
Mr Milica V. Matijević
Institut za uporedno pravo, Beograd

OD SVEOBUVATNIH REFORMI DO PRIVREMENOG REŠENJA: PROTOKOL BR. 14 BIS UZ EVROPSKU KONVENCIJU ZA ZAŠITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Evropski sud za ljudska prava se od samog uspostavljanja kao stalnog međunarodnog suda suočava sa svake godine sve alarmantnijim brojem nerešenih slučajeva. Reforme iz 2004. nisu donele željeno rešenje zbog neuspeha Protokola br. 14, uz izuzetak Rezolucije Res(2004)3 čiji je učinak, iako ograničenog domaćaja, brža obrada takozvanih "repetitivnih slučajeva". Delimičan izlaz iz pat pozicije u kojoj se kontrolni mehanizam Konvencije našao usled odbijanja Ruske Dume da ratificuje Protokol br. 14 nalazi se u usvajanju novog Protokola br. 14 bis koji stupa na snagu 1. oktobra 2009. godine ali i u temeljnoj redefiniciji uloga nacionalnih pravnih sistema i Evropskog suda u obezbeđenju poštovanja prava iz Konvencije.

Ključne reči: Evropski sud za ljudska prava, Protokol br. 14, odbačene predstavke, „repetitivni slučajevi“, Protokol br. 14 bis.

UVOD

Komitet ministara Saveta Evrope 1991. godine započinje opsežnu reformu sistema za nadziranje primene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda¹. Te će reforme, koje su svoje pravno uobličenje našle u Protokolu br. 11 uz Evropsku konvenciju², za posledicu im-

¹ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/03. U daljem tekstu umesto njenog punog naziva, biće korišćene skraćene forme kao što je "Evropska konvencija", "Evropska konvencija za ljudska prava", ili samo "Konvencija".

² Protokol br. 11 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda je otvoren za potpisivanje 11. maja 1994. godine a stupio je na snagu 1. novembra 1998. Njegovim odredbama izmenjen je tekst Konvencije.

ti nastanak najrazvijenijeg međunarodnog sudskog sistema za zaštitu ljudskih prava. Uspostavljen je nadnacionalni sud u stalnom zasedanju, Evropski sud za ljudska prava, a pojedincu omogućeno da pred njim zatraži zaštitu svojih prava protiv bilo koje države potpisnice Konvencije.³

Ono s čim reformatori nisu računali je da će godine koje dolaze doneti velike promene ne samo Savetu Evrope već i na sam evropski kontinent. Promene toliko dalekosežne da je velika reforma iz Protokola br. 11 ubrzo po njenom sproveđenju postala tek uvod za traganje za novim rešenjima, za "reformu reforme".⁴

II NUŽNOST DALJIH REFORMI

Za samo nekoliko godina po svom formiraju, Evropski sud za ljudska prava postao je u pravom smislu reči "evropski" jer se pod njegovu jurisdikciju odjednom slilo skoro celokupno stanovništvo Evrope. Od početka devedesetih, članstvo u Savetu Evrope se udvostručilo i danas broji četrdeset sedam država.⁵ Posledica uvećanog članstva nije bilo samo nominalno povećanje broja potencijalnih podnositelja pojedinačne predstavke.⁶ Usled toga što su se pod jurisdikcijom Suda našle države centralne i istočne Evrope koje su se i dalje suočavale sa strukturalnim nedostacima zaostalim iz komunističkog perioda na koje njihovi pravni sistemi još nisu bili našli adekvatne odgovore, broj pojedinačnih predstavki upućenih Sudu dosegao je nepredvidive razmere. Uporedo s tim, uvećavao se i broj predstavki koje su stizale iz zapadnoevropskih zemalja kako je među pravničkom profesijom, nevladinim organizacijama i evropskim stanovništvom uopšte rasta svest o Konvenciji i njenom kontrolnom mehanizmu.

³ Više o ovoj fazi razvoja kontrolnog mehanizma u: Lič, F., *Obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007, str. 5-12; i van Dijk, P., van Hoof, F., van Rijn, A., Zwaak, L. (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2006, str. 35-36.

⁴ Caflisch, L., *The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond*, «Human Rights Law Review», Vol. 6, No. 2, Oxford University Press, 2006, p. 406.

⁵ Podaci o državama potpisnicama Konvencije i datumima ratifikacije su dostupni na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=6/25/2009&CL=ENG>

⁶ Ovo je značilo da se broj potencijalnih podnosioca predstavki, ukoliko bi ga simbolično izjednačili sa zbirnim brojem stanovnika država potpisnica Konvencije, povećao sa 451 na približno 800 miliona ljudi.

Kao zbirna posledica svih ovih promena broj pojedinačnih predstavki desetinama je puta veći te u Sud danas na mesečnom nivou stigne onoj broj predstavki koji je tokom devedesetih godina u Strazbur pristizao na godišnjem nivou. Ilustracije radi, u celoj 1993. godini registrovano je ukupno 2 037,⁷ dok je samo tokom prvih pet meseci ove godine registrovano 23 000 predstavki.⁸

Gomilanje nerešenih predmeta bilo je neminovno. U junu 2009. na postupanje Suda čekala je zastrašujuća brojka od 106 550 predmeta, ne računajući one predstavke koje još uvek prolaze kroz proces registracije.⁹ Ako se zna da na adresu Suda u proseku stiže oko 2 300 novih predstavki mesečno bez tendencije da se taj broj smanji, a da se maksimalan broj presuda koje Sud može da reši na mesečnom nivou kreće između 1 500 i 1 800,¹⁰ lako se dolazi do zaključka da je oboljenje kontrolnog mehanizma već stiglo u terminalnu fazu.

1. Okosnica problema kao pravac budućih reformi

Od samih brojki, o problemu s kojim se Evropski sud suočava još recitije govori analiza kvaliteta predstavki i najčešćih povreda na koje se podnosioci predstavki žale. Naime, čak oko 95 posto predstavki koje stignu u Sud ne ispunjava uslove prihvatljivosti propisane članom 35 Evropske konvencije i one bivaju odbačene.¹¹ Što se predstavki koje stignu do faze meritornog odlučivanja tiče, među njima se uočava veoma brojna kategorija

⁷ Preuzeto iz: Evenson. M. E., *Reforms Ahead: Enlargement of the Council of Europe and the Future of the Strasbourg System*, «Human Rights Law Review», Vol. 1, No. 2, Oxford University Press, 2001, p. 224

⁸ S obirom na njihovu retkost, ovi statistički podaci ne obuhvataju međudržavne predstavke. Podaci preuzeti iz: European Court of Human Rights, *Statistics (1/1-31/5/2009)*, dokument dostupan na: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/>

⁹ European Court of Human Rights, *Pending Applications Allocated to a Judicial Formation as of 01/06/2009*, dokument dostupan na: <http://www.echr.coe.int/EC-HR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/>

¹⁰ Pogledati, na primer, statističke podatke za 2008. godinu. European Court of Human Rights, *Analysis of statistics 2008*, March 2009, p. 4, dokument dostupan na: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/>

¹¹ Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Report on the Draft Protocol No. 14 bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Doc. 11879, 28 April 2009, Explanatory Memorandum – § 6.

takozvanih “repetitivnih slučajeva”, tj. predmeta koji se odnose na povrede Konvencije koje su pravno identične ili veoma slične onim o kojima je Sud već meritorno odlučivao.

