

САОПТУЖЕНИ ПРЕД ЕВРОПСКИМ СУДОМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА – ПРЕДНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА

Апстракт

У раду се анализира институт саоптуженог пред Европским судом за људска права на начин формулисан у коначној верзији нацрта Споразума о приступању, која је обострано прихваћена у априлу 2013. године од стране представника Европске уније и Савета Европе. Након указивања на основне карактеристике института саоптуженог, у раду се оцењује да ли су конкретна решења из актуелних нацрта подобна да допринесу потпуном остваривању прокламованих циљева, који се увођењем института саоптуженог настоје постићи.

Кључне речи: саоптужени, приступање Европске уније, Европска конвенција о људским правима, Европски суд за људска права.

1. Уводне напомене

Коначна верзија нацрта Споразума о приступању Европске уније Европској конвенцији о људским правима (у даљем тексту Споразум о приступању) обострано је прихваћена у априлу 2013. године од стране представника Савета Европе (у даљем тексту СЕ) и Европске уније (у даљем тексту ЕУ).² И поред несумњивог значаја који се приписује датом кораку, успешна реализација идеје приступања још увек није извесна. Реч је, наиме, о једном осетљивом механизму чије успешно спровођење захтева дуготрајан и сложен

¹ Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, mail: vesnacoric@yahoo.com

² Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2, 3.

процес у оквиру којег је потребно решити бројна политичка и правна питања, као и отклонити препреке и опасности које се јављају на том путу.

Тако је Европска комисија у јулу 2013. године затражила од Суда правде Европске уније (у даљем тексту СП ЕУ) да одлучи о питању усаглашености нацрта Споразума о приступању са Оснивачким уговорима. СП ЕУ се у погледу упућеног претходног питања још увек није изјаснио.³ Чланом 218. став 11. Уговора о функционисању ЕУ (у даљем тексту УФЕУ) предвиђа се шта је потребно да би споразум ступио на снагу, уколико СП ЕУ у погледу њега да негативно мишљење. Наиме, дати споразум може да ступи на снагу у том случају једино уколико се након поновних преговора он измени или уколико се приступи ревизији Оснивачких уговора.

Осим тога, у ставовима 6. и 8. члана 218. УФЕУ прописује се да Савет доноси једногласну одлуку о закључивању датог споразума након прибављања сагласности Европског парламента, као и да државе чланице ЕУ затим одобравају ту одлуку у складу са својим уставним прописима. На крају, захтева се као коначан услов да свих 47 држава уговорница Европске конвенције о људским правима (у даљем тексту ЕКЉП) ратификују постигнути споразум о приступању. Имајући у виду колико је времена било потребно за ратификацију Протокола 14 уз ЕКЉП, чини се да испуњење овог последњег услова може да доведе како до значајних одлагања, тако и до одустанка од примене овог механизма.⁴

Представљена сложеност процеса усвајања и ступања на снагу Споразума о приступању указује на адекватност метафоре о постојању „дугачког и трновитог“ пута, који води до успешног спровођења механизма приступања. Другим речима, упркос обостраном прихватању решења обухваћених нацртом Споразума о приступању још увек се чини веома неизвесним да ли ће дати нацрт у неизмењеном облику заиста, у догледно време, ступити на снагу.

Имајући у виду да дати инструменти још увек нису ступили на снагу, критика решења из актуелних нацрта инструмената о приступању која ће се пружити у овом раду чини се правовременом. Она би, наиме, могла да послужи при конструисању даљих унапређивања спорних решења које садрже постојећи нацрти инструмената за приступање. Критичко сагледавање решења из

³ Respect for Fundamental Rights in the Union, www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.2.html, 11.05.2014.

⁴ C. Murphy, On the Rocky Road to Accession: Final Draft of EU's Accession Agreement to ECHR Approved, 12 April 2013, <http://europeanlawblog.eu/?p=1680>, 14.04.2013.

актуелних нацрта се за потребе овог рада ограничава на само један од кључних процесноправних новитета, који су у њима садржани. Реч је о *sui generis* институту саоптуженог, који уз поступак претходног учешћа ЕУ пред Европским судом за људска права (у даљем тексту ЕСЈП), као и процесноправна решења која се односе на поједина права оптуженог представља једну од кључних новина чије се увођење, по први пут, предлаже у актуелним нацртима.⁵ Овај иновативни институт ће се упркос свом хибридном *sui generis* карактеру за потребе овог рада називати само „саоптужени“.

