Оригинални научни рад 341.6:342.7(4)
doi:10.5937/zrpfns50-12640

Др Бојан Н. Тубић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
B.Tubic@pf.uns.ac.rs

НОВЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПОГЛЕДУ УСЛОВА ПРИХВАТЉИВОСТИ ПОЈЕДИНАЧНИХ ПРЕДСТАВКИ ПРЕД ЕВРОПСКИМ СУДОМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА*

Сажетак: *У раду се анализирају поједини услови прихватљивости појединачне представке пред Европским судом за људска права. Ово је једно од најважнијих питања у раду Суда и представља неопходан услов за мериторно разматрање поднетих представки. Рок од шест месеци за подношење представке служи очувању правне сигурности, али и интересима државе јер се на тај начин спречава да правоснажне домаће пресуде буду разматране у неком неодређеном периоду. Суд може прогласити неприхватљивом сваку појединачну представку уколико сматра да подносилац представке није значајније оштећен. Изузетак од овог услова постоји када поштовање људских права установљених Конвенцијом и протоколима уз њу захтева испитивање суштине представке. Такође, представка се не може одбацити по овом основу уколико случај није претходно с дужном пажњом размотрио домаћи суд. Протоколом бр. 15, који још није ступио на снагу предвиђено је брисање ове последње могућности, као и скраћивање рока за подношење представке са шест на четири месеца.*

Кључне речи: *Европски суд за људска права, прихватљивост представке, значајнија повреда.*

1. УВОД

Заштита људских права у оквиру Савета Европе достигла је веома висок ниво. Појединци који се нађу под надлежношћу неке државе чланице

* Рад је посвећен пројекту“Правна традиција и нови правни изазови“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

Савета Европе могу да се обрате Европском суду за људска права (у даљем тексту: Суд) и да траже заштиту од понашања државе које је супротно Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту Конвенција). Међутим, велики проблем у раду овог Суда представља изузетно велики број представки које добија. Од Протокола бр. 11 уз Конвенцију број представки константно расте и број судија који тренутно раде у Суду је недовољан да би се на време одговорило на све упућене захтеве. Често се понавља реченица судије Хедигана да је Суд постао жртва сопственог успеха.[1] Последњи усвојени Протокол бр. 14 имао је за циљ да унапреди функционисање Суда, дајући му додатна процедурална средства и флексибилност у одлучивању, а у исто време обезбеђујући да се концентрише на најзначајније случајеве.[2] Увођењем новог услова прихватљивости покушано је да се утиче на смањење броја представки пред Судом. Уведен је услов да подносилац мора да претрпи значајну штету, како би могао да поднесе представку. Пошто ова нова реформа, и поред позитивних резултата,[3] није довела до жељеног ефекта, настављено је са дебатама и активностима у вези са новим реформама система заштите људских права. У фебруару 2010. године одржана је конференција у Интерлакену, на којој је подржано очување права на појединачну представку, али је заузет став да оно мора да се ефикасно комбинује са начелом супсидијарности.[4] Након конференција у Измиру, 2011. године и Брајтону, 2012. године, усвојен је текст новог Протокола уз Конвенцију. Наиме, Протокол бр. 15 предвиђа да ће временски период у оквиру којег је могуће поднети представку бити смањен са 6 на 4 месеца, а такође предвиђа и измену у погледу услова прихватљивости који се односи на питање значајније штете, опет у циљу убрзавања поступка пред Судом.

Овај рад ће настојати да анализира нове тенденције у условима прихватљивости, са посебним освртом на рок од шест месеци за подношење представки и услов постојања значајније повреде.

---

[1] Kanstantsin Dzehtsiarou, Alan Greene, „Legitimacy and the Future of the European Court of Human Rights: Critical Perspectives from Academia and Practitioners, *German Law Journal*, 12/2011, 1708.

[2] Alice Pillar, "The practical implications of Protocol 14 to the ECHR", *EHRAC Bulletin* 13/2010. Видети: Vincenzo Starace, "Modifications Provided by Protocol No. 14 Concerning Proceedings Before the European Court of Human Rights", *The Law & Practice of International Courts and Tribunals* 5/2006, 183-192.

[3] Janneke Gerards, "Inadmissibility Decisions of the European Court of Human Rights: A Critique of the Lack of Reasoning", *Human Rights Law Review* 14/2014, 148.

[4] Видети: Alastair Mowbray, "The Interlaken Declaration – The Beginning of a New Era for the European Court of Human Rights?", *Human Rights Law Review* 10/2010, 519-528; Маријана Мојсиловић, „Реформа Европског суда за људска права", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2013, 379.