1.1. Filtriranje predstavki koje ne ispunjavaju uslove dopuštenosti

Još je praksa Evropske komisije za ljudska prava koju je Sud preuzeo bila da se pojedinačne predstavke ne registruju odmah po prispeću već Sekretarijat Suda, pre nego što predstavku prosledi na razmatranje, podnoscu predstavke skreće pažnju na njene potencijalne manjkavosti.¹² Ukoliko podnositelj ostane pri odluci da predstavku podnese Sudu uprkos nedostacima na koje mu je ukazano, ona se dalje procesuira odnosno upućuje nekom od odbora ili veća Suda jer sam Sekretarijat ne može doneti odluku o odbacivanju predstavke.

Na ovaj način se bar donekle filtriraju podnesci koji stižu do faze sudskog razmatranja na šta ukazuje i prilično značajna razlika između broja takozvanih “privremenih predstavki” i “registrovanih predstavki”.¹³ Međutim, ovim se i iscrpljuje svaka mogućnost eliminisanja onih predstavki koje ne ispunjavaju uslove prihvatljivosti te o svakoj predstavci, uključujući i one koje *prima facie* ne ispunjavaju uslove propisane članom 35, prema važećim odredbama Konvencije odlučuje u najmanju ruku tročlani sudski odbor.¹⁴

1.2. Kršenja koja se ponavljaju (tzv. «repetitivni slučajevi»)

Drugi problem sa kojim se Sud susreće od svog uspostavljanja je problem pojave velikog broja takozvanih “repetitivnih” ili “kloniranih” slučajeva. Radi se o onim predmetima koji se tiču povrede Konvencije počinjene od strane iste države potpisnice, a koji su pravno isti ili veoma slični predmetima o kojima je Sud već odlučivao. Ovakvi slučajevi uglavnom ali ne i isključivo dolaze iz novih članica Saveta Evrope i uzrokovani su strukturnim problemima. “Klonirane” predstavke će najčešće ukazivati na situaciju sistemskog kršenja nekog od prava garantovanog Konvencijom “gde činjenice slučaja obelodanjuju postojanje, unutar datog pravnog sistema,

¹² Kao što su, na primer, pozivanje na pravo koje nije garantovano Konvencijom, istek roka od šest meseci, neiscrpljenost domaćih pravnih lekova, itd.

¹³ Na primer, u 2008. godini ukupno 14 800 predstavki je bilo eliminisano već u fazi administrativne obrade. Preuzeto iz: European Court of Human Rights, *Analysis of statistics 2008*, March 2009, str. 4.

¹⁴ Videti član 28 i 29 Konvencije.

nedostatka usled kog je čitavoj klasi pojedinaca bilo ili je i dalje osporeno neko pravo [garantovano Konvencijom]” i “gde identifikovane manjkavosti domaćeg prava i prakse mogu dovesti do brojnih kasnijih predstavki koje su pravno zasnovane.”¹⁵ Povrede o kojima je reč u repetitivnim slučajevima se uglavnom odnose na situaciju koja traje duži period vremena i za čije ispravljanje podnosioci predstavke nemaju na raspolaganju ni jedan efektivan domaći pravni lek.

Sve do nedavno, školski primer repetitivnih slučajeva su bili slučajevi kršenja prava na suđenje u razumnom roku od strane italijanskih sudskih organa¹⁶, ali su se ovom primeru u međuvremenu priključili brojni novi primeri povrede istog prava u drugim zemljama.¹⁷ Iako se odnose na povredu odnosno sistemski problem na koji je Sud već ukazivao tuženoj državi, ovakve predstavke prema postojećim statistikama čine oko 70 posto predstavki koji se nalaze u postupku meritornog odlučivanja.¹⁸

III POKUŠAJ REFORME IZ 2004. GODINE

Problem prevelikog broja nerešenih slučajeva i nesklada između brzine procesuiranja predstavki i brzine njihovog pristizanja u Sud, uočen već u prvim godinama nakon donošenja Protokola br. 11, razvijao se toliko galopirajućom brzinom da je već 2000. iniciran proces novih reformi. Na Evropskoj ministarskoj konferenciji održanoj u Rimu 3. i 4. novembra 2000. godine povodom proslave pedesetogodišnjice Evropske konvencije za ljudska prava, usvojena je deklaracija kojom je Komitetu ministara Saveta Evrope preporučeno da istraži mogućnost daljih reformi kontrolnog mehanizma Konvencije.¹⁹ Već u 2001. godini osnovano je nekoliko eks-

¹⁵ *Broniowski v. Poland*, Application no. 31443/96, § 189.

¹⁶ *Evaluation Group Report to the Committee of Ministers on the ECtHR*, 29 September 2001, o 27, dokument dostupan na: <http://cm.coe.int/stat/E/Public/2001/rapporteur/clcedh/2001legcourt1.htm>

¹⁷ Problem kršenja prava na suđenje u razumnom roku poslednjih godina naročito karakteriše zemlje centralne i istočne Evrope. Videti: Registry of the European Court of Human Rights, *Annual Report 2008*, Strasbourg, 2009, str. 132-133.

¹⁸ Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Report on the Draft Protocol No. 14 bis to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Doc. 11879, 28 April 2009, Explanatory Memorandum – § 6.

