

UDK: 347.952:341.645.2(4-672EU)

Biblid: 0025-8555, 70(2018)

Vol. LXX, br. 2, str. 208–230

Izvorni naučni rad

Primljen 9. jula 2018.

Odobren 20. avgusta 2018.

DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP1802208D>

Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava: aktuelna pitanja

Andžela ĐUKANOVIĆ¹

Apstrakt: Regionalna zaštita ljudskih prava pred Evropskim sudom za ljudska prava neosporno je najefikasnija. Uprkos tome, u poslednje vreme se mogu uočiti izvesni problemi sa izvršavanjem presuda u kojima je utvrđeno kršenje Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda usled strukturalnih ili sistemskih problema. Očuvanje autoriteta presuda Suda od suštinskog je značaja za funkcionisanje ustanovljenog sistema zaštite ljudskih prava. Odbijanje izvršenja presude od strane odgovorne države nedavno je dovelo do primene posebne procedure po prvi put u praksi Suda, pa autorka postavlja pitanje potrebe primene ovakve procedure, odnosno potrebe reforme sistema nadzora nad izvršenjem presuda Evropskog suda za ljudska prava uopšte. Presude suda se u principu poštuju osim kada je reč o politički spornom pitanju ili o situaciji kada su potrebne značajne i složene intervencije u domaćem pravnom poretku. Autorka zaključuje da je malo verovatno da bi neka posebna procedura za nadzor omogućila izvršenje ovakvih presuda i naglašava pojavu sve veće konkretizacije mera nematerijalnog karaktera u praksi Evropskog suda za ljudska prava.

Cljučne reči: izvršenje presuda, ljudska prava, Evropski sud za ljudska prava, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Savet Evrope.

¹ Autorka je naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: andjela@diplomacy.bg.ac.rs

Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179029), a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2018. godine.

Svakako se možemo složiti sa konstatacijom da čak i najbolje presude imaju malu vrednost za žrtve povreda ljudskih prava ukoliko nema usaglašavanja sa presudom, odnosno ukoliko se presude ne izvršavaju.² Kao što je i Evropski sud za ljudska prava ukazao (u daljem tekstu: Sud), zaštita ljudskih prava bila bi isprazna kada bi države dozvolile da konačna, pravno obavezujuća sudska odluka na štetu stranke ostane bez ikakvog dejstva.³ Sud ispituje zahteve pojedinaca (uključujući tu i organizacije građanskog društva ili grupe pojedinaca) ili država o eventualnim povredama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Konvencija), a u skladu sa njenim članom 46, stav 1, prema kojem je pravosnažna presuda Suda obavezujuća za državu koja je odgovorna za kršenje nekog od ljudskih prava.⁴ Obaveza izvršenja presuda u suštini proizlazi iz obaveze države koja nije uspela da ispuni primarnu obavezu iz člana 1 Konvencije, tj. obavezu garantovanja svih prava koja su zaštićena Konvencijom.⁵ Države u skladu sa članom 1 Konvencije, u principu, imaju slobodu izbora načina na koji će osigurati zaštitu ljudskih prava, a iz ove primarne slobode proističe i sloboda izbora sredstava prilikom usaglašavanja domaćeg pravnog poretka sa presudom u kojoj je utvrđeno kršenje nekog od ljudskih prava.⁶ Doduše, u praksi Suda su u pogledu slobode izbora primetna izvesna odstupanja, ali su ona načinjena radi efikasnijeg izvršavanja presuda.

Konvencija kao međunarodni ugovor zadire u domaće pravo i svoje sprovođenje pre svega zasniva na obavezujućoj pravnoj snazi i dobroj veri koja se zahteva od potpisnika međunarodnog ugovora.⁷ Uz to su moguće i druge forme pritiska, o čemu će kasnije biti više reči. S obzirom na to da su odredbe Konvencije vrlo uopštene sadržine, praksa Suda posebno je značajna za utvrđivanje načina na koji države tumače te odredbe. Danas je direktno dejstvo presuda Suda prihvaćeno na širokoj osnovi među državama članicama.⁸ Komitet ministara je još u Preporuci

² Clare Ovey and Robin White, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2010, p. 52.

³ *Hornsby v. Greece*, presuda od 19. marta 1997, Rep. 1997-II, fasc. 33, par 40.

⁴ "European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14", Council of Europe, November 1950, ETS 5.

⁵ Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2008, p. 10.

⁶ *Papamichalopoulos and Others v. Greece*, Article 50, presuda od 31. oktobra 1995, Series A no. 330-B, par. 34.

⁷ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2007, str. 451. Videti više o monističkom i dualističkom pristupu inkorporacije Konvencije i presuda Suda u: Rodoljub Etinski, Sanja Đajić, "Direct effect of the European Convention on Human Rights", *Annals FLB – Belgrade Law Review*, No. 3, 2015, pp. 91–111.