2. ПОТРЕБА ЗА РЕФОРМОМ УСЛОВА ПРИХВАТЉИВОСТИ ПРЕДСТАВКЕ

Појединачне представке морају да задовоље одређене услове како би их Суд узео у разматрање. Ови услови су прописани у члану 35 Конвенције и предвиђају да Суд може да узме предмет у разматрање тек када се исцрпе сви правни лекови, у складу са општепризнатим начелима међународног права и то у року од шест месеци од дана када је донета правоснажна одлука.[5] Суд неће поступати по појединачној представци која је анонимна, или је у суштини истоветна са представком коју је Суд већ разматрао, или која је већ поднета некој другој међународној инстанци ради испитивања или решавања, а не садржи нове релевантне чињенице.[6] Такође, Суд ће прогласити неприхватљивом сваку појединачну представку, ако сматра да је она неспојива са одредбама Конвенције или протокола уз њу, очигледно неоснована или представља злоупотребу права на представку.[7]

Након ступања на снагу Протокола бр. 14 уз Конвенцију, претходно наведени услови су допуњени још једним. Наиме, Суд може прогласити неприхватљивом сваку појединачну представку уколико сматра да подносилац представке није значајније оштећен.[8] Протоколом 14 су, између осталог, предвиђена два поступка за убрзавање решавања великог броја очигледно неприхватљивих представки, као и многих случајева који су могли бити решени на основу добро установљене праксе. Руска Федерација је била последња држава која је ратификовала овај Протокол, а у међувремену је, у мају 2009. године, усвојен Протокол 14 бис, као прелазно решење и он је ступио на снагу 1. октобра 2009. године. На тај начин је Суд могао да примењује процедуралне мере за смањивање броја предмета у Суду, у односу на све представке које су поднете против држава чланица које су ратификовале овај Протокол. Након што је Руска Федерација ратификовала Протокол 14 он је ступио на снагу 1. јуна 2010. године. Он је омогућио да дође до убрзавања поступка али није могао да утиче на смањивање броја случајева који се подносе Суду.[9]

Промене у систему заштите људских права уведене Протоколом 14, иако можда у неким аспектима контроверзне биле су неопходне.[10] Оне су ипак

---

[5] Члан 35 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, бр. 9/2003.

[6] *Ibid.*, став 2.

[7] *Ibid.*, став 3а.

[8] *Ibid.*, став 3б.

[9] Helen Keller, Andreas Fischer and Daniela Kühne, „Debating the Future of the European Court of Human Rights after the Interlaken Conference: Two Innovative Proposals, *The European Journal of International Law* 4/2011, 1030.

[10] Lucius Caflisch, „The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond“, *Human Rights Law Review,* 6/2006, 413.

биле недовољне и убрзо се приступило новој реформи у раду Суда, која је, између осталог обухватила и услове допуштености. Тако је 24. јуна 2013. године усвојен протокол бр. 15 уз Конвенцију.[11] Он предвиђа скраћивање рока за подношење представке са шест на четири месеца, од дана доношења коначне домаће одлуке. У члану 8, ставу 3 Протокола, налази се прелазна одредба којом се предвиђа да ће се ово скраћивање периода за подношење представке примењивати тек након протека рока од шест месеци након ступања на снагу Протокола. Тиме би се обезбедило да потенцијални подносиоци представке буду у потпуности свесни тога да постоји нови рок. Такође, ова одредба не би имала ретроактивно дејство, јер је у Протоколу прописано да се нови рок неће примењивати на представке у погледу којих је коначна одлука у смислу члана 35 става 1 Конвенције донета пре дана ступања на снагу новог правила.

По захтеву Комитета министара Савета Европе од 17. јануара 2013. године, Суд је дао своје мишљење о Протоколу 15. уз Конвенцију. Он није имао примедби у погледу смањивања рока у којем се може поднети представка, са шест на четири месеца, већ је само приметио да треба да постоје прелазна правила уз ове измене, која обезбеђују правну сигурност подносиоцима представки. Према мишљењу Суда, потребно је обезбедити да јавност буде обавештена на јасан и правовремен начин о ступању на снагу ових измена. У томе треба да учествују и да помогну владе држава чланица, националне институције које се баве заштитом људских права, као и угледни правници и припадници грађанског односно цивилног друштва.[12]

Такође, у члану 6 Протокола 15 наводи се да ће се обрисати део члана 35, става 3, тачке б, који предвиђа да ниједна представка не може да буде одбачена по основу тога да подносилац није претрпео значајнију штету, уколико није била прописно размотрена пред националним судом.[13] На овај начин се Суд покушава одбранити од разматрања тривијалних случајева, који успоравају његов рад.

Још један покушај да се убрза рад Суда учињен је у члану 30 који би требало да се измени на тај начин да стране у поступку не могу више да приговоре на уступање надлежности Великом већу од стране Већа. Ова мера је уведена и због доприноса конзистентности праксе Суда. Сам Суд је наговестио да намерава да модификује своја Правила поступка, односно члан 72, тако што ће предвидети да је Веће у обавези да уступи надлежност када је

[11] Protocol No. 15 amending the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 24 June 2013, Council of Europe Treaty Series 213.

[12] Opinion of the Court on Draft Protocol no. 15 to the European Convention on Human Rights, Adopted on 6 February 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_15_Court_Opinion_ENG.pdf , 11. новембар 2016.

[13] Члан 5 Протокола 15 уз Конвенцију.

утврђено одступање од устаљене судске праксе. Изостављање овог права има за циљ убрзавање поступка пред Судом у случајевима у којима се јавља озбиљно питање у погледу тумачења Конвенције и Протокола, или потенцијалног одступања од постојеће судске праксе.

3. ПРАВИЛО О ПРОТЕКУ РОКА ОД ШЕСТ МЕСЕЦИ ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПРЕДСТАВКЕ

Разлог за увођење овог услова прихватљивости представке јесте намера да се промовише начело правне сигурности, односно да државни органи добију одређени степен заштите од тога да се одлуке које су донете у претходном периоду могу у било ком тренутку испитивати. Тиме би се могло задирати у нечија стечена права.[14] Такође, циљ је да се обезбеди да случајеви буду разматрани у разумном року и да докази буду доступни. Међутим, постизање овог последњег циља је на неки начин релативизовано, јер обично протекне неколико година од датума подношења представке до доношења коначне одлуке и често се тражи од подносилаца представке и сведока да поднесу доказе много година након дешавања која су предмет спора.

Правило да се представка може поднети у року од 6 месеци од коначне пресуде домаћих судова не може бити занемарено у поступку. Суд пази на ово правило по службеној дужности, чак и ако се држава не позове на њега. То је потврђено у случају Валкер против Уједињеног Краљевства,[15] где је Суд донео одлуку да је коначна одлука у поступку искориштавања локалних правних лекова пресуда Вишег суда Аустрије, која је донета 14. фебруара 1996. године, а представка је поднета 18. октобра исте године. Тужена држава није ставила приговор неприхватљивости представке у погледу рока за подношење, али је Суд нагласио да правило о року од шест месеци заправо одражава намеру држава уговорница Конвенције да спрече преиспитивање давно донетих одлука, али да оно није уведено у интересу само тужене државе, него и због правне сигурности која је једно важно начело. Због тога, Суд није могао да искључи примену правила о шест месеци само из разлога што држава није истакла такав приговор.[16]

У својој пракси, Суд је сматрао да ово правило неће примењивати са непотребним формализмом, пошто је то неспојиво са сврхом Конвенције. На пример, у случају Фернандез Молина Гонзалес и 370 других подносилаца представке против Шпаније, Суд није захтевао да подносиоци представке

[14] Милан Пауновић, Славољуб Царић, *Европски суд за људска права – надлежност и поступак*, Београд, 2007, 65.

[15] Представка бр. 34979/97 *Walker v United Kingdom*, одлука од 25. јануара 2000. године.

[16] *Ibid*.

морају да искористе и неку врсту жалбе због повреде права гарантованог уставом (*amparo*). Наиме, подносиоци представке су били жртве озбиљног тровања храном. Пред шпанским судом су покренути поступци против одговорних физичких и правних лица и њихов резултат је била пресуда, која је донета 1989. године и којом је наложено да се жртвама исплати одређени износ на име накнаде штете. Након проблема са спровођењем пресуде, подносиоци представке су се жалили Уставном суду, алу су жалбе одбачене одлукама из 2000. и 2001. године. У поступку пред Европским судом за људска права, влада је тврдила да је представка требало да буде поднета у року од шест месеци од одлуке редовног суда (*Audiencia Nacional*), јер право на уживање имовине није заштићено правним леком који подразумева обраћање Уставном суду. Суд је одбацио ове аргументе као превише формалистички приступ правилу од шест месеци и сматрао је да је, при процењивању одговарајућег временског ограничења потребно узети у обзир све правне лекове које су користили подносиоци представке.[17]

Правило рока од шест месеци може да буде суспендовано само у изузетним случајевима. На пример, у једном предмету који се тицао терористичких напада у Северној Ирској, жена је тврдила да владе Ирске и Уједињеног Краљевства нису учиниле довољно да спрече деловање терориста који су убили њену ћерку 1977. године.[18] Подноситељка представке је поднела медицинске доказе у којима је наведено да је она и даље под медицинским и психијатријским третманом, након убиства ћерке и да није могла да отпочне поступак у року од шест месеци. Комисија је прихватила да одређено време након смрти њене ћерке, подноситељка представке није могла да покрене поступак због свог здравственог стања. Међутим, Комисија је сматрала да је ове околности нису спречавале да то уради након извесног времена. Након што су убице њене ћерке осуђене, она се са мужем преселила и заједно су се старали о унуци. На основу ових чињеница, закључено је да је ипак постојала могућност за подношење представке раније, а не након више од четири године након поменутог убиства. Из тог разлога, представка је проглашена неприхватљивом.[19]

3.1. Примена правила о року од шест месеци за подношење представке

Правило о року од шест месеци за подношење представке је тесно повезано са правилом о обавези искориштавања локалних правних лекова пре обраћања Суду, јер се рок рачуна од тренутка доношења правоснажне одлуке.

---

[17] Представка бр. 64359/01 Fernandez-Molina Gonzalez and 369 other applications v Spain, одлука од 8. октобра 2002. године, стр. 11.

[18] Представка бр. 9833/82, H. v UK and Ireland, одлука од 7. марта 1985. године, пасус 5.

[19] *Ibid*., пасуси 16, 17.