¹⁹ Deklaracija Evropske ministarske konferencije o ljudskim pravima održane u Rimu 3. i 4. novembra 2000: “*The European Convention on Human Rights at 50: what future for the protection of human rights in Europe?*”.

pertske tela čiji je zadatak bio da identifikuju izvor problema sa kojim se Sud suočava i predlože mere za njegovo otklanjanje.²⁰

Iako je bilo i drugaćijih predloga, polazišna tačka reformskog procesa bila je da pravo na pojedinačnu predstavku, koje kao takvo leži u srcu kontrolnog mehanizma, mora biti sačuvano neokrnjeno, te da se reformama ne sme suziti domašaj prava predviđenih Konvencijom.²¹ Već nakon nekoliko rundi debata u kojima su učestvovali zainteresovane nevladine organizacije, Parlamentarna skupština i druga tela Evrope, kao i sam Sud, predložene su mere koje bi bile usmerene na: 1) uspostavljanje mehanizma za efikasnije “filtriranje predstavki”, 2) predupređenje kršenja prava iz Konvencije na domaćem nivou 3) usavršavanje domaćih pravnih lekova, 4) efikasnije sprovođenje odluka Suda od strane država članica a naročito kada je reč o repetitivnim slučajevima. Zamisao je bila da se reforme koje se prevashodno odnose na funkcionisanje sudskega postupka nađu u tekstu novog protokola kojim bi bila izmenjena Konvencija, a da sporedne mere koje se tiču postupanja država potpisnica i Komiteta ministara budu usvojene u vidu preporuka i rezolucija.

1. Donošenje Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju za ljudska prava

Predlozi koji su se odnosili na izmene same Konvencije našli su se na stolu Saveta Evrope već 2004. godine. U aprilu te godine predložen je prvi nacrt teksta dodatnog Protokola br. 14,²² koji je 12. maja 2004. odobren od strane Komiteta ministara. Na istoj, 114. sednici Komiteta ministara, ovo je telo usvojilo i “Deklaraciju o obezbeđivanju efikasnosti sprovođenja Evropske konvencije za ljudska prava na nacionalnom i evropskom nivou”, u kojoj se ističe neophodnost hitnih i sveobuhvatnih reformi nadzornog sistema i pozivaju države članice da tokom naredne dve godine ratifi-

²⁰ Više o tome videti u: *Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, § 68, dostupan na:

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>

²¹ Više o različitim reformskim predlozima u: Mowbray, A., *Beyond Protocol 14*, «Human Rights Law Review», Vol. 6, No. 3, 2006. i Mowbray A., *Faltering Steps on the Path to Reform of the Strasbourg Enforcement System*, «Human Rights Law Review», Vol. 7, No. 3, 2007.

²² Prvi Nacrt Protokola br. 14 sadržan je u konačnom izveštaju koji je Nadzorni komitet za ljudska prava Saveta Evrope uputio Komitetu ministara aprila 2004., (dokument CM(2004)65).

kuju Protokol. Tekst Protokola br. 14 otvoren je za potpisivanje 13. maja 2004. godine.²³

Protokol br. 14²⁴ sadrži izmene Konvencije koje su procesnog karaktera i koje rešenje problema sa kojim se Sud suočio traže pre svega kroz uvođenje dve nove vrste mehanizama za procesuiranje evidentno neprihvatljivih predstavki i repetitivnih slučajeva i kroz uvođenje dodatnog uslova prihvatljivosti.

Povećavanje sposobnosti Suda da efikasnije prepozna i eliminiše predstavke koje ne ispunjavaju uslove prihvatljivosti trebalo je da bude ostvareno uvođenjem funkcije sudske pojedinca koji bi umesto tročlanog veća bio nadležan da odbacuje ili briše sa liste slučajeva očigledno neprihvatljive predstavke.²⁵ Prema predviđenom rešenju, sudijski pojedincu bi u radu pomagao izvestilac, pravnik seniorskog ranga zaposlen u Sekretarijatu Suda.²⁶

Uvođenje nadležnosti tročlanog sudskeg odbora da odlučuje o povredama Konvencije povodom kojih već postoji ustaljena praksa Suda (“well-established case law of the Court”)²⁷, predviđeno je kao način da se pojednostavi i ubrza razmatranje repetitivnih slučajeva.²⁸

Najradikalnija izmena predložena Protokolom br. 14 svakako je uvođenje novog uslova prihvatljivosti predstavke. Njom bi se uslovi već propisani u članu 35 Konvencije pooštirili utoliko što bi Sud mogao proglašiti neprihvatljivom i predstavku onog podnosioca koji nije pretrpeo značajniju štetu, osim ukoliko zaštita ljudskih prava, kao temeljni princip Konvencije, ne nalaže drugačije. Ovome se dodaje i druga mera opreza a to je da Sud po ovom osnovu ne bi mogao odbiti da razmatra slučaj koji nije bio s dužnom pažnjom razmotren od strane domaćih organa.²⁹

²³ Detaljnije o samom procesu u: Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

²⁴ Protokol br. 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se menja kontrolni sistem Konvencije, *Sl. list SCG (Međunarodniugovori)*, 5/05, 7/05.

²⁵ Član 7 Protokola br. 14 kojim bi u Konvenciju bio unet novi član 27.

²⁶ Član 4 Protokola br. 14 kojim se menja član 24 Konvencije.

²⁷ Član 8 Protokola br. 14 kojim se menja član 28 Konvencije.

²⁸ Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, § 36.

²⁹ Član 12 Protokola br. 14 kojim se menja član 35 Konvencije.

Među ostalim odredbama čiji je cilj da neposredno ili posredno doprinesu povećanju efikasnosti kontrolnog mehanizma nalaze se i one koje predviđaju da³⁰:

- 1) Komitet ministara na zahtev Opšte sednice Suda, može na određen period vremena smanjiti broj sudija koji sede u veću sa sedam na pet;³¹
- 2) Sud može predlagati prijateljsko poravnanje stranama u sporu u bilo kojoj fazi postupka, dakle i pre nego što predstavku formalno proglaši dopuštenom;³²
- 3) Komitet ministara i formalno dobije u zadatku nadziranje sprovođenja odluka Suda u postupcima u kojima je zaključeno prijateljsko poravnanje;³³
- 4) mandat sudija bude produžen na devet godina, uz ukidanje mogućnosti reizbora;³⁴
- 5) Komitet ministara, u slučaju postojanja značajnijih poteškoća pri sprovođenju neke odluke, može Sudu uputiti zahtev za tumačenje odluke u pitanju ili od njega zatražiti da utvrdi da li je država ispunila obaveze sadržane u odluci;³⁵

2. Rezolucija Res(2004)3 od 12. maja 2004.

Deo istog paketa reformi ali uz, kao što ćemo nešto kasnije videti, bolju sudbinu, je i niz preporuka i rezolucija usvajanih na sednicama Komiteta ministara³⁶ od kojih je najznačajnija Rezolucija Res(2004)3³⁷. Ovim dokumentom koji je Komitet ministara usvojio na istom zasedanju na kome

³⁰ O sadržini Protokola br. 14 detaljnije u: Radivojevi?, Z., *Protokol broj 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava*, «Strani pravni život», br. 1-2, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2005.

³¹ Član 6 Protokola br. 14 kojim se menja član 26 Konvencije.

³² Član 15 Protokola br. 14 kojim se menja član 38 Konvencije.

³³ Član 15 Protokola br. 14 kojim se menja član 39 Konvencije.