Након одређивања основних контура концепта саоптуженог пред ЕСЈП, у даљем раду, сагледаће се да ли су конкретна решења закључне верзије нацрта инструмената о приступању, формулисана на начин да допринесу остваривању циљева прокламованих у датим нацртима. На крају, предложиће се на који начин постојећи систем би могао да буде унапређен у циљу што потпунијег остваривања циљева који су довели до увођења института саоптуженог.

2. Специфичност и иновативност института саоптуженог

Приликом израде нацрта правних инструмената о приступању поставило се као једно од кључних питања на који начин ће се у поступцима, који се покрећу пред ЕСЈП одређивати тужени субјект након приступања ЕУ ЕКЈП. Дати проблем јавио се услед тога што ће, након приступања, у појединим случајевима и сама ЕУ бити пасивно легитимисана.⁶ Другим речима, спорно питање које се отворило у контексту приступања своди се на опредељивање одговарајућег начина примене члана 1. Протокола бр. 8 уз Уговор из Лисабона, који предвиђа установљавање „механизма неопходних за обезбеђивање да су поступци [...] правилно и на одговарајући начин усмерени на државе чланице и/или ЕУ.“⁷

Препуштање избора подносиоцима представке да у случају повреде одредби ЕКЈП у појединим ситуацијама као туженог означи

⁵ G. Gaja, The 'Co-Respondent Mechanisms' According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR, ESIL Reflections vol. 2, no. 1, 09 January 2013, 4, http://www.esilsedi.eu/sites/default/files/ESIL%20Reflections%20-%20Gaja_0.pdf, 10.03.2014.

⁶ P. Craig, "EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance", Fordham International Law Journal vol. 36, 2013, 1116.

⁷ B. Protocol (No. 8) Relating to Article 6(2) of the Treaty on European Union on the Accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, наведено према J. Odermatt, „The EU's Accession to the European Convention on Human Rights: An International Law Perspective“, New York University Journal of International Law and Politics vol. 46, 2014, 86.

одређену државу чланицу ЕУ или саму ЕУ може да представља веома тежак и сложен задатак о којем ће у даљем раду бити више речи. Стога су у току израде нацрта инструмената о приступању била заступана и схватања на основу којих би требало да се препусти било ЕСЈП, било органима ЕУ да решавају проблем одређивања туженог, односно да одлуче у којим случајевима против ког субјекта треба да се усмери поступак.

Тако се, на првом месту, предлагало да се уведе посебан поступак на основу којег би се поверило ЕСЈП да одлучује о томе која страна је одговарајући тужени у конкретном случају. Међутим, такав предлог није нашао на ширу подршку, будући да би додељивање овлашћења ЕСЈП да донесе такву одлуку свакако угрозило својство аутономности правног поретка ЕУ. Стога би такво решење даље било праћено негативним мишљењем СП ЕУ, донетим у поступку оцене његове усаглашености са Оснивачким уговорима.⁸

С друге стране, у европској стручној јавности се у току израде нацрта инструмената о приступању залагало и за препуштање органима ЕУ да одлучују о избору туженог, будући да се такав модел већ примењивао у погледу других мешовитих споразума.⁹ Реч је о споразумима код којих се поред ЕУ као стране уговорнице јављају и њене државе чланице. Наиме, у питању је модел, којим се налаже ЕУ да поднесе тзв. изјаву о надлежности, како би се разграничила надлежност између ЕУ и њених држава чланица, у погледу обавеза обухваћених датим споразумом. Даље, такав модел полази од претпоставке да подела одговорности за повреду конвенције коинцидира са поделом надлежности. Приступ који се заснива на обавези ЕУ да поднесе поменути изјаву о надлежности је, на пример, нашао примену у члану 6. Анекса бр. 9 уз Конвенцију Уједињених нација о праву мора, као и у члану 44. Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом.¹⁰

Међу твorcима правних инструмената о приступању ипак је на крају преовладало схватање да, након приступања ЕУ ЕКЈП не би било упутно да се захтева од ЕУ да поднесе декларацију о надлежности. Такво становиште образложено је карактером права и обавеза које се штите ЕКЈП. Наиме, насупротив претходно поменути

⁸ J. Odermatt, 104.

⁹ J. Heliskoski, „EU Declarations of Competence and International Responsibility“, *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives* (eds. M. Evans and P. Koutrakos) Hart, 2013, 190-191; F. Hoffmeister, „Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC’s Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?“, *European Journal of International Law* vol. 21, no. 3, 2010, 723.

¹⁰ *Ibidem*

конвенцијама, област примене ЕКЉП се не везује се за специфичан сферу деловања, већ би се пре могло рећи да би се ЕКЉП у начелу могла применити у погледу било које врсте аката или пропуштања ЕУ. Стога, било би веома тешко, тј. готово неизводљиво да се састави изјава о надлежности, којом би се покриле све могуће области у погледу којих ЕКЉП предвиђа заштиту.¹¹

Поред указивања на широко постављену област примене ЕКЉП, постоји још један значајан аргумент који не иде у прилог увођењу модела подношења декларације о надлежности. Наиме, из одредби ЕКЉП и праксе ЕСЉП произилази да се ЕСЉП приликом одлучивања о одговорности одређеног субјекта не руководи искључиво постојањем надлежности датог субјекта у погледу конкретног питања, већ и другим критеријумима.¹²

Такође се, као једно од неспорних ограничења модела подношења изјаве о надлежности наводи чињеница да би његова примена довела до нарушавања својства аутономности поретка ЕУ. Наиме, повреда аутономије би наступила као последица залажења ЕСЉП у одлучивање о подели надлежности у оквиру правног поретка ЕУ, будући да би ЕСЉП примењујући постојећу декларацију о надлежности преузео да уместо СП ЕУ одлучује о тумачењу права ЕУ.¹³

Управо су изложени недостаци модела подношења декларације о надлежности довели су до увођења концепта саоптуженог у нацрте инструмената о приступању. Институт саоптуженог предложен је на готово самом почетку преговора о приступању, тачније неколико месеци након њиховог отпочињања у документу под називом „Нацрт ревидираних елемената о увођењу механизма саоптуженог“. Након уношења даљих измена, он је добио своје коначни облик у члану 3. актуелног нацрта Споразума о приступању.¹⁴

Применом концепта саоптуженог подносилац представке задржаће, након приступања, овлашћење које му је одувек и припадало. Реч је о праву избора субјекта против којег се покреће поступак. С друге стране, иновативност овог концепта огледа се

¹¹ J. Odermatt, 105.

¹² C. Ryngaert, „The European Court of Human Rights’ Approach to the Responsibility of Member States in Connection with Acts of International Organizations“, *International and Comparative Law Quarterly* vol. 60, no. 4, 2011, 997.

¹³ J. Odermatt, 105.

¹⁴ G. Zaccaroni, „The Consequences of the Accession of the EU to the ECHR on the Jurisdictional Architecture of Europe“, *Law of Ukraine* 1-2/2013, 278.

у томе што ће се његовом применом омогућити да се одређени субјекти, било да је у питању ЕУ или државе чланице ЕУ, укључе у својству саоптуженог у појединим случајевима у поступке који се воде пред ЕСЉП, иако не испуњавају све услове за стицање положаја оптуженог.¹⁵

Специфичност овог института огледа се како у његовим неподударностима у односу на положај интервенијента у смислу члана 36. ЕКЉП, тако и у његовим различитостима у односу на статус оптуженог пред ЕСЉП. Тако, за разлику од треће стране која интервенише у поступку који се води пред ЕСЉП, саоптужени има својство странке у поступку, која је сходно томе обавезна да се повинује пресуди ЕСЉП.¹⁶

С друге стране, ЕСЉП представља суд са најразвијенијом праксом у погледу случајева где се на страни туженог појављује више субјеката и стога је од посебног значаја разграничити ситуације где постоји више тужених од случајева у којима се поред оптужених појављује и саоптужени субјект. Тако, насупрот случајевима код којих постоје више оптужених лица и код којих се прихватљивост представке посебно цени у односу на сваког од њих, код поступака у којима се појављује саоптужени прихватљивост представке се не утврђује у погледу саоптуженог, те подносилац не мора да и у погледу саоптуженог испуњава све услове прихватљивости представке предвиђене чланом 35. ЕКЉП. Другим речима, у случајевима у којима постоји саоптужени прихватиљивост представке цени се као да се саоптужени уопште не појављује као странка у поступку. У својству саоптуженог могу да се појаве или ЕУ или једна или више држава чланица ЕУ уз главног оптуженог, али не и друге уговорнице ЕКЉП.¹⁷

Након указивања на основне разлике статуса саоптуженог у односу на положај интервенијента, као и у односу на ситуације код којих постоји више оптужених, у наредним редовима покушаће да

¹⁵ P. Gragl, Giant Leap for European Human Rights? The Final Agreement of the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights, 14, http://www.academia.edu/5057405/A_Giant_Leap_for_European_Human_Rights_The_Final_Agreement_on_the_European_Unions_Accession_to_the_European_Convention_on_Human_Rights.

¹⁶ Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2, 3.

¹⁷ M. den Heijer, „Issues of Shared Responsibility before the European Court of Human Rights“, ACIL Research Paper 4/2012, 3; X. Groussot, T. Lock, L. Pech, „EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011“, Policy Paper, Foundation Robert Schuman, European Issue n°218, 7th November 2011, 10, <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-218-en.pdf>, 10.05.2014.

се одреди спектар ситуација у којима долази до примене института саоптуженог. Након тога, сагледаће се да ли је дати институт, на начин дефинисан актуелним нацртима инструмената за приступање подобан да оствари циљеве који су инспирисали његово увођење.

3. Ситуације у којима долази до примене института саоптуженог

Чланом 3. нацрта Споразума о приступању, којим се мења члан 36. ЕКЉП прописују се услови под којима ЕУ и државе чланице ЕУ могу да се појаве у улози саоптуженог. На првом месту, у ставу 2. датог члана предвиђа се могућност да се ЕУ појави у својству саоптуженог, у случајевима када се представка првобитно подноси против једне или више држава чланица ЕУ и уколико се постави питање усклађености одредби права ЕУ са ЕКЉП. У оквиру дате одредбе истиче се и да до тога долази, нарочито у ситуацијама када је дата повреда могла бити избегнута једино неуважавањем обавезе обухваћене правом ЕУ.¹⁸

На другом месту, у ставу 3. члана 3. нацрта Споразума о приступању предвиђа се могућност да се једна или више држава чланица ЕУ појави у улози саоптуженог пред ЕСЉП, када се представка подноси против ЕУ као оптуженог. Државе чланице могу да стекну статус саоптужених у датим случајевима, уколико се као спорно постави питање усаглашености одредби примарног права ЕУ са ЕКЉП, а посебно у случајевима када је повреда могла бити избегнута једино непридржавањем обавезе садржене у тим инструментима.¹⁹

Анализа ових процесних могућности потврђује да је у оба случаја, дакле како када се ради о ЕУ у улози саоптуженог, тако и о државама чланицама, постојао заједнички *ratio legis* који је инспирисао на увођење института саоптуженог, а који је поменут у горе наведеном параграфу 39. из нацрта Допунског извештаја уз Споразум о приступању (у даљем тексту Допунски извештај).

¹⁸ N.O'Meara, „A More Secure Europe of Rights, The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR,“ German Law Journal vol.12, no.10, 2011,1820.

¹⁹ Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights , „Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, пара. 42, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2.

Наиме, институт је уведен како би се омогућило да поступком буду обухваћена и саоптужена лица, будући да је у датим ситуацијама њихово присуство неопходно за ефикасно отклањање утврђених повреда ЕКЉП.

У овом контексту значајно је напоменути и трећу групу случајева код којих се омогућава да субјект (било да се ради о ЕУ, било о државама чланицама ЕУ), којег је подносилац у својој представи иницијално означио као једног од тужених, под одређеним условима, затражи од ЕСЉП да се његов положај у току поступка измени у статус саоптуженог. Наиме, за стицање статуса саоптуженог у трећој групи случајева, најпре, потребно је да је подносилац у представи иницијално навео више оптужених, тако да је поред ЕУ, навео и једну или више држава чланица ЕУ. Сваки од ових субјеката може, уколико сматра да су испуњени претходно наведени услови, који су предвиђени у ставовима 2. и 3. члана 3. нацрта Споразума о приступању, да затражи од суда да његов статус претвори у статус саоптуженог. Уз то захтева се да у конкретном случају ЕУ или држава чланица није била страна која је извршила акт или пропуштање спрам подносиоца, већ је уместо тога једино обезбедила правни основ за такав акт или пропуштање.

Ratio legis који се налази иза увођења ове могућности, огледа се у томе да се на овај начин омогућава да се већ поднета представка не прогласи неприхватљивом услед одсуства персоналне надлежности. До тога би иначе могло доћи, будући да дати субјект није извршио конкретно чињење или пропуштање, већ је једино обезбедио правни основ за његово наступање.²⁰

Како би се што потпуније сагледао институт саоптуженог, у наредним редовима, најпре, представиће се исцрпно на који начин је у правним инструментама за приступање формулисана сврха приступања. Након тога, приступиће се анализи да ли су конкретна решења предложена у оквиру датих нацрта подобна за потпуно остваривање изричито предвиђених циљева.

4. Циљеви који се увођењем саоптуженог настоје остварити

У нацртима инструмената о приступању, пре свега у нацрту Допунског извештаја експлицитно се наводе разлози који су довели до увођења механизма саоптуженог пред ЕСЉП, као и циљеви који се, у перспективи, настоје остварити кроз његову примену. Анализа

²⁰ Ibid., пара. 43-56.

датих нацрта указује да се установљавањем датог механизма тежило правосходно уважавању специфичности права ЕУ, као и очувању његове аутономности.

Наиме, специфичност правног поретка ЕУ, која се настојала узети у обзир приликом конципирања датог механизма огледа се у веома специфичној подели надлежности између ЕУ и њених држава чланица у погледу спровођења права ЕУ.²¹ Атипичност дате поделе двоструко се испољава. С једне стране, у релевантним нацртима истиче се да се она састоји у томе да углавном државе чланице ЕУ спроводе право које доносе институције ЕУ. С друге стране, наводи се да се специфичност дате поделе огледа у томе што одредбе Оснивачких уговора, за чије доношење су надлежне државе чланице ЕУ спроводе органи ЕУ.²² Наиме, након антиципираног приступања специфичност дате поделе би, у пракси, могла водити појави бројних случајева пред ЕСЈП у којима се не подудара субјекат, чијим актом је извршена одређена повреда одредби ЕКЈП, како са лицем које се једино може сматрати одговорним за њено наступање, тако и са субјектом који би једини био у могућности да отклони последице утврђене повреде.²³ Увођењем института саоптуженог се, дакле, тежи спречавању покретања поступка против неодговарајућих субјеката. На тај начин, значајно се олакшава положај подносиоца представке, будући да би се у одсуству механизма саоптуженог он морао, након приступања, суочити са тешким задатком приликом одлучивања ког субјекта би требало да одреди као оптуженог у свом поднеску: ЕУ, државу чланицу ЕУ, или оба ентитета.²⁴

Даље, истицало се у релевантним нацртима инструмената за приступање да се увођењем института саоптуженог и правила о заједничкој одговорности оптуженог и саоптуженог, настојала очувати аутономност правног поретка ЕУ. Наиме, примена правила о заједничкој одговорности чини се неопходном како би се избегло евентуално залажење ЕСЈП у веома деликатно питање поделе одговорности између ЕУ и њених држава чланица у тренутку када

²¹ C. Eckes, *One Step Closer: EU Accession to the ECHR*, <http://ukconstitutionallaw.org/2013/05/02/christina-eckes-one-step-closer-eu-accession-to-the-echr/>, 05. 05. 2013.

²² Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, „Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, пара. 38.-62, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2.

²³ T. Lock, *Shared Responsibility after EU Accession to the ECHR Revisited*, 15 April 2013, <http://www.sharesproject.nl/shared-responsibility-after-eu-accession-to-the-echr-revisited/>, 03. 05. 2013.

²⁴ T. Lock, „End of an Epic? The Draft Agreement on the EU’s Accession to the ECHR“ *Yearbook of European Law* vol. 31, no.1, 2012, 168.

је повреда већ утврђена. У том циљу се у параграф 62. Допунског извештаја уводи претпоставка о постојању заједничке одговорности датих субјеката. Услови под којима је претпоставка оборива су уско постављени, те се чини да стога неће доводити до угрожавања аутономности права ЕУ. Наиме, у супротном угрозила би се аутономност права ЕУ, будући да би утврђивање удела одговорности различитих субјекта, од којих су неки имали својство оптужених, а други саоптужених, нужно налагало и упуштање у тумачење комунитарног права, пре свега, прописа о подели надлежности између ЕУ и држава чланица.²⁵

Уз анализиране циљеве који су управљени ка очувању аутономности и специфичности правног поретка ЕУ, увођењем института саоптуженог настојала се остварити и што ефикаснија и свеобухватнија заштита појединаца.²⁶ Састављачи нацрта правних инструмената о приступању су конкретизујући сврху, која се начелно гледано, испољава у успостављању што ефикасније и свеобухватније заштите људских права у Европи, у Допунском извештају извршили извесна прецизирања. У том светлу истакнуто је да се у параграфу 39. нацрта Допунског извештаја предвиђа да се увођењем института саоптуженог позитивно утиче на уклањање правних празнина како у погледу потенцијалног круга пасивно легитимисаних субјеката пред ЕСЈП, као и њихове евентуалне одговорности, тако и у погледу спроводивости у оквиру система установљеног ЕКЈП.²⁷