Обавеза да се искористе сви локални правни лекови пре обраћања међународним телима за заштиту људских права данас је општеприхваћена.[20] У својој пракси, Суд је ово правило тумачио без претераног формализма, али је ипак присутна тенденција да се подносиоци представки упуте на сва доступна и ефикасна правна средства у њиховим државама пре него што се обрате Суду. Тако је и у Републици Србији, са увођењем института уставне жалбе, Суд захтевао да се овај правни лек искористи пре него што се пред Судом покрене поступак против Републике Србије. У пресуди у случају Винчић и други против Србије, Суд је изричитио навео да се уставна жалба може сматрати као ефикасно домаће средство од 7. августа 2008. године, јер је то датум када су прве одлуке Уставног суда, донете у меритуму по уставним жалбама, објављене у Службеном гласнику Републике Србије.[21] Суд је све представке поднете након тог датума сматрао неприхватљивим уколико у поступцима није искоришћена уставна жалба и представке су враћане подносиоцима како би се обратили Уставном суду и исцрпели сва правна средства. Ово је потврђено и у другим пресудама против Републике Србије.[22]

Рок од шест месеци почиње да тече од првог дана након доношења правоснажне одлуке националних судова поводом сваке појединачне притужбе. Као релевантан датум се узима датум када је пресуда изречена усмено. Уколико подносилац представке има право да му се писани примерак пресуде уручи *ex officio* време почиње да тече од тренутка када је пресуду примио. На пример у случају Ворм против Аустрије, подносилац представке је био новинар који је био оптужен због објављивања чланка за који се сматрало да може да утиче на исход кривичног поступка против једног бившег министра. Влада је уложила приговор неприхватљивости, јер представка није поднета у року од шест месеци од дана када су диспозитивни део пресуде и образложење прочитани у Апелационом суду. Међутим, подносиоцу представке је достављена писмена верзија пресуде тек пет месеци касније и Суд је заузео став да од тог датума почиње да тече рок од шест месеци.[23]

Уколико се пресуда не објављује јавно, релевантан датум ће бити дан када су подносилац представке или његов правни заступник обавештени о

---

[20] Видети: Бојан Тубић, „Правна природа правила о искоришћености локалних правних лекова“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2008, 293-308; Бојан Тубић, „Правило о искоришћености локалних правних лекова у пракси Комитета за људска права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2009, 475-497.

[21] Представке бр. 44698/06 и друге, Vinčić and Others v Serbia, пресуда од 1. децембра 2009. године, пасус 51.

[22] Представка бр. 47460/07 и друге, Rakić and Others v. Serbia, пресуда од 5. октобра 2010. године, пасус 39; Представка бр. 36937/06 Hajnal v Serbia, пресуда од 19. јуна 2012. године, пасуси 122, 123; Представке бр. 17153/11 и друге, Vučković and Others v. Serbia, пресуда од 24. марта 2014. године, пасус 84.

[23] Представка бр. 22714/93 Worm v Austria, пресуда од 29. августа 1997. године, пасус 33.

коначној одлуци. Увек се узима датум када је обавештен правни заступник, чак и у случају да је подносилац представке накнадно обавештен.

У случају да поступак пред националним судовима траје сувише дуго, не може се захтевати од подносиоца представке да чека доношење правоснажне одлуке, од чијег доношења би почео да тече рок за подношење представке.[24] Такође, постоје и случајеви када не постоји унутрашњи правни лек. У таквим случајевима, уколико се тужба односи на одређену радњу или пропуст, рок од шест месеци почиње да тече од дана када су радња или пропуст извршени, или од дана сазнања за такву активност, односно њених последица или штете по подносиоца представке. Уколико повреда има трајни карактер, односно ако постоји низ догађаја који су повезани, рок се рачуна од краја последњег. У случајевима када подносилац представке користи правни лек за који се касније испостави да није делотворан при испуњавању услова искоришћености локалних правних лекова, рок почиње да се рачуна од тренутка када подносилац представке постане свестан или је било разумно очекивати да буде свестан ситуације. На пример, у случају Пол и Одри Едвардс против Уједињеног Краљевства подносиоци представке су постали свесни да нема расположивих правних лекова, након објављивања извештаја о смрти њиховог сина. Наиме, њиховог сина је 1994. године на смрт претукао други затвореник у ћелији, у затвору Челмсфорд. Две године касније, његовим родитељима је саветовано да би сваки парнични поступак био неекономичан и они су поднели представку Суду 1998. године након што су сазнали резултате истраге. Суд је одбацио приговор владе тужене државе да је представка поднета након истека предвиђеног рока, узимајући у обзир тешкоће које су постојале за подносиоце представке у погледу добијања информација о смрти њиховог сина у затвору. Суд је сматрао да су исправно поступили што су сачекали резултат истраге.[25]

Посебно питање представља примена правила о шест месеци у случајевима обраћања Суду Европске уније. Наиме у случају Босфорус, тужена држава је тврдила да је компанија која је била подносилац представке пропустила да искористи домаће правне лекове, јер није поднела тужбу за накнаду штете против друге компаније, нити је поднела уставну жалбу против Ирске. Такође, влада тужене државе је истакла аргумент да представка није поднета у року од шест месеци од пресуде тадашњег Европског суда правде, јер Врховни суд није имао избора, осим да примени ту пресуду. Суд је донео одлуку да рок од шест месеци почиње да тече од дана када је Врховни суд

[24] Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, Београд, 2016, 129.

[25] Представка бр. 46477/99 Paul and Audrey Edwards v. UK, пресуда од 14. марта 2002. године.

у новембру 1996. године донео одлуку којом је применио пресуду Европског суда правде, а не од датума када је сам тај суд донео одлуку.[26]

3.2. Престанак трајања рока од шест месеци

Рок престаје да тече од датума када је представка поднета Суду. У поднеску се мора идентификовати подносилац, затим дати чињенично стање и наводна повреда Конвенције. Постоји одређена флексибилност у погледу навођења повреде Конвенције, тако што је, на пример, довољно упућивање на кршење неког права предвиђеног Конвенцијом и без помињања конкретног члана Конвенције, којим је то право прописано.

Уколико дође до неоправданог и необјашњивог кашњења у преписци након иницијалног писма то може да доведе до тога да се прво писмо не сматра подношењем представке. За датум подношења представке се тада узима датум каснијег дописа у којем подносилац представке понавља своју намеру да обнови или настави поступак поводом предмета. Може доћи до тога да представка буде „успавана“ и да се на тај начин заобиђе рок од шест месеци. Подношење иницијалног писма Суду имаће своју сврху само ако се даље радње око представке предузимају активно.

3.3. Обустављање рока од шест месеци

Протек рока од шест месеци може да се обустави само у изузетним случајевима. На пример, болест или ментална неспособност нису били прихваћени као разлог за обустављање рока. У случају Петерс против Немачке су оба подносиоца представке били ментално оболели, али је Суд сматрао да их то није ометало у придржавању рока, с обзиром на чињеницу да су били способни да у то време воде поступак пред домаћим судом.[27]

Притвор није довољан разлог за обустављање рока, осим у случајевима када се докаже да је контакт са спољашњим светом био у потпуности забрањен. Такође ни непознавање Конвенције или њене судске праксе није довољан разлог за прекид рока.[28] Рок не престаје да тече покушајем исцрпљивања неделотворних правних лекова, као што је на пример обраћање омбудсману или коришћење дискреционих или ванредних правних лекова.

---

[26] Представка бр. 45036 Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret AS v Ireland, пресуда од 30. јуна 2005. године, пасус 102.

[27] Представка бр. 25435/94 Hans-Volker and Gisela Helene Peters v. Germany, одлука од 20. фебруара 1995. године.

[28] Карен Рид, *Европска конвенција о људским правима – водич за практичаре, књига 1*, Београд 2007, 30.

Када постоји трајна односно континуирана ситуација, чињење или пропуст не примењује се рок од шест месеци.[29] На пример, у случају Луизиду против Турске, подносилац представке, кипарска држављанка, тврдила је да су је и у прошлости као и на дан подношења представке турске трупе спречавале да „неометано ужива“ у својој имовини.[30]

У случајевима када држава предузима одређене радње, а услед којих подносиоци представке постају жртве, долази до успостављања тзв. трајног стања. Уколико у односу на њега не постоји на располагању ниједан правни лек, рок од шест месеци почиње да тече од краја тог трајног стања. Овај рок се неће примењивати све док траје такво стање. Суд је овај свој став потврдио у случају Иордахе против Румуније.[31]

У случајевима када је појава односно активност на коју се подносилац представке жали континуирана, као на пример у случају притвора, рок неће почети да тече све док кршење престане да има трајно дејство.[32] На пример у случају Алмеида Гарет и остали против Португалије, Суд је нашао да експропријација и национализација земље подносиоца представке до које је дошло средином седамдесетих година прошлог века, а то је пре ступања Конвенције на снагу у Португалији, представља појединачан акт: међутим, пропуштање плаћања накнаде за то представља континуирани акт, који је довео до тога да је Португалија проглашена одговорном за кршење члана 1 Протокола 1 уз Конвенцију.[33]

У случају Рош против Уједињеног Краљевства, подносилац представке се жалио на кршење чланова 8 и 10 Конвенције, јер је држава одбијала да му достави одговарајуће информације поводом тестирања хемијског оружја које је обављено над њим када је био активни војник шездесетих година XX века. Суд је донео одлуку да у овом случају постоји трајна повреда.[34]

Међутим, у случају Вебер против Естоније, Суд је нашао да полицијски претрес просторија компаније подносиоца представке и заплена његове документације не представља трајну ситуацију кршења члана 8. На основу тога, Суд је прогласио део представке, који се односио на период пре ступања Конвенције на снагу за Естонију, неприхватљивом у погледу надлежности *ratione temporis*.[35]

---

[29] Милан Пауновић, Славољуб Царић, op. cit., 65-66.

[30] Представка бр. 15318/89 Loizidou v. Turkey, пресуда од 28. новембра 1996. године, пасус 12.

[31] Представка бр. 6817/02, Iordachev. Romania, одлука од 14. октобра 2008. године, пасус 50.

[32] Philip Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford 2005, 151.

[33] Представке бр. 29813/96 and 30229/96, Almeida Garret and Others v Portugal, пресуда од 11. јануара 2000. године, пасус 43.

[34] Представка бр. 32555/96 Roche v UK, пресуда од 19. октобра 2005. године.

[35] Представка бр. 37571/97 Veeber v. Estonia, пресуда од 7. новембра 2002. године, стр. 11.

4. ОДБАЦИВАЊЕ ПРЕДСТАВКЕ АКО НИЈЕ НАСТАЛА ЗНАЧАЈНИЈА ПОВРЕДА

Протоколом бр. 14 је у члану 35 Конвенције додат је један нови услов допуштености представке.[36] Суд може прогласити неприхватљивом сваку појединачну представку уколико сматра да подносилац представке није значајније оштећен. Изузетак од овог услова постоји када поштовање људских права установљених Конвенцијом и протоколима уз њу захтева испитивање суштине представке. Такође, представка се не може одбацити по овом основу уколико случај није претходно с дужном пажњом размотрио домаћи суд. Разлог за промену ове одредбе је обезбеђивање додатног средства за Суд, којим би му могао помоћи да више пажње посвети испитивању мериторних аспеката појединих случајева. Поједини аутори сматрају да је од свих промена које је увео Протокол бр. 14, увођење овог новог услова прихватљивости било најспорније.[37] Међутим, начело *de minimis non curat praetor* познато је и у националним правним системима европских држава, а може се рећи да је оно било садржано и у досадашњој пракси Суда, код услова прихватљивости, да се не разматрају представке које су очигледно неосноване.[38]

Кључно питање код овог услова допуштености јесте шта се подразумева под значајном штетом. Овај стандард оставља Суду широко поље слободне процене, али то је случај и са неким другим одредбама Конвенције. Ово је правни термин који захтева тумачење, како би се успоставили објективни критеријуми кроз праксу Суда. Такође, постоји и додатни вид заштите у смислу да Суд може да прогласи одређену представку безначајном, само уколико је била на одговарајући начин испитана пред домаћим судом. Суштина овог правила је да сваки случај треба да буде судски испитан на националном или европском нивоу.[39] Иначе, увођењу овог новог услова прихватљивости

---

[36] Члан 12 Протокола бр. 14. којим је промењен члан 35, став 3 Конвенције. Видети: Katarzyna Holy, „Significant Disadvantage Suffered by the Applicant as a New Admissibility Criterion before the EctHR – Necessary Development or Too Far-Reaching“, *Silesian Journal of Legal Studies* 4/2012, 21-34; Dinah Shelton, „Significantly Disadvantaged? Shrinking Access to the European Court of Human Rights“, *Human Rights Law Review* 16/2016, 303-322.

[37] Nikos Vogiatzis, “The Admissibility Criterion under Article 35(3)(b) ECHR: a ‘Significant Disadvantage’ to Human Rights Protection?”, *International and Comparative Law Quarterly* 65/2016, 186.

[38] Alexander Morawa, “The European Court of Human Rights’ Rejection of Petitions where the Applicant Has Not Suffered a Significant Disadvantage, *Journal of Transnational Legal Issues,* 1/2012, 7.

[39] Patricia Egli, „Protocol no. 14 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: towards a more effective Control Mechanism?“, *Journal of Transnational Law &Policy* 17/2007-2008, 16.

противиле су се невладине организације, које сматрају да је право на појединачну представку један од суштинских елемената заштите људских права и да овај нови услов доприноси смањењу степена те заштите.[40] Такође, сматрале су да ће овај услов дати Суду преширока дискрециона овлашћења да одбију решавање случајева који би иначе били подобни за мериторно одлучивање и да ће на тај начин бити створена правна несигурност међу подносиоцима представки у погледу изгледа на успех њихових захтева. Овај услов се и код неких судија посматрао као нејасан и потенцијално арбитреран услов,[41] а своје мишљење против предложеног услова прихватљивости изнела је и Парламентарна скупштина Савета Европе.[42]

У случају Королев против Русије је потврђено да овај нови критеријум прихватљивости почива на идеји да повреда права треба да задовољи минимални ниво тежине да би била разматрана пред Судом. Наиме, подносилац представке се жалио на то што тужени орган власти није исплатио накнаду коју му је досудио домаћи суд и која је износила мање од једног евра.[43] У једном другом случају против Русије, подносилац представке се жалио због тога што руске власти нису извршиле пресуду којом му је додељена накнада од 12 евра.[44] Нешто већи износ је био у случају Ринк против Француске – радило се о износу од 150 евра уз 22 евра на име судских и осталих трошкова и није било доказа који би указивали на то да би овај износ могао да има озбиљне последице по лични живот подносиоца представке.[45]

Суд је у случају против Румуније истакао да је свестан да последице одређеног новчаног губитка не могу да буду посматране у апстрактним условима, јер чак и скромна материјална штета може да буде значајна у светлу посебних услова датог лица и економске ситуације у земљи или региону у којем оно живи. У конкретном случају, радило се о учитељици која је радила у државној школи и која је била самохрана мајка. Суд је ипак донео одлуку да и поред тога, она није претрпела значајну штету, јер је износ био 25 евра.[46]

---

[40] Christina Hioureas, „Behind the Scenes of Protocol No. 14: Politics in Reforming the European Court of Human Rights“, *Berkeley Journal of International Law* 24/2006, 751.

[41] Hellen Keller, Andreas Fischer and Daniela Kühne, op. cit.,1038.

[42] Antoine Buyse, „Significantly Insignificant? The Life in the Margins of the Admissibility Criterion in article 35 § 3 (b) ECHR“, chapter in: Brianne McGonigle Leyh, Yves Haeck, Clara Burbano Herrera, Diana Contreras Garduno (eds.), iLiber Amicorum for Leo Zwaak, Atwerp: Intersentia 2013, 4 http://ssrn.com/abstract=2244283 12. новембар 2016.

[43] Представка бр. 25551/05 Vladimir Petrovich Korolev v Russia, одлука од 1, јула 2010. године, стр. 4.

[44] Представка бр. 34784/02 Vasilchenko v. Russia, пресуда од 23. септембра 2010. године, пасус 49.

[45] Представка бр. 18774/09 Rinck v France, одлука од 19. октобра 2010. године, стр. 5.

[46] Представка бр. 30934/05 Dorina Margareta Gaftoniuc v. Romania, одлука од 22. фебруара 2011. године, пасус 33.

Фактори који се могу узети у обзир при процени да ли је наступила значајнија штета, јесу финансијски утицај на подносиоца представке, или важност датог случаја за њега. Ово је био случај у предмету Ионеску против Румуније. где је Суд утврдио да је наводни финансијски губитак подносиоца представке због пропуста да се изврши уговор био заправо ограничен. Износ укупне штете је био 90 евра, по самој процени подносиоца представке и није постојао доказ да су његове финансијске околности такве да би исход овог случаја имао значајне последице по његов приватни живот.[47] Међутим, у случају Гиуран против Румуније, Суд је разматрао случај у којем је подносилац представке био пензионер који је покушавао да поврати имовину која је била украдена из његове куће и чија је укупна вредност била око 350 евра. Суд је заузео став да је, у конкретном случају, била у питању значајна сума новца за подносиоца представке јер је просечна пензија у Румунији тада износила 50 евра. Такође, Суд је сматрао и да је то било принципијелно питање за подносиоца представке, у смислу његовог права на поштовање имовине и дома.[48]

Материјални интереси нису једини елемент на основу кога се одређује да ли је подносилац представке претрпео значајну штету. Она може настати и ако није дошло до угрожавања материјалних интереса. Потребно је да се субјективни осећај подносиоца представке о утицају наводног кршења Конвенције образложи на објективној основи. На пример, у случају Ринк против Француске, подносиоцу представке је одузет један саобраћајни бод из дозволе и Суд је закључио да то није имало битан утицај на његов лични положај и поред тога што је он то сматрао питањем принципа.[49]

4.1. Одступање од примене „значајне повреде“ као услова прихватљивости

Код овог услова прихватљивости за сада постоје и две заштитне одредбе. Наиме, представка неће бити проглашена неприхватљивом ако поштовање људских права дефинисаних Конвенцијом захтева испитивање представке у меритуму, или ако конкретни предмет није прописно размотрио неки домаћи суд. Декларација из Брајтона о реформи Суда је позвала на укидање ове друге одредбе,[50] што је и унето у Протокол бр. 15.

---

[47] Представка бр. 36659/04 Adrian Mihai Ionescu v Romania, одлука од 1. јуна 2010. године, пасус 35.

[48] Представка бр. 24360/04, Giuran v Romania, пресуда од 21. јуна 2011. године, пасус 22.

[49] Представка бр. 18774/09 Rinck v France, op.cit.

[50] Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks, Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 2014, 45.

До првог одступања може да дође, на пример, када је потребно да се разјасне обавезе страна уговорница по Конвенцији, или је потребно решити проблем структурне мањкавости која утиче на друга лица која се налазе у положају који је истоветан са положајем подносиоца представке. Конкретно, у помињаном случају Королев против Русије, Суд није нашао ниједан обавезујући разлог јавног интереса да настави да испитује меритум представке. Разлог за то је чињеница што је Суд већ у многобројним приликама решавао питања која су слична овоме, а и Суд и Комитет министара Савета Европе су се већ бавили системским проблемом неизвршења домаћих пресуда у Руској Федерацији.

Такође, у случају Николета Георге против Румуније,[51] Суд је одбио да примени овај услов допуштености, упркос безначајном финансијском износу од 17 евра, који је био предмет поступка. Аргумент Суда је био да је потребно донети одлуку о конкретном питању због националних судова. Наиме, радило се о питању презумпције невиности и једнакости странака у кривичном поступку и то је била прва пресуда након промене националног законодавства.

Ова прва тзв. заштитна одредба се неће примењивати у случајевима када је Суд већ успоставио значајну праксу о конкретном питању, као и када су Суд и Комитет министара већ утврдили да је проблем системски.[52] Такође, неће доћи до примене ове одредбе и када су национални прописи или пракса на које се подносилац представке жали, већ промењени тако да је жалба са становишта опште заштите људских права само од историјског значаја.[53]

До усвајања Протокола бр. 15 уз Конвенцију, Суд не може да одбаци представку позивајући се на њену безначајну природу, уколико тај предмет није прописно размотрио неки домаћи суд. На овај начин се још једном потврдило начело супсидијарности, односно да је битно да на националном нивоу постоји делотворан правни лек против кршења Конвенције. Сврха овог правила је да обезбеди да сваки случај буде разматран пред судом, на националном или европском нивоу, како би се избегло „ускраћивање правде". На пример, у случају Дудек против Немачке, жалба због предугог трајања парничног поступка према немачком праву, није била прописно разматрана пред домаћим судовима, јер још увек није постојао ефикасни правни лек у том смислу. Суд је, стога, одлучио да се не може применити овај услов прихватљивости.[54]

---

[51] Представка бр. 23470/05 Nicoleta Gheorghe v. Romania, пресуда од 3. априла 2012. године, пасус 24.

[52] Представка бр. 11456/05 Lermik Gururyan v Armenia, одлука од 24. јануара 2012. године, пасус 62.

[53] Представка бр. 36659/04 Adrian Mihai Ionescu v Romania, op.cit., пасус 39.

[54] Представка бр. 12977/09 Dudek v. Germany, одлука од 23. новембра 2010. године, стр. 7.

Израз „прописно разматран“ се не тумачи стриктно, па је, на пример, у случају Ионеску против Румуније, Суд утврдио да је захтев подносиоца представке мериторно разматрао Окружни суд у Букурешту и да је он могао да изнесе своје аргументе у судском поступку, пред барем једним домаћим судом.[55]

Овај услов прихватљивости је допринео смањивању броја предмета пред Судом, али поједини аутори сматрају да је његов учинак ипак ограничен.[56]

5. ЗАКЉУЧАК

Европски суд за људска права је оптерећен великим бројем представки што доводи до тога да, у одређеном броју случајева, не може да решава по њима у разумном року. Највеће оптерећење за Суд представљају неприхватљиве представке и потребно је да оне које су очигледно неприхватљиве буду што брже и лакше уклоњене из Суда, како би се омогућило Суду да се бави најозбиљнијим случајевима. Управо то је разлог што прихватљивост представке пред Судом захтева детаљну анализу и било је потребно приступити усвајању и примени мера за смањивање броја представки. Ово питање је било разматрано на бројним конференцијама посвећеним реформама и будућности Суда, које су одржаване између осталог у Интерлакену, Измиру и Брајтону. Увек је једна од тема била и како да се обезбеди да Суд смањи број нерешених случајева.

Један од услова прихватљивости предвиђа да се представка мора поднети у року од шест месеци од коначне одлуке националног суда. Суд је до сада тумачио овај услов на један не претерано формалистички начин. Одређени проблеми могу да се јаве код утврђивања датума од којег почиње да тече овај рок. Ово питање је директно повезано и са утврђивањем ефикасних правних лекова који морају да буду искоришћени у некој држави, јер од тренутка њиховог искориштавања почиње да тече поменути рок. У циљу смањења броја представки, Протоколом бр. 15 уз Конвенцију предвиђено је скраћивање рока за подношење представке, са шест на четири месеца.

Увођење услова да мора да постоји значајнија повреда, како би Суд разматрао поднету представку, свакако је допринело растерећењу Суда у погледу броја предмета, али не у довољној и очекиваној мери. Између осталог, разлог за то су и два одступања од примене овог услова: када поштовање људских права дефинисаних Конвенцијом и протоколима захтева испитивање суштине представке, или ако конкретан случај није био разматран пред

[55] Представка бр. 36659/04 Adrian Mihai Ionescu v Romania, op.cit., пасус 40.

[56] Steven Greer and Luzius Wildhaber, Revisting the Debate about “constitutionalising” the European Court of Human Rights, *Human Rights Law Review* 12/2012, стр. 671.

неким домаћим судом. Стога је у Протоколу бр. 15 уз Конвенцију усвојено да ће Суд моћи да одбаци представку уколико је сматра безначајном, чак и ако се утврди постојање ове друге околности. На тај начин ће свакако један број представки бити проглашен неприхватљивим, али то неће значајно утицати на број поднетих представки Суду, јер услов постојања значајне штете није велика препрека за обраћање Суду.

Протокол бр. 14 је само део свеобухватније реформе система заштите људских права установљеног Конвенцијом и потребно је предузети даље кораке. Међутим, питање је колико је могуће даље мењати услове прихватљивости представки, у односу на оно што је предиђено Протоколом бр. 15? На овом плану није остало много простора за реформу. Решење за смањивање броја представки се пре може наћи у ефикаснијем раду појединих јединица Суда које се баве филтрирањем представки, или у повећању броја судија, или особља које ради у Суду. Такође, потребно је да се ради на томе да се уклоне узроци кршења људских права, на националном нивоу и самим тим би се смањио број представки поднетих Суду.

Bojan N. Tubić, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Tubic@pf.uns.ac.rs

New Developments Regarding the Admissibility Criteria of Individual Applications to the European Court of Human Rights

Abstract: *This paper deals with certain admissibility criteria of an individual application before the European Court of Human Rights. This is one of the most important issues in the Court's practice and it represents a necessary condition for deciding on the merits of submitted applications. The period of six months for submitting the application is introduced in order to preserve legal certainty but also it serves for the interests of states because it prevents that final domestic decisions are questioned indefinitely. The Court can declare each application inadmissible if it considers that the applicant has not suffered a significant disadvantage, unless respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols requires an examination of the application. Also, the application cannot be rejected on this ground if the case has not been duly considered by a domestic tribunal. Protocol No. 15 to the Convention, which has not yet entered into force, envisages the deletion of this last possibility and also reducing the period for submitting the application from six to four months.*

Keywords: *European Court of Human Rights, admissibility of application, significant disadvantage.*

Датум пријема рада: 07.12.2016.