³⁴ Član 2 Protokola br. 14 kojim se menja član 23 Konvencije.

³⁵ Član 16 Protokola br. 14 kojim se menja član 46 Konvencije.

³⁶ Svi instrumenti, uključujući Rezoluciju Res(2004)3, koji čine paket reformi iz 2004, navedeni su u Opštoj deklaraciji Saveta ministara o obezbeđivanju efikasnosti sprovođenja Evropske konvencije za ljudska prava na nacionalnom i evropskom nivou, usvojenoj 12. maja 2004.

³⁷ Rezolucija Res(2004)3 o presudama koje ukazuju na osnovni sistemski problem, usvojena od strane Komiteta ministara na 114. zasedanju, 12. maja 2004.

je usvojen i Protokol br. 14, uveden je koncept „pilot presuda“ a Sud pozvan da:

? kada god utvrđi postojanje povrede nekog od prava iz Konvencije kao i indicije da se radi o povredi koja proizilazi iz sistemskog ili strukturalnog problema, u presudi ukaže na postojanje tog problema i njegove uzroke;

? da o presudama koje ukazuju na postojanje sistemskog ili strukturalnog problema u nekoj od država članica, obavesti ne samo tu državu članicu i Komitet ministara već i Parlamentarnu skupštinu Saveta Evrope, Generalnog sekretara Saveta Evrope i Komesara za ljudska prava Saveta Evrope, kao i da u svojoj bazi jasno izdvoji takve presude.

Shodno datoј rezoluciji, Sud bi na ovakav način trebalo da tretira naročito one povrede prava iz Konvencije koje ukazuju na sistemski problem koji je uzrok ili bi to mogao postati velikog broja predstavki.

Prema obrazloženu sadržanom u Rezoluciji Res(2004)3, a koje proizlazi i iz samog koncepta „pilot presuda“, ovakvo bi postupanje Suda trebalo da ima višestrukе pozitivne efekte.³⁸ Ono bi pre svega pomoglo tuženoj državi da na efikasniji način pronađe rešenje za sistemski problem. Potom, „pilot presude“ bi olakšale i postupanje samog Suda odnosno omogućile mu da se na efikasniji način nosi sa tzv. „repetitivnim slučajevima“ time što bi, kada utvrđi postojanje sistemskog problema, mogao da u svim slučajevima istog tipa presuđuje po obrascu sadržanom u „pilot presudi“. Sve ovo bi učinilo efikasnijim i nadzor koji Komitet ministara vrši nad sprovodenjem odluka Suda a verovatno delovalo stimulativno i na česče zaključenje prijateljskih poravnjanja.

3. Neuspех reformi iz 2004. godine i traganje za novim rešenjima

Iako je proces donošenja Protokola br. 14 bio obeležen hitnošću i iako su ga već sredinom 2006. potpisali svi šefovi država članica Saveta Evrope³⁹, on ni danas ne proizvodi dejstvo. Bez obzira na to što su njegove odredbe uglavnom nekontroverznog karaktera zbog svoje procesne prirode, Protokol br. 14 u koji su bile ugrađene ključne reforme iz 2004, pao je kao žrtva političkih razloga. Od stupanja na pravnu snagu ga već skoro pune

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Sve države članice sem Rusije su Protokol br. 14 potpisale do sredine 2005, a ruski Šef države potpis na Protokol br. 14 stavio je 4. maja 2006. Za informacije o datumu potpisa i ratifikacija videti: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/Cherche-Sig.asp?NT=194&CM=8&DF=6/30/2009&CL=ENG>

tri godine razdvaja jedna ratifikacija, jer je Ruska Duma 20. decembra 2006. odbila da ratifikuje Protokol.⁴⁰

Nasumična i krajnje površna objašnjenja koja je Zakonodavni komitet Ruske Dume pružio Savetu Evrope ovim povodom nisu sadržala informacije koje bi omogućile pomeranje procesa sa mrtve tačke.⁴¹ Nagađanja o razlozima za ovakav postupak Rusije završavaju daleko od pravničke suštine reformi, u prilično zakomplikovanim odnosima između Ruske Federacije i Suda nakon nekoliko njegovih presuda povodom kršenja ljudskih prava u Čečeniji.⁴² U datim okolnostima, reforme iz 2004. su se do maja ove godine svodile jedino na sve razgranatiju praksu Suda u primeni Rezolucije Res(2004)3.⁴³

⁴⁰ Komitet Ruske Dume za građansko, krivično, procesno zakonodavstvo i arbitražu je 11. decembra 2006. doneo preporuku protiv glasanja za Protokol br. 14 a 20. decembra 2006. je njena ratifikacija odbijena sa 27 glasova za, 138 protiv i 286 uzdržanih. Ovo je bilo ne malo iznenadenje jer je tadašnji Predsednik Ruske Federacije, Vladimir Putin, nekoliko meseci ranije potpisao Protokol br. 14 a ruska delegacija sve vreme aktivno učestvovala u pripremama i usvajanju nacrta Protokola bez i jednog glasa protiv. Više o ovome u: Committee on the Honoring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, *Information note by the co-rapporteurs on the state of the Monitoring Procedure with regard to Russia of 30 March 2009*, AS/Mon(2009)09 rev., str. 13-14; i Committee on Legal Affairs and Human Rights, *The Russian Federation's non-ratification of Protocol No 14 to the European Convention on Human Rights (Memorandum prepared by the Secretariat upon instructions of the Chairperson)*, septembar 2008, § 3 i §§ 6-8; dokument dostupan na: http://assembly.coe.int/committee-Docs/2008/20080905_ajdoc45_2008.pdf

⁴¹ Committee on Legal Affairs and Human Rights, *The Russian Federation's non-ratification of Protocol No 14 to the European Convention on Human Rights (Memorandum prepared by the Secretariat upon instructions of the Chairperson)*.

⁴² O nekim interpretacijama ovakve odluke Ruske Dume i uopšte o različitim aspektima odnosa Rusije i Evropskog suda za ljudska prava videti u: Mowbray A., *Faltering Steps on the Path to Reform of the Strasbourg Enforcement System*, «Human Rights Law Review», Vol. 7, No. 3, 2007; i Koroteev, K., Golubok, S., *Judgment of the Russian Constitutional Court on Supervisory Review in Civil Proceedings: Denial of Justice, Denial of Europe*, «Human Rights Law Review», Vol. 7, No. 3, 2007.

⁴³ Jedna od prvih presuda koju je Sud doneo primenjujući ovu Rezoluciju je presuda u slučaju Broniovski protiv Poljske. U ovom, sada već nadaleko poznatom primeru "pilot presude", Sud je našao da je Poljska povredila Konvenciju time što je propustila da nadoknadi štetu svojim građanima čije su porodice nakon II sv. rata bile prisilno raseljene iz Zapadne Poljske te tako ostale bez doma i imovine. Pozivajući se na Rezoluciju Res(2004)3, Sud je doneo pilot presudu na osnovu koje je, uz pomoć Komiteta ministara, došao do rešenja koje je Poljska prihvatile. Time je ustanovljen način na koji će rešiti ovaj sistemski problem a Sud oslobođen više od 70 000 predstavki uloženih zbog iste povrede.

IV PRIVREMENO REŠENJE: PROTOKOL BR. 14 BIS UZ EVROPSKU KONVENCIJU O LJUDSKIM PRAVIMA

1. Donošenje Protokola br. 14 bis

Više od dve godine trajala je pat pozicija u kojoj se Sud našao zbog odbijanja ruskih poslanika da ratifikuju Protokol br. 14 sve dok, dospevši do rekordnih 100 000 nerešenih predstavki, Predsednik suda Žan-Pol Kosta (Jean-Paul Costa) sredinom oktobra prošle godine nije iznova apelovao na Savet Evrope da pomogne Sudu da izade iz ekstremno teške situacije u kojoj se nalazi. Na sastanku Komiteta za vezu sa Evropskim sudom Komite-ta Ministara, Predsednik Suda je postavio pitanje mogućnosti sprovođenja izvesnog broja proceduralnih odredbi Protokola br. 14 koje bi najbrže mogle uticati na smanjenje broja nerešenih slučajeva.⁴⁴

Kao odgovor na njegov predlog već 19. novembra 2008. Zamenici ministara Saveta Evrope zatražili su od Nadzornog odbora za ljudska prava (CDDH) da pre 1. decembra 2008. pripremi preliminarno mišljenje. Istom prilikom, ovo telo je pozvalo i Komitet pravnih savetnika za međunarodno javno pravo (CAHDI) da do 21. marta 2009. da svoje mišljenje o međunarodnopravnim aspektima ovakvog rešenja.

Veoma brzo, oba ova tela su u svojim izveštajima došla do zaključka da bi, dok se ne steknu uslovi za stupanje na snagu Protokola br. 14, do-nošenje protokola koji bi sadržao redukovani verziju reformi bilo u potpunosti u skladu sa principima međunarodnog prava. Podgrupa za izveštavanje Komiteta ministara je potom pripremila prvi radni nacrt Protokola br. 14 bis. Nacrt novog protokola se već 16. aprila našao pred Parlamentarnom skupštinom Saveta Evrope koja je 30. aprila usvojila pozitivno mi-

Više o konceptu “pilot presuda” u: Paraskeva, C., *Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The ‘Pilot Judgment Procedure’ Developed by the European Court of Human Rights*, «The International Journal of Human Rights», Vol. 12, No. 3, 2008, takođe dostupan na: www.nottingham.ac.uk/shared/shared_hrlcpub/Paraskeva.pdf; i Leach, P., *Beyond the Bug River – a new dawn for redress before the European Court of Human Rights?*, «European Human Rights Law Review», Vol. 10, no. 2, 2005, takođe dostupan na: <http://www.londonmet.ac.uk/research-units/hrsj/affiliated-centres/ehrac/media-and-journals/european-court-of-human-rights/beyond-the-bug-river-new-approaches-to-redress-by-the-echr.cfm>

⁴⁴ Sastanak Komiteta za vezu sa Evropskim sudom Komiteta Ministara (CL-CEDH) od 14. oktobra 2008. Detaljnije o postupku pripreme i usvajanja Protokola br. 14 bis u *Propratnom izveštajnu sa objašnjenjima uz Protokol br. 14 bis*, dostupnom na: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm>

šljenje o njemu. Sledeći ovo, Zamenici ministara su odlučili da odobre tekst nacrta i proslede ga na naredno zasedanje Komiteta ministara.

Protokol br. 14 bis je formalno usvojen na 119. Ministarskoj konferenci država članica održanoj 12. maja 2009. godine u Madridu a petnaest dana kasnije, 27. maja 2009. je i otvoren za potpisivanje.⁴⁵

2. Sadržina Protokola br. 14 bis

Hitnost usvajanja Protokola br. 14 bis vidljiva je već iz same njegove preambule u kojoj se ističe “urgentna neophodnost uvođenja dodatnih procedura u Konvenciju kako bi se održala i na duži rok unapredila efikasnost njenog kontrolnog sistema a u svetu konstantnog povećanja obima posla Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta ministara Saveta Evrope”.

U situaciji u kojoj se Sud našao Protokol br. 14 bis zamišljen je kao neka vrsta prelaznog rešenja sve dok se ne steknu uslovi da Protokol br. 14 stupa na pravnu snagu. Upravo zbog toga njegova je sadržina, kao što ćemo videti iz analize njegovih glavnih odredbi, ograničena na uvođenje samo dve procesne mere sadržane u Protokolu br. 14 za koje se smatralo da će imati najvećeg efekta na povećanje efikasnosti Suda.⁴⁶

Tekst Protokola br. 14 bis je, u skladu sa ciljem sa kojim je donet i okološću da su njegove odredbe preuzete iz Protokola br. 14, veoma kratak i broji tek deset članova. Ključni koncepti sadržani su u članovima 2, 3 i 4 i njima se ujedno i menja tekst Konvencije. Ostali članovi se bave modalitetima usvajanja Protokola, njegovog stupanja na pravnu snagu, važenja i primene.

2.1. *Uvođenje sudije pojedinca*

Najdalekosežnije izmene u tekst Konvencije unosi član 3 Protokola br. 14 bis. Njime se u sistem sudske formacije predviđenih članom 27 Konvencije uvodi sudija pojedinac. Kao što je na to već ukazano u delu teksta koji se bavio izmenama predviđenim Protokolom br. 14, ideja je da se uspostavljanjem ovog novog procesnog mehanizma poveća sposobnost Suda da uz što manji utrošak vremena sudija eliminiše očigledno nedopuštene predstavke. S obzirom na to da nedopuštene predstavke čine i do 95 posto

⁴⁵ Odluka o otvaranju Protokola br. 14 bis za potpisivanje Komitet ministara doneo je na osnovu Statutske rezolucije 93(27).

⁴⁶ Iako je tokom debata o sadržini Protokola br. 14 bis bilo i onih koji su predlagali da se u Protokol unesu i neka druga rešenja sadržana u Protokolu br. 14, ipak je prevagnuo zaključak da bi to moglo usporiti njegovo usvajanje.

predstavki koje stižu u Sud i da je za njihovo razmatranje do sada bio angažovan tročlani sudski odbor, novo rešenje će sudijama omogućiti da se više posvete meritornom razmatranju predmeta.

Nadležnosti sudske pojedinca jasno su definisane članom 4 Protokola br. 14 bis kojim se menjaju odredbe člana 28 Konvencije. U stavu 1 do 3 ovog člana стоји да су nadležnosti ove nove sudske formacije ograničene na postupanje u slučajevima u kojima se odluka da se predstavka oglasi neprihvatljivom ili izbriše sa liste predmeta može doneti "bez daljeg razmatranja". Ovo znači da je postupanje sudske pojedinca rezervisano za one predstavke čija je nedopuštenost očigledna već na samom početku njihove obrade. Odluka sudske pojedinca da predstavku odbaci kao neprihvatljivu ili slučaj skine sa liste predmeta je konačna i na nju se ne može izjaviti žalba.⁴⁷ Ukoliko on pak ne bude doneo ovakvu odluku, predstavku će uputiti na dalje razmatranje odboru ili veću Suda.

Naravno, kako bi se očuvala nezavisnost postupanja Suda, odredbe člana 3 Protokola br. 14 bis propisuju da sudska pojedinac ne može postupati u predmetima u kojima učestvuje Visoka strana ugovornica sa čije je liste izabran.

Efikasnost postupanja sudske pojedinice će biti povećana ne samo time što će u buduće mesto tri u ovakvim predmetima postupati samo jedan sudska pojedinac već će sudske pojedinice biti oslobođene i uloge sudske izvestioca koju su imale u okviru tročlanog odbora. Odredbe člana 2 Protokola br. 14 bis kojima se menja član 25 Konvencije uspostavljaju samostalnu funkciju izvestioca. Iako se ove odredbe *stricto sensu* nisu morale naći u samom Protokolu već je to moglo biti učinjeno i nižim aktom, sastavljač teksta je to verovatno učinio zbog značaja ove novine odnosno okolnosti da će izvestilac u buduće obavljati deo posla koji je prema do sada važećem rešenju bio rezervisan samo za sudske pojedinice. Pozicija izvestioca će u sebi spajati funkciju sudske izvestioca i predmetnog pravnika. Izvestilac će morati da bude pravnik seniorskog ranga, da dobro poznaje jezik tužene države i njen pravni sistem, kao i da ispunjava sve uobičajene uslove nezavisnosti i objektivnosti koji se zahtevaju i od ostalog osoblja Sekretarijata Suda. Naravno, odluka o proglašavanju predstavke nedopuštenom ili njenom skidanju sa liste predmeta ostaje u domenu odgovornosti samog sudske pojedinice.

Na Sudu će biti da u skladu sa procenom potreba ustanovi broj izvestilaca koji su neophodni za efikasno procesuiranje predmeta. S obzirom na to da će izvestioci biti u sastavu Sekretarijata Suda, na sva pitanja u vezi sa njihovim postavljenjem najverovatnije će biti primenjivanje odredbe koje važe i za drugo osoblje Sekretarijata.

⁴⁷ Član 4, stav 2 Protokola br. 14 bis.

2.2. Izmenjene nadležnosti tročlanog sudskog odbora

Druga procesna novina uvedena Protokolom br. 14 bis je proširivanje nadležnosti tročlanog sudskog odbora. Prema dosadašnjem rešenju, tročlani sudski odbor, kao jedna od tri strazburske sudske formacije⁴⁸, može da proglašava predstavke neprihvatljivim ili ih skida sa liste predmeta ukoliko je takvu odluku u pojedinačnom slučaju moguće doneti bez daljeg razmatranja.

Kao što smo videli, Protokolom br. 14 bis ta njegova nadležnost velikim delom prelazi u ruke sudske pojedinca. Istina, i prema novouvedenom rešenju odbor može jednoglasno doneti odluku o proglašenju predstavke nedopuštenom ili njenom skidanju sa liste ali će se to nadalje dešavati u smanjenom obimu jer će predstavke prethodno već proći filter sudske pojedinca.

Umesto toga, sada je osnovna nadležnost odbora da razmatra predmete koji se tiču onih pitanja interpretacije ili primene Konvencije povodom kojih već postoji ustaljena praksa Suda. Naime, shodno odredbi člana 4 (b) Protokola, tročlano sudsko veće predstavku može proglašiti prihvatljivom i istovremeno doneti odluku o meritumu:

“[...] ukoliko je osnovno pitanje u datom predmetu koje se tiče tumačenja ili primene Konvencije ili njenih Protokola sledstveno, već predmet *ustaljene prakse Suda*”.⁴⁹

Izraz „ustaljena praksa Suda“ podrazumeva način tumačenja i primene Konvencije u situacijama tipskih kršenja koji su odbori i veća Suda do-sledno primenjivala u svojim ranijim odlukama. Ova će se formulacija naročito odnositi na gore pomenute “repetitivne slučajeve”. Pored toga, shodno Propratnom izveštaju sa objašnjenjima, čak i pojedinačna odluka Velikog veća može predstavljati „ustaljenu praksu Suda“ ukoliko je u pitanju presuda koja se bavi nekim od principijelnih pitanja tumačenja ili primene Konvencije.⁵⁰

Iako će novi vid postupanja Suda nesumnjivo doneti željenu brzinu obrade “kloniranih slučajeva” i uštedu na ljudskim resursima, ovo pojednostavljivanje procedure se ipak nije desilo na uštrb načela raspravnosti. I jedna i druga strana mogu osporavati da slučaj u razmatranju ima karakteri-

⁴⁸ Shodno dosadašnjem tekstu člana 27 Konvencije, „Sud razmatra predmete u odborima od troje sudske, veću od sedmoro sudske i u Velikom veću od sedamnaestoro sudske“.

⁴⁹ Italik dodat. Prevod autorke.

⁵⁰ Propratni izveštaj sa objašnjenjima uz Protokol br. 14 bis.

stike „ustaljene prakse Suda“. Naime, brzina postupanja će se ogledati samo u tome što će ovaj postupak omogućiti odboru da tuženoj strani predoči da je pitanje koje slučaj postavlja već temeljno i dosledno rešavano od strane Suda. Ukoliko se tužena država saglasi sa ovom konstatacijom, a to bi trebalo da se desi bar kada su u pitanju predmeti u kojima se radi o kršenju proizašlom iz strukturalnog ili sistemskog problema na čije postojanje joj je Sud prethodno ukazao u pilot presudi, odbor Suda će odluku doneti u nekoj vrsti skraćenog postupka.

Tužena država bi mogla osporavati primenu postupka iz člana 28 stav 4 (b) time što bi, recimo, tvrdila da nisu iscrpljeni svi domaći pravni lekoviti ili nije ispunjen neki drugi uslov dopuštenosti iz člana 35 ili pak tvrdnjom da se slučaj materijalno razlikuje od onih o kojima je Sud do sada meritorno odlučivao. Pa ipak, ni jedna od strana u sporu ne može onemogućiti primenu ovog postupka, i jedino je tročlani odbor taj koji može odlučiti da slučaj ipak ne ispunjava kriterijume propisane za ovakvo razmatranje i proslediti ga sedmočlanom veću, u skladu sa članom 29 Konvencije.

Tročlani odbor donosi jedinstvenu odluku kako o prihvatljivosti predstavke tako i o meritumu i pravičnoj naknadi. Odbor odluku donosi jednoglasnošću a ukoliko jednoglasnost ne bude postignuta povodom bilo kog aspekta odluke, smatraće se da odluka nije ni doneta i predmet će biti upućen na razmatranje sedmočlanom veću.

Još jedna bitna razlika u odnosu na dosadašnji postupak rešavanja o meritumu je to što učešće u postupku sudije iz tužene države članice više nije obavezno. Shodno članu 4, stav 6, ukoliko sudija izabran sa liste ove države nije već bio član tročlanog odbora kome je predmet dodeljen na razmatranje, odbor može ali ne mora pozvati ovog sudiju da zauzme mesto jednog od sudija odbora. U nastavku, sama odredba na neki način i upućuje odbor kada bi bilo uputno tako nešto ipak preuzeti. Odbor može tokom bilo koje faze postupka pozvati sudiju iz tužene države da učestvuje u postupku „[...] imajući u vidu sve relevantne činioce, uključujući i to *da li država strana u sporu osporava primenu postupka predviđenog u stavu 4 (b)*“.⁵¹ Dati je činilac, prema objašnjenju sadržanom u Pratećem izveštaju, posebno pomenut jer je smatrano bitnim da Protokol odnosno izmenjene odredbe Konvencije makar indirektno pomenu mogućnost tužene strane da ospori primenu ovog postupka.⁵² Iako prisustvo sudije izabranog sa liste tužene države nije neophodno za očuvanje objektivnosti odlučivanja jer

⁵¹ Italik dodat.

⁵² Propratni izveštaj sa objašnjenjima uz Protokol br. 14 bis.

se radi o povredama povodom kojih već postoji ustaljena praksa Suda, u nekim bi se okolnostima prisustvo „domaćeg“ sudije koji dobro poznaće unutrašnji pravni sistem moglo pokazati kao veoma korisno. Ovo će narocito biti slučaj ako tužena strana argumentovano tvrdi da se predstavka u pitanju u svojim materijalnim aspektima razlikuje od onih povodom kojih je izgrađena „ustaljena praksa Suda“.

3. Završne i prelazne odredbe

Za razliku od Protokola br. 14, uslovi za stupanje na pravnu snagu Protokola br. 14 bis su umnogome pojednostavljeniji. Polazeći od toga da ovaj protokol sadrži samo nekoliko odredbi procesnog karaktera preuzetih iz Protokola br. 14 koji su već ratifikovale sve sem jedne države potpisnice Konvencije, države članice su se na Ministarskoj konferenciji složile da za njegovo dejstvo nije neophodno da ga usvoje sve države članice. Shodno odredbi člana 6, stav 1, Protokol br. 14 bis stupa na snagu već nakon polaganja trećeg instrumenta ratifikacije i biće primenjivan samo na predstavke usmerene protiv država članica koje ga usvoje.⁵³

Protokol br. 14 bis ne omogućava stavljanje rezervacija što je i logično s obzirom na njegovu fakultativnu prirodu i veoma konciznu sadržinu. Prema članu 6, dejstvo Protokola počinje prvog dana onog meseca koji sledi nakon isteka tromesečnog roka koji će se računati od momenta treće ratifikacije.

Urgentnost donošenja Protokola vidljiva je i iz sadržaja odredbi člana 7 koje uvode mogućnost njegove prevremene primene. Naime, imajući u vidu da je postupak ratifikacije u mnogim evropskim državama vremenski zahtevan proces, ovim se odredbama državama članicama omogućava da prihvate njegovu primenu i pre nego što stupi na pravnu snagu u njihovom unutrašnjem pravnom sistemu. Ovakva mogućnost je predviđena kako bi se sa primenom odredbi Protokola br. 14 bis počelo u što skorijem roku bar u odnosu na one države čiji pravni sistemi to dozvoljavaju.

Isti ovaj član uređuje i situaciju u kojoj je jedna predstavka podneta protiv više država članica od kojih neke jesu a neke nisu potpisnice Protokola br. 14 bis. Kako nije moguće jednu te istu predstavku obradivati simultano kroz dva različita postupka, predviđeno rešenje je da će se u tom slučaju primenjivati neizmenjene odredbe Konvencije.⁵⁴ Bitno je napome-

⁵³ Član 8, stav 1 Protokola br. 14 bis.

⁵⁴ Član 8, stav 2 Protokola br. 14 bis.

nuti i da će se njegove odredbe primenjivati ne samo na novopristigle predstavke nego i na one koje u Strazburu već čekaju na postupanje Suda.⁵⁵

Pretposlednji, član 9 Protokola, jasno ukazuje na to da je njegov tekst tek surogat za primenu Protokola br. 14 iz koga je i preuzeo odredbe, te kaže da će primena Protokola br. 14 bis prestati kada Protokol br. 14 bude stupio na pravnu snagu.

ZAKLJUČAK

Protokol br. 14 bis stupaće na pravnu snagu 1. oktobra ove godine. Istog dana kada je njegov tekst otvoren za potpisivanje prihvatile su ga Danska i Norveška, a kada je 17. juna 2009. postao deo pravnog sistema Irske i položen treći instrument ratifikacije, počeo je da teče tromesečni rok do početka njegovog pravnog dejstva. U međuvremenu su ga potpisali i predstavnici Francuske, Gruzije, Luksemburga, San Marina i Španije,⁵⁶ a Slovenski parlament ga je i ratifikovao 16. juna 2009. godine.⁵⁷

Odredbe Protokola br. 14 bis Sud će primenjivati samo u odnosu na one predstavke u kojima se za kršenja na odgovornost poziva država koja je usvojila Protokol. Ovo znači da će od 1. oktobra u Strazburu paralelno živeti dva pravna režima obrade predstavki - jedan za predstavke usmere-ne protiv država koje su Protokol br. 14 bis ratifikovale i drugi koji će počivati na neizmenjenim odredbama Konvencije i biti primenjivan na predstavke u kojima je tužena strana država koja nije prihvatile njegove odredbe. Pitanje koje se ovim povodom nužno postavlja je da li bi to moglo da dovede do divergentnog razvoja strazburske sudske prakse?

Dati aspekt njegovog dejstva bio je razmatran u fazi traženja izlaza iz situacije nastale nakon neuspela Protokola br. 14⁵⁸ i verovatno je, uz hitnost koja je nalagala njegov fakultativni karakter, bio jedan od glavnih razloga što se Protokol br. 14 bis na koncu sveo na samo dve procesne izme-ne Konvencije. Naime, malo je razloga za bojazan da bi postupanje sudije

⁵⁵ Član 8, stav 1 Protokola br. 14 bis.

⁵⁶ Status ratifikacija 24. juna 2009, dostupan na:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=204&CM=8&DF=6/24/2009&CL=ENG>

⁵⁷ Podatak dostupan na: <http://www.mzz.gov.si/nc/en/tools/cns/news/article/25648/>

⁵⁸ Videti, na primer, izveštaj Savetodavnog komiteta Holandije o pitanjima međunarodnog javnog prava: Advisory Committee on Issues of Public International Law, *Advisory Report on the Application of Protocol no. 14 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, The Hague, November 2008, str. 80-82.

pojedinca i tročlanog sudskog odbora u okviru svojih sada proširenih nadležnosti, moglo da dovede do odluka koje bi se suštinski razlikovale od odluka veća i Velikog veća Suda. S druge strane, da su tvorci Protokola br. 14 bis bili nešto ambiciozniji i iz Protokola br. 14 preuzeli i onu odredbu kojom se propisuje novi kriterijum prihvatljivosti, kao treću uporišnu tačku reformi planiranih u 2004, to bi već moglo imati mnogo ozbiljnije posledice po uniformnost postupanja Evropskog suda.

Protokol br. 14 bis omogućice Sudu da se u budućnosti uspešnije nosi sa nagomilanim slučajevima ali zasigurno neće biti lek za sve njegove boljke. Već prilikom njegovog predlaganja bilo je jasno da bi se izmenama koje sadrži efikasnost Suda mogla povećati za ne više od 20 do 25 posto.⁵⁹ Pa ipak, koliko god kritikovan zbog toga što predstavlja nepotpuno rešenje, čini se da je u sadašnjoj konstellaciji političkih odnosa ovo bio jedini održivi predlog. Sve drugo bi bilo nerealno ili bi u evropski pravni prostor unešlo jaz koji bi bilo teško premostiti.

Kritičari rešenja sadržanih u Protokolu br. 14 bis često zaboravljaju da je uzrok problema velikog broja nerešenih slučajeva sa kojim se Sud suočio možda mudrije potražiti u odnosu između kontrolnog mehanizma i pravosudnih sistema država potpisnica Konvencije. Evropski sud za ljudska prava usko je isprepleten sa nacionalnim pravnim sistemima jer kontrolni mehanizam počiva na prepostavci da domaći pravni sistemi država članica svojim građanima mogu da pruže pouzdanu i efektivnu zaštitu prava iz Konvencije. Ukoliko jedan od ova dva sistema, bilo nacionalni ili nadnacionalni, ne funkcioniše to se direktno odražava na funkcionisanje onog drugog jer se kontrolni sistem Konvencije i zasniva na balansu između ove dve komponente.

Evropski sud za ljudska prava nije zamišljen kao međunarodni apelacioni sud već kao *ultimum remedium* a primarna obaveza pružanja efikasne zaštite prava garantovanih Konvencijom leži na samim državama.⁶⁰ Pa ipak, poslednjih godina u Strazbur stiže previše onih slučajeva koji su mogli i morali biti efikasno rešeni na domaćem nivou.⁶¹ I zato su, nasuprot tako često uzvikivanoj rečenici da je Evropski sud postao “žrtva sopstvenog uspeha”, možda bliže suštini reči Lea Zvak (Leo Zwaak) koji po malo re-

⁵⁹ Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, 979bis Meeting of the Committee of Ministers, 15 November 2006, § 32, dostupan na:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

⁶⁰ Član 1 Konvencije.

⁶¹ Paraskeva, C., *Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The ‘Pilot Judgment Procedure’ Developed by the European Court of Human Rights*, str. 13.

zignirano konstataju da "Strazbur nije žrtva sopstvenog uspeha već rađe žrtva generalne nespremnosti država članica da uzmu Evropsku konvenciju za ozbiljno".⁶²

U kojoj meri obim posla Suda zavisi od toga da li domaći organi efikasno sprovode odredbe Konvencije najjasnije se vidi na primeru "repetitivnih" ili "kloniranih" slučajeva u kojima jedan te isti sistemski ili strukturalni problem u državi članici biva izvor ogromnog broja predstavki čak i nakon što je Sud tuženoj državi ukazao na njega. Rezolucija Res(2004)3 i proširena nadležnost tročlanog veća jesu korak u pravom smeru ali će njihov efekat ostati neznatan sve dok se države ozbiljno ne prihvate zadatka da unaprede svoje pravne sisteme i sisteme domaćih pravnih lekova.

S obzirom na to da nam niko ne može s pouzdanošću reći kakve će nove političke odnose doneti sutra i kada će, ako se to ikada desi, Protokol br. 14 stupiti na pravnu snagu, jedino što preostaje je osloniti se na one modifikacije sistema koje za sada nudi Protokol br. 14 bis i sa više entuzijazma se pozabaviti pitanjem na koji bi način unapređenje domaćeg pravnog sistema moglo doprineti oporavku Suda.

Milica V. Matijević M.A.
Institute for Comparative Law

FROM THE FAR-REACHING REFORMS TO THE TEMPORARY SOLUTION: PROTOCOL NO. 14 BIS TO THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

Almost since its establishment as a permanent international court, the European Court of Human Rights has been facing an each year more and more alarming number of unresolved cases. The 2004 reforms have not solved the problem due to the failure of the Protocol no. 14 ratification

⁶² Zwaak, L., *Overview of the European Experience in Giving Effect to the Protections in European Human Rights Instruments (Presentation)*, Working Session on the Implementation of International Human Rights Protections, str. 14, dostupan na: <http://www.internationaljusticeproject.org/pdfs/Zwaak-speech.pdf>

process, with the exception of the Resolution Res(2004)3 which has had an impact, though of a limited character, on the processing of the so-called “repetitive cases”. A partial solution to the stalemate in which the control mechanism has ended up after the refusal of the Russian Duma to ratify the Protocol no. 14 could be found in the adoption of the new Protocol no. 14 bis, which will enter into force on 1st of October 2009. However, a thorough redefinition of the roles of the national legal systems and the Court in securing the Conventional rights is also needed.

Key words: European Court of Human Rights, Protocol no. 14, inadmissible applications, “repetitive cases”, Protocol no. 14 bis.