Најпре, проширивањем круга пасивно легитимисаних субјеката, омогућава се, поред држава чланица ЕУ и самој ЕУ да учествује у својству саоптуженог у поступку пред ЕСЈП, како би могла да износи аргументе у прилог одбране усклађености оспореног акта ЕУ са ЕКЈП. На тај начин доприноси се развоју комуникације између два суда.²⁸

Даље, отклањање правних празнина у погледу одговорности субјеката у поретку установљеном ЕКЈП и протоколима уз њу врши

²⁵ Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, „Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, пара. 62, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2.

²⁶ C. Eckes, One Step Closer: EU Accession to the ECHR, <http://ukconstitutionallaw.org/2013/05/02/christina-eckes-one-step-closer-eu-accession-to-the-echr/>, 05. 05. 2013.

²⁷ P. Gragl, 15.

²⁸ J. Polakiewicz, „EU Law and the ECHR: Will EU Accession to the European Convention on Human Rights Square the Circle?“, Fundamental Rights In Europe: A Matter For Two Courts, Oxford Brookes University, 18 January 2013, 6, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Accession_documents/Oxford_18_January_2013_versionWeb.pdf. 10.05. 2014.

се увођењем посебне погодности за подносиоца представке. Наиме, дата погодност огледа се у томе што он у погледу саоптуженог не мора да испуни услов исцрпљености унутрашњих правних лекова у поретку саоптуженог, као ни друге услове прихватљивости прописане чланом 34. ЕКЉП. Одустанком од захтева за испуњавањем услова прихватљивости представке у погледу сваког од тужених субјеката, од којих кључни услов представља исцрпљивање свих доступних правних лекова у оквиру правног система сваког од оптужених лица, умањују се трошкови подносиоца и знатно скраћује трајање поступка.²⁹ Услед одустања од поменутих услова прихватљивости, примена института саоптуженог, у перспективи, довешће до проширења круга пасивно легитимисаних субјеката пред ЕСЉП, који ће моћи да се прогласе одговорним за повреду одредби ЕКЉП, које произилазе из примене права ЕУ.³⁰

На крају, увођењем механизма саоптуженог такође се тежило отклањању ограничења у погледу спроводивости у оквиру система установљеног ЕКЉП, односно обезбеђивању делотворног и свеобухватног отклањања последица утврђених повреда одредби ЕКЉП. Наиме, институт је уведен како би се омогућило да поступком буду обухваћена и саоптужена лица, будући да је у предвиђеним ситуацијама њихово присуство неопходно за ефикасно и свеобухватно отклањање утврђених повреда ЕКЉП, било да се ЕУ појављује у улози саоптуженог, било државе чланице. Наиме, појављивање ЕУ у улози саоптуженог, објашњава се чињеницом да с обзиром да су у питању акти органа ЕУ, једино су дати органи у могућности да их отклоне, и поред тога што су повреде наступиле спровођењем од стране држава чланица.

С друге стране, могућност појављивања једне или више држава чланица ЕУ у улози саоптужених образлаже се тиме да је неопходно учешће држава чланица, како би се у потпуности отклонила повреда ЕКЉП, која је последица несагласности одредба примарног права ЕУ са ЕКЉП. Наиме, чланом 48. УЕУ предвиђа се да измена Оснивачких уговора нужно захтева и ратификацију од стране свих држава чланица ЕУ, те стога ефикасно отклањање повреда ЕКЉП, претпоставља проширења обавезујућег дејства пресуде и на државе чланице.³¹

²⁹ T. Lock, (2012), 184.

³⁰ *Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, „Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, *napa*. 39-40, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2.

³¹ T. Lock, (2012), 174.

5. Ограничења која стоје на путу остваривања прокламованих циљева

Упркос изричито формулисаном образложењу и циљевима који су довели до увођења механизма саоптуженог чини се да конкретним решењима којима је развијен дати институт није успела да се у потпуности оствари антиципирана сврха. Најпре, упркос несумњивом доприносу института саоптуженог остваривању циљева који су изричито прокламовани у актуелним нацртима инструмената за приступање, приметна су извесна ограничења решења предложених у оквиру актуелних нацрта, које би било упутно уклонити пре њиховог коначног потврђивања и ступања на снагу. У супротном, дате мањкавости би могле да осујете остваривање сврхе увођења датог института, о чему ће бити више речи у наредним редовима.

Основни недостатак института саоптуженог представља његов добровољни карактер, који је, упркос оштрим критикама у европској стручној јавности, био само делимично измењен у ревидираној верзији нацрта инструмената о приступању из априла 2013. године, и то једино у погледу ЕУ као саоптуженог, али не и држава чланица.³²

Иницијално решење из претходних нацрта инструмената о приступању критиковано је због тога што се њиме за признавање статуса саоптуженог у сваком конкретном случају као неопходна захтевала сагласност саоптуженог. Наиме, управо пружање могућности поједином субјекту да не прихвати положај саоптуженог у поступку, упркос томе што постоје елементи потребни за његово установљавање, доводило је до опасности настанка ситуација у којима поступком не би били обухваћени сви субјекти, чије је учешће неопходно за успешно отклањање утврђених повреда људских права гарантованих ЕКЉП.³³

Такав пропуст делимично је отклоњен у закључној верзији актуелних нацрта инструмената о приступању, тачније у Анексу 2 уз нацрт Споразума о приступању, али једино у погледу ситуација када ЕУ треба да се призна статус саоптуженог, али не и када се државе чланице нађу у тој улози.³⁴ Стога се извршена парцијална измена може оценити као недовољна. На тај начин је, дакле, само

³² N. O'Meara, 1821.

³³ L.F.M. Besselink, Why, After All It is a Good Thing for the EU to Accede to European Convention on Human Rights, <http://acelg.blogactiv.eu/2013/06/24/why-after-all-it-is-a-good-thing-for-the-eu-toaccede-to-the-european-convention-of-human-rights/>, 03. 03. 2013; N.O'Meara, 1821.

³⁴ J. Polakiewicz, 6.

делимично уклоњена препрека која је стајала на путу остваривања прокламованих циљева, будући да се није одустало од концепта добровољности заснивања статуса саоптуженог у погледу држава чланица. Наиме, оне и даље могу да одбију да учествују у поступку у својству саоптуженог и да, на тај начин, осујете ефикасно и свеобухватно отклањање повреда ЕКЉП, као и онемогуће уважавање специфичности права ЕУ. Осим указивања на уочене мањкавости, анализа осталих карактеристика института саоптуженог на начин формулисан актуелним нацртима, такође говори у прилог његове ограничене подобности да допринесе остваривању прокламованих циљева који су подстакли на његово усвајање.

Наиме, проширивањем потенцијалног круга пасивно легитимисаних субјеката пред ЕСЉП, пре свега, кроз одустајање од услова исцрпљености свих националних правних средстава за признавање статуса саоптуженог, доприноси се делотворном и свеобухватном отклањању последица утврђених повреда, као и уважавању специфичности поретка ЕУ. Међутим и поред значаја поменутог проширивања круга пасивно легитимисаних субјеката пред ЕСЉП чини се да су услови под којима долази до примене института саоптуженог одређени превише рестриктивно и недовољно прецизно.³⁵

Стога се, пре свега, у циљу што свеобухватнијег формулисања института саоптуженог предлаже отклањање евентуалних правних празнина у погледу утврђивања одговорности потенцијалних саоптужених и накнадне извршивости датих одлука, како би се примена датог института омогућила у свим случајевима у којима се питање које се односи на право ЕУ покрене. На том путу било би упутно да се редефинишу формулације садржане у члану 3. актуелног нацрта Споразума о приступању, те да се приликом ревидирања укине део одредбе, у којем се износи да се наведено посебно односи на „случајеве код којих је повреда могла да буде избегнута једино неуважавањем обавезе обухваћене датим инструментом.“

Такође, уочавају се извесни примери којима се потврђује становиште заступљено у доктрини, а према којем су услови под којима долази до примене института саоптуженог одређени недовољно прецизно.

³⁵ Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights „Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, пара. 39-62, Strasbourg, 10 June, 2013,47+1(2013)008rev2.

Тако, на првом месту, у актуелним нацртима није прецизирано да ли је у поступку пред ЕСЈП, приликом оцене усклађености одредби примарног законодавства са стандардима из ЕКЈП, потребно да се свим државама чланицама ЕУ додели статус саоптужених или је довољно да се само неким од њих призна такав статус. Ефикасном отклањању последица повреда одредби ЕКЈП ишло би у прилог да се све државе чланице појаве у улози саоптуженог. Наиме, измена Оснивачких уговора може бити ефикасно спроведена једино уколико је ратификују све државе чланице ЕУ. Међутим, с друге стране, такво решење би се негативно одразило на укупно време трајања поступка. Изгледа да су творци споразума пропустили да се упусте у балансирање изложених сукобљених интереса створили недоречености које онемогућавају да се оствари потпуна сврсисходност механизма саоптуженог.

Као пример неодречености наводи се решење којим се регулише институт саоптуженог, а које се састоји у томе што је у нацрту Споразума о приступању пропуштено да се пропише до ког тренутка најкасније саоптужени може да се укључи у поступак, иако је прописан почетак тог временског интервала тј. моменат од којег најраније саоптужени може да се упусти у поступак.³⁶

Даље, у актуелним нацртима инструмената о приступању није прецизирано да ли је у поступку пред ЕСЈП, приликом оцене усклађености одредби примарног законодавства са стандардима из ЕКЈП, потребно да се свим државама чланицама ЕУ додели статус саоптужених или је довољно да се само неким од њих призна такав статус. У циљу потпунијег остваривања циљева који су инспирисали на успостављање института саоптуженог, било би упутно унети у актуелне нацрте дата појашњења.

6. Закључна разматрања

Поред уочених недостатака који онемогућавају потпуно остваривање сврхе института саоптуженог, у европској стручној јавности оправдано се указује и на одређена његова концептуална ограничења, која такође умањују домашaj преложених решења. Реч је како о одступању од начела супсидијарности, тако и о изложеној сложености механизма саоптуженог.

³⁶ Т. Lock, (2012), 171.

Најпре, озбиљно ограничење института саоптуженог представља одступање од начела супсидијарности заштите људских права гарантованих ЕКЉП. Дато начело је иницијално било установљено у пракси ЕСЉП. Након ступања на снагу Протокола 16 уз ЕКЉП, очекује се да начело супсидијарности, по први пут, постане део саме Преамбуле ЕКЉП, те да на тај начин стекне посебан значај. Међутим, размере овог ограничења механизма саоптуженог су умањене увођењем поступка претходног учешћа у актуелне нацрте инструмената о приступању. Датим поступком се, наиме, уз очување аутономности правног поретка ЕУ доприноси и успешном остваривању начела супсидијарности.³⁷ Осим тога, значај одступања од начела супсидијарности је донекле релативизиран и чињеницом да се одступања јављају и у системима других уговорница ЕКЉП. Тако је ЕСЉП, између осталог, у својим одлукама повремено поједина процесна средства, која су била доступна на националном нивоу проглашавао неделотворним, одустајући тиме од њихове исцрпљености као предуслова за обраћење ЕСЉП.

Такође, указује се и на недостатак механизма саоптуженог који се састоји у претераној сложености решења којима би он, у перспективи, требало се спроводити. У том контексту, даље се истиче да ће дати институт представљати особеност искључиво инструмената о приступању ЕУ ЕКЉП, те да се због сложености и конфузности његова решења неће преузимати у оквиру других правних система.³⁸

У европској стручној јавности су и даље присутни аутори који се залажу за елиминисање института саоптуженог из актуелних нацрта инструмената о приступању. Међутим, такав предлог, чини се превише радикалним, имајући у виду анализу спроведену у границама овог рада. Стога се у овом раду настојало указати на неспорну сврсисходност института саоптуженог, упркос њеном ограниченом домаћају, као и предложити даље усавршавање механизма саоптуженог, које би се остварило уклањањем уочених мањкавости из актуелних нацрта инструмената о приступању.

³⁷ Joint Communication from the Presidents Skouris and Costa, 24 January 2011, 2, www.curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf, 11.03.2014; G. Gaja, 4; L.F.M. Besselink, 2.

³⁸ J. Odermatt, 103.

Vesna Ćorić Erić
Research Associate
Institute of Comparative Law Beograd

THE CO-RESPONDENT BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS- ITS CAPABILITIES AND LIMITATIONS

Summary

In April 2013, the representatives of the Council of Europe and the European Union finalized the draft Accession Agreement that would allow the EU to accede to Convention. Taking the draft Accession Agreement as a starting point, this paper examines the co-respondent mechanism. After identifying the main features of the given mechanism, this paper aims to assess an extent to which the correspondent mechanism as determined by the given draft is capable to achieve the anticipated goals.

Key words: co-respondent, accession of the European Union, European Convention on Human Rights, European Court on Human Rights.