављено од седам судија.<sup>21</sup> Протокол 14 нуди решење и у односу на такозване „репетативне пресуде“, чији је енормни број један од главних разлога велике оптерећености Суда. Наиме, по неким изворима, оне представљају чак 65% свих пресуда Суда.<sup>22</sup> Задатак да се позабави овим проблемом по Протоколу 14 добија веће састављено од троје судија. Њима је дата могућност да једногласно одбаце неку представку или је избришу са листе, ако таква одлука може бити донета без даљег испитивања тј. – “...where such a decision can be taken without further examination.”<sup>23</sup> Одлика једногласности при одлучивању већа је јако битна, јер у случају да се чланови већа не усагласе око тога да ли треба применити могућност која им је дата, представка се прослеђује већу од седам судија на одлучивање. Протокол 14 уводи и могућност да трочлано веће једногласном одлуком прихватити представку и пресуди, под условом да је представка већ била предмет устаљене праксе Суда – “...already subject of well established case-law of the Court”.<sup>24</sup> Поставља се, ипак, питање шта се подразумева под формулацијом “well-established case-law”, односно која је садржина те синтагме. Који је то временски период и колико је пресуда потребно да Суд донесе, да би се утврдило да се та пракса Суда конституисала? Наравно, није ни могуће, а ни потребно егзактно одредити ни временски период, нити број пресуда који су потребни да се таква пракса Суда установи. Некада је чак могуће да једна пресуда преставља довољан основ да се примени овај систем за решавање репетативних случајева.<sup>25</sup> Када се закључак о постојању устаљене праксе Суда доноси на основу пресуде у једном једином случају, ради се очигледно о некој врсти „инстант-праксе“. Наравно, претпоставка је да ће много већу тежину имати пресуда донета од стране већа од седамнаест судија (*Grand Chambre*), али чак ни састав већа у коме би ЕСЈП донео пресуду, не мора бити одлучујућа чињеница која ће утицати на брзину или поузданост конституисања праксе Суда.

### Ад 3) Извршење пресуда

Извршење пресуде ЕСЈП представља крајњи циљ и кључну компоненту у заштити и санкционисању кршења људских права. Свака пресуда ЕСЈП

<sup>21</sup> Члан 27, ст. 3. ЕКЈП, амандман 7, Протокола бр. 14.

<sup>22</sup> Dragoljub Popović, *Evropski sud za ljudska prava*, Službeni glasnik, 2008

<sup>23</sup> Član 8. Protokola 14, Član 28, tačka 1, stav 1 EKLJP.

<sup>24</sup> Član 8. Protokola 14, Član 28, tačka 1, stav 2 EKLJP.

<sup>25</sup> Explanatory report, supra n. 3, at para. 68.

садржи два сегмента – индивидуалне и генералне мере. Првима се услишава захтев који је поднео подносилац представке. Индивидуалне мере представљају сврху саме представке и самим тим су веома важне. Међутим, док су индивидуалне мере важне у конкретном случају, генералне мере имају већи и далекосежнији значај, самим тим што имају и непосредни ефекат на неодређени број потенцијалних случајева кршења људских права у односној држави, а и шире. Измене у националном законодавству, судском поступку или самој структури судства, предложене или подстакнуте генералним мерама, представља кључну функцију Суда. Ваља истаћи да Суд нема функцију апелационог суда или суда више инстанце у односу на националне судове – ЕСЉП има задатак да штити људска права прокламована у Конвенцији као таква. Дакле, функција и крајњи циљ Суда би се могли идеалистички поставити као намера да својим деловање исцрпи потребу за сопственим постојањем – да се повреде Конвенције „искорене”. Теоретски, ако би национална законодавства држава потписница ЕКЉП довољно унапредила заштиту људских права, потреба за Судом временом би нестала. Током 2009 године, 1515 нових пресуда поднето је Комитету министара, са захтевом за надгледање извршења.<sup>26</sup> На тај начин број пресуда под надзором Комитета министара порастао је на 7.881. Протокол 14. врши унапређење функције Комитета министара на основу члана 46, који таксативно набраја све могућности и овлашћења тог тела, а то су:

- Да од Суда захтева да двотрећинском већином, појасни пресуду како би се омогућило боље извршење исте;<sup>27</sup>
- Да, ако сматра да одређена држава одбија да изврши пресуду ЕСЉП, од Суда захтева да се утврди да страна уговорница одбија да изврши своје обавезе. Ако Суд утврди да држава уистину одбија да изврши пресуду, он може тражити од Комитета министара да предложи мере против државе.<sup>28</sup>

#### **Ad 4) Значајна штета**

Нови услов прихватљивости је највише критикована новина коју доноси Протокол 14.<sup>29</sup> Нејасноћа и тешка одредивост садржине синтагме

---

<sup>26</sup> Интернет: <http://echrblog.blogspot.com/2010/04/annual-report-on-execution-of-judgments.html>, октобар 2010.

<sup>27</sup> Члан 28. Конвенције.

<sup>28</sup> Члан 46. Конвенције.

<sup>29</sup> Члан 12. Протокола 14, односно члан 35 ЕКЉП.



о *Significant disadvantage* – улива несигурност, поготово са строго правног аспекта, где се очекује да се избегну непрецизне формулације. Посебну забринутост у односу на могуће негативне ефекте примене новог услова за прихватање представке које доноси Протокол 14, изразили су *Amnesty International* и британски парламент, који је чак тражио нека додатна објашњења.<sup>30</sup> Оваква бојазан повећава се јер се ова новина уводи управо у области која је најосетљивија, а то је одлука о самом прихватању представке. Критике да постоји опасност да ће многе представке бити одбачене нерационалним коришећењем овог услова нису без основа. Такође, страхује се да ће ионако велика могућност погрешне употребе овог додатног услова због његове природе, бити повећана чињеницом да ће само један судија (погледати Ад1) имати „дискрециону“ могућност да представку одбаци. Међутим, ако се пажљивије анализира текст Протокола 14, увидећемо да се њиме уводе и механизми, који имају за циљ да ублаже могућа дејства управо два највећа потенцијална недостатка новоуведеног критеријума прихватљивости представке. Прво, предвиђено је да ће Суд наставити разматрање представке ако поштовање људских права, у смислу Конвенције, то захтева иако подносилац представке није претрпео значајну штету.<sup>31</sup> На тај начин, ограничава се употреба овог услова прихватљивости као правила, односно одузима му се апсолутни карактер. Тачније, непостојање значајне штете не мора нужно водити ка одбацивању представке. Друго, у прве две године, од ступања на снагу Протокола 14, само ће Већа и Велико Веће ЕСЉП моћи да одбацују представке по основу критеријума „недостатка претрпљене значајне штете“. Циљ овог правила је да се остави време да се установи поуздана пракса поводом овог услова, и то од седмочланог већа, односно седамнаесточланог већа чији састав има већи кредибилитет од појединца или трочланог већа. Та пракса ће касније послужити као добар основ и водич за примену овог услова прихватљивости од стране судије појединца. Транспарентност којом се ЕСЉП, и то са правом, дичи омогућиће добар увид у будућу праксу и указати евентуалну потребу за новим променама, или потврдити квалитет и оправдати увођења новог услова прихватљивости. Интереснтно је поменути да је већ први дан по ступању на снагу Протокола 14, искоришћена могућност одбацивања представке по основу услова „значајне штете“. Ради се о случају *Adrian Mihai Ionascu*

<sup>30</sup> Интернет: <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR30/013/2004>, septembar 2010; <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200405/jtselect/jtrights/8/8.pdf> septembar 2010

<sup>31</sup> Члан 12. Протокола 14, односно Члан 35, тачка 3. став 2. ЕКЉП.

*против Румуније*.<sup>32</sup> Посебно бисмо указали на један аспект новог услова који није толико очигледан, али би се у пракси могао показати као изузетно значајан. Ако погледамо да последњи део члана 35. Конвенције предвиђа да: „...ниједан поднесак неће бити одбачен по овом основу, ако прво претходно није темељно размотрен пред домаћим судом”, онда се се може оценити да је услов можда и најзначајнија измена коју доноси Протокол 14 а који засигурно може много допринети растерећењу Суда и заштити људских права пред националним судовима. Наиме, државе ће свакако бити заинтересоване да што више представки против њих буде одбачено на основу овог услова. Зато темељно разматрање од стране националног судства може касније бити кључна компонента за одбацивање представке пред ЕСЉП. Са друге стране, такво темељно разматрање представке може довести до тога да много мањи број случајева уопште доспе до ЕСЉП, односно да већи број случајева реши национално судство. Самим тим би се смањио број поднесака и повећао ниво заштите људских права у државама чланица, што је и крајњи циљ рада ЕСЉП.

### Ад 5) Комесар за људска права

Комесар за људска права (Комесар) је у систем ЕСЉП уведен 1999. године. У мандатном периоду од 6 година на који се бира, он има неколико задатака. Пре свега, промовисање људских права у државама чланицама Конвенције. Тај задатак формулисан на уопштен начин, могао се извршавати кроз бројне и ефективне конкретне активности, чији је спектар веома широк али и недовољно одређен. Други задатак Комесара је био да укаже на мане у националним судским системима држава потписница Конвенције. Такође, дата му је била могућност интервенције у поступку пред ЕСЉП, на позив председника Суда. Ступањем на снагу Протокола 14, Комесар добија и неке нове дужности, а и конкретније се дефинишу његова овлашћења. Његово укључивање у поступак пред Судом може пре свега бити подстакнут проценом да ли би пријатељско поравнање било могуће. Ако процени да је поравнање могуће и пожељно, има улогу да помогне да се до истог дође. У томе се огледа његова непосредна и значајна улога у заштити људских права на индивидуалном нивоу, односно у конкретном случају. Његова могућност да интервенише као треће лице у поступку се није повећала, већ би се пре могло рећи да је формализована, али је добила и једну нову димензију. Разлика у односу на стање пре овакве одредбе

---

<sup>32</sup> Adrian Mihai Ionascu v. Romania, app. No. 36659/04.

Протокола 14 је у томе што Комесар може самостално да одлучује о томе да ли ће се умешати или не, а не мора „чекати“ позив председника Суда. Важност првонаведених функција је свакако велика, али и *ratio personae* и *ratio temporis* ограничена. Улога Комесара на једном генералном – општем нивоу може свакако бити далеко плодноснија. Наиме, већ смо истакли важност интензивирања напора ЕСЈП у коректури националних законодавстава. Већ поменути дугорочни циљ самог Суда постављен као исцрпљивање потребе за његовим постојањем, може се постићи само унапређивањем националних судских система, а ту велику улогу може и мора одиграти управо Комесар. Поменути задатак да укаже Суду на евентуалне недостатке у унутрашњим законодавствима држава потписница Конвенције најјаче је средство у рукама Комесара у остварењу тог циља. На тај начин, омогућава се Суду да има бољи увид у то на који начин треба помоћи државама у њиховом претпостављеном настојању ка свеобухватној заштити људских права, кроз унапређивање сопственог законодавства и судства.

#### Ад 6) Измене у систему пријатељског поравнања

У сваком правосудном систему, па тако и у систему ЕСЈП, пријатељска поравнања су пожељан начин окончања поступка, наравно под условом да задовољавају одређене услове. Пре ступања на снагу Протокола, само 1.4 % свих поступака се окончавало пријатељским поравнањем.<sup>33</sup> Члан ЕКЈП који се бавио овим питањем, остављао је дилему од ког момента је могуће иницирати пријатељско поравнање. Управо зато, а како би се омогућило поравнање у било ком моменту, што је и оправдано и целисходно решење, користећи се ЕКЈП у комбинацији са правилима суда (*Rules of the Court*, пре свега члановима 44., 62.) судије су формирали праксу која то омогућује.<sup>34</sup> Редиговање члана који се тиче пријатељског поравнања је свакако похвалан потез, али ипак како тачно примећују Лемменс (*Lemmens*) и Ванденхол (*Vandenhole*) та измена није суштинска, већ једино има улогу да „кодификује већ постојећу праксу“.<sup>35</sup> Промовисањем дискреционог права Комесара да одлучи о потреби за сопствени мешањем, ставља се акценат на

<sup>33</sup> Lucius Caflisch, “The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond”, *Human Rights Law Review* (2006) 6 (2): 403-415. doi: 10.1093/hrlr/ngl007 First published online: July 20, 2006.

<sup>34</sup> “Rules of the Court”, Internet: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D1EB31A8-4194-436E-987E-65AC8864BE4F/0/RulesOfCourtJuly2006.pdf>

<sup>35</sup> P. Lemmens. Vouter Wandenhole, *Protocol no. 14 and the reform of European Court of Human Rights*, p. 91.

пријатељско поравнање као начин окончања спорног односа. Овај, можда и најпожељнији начин окончања поступка, може представљати добро решење са циљем смањења оптерећења Суда. Повећањем броја случајева решених на овај начин, аутоматски ће повећати број решених случајева пресудом, а самим тим ће укупан број решених случајева значајно порасти.

### **Ад 7) Приступање Европске Уније (ЕУ) Конвенцији**

Главни циљ примене Протокола 14, као што смо рекли, требало би да се огледа у повећање ефикасности ЕСЉП. Увођењем ЕУ у ЕКЉП отвара се могућност да се поступак покрене и против ЕУ као организације, а не само против потписника ЕКЉП појединачно. На тај начин, ствара се још један ентитет који је могуће тужити пред ЕСЉП. И заиста, могућност да се тужи ЕУ је новина која је нужно морала бити уведена. ЕУ све више поприма одлике супранационалне творевине, која има и своје органе, и своје надлежности независне од надлежности држава чланица. Управо због такве природе, од круцијалног значаја је било омогућити појединцу да затражи заштиту пред ЕСЉП и од аката органа ЕУ. На овом примеру, још једном се на прави начин показује да је потреба за смањењем броја предмета пред Судом, ипак секундарна у односу на потребу за потпуном и свеобухватном заштитом људских права. Како Суд не може да се избори ни са тренутним бројем поднесака, постоји оправдана бојазан да ће приступање ЕУ Конвенцији додатно оптеретити Суд. Међутим, како ЕУ преузима многе надлежности самих држава чланица, сматрамо да ће у већини случајева доћи само до промене адресата потенцијалне тужбе. Другим речима, уместо да се преставка поднесе против неке од чланица, биће поднета против ЕУ. Управо зато, сматрамо да само приступање ЕУ конвенцији неће у многоме повећати број случајева са којим се Суд сусреће.

### **ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Већ смо неколико пута истакли мишљење о потребама за свеобухватнијим и радикалнијим изменама у систему ЕСЉП. Чињеница је да је тешко очекивати да Суд у овом формату решава све представке које потенцијално може поднети око 800 милиона људи. Међутим, слажемо се са мишљењима да стварање „мамутског Суда” не би донело жељене резултате.<sup>36</sup> Мишљење да повећање броја запослених у ЕСЉП

---

<sup>36</sup> Rüdiger Wolfrum, Ulrike Deutsch, *The European Court of Human Rights overwhelmed by applications: problems and possible solutions*, 2009, p. 19.

као самостална мера неће донети резултате, поткрепљујемо чињеницом да је у 2007. години више него двоструко повећан број запослених у судском регистру ЕСЉП, али је и поред тога од 50.000 нових представки, више од 20.000 остало необрађено.<sup>37</sup> Неопходно је да реформе буду првенствено усмерене на само функционисање Суда и поступка пред истим, а тек секундарно или терцијално на техничке аспекте, односно повећање капацитета. У ситуацији када се на све начине покушавају наћи методи за решавање проблема преоптерећености Суда, многи предлози су на граници ограничавања права на индивидуалну представку. Зато се посебна пажња мора посветити очувању ове главне одлике система ЕСЉП, а то је право индивидуе на самостално приступање Суду. Не сме се дозволити да *de iure* постоји могућност приступања Суду, али да су услови који поднесак мора да испуни такви, да је могућност да дође до мериторног одлучивања сведена на теорију. Још један велики проблем Суда, којим се Протокол 14 не бави, јесте дужина процеса. Време које прође од тренутка подношења представке Суду, па до доношења пресуде мора се значајно смањити. Измене које доноси Протокол 14 ће се сигурно показати као претежно добра и ефикасна решења, али је још сигурније да је потребно даље радити на горућим проблемима, пошто је отклањање истих још јако далеко, како ЕСЉП не би постао жртва сопственог успеха.

## ИЗВОРИ

- Alastair Mowbray, “Protocol 14 to the European Convention on Human Rights“, *Human Rights Law Review*, Volume 4, Number 2 – 2004.
- P. Lemmens. Vouter Wandenhole, *Protocol no. 14 and the reform of European Court of Human Rights*, 2005.
- Rüdiger Wolfrum, Ulrike Deutsch, *The European Court of Human Rights overwhelmed by applications: problems and possible solutions*, 2009.
- Lucius Caflisch, “The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond“, *Human Rights Law Review* (2006) 6 (2): 403-415. doi: 10.1093/hrlr/nlg1007 First published online: July 20, 2006.

---

<sup>37</sup> Erik Fribergh, *Why the European Court of Human Rights Needs Protocol No. 14*, in HUMAN RIGHTS: CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS 78, 78 (Feb. 2007), in – Jennifer W. Reiss, “Protocol 14 and Russian non-ratification: The Current State of Affairs“, *Harvard Human Rights Journal*, vol 22., p. 295.

- Драгољуб Поповић, *Европски суд за људска права, Службени гласник*, 2008.
- Jennifer W. Reiss, “Protocol 14 and Russian non-ratification: The Current State of Affairs”, *Harvard Human Rights Journal*, vol 22.
- Egbert Myuer, “Can the EU join the ECHR – general conditions and practical arrangements, The Future Of The European Judicial System in a Comparative Perspective, ECLN Conference, Berlin, 2005.