⁸ Ivana Krstić i Tanasije Marković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savet Evrope, Beograd, 2016, str. 81.

br. (2004)6 pozdravio činjenicu da je Konvencija postala sastavni deo domaćih pravnih poredaka svih država članica, te ukazao na činjenicu da domaći sudovi i izvršna vlast u primeni prava u sve većoj meri poštuju praksu Suda i ukazao da moraju da preduzmu dodatne aktivnosti radi ispunjavanja zahteva koji su sadržani u samim presudama Suda.⁹ Direktno dejstvo presude u najužem smislu podrazumeva da, pod uslovom da je operativni deo presude u dovoljnoj meri potpun i precizan, domaći sudovi moraju primeniti direktno zahteve iz presude Suda.¹⁰ S tim u vezi treba napomenuti da, u svetlu pitanja legitimnosti, direktno dejstvo presuda prouzrokuje mnogo veći pritisak na države nego direktno dejstvo odredbi nekog međunarodnog ugovora.¹¹

Nesporno je da je regionalna zaštita ljudskih prava kroz sistem pojedinačnih predstavki pred Sudom najrazvijenija i najuspešnija. *Kada je reč o američkom sistemu zaštite ljudskih prava, s obzirom na nizak broj predstavki koji dospe do Međuameričkog suda i Međuameričke Komisije, i na neučešće svih država u procesu, može se reći da se on nalazi na nivou evropskog sistema zaštite ljudskih prava pre tridesetak godina.*¹² Uz to, ozbiljan nedostatak je što uopšte nije predviđen organ koji bi se starao o izvršenju presuda Međuameričkog suda.¹³ Afrički sud za ljudska prava je osnovan tek 2006. godine i do danas je rešio samo 53 slučaja, uprkos brojnim izveštajima o ozbiljnim povredama ljudskih prava.¹⁴ Zaštita ljudskih prava pred Sudom neprestano evoluirala ne samo kroz praksu Suda (pre svega kroz autonomno shvatanje pojmova iz Konvencije od strane Suda, nezavisno od njihovog značenja u domaćem pravu), već i kroz različite inicijative čija je primarna svrha unapređenje postojećeg sistema.¹⁵

⁹ "Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies", paras 7–8, Committee of Ministers, Council of Europe, 12 May 2004.

¹⁰ Ukoliko je to potrebno oslanjajući se pri tom na argument da domaće pravo nije primenljivo u iščekivanju njegove izmene. Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, op. cit., p. 9.

¹¹ Jannika Jahn, "Ruling (In)directly through Individual Measures? – Effect and Legitimacy of the ECtHR's New Remedial Power", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 74, 2014, p. 38.

¹² Rhona Smith, *Textbook on International Human Rights*, New York, 2010, p. 131.

¹³ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd 2015, str. 105.

¹⁴ African Court on Human and Peoples' Rights, <http://en.african-court.org/index.php/cases#finalised-cases>, 31/07/2018.

¹⁵ Primarno ove inicijative su bile usmerene na rasterećenje Suda od velikog broja predstavki nakon stupanja na snagu Protokola br. 14, i u tom smislu boljeg funkcionisanja Suda, ali i drugim pitanjima kao što je unapređenje procesa izvršenja presuda. "Declaration and Action Plan adopted

Ipak, uprkos činjenici da se uspešnost Suda u poređenju sa drugim regionalnim sistemima zaštite ljudskih prava ne može osporavati, u poslednje vreme se mogu uočiti izvesni problemi sa poštovanjem presuda od strane država članica. Posebnu pažnju je izazvao Izveštaj Koordinacionog odbora za *ljudska prava (Steering Committee for Human Rights – CDDH)*, donet krajem 2015. godine, u kojem se neadekvatno izvršenje presuda na nacionalnom nivou navodi kao osnovni izazov Suda i, s tim u vezi, očuvanje autoriteta presuda Suda.¹⁶ Razloge za brigu izazivaju i pojedini podaci iz Godišnjeg izveštaja o izvršenju presuda i odluka za 2016. godinu.¹⁷ Dužina vremenskog perioda u okviru kojeg države izvršavaju presude u određenim slučajevima beleži značajan porast u periodu od 2010. do 2016. godine. Zabeležen je stalan porast broja presuda koje nisu izvršene od strane odgovornih država u vremenskom periodu koji je duži od pet godina, a u kojima je utvrđeno kršenje Konvencije usled strukturalnih ili sistemskih problema.¹⁸ Ipak, broj ovakvih presuda nije porastao u 2017. godini, već je ostao na skoro istom nivou kao u 2016. godini.¹⁹ Veliki broj presuda, njihova dostupnost javnosti i izveštaji o njihovom poštovanju od strane država, stvaraju mogućnosti za kvantitativnu analizu ovog fenomena, dok kvalitativne analize omogućavaju da se otkriju procesi koji se kriju iza manje grupe presuda.²⁰

by the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights”, Council of Europe, Interlaken, 19 February 2010; “Declaration and Action Plan adopted by the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights”, Council of Europe, Izmir, 26–27 April 2011; “High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights – Brighton declaration”, Council of Europe, 19–20 April 2012, “High-level Conference on the ‘Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility’ – Brussels Declaration”, Council of Europe, 27 March 2015.

¹⁶ “The longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights”, Report of the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Council of Europe, 11 December 2015, p. 29.

¹⁷ “Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights – 10th Annual Report of the Committee of Ministers 2016”, Council of Europe, March 2017.

¹⁸ *Ibid.*, p. 67.

¹⁹ “Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights – 11th Annual Report of the Committee of Ministers 2017”, Council of Europe, March 2018, p. 75.

²⁰ Erik Voeten, “Domestic Implementation of European Court of Human Rights Judgments: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter: A Reply to Dia Anagnostou and Alina Mungiu-Pippidi”, *European Journal of International Law*, Vol. 25, Issue 1, 2014, p. 230. Prisutne su čak i kvantitativne analize koje istražuju da li međunarodni ugovori kojima se štite ljudska prava uopšte čine razliku u ponašanju država koje se obavežu ugovorom, pa se tako prepoznaju samo eventualni dugoročni pozitivni efekti, mada se pomenuta analiza primarno odnosi na univerzalni sistem zaštite ljudskih prava. Videti u: Oona A. Hathaway, “Do Human Rights Treaties Make a Difference?”, *The Yale Law Journal*, Vol. 111, No. 8, June 2002, pp. 2020–2022.

Pitanje poštovanja presuda Suda je iskrslo u prvi plan i u vezi presude iz 2014. godine protiv Azerbejdžana, u kojoj je Sud zaključio da je držanje predstavnika opozicije u zatvoru protivno odredbama Konvencije.²¹ Odbijanje izvršenja presude u ovom slučaju dovelo je do primene posebne procedure po prvi put u praksi Suda, a moglo bi čak voditi i do suspenzije Azerbejdžana iz Saveta Evrope.

Vrste mera

Obaveza izvršenja presuda se može sastojati pre svega iz obaveze prestanka kršenja nekog od zaštićenih ljudskih prava i/ili iz obaveze uklanjanja posledica na način kojim se u meri u kojoj je to moguće situacija vraća u stanje koje je postojalo pre nego što je došlo do povrede, ukoliko je to moguće (kada *restitutio in integrum* nije moguć zbog prirode povrede ili domaćeg prava, Sud će oštećenoj strani pružiti odgovarajuću nadoknadu za povredu prava).²² U slučaju povrede nekog od prava, odgovorna država nema samo obavezu da isplati oštećenu stranu kroz pravično zadovoljenje, već i da izabere opšte i/ili individualne mere koje osiguravaju prestanak povrede prava.²³ Značajna obaveza država je i sprečavanje ponovnih povreda prava čije je kršenje utvrđeno, kada je npr. reč o zakonu koji omogućava povredu ili čija egzistencija sama po sebi krši ljudska prava. U skladu sa iznetim, obaveze država koje proizlaze iz presuda Suda se mogu naći u okviru neke od tri široke kategorije: pravično zadovoljenje, individualne mere i opšte mere.²⁴

Sud u svakom slučaju u kojem utvrdi kršenje nekog od zaštićenih ljudskih prava, prema članu 41 Konvencije, može da pruži pravično zadovoljenje oštećenoj strani, ali samo ukoliko unutrašnje pravo države u pitanju omogućava delimičnu odštetu, tj. kada prema domaćem pravu ne može da se u potpunosti nadoknadi šteta koja je nastala usled kršenja Konvencije. U skladu sa članom 41 Konvencije, Sud će odrediti pravično zadovoljenje samo „ukoliko je to potrebno”, s tim da zadovoljenje mora biti „pravično”, što su pitanja o kojima Sud odlučuje u konkretnim slučajevima. U pojedinim slučajevima pravično zadovoljenje može da se postigne i samim utvrđivanjem postojanja povrede ljudskog prava, tj. ne mora uvek da se sastoji iz

²¹ *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, presuda od 22. maja 2014. godine, predstavka br. 15172/13.

²² *Papamichalopoulos and others v. Greece*, op. cit., par. 34.

²³ *Scozzari and giunta v. Italy*, presuda od 13 jula 2000, predstavka br. 39221/98i 41963/98, par 249.

²⁴ Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, op. cit., p. 12.

novčane naknade.²⁵ Sud može da dosudi odštetu za materijalnu štetu, nematerijalnu štetu i za sudske i ostale troškove, a pri tom je neophodno da pre svega postoji jasna uzročno-posledična veza između nastale štete i kršenja Konvencije.²⁶ Najzad, svrha pravičnog zadovoljenja je zadovoljenje zbog posledica koje su pretrpljene usled kršenja Konvencije, te ne može da ima kazneni karakter.²⁷ U principu, povraćaj u pređašnje stanje koje je postojalo pre povrede, ukoliko je to moguće, osnovni je cilj pravičnog zadovoljenja (po prirodi stvari *restitutio in integrum* je uvek moguć kada je reč o materijalnoj šteti). Ukoliko Sud odredi novčanu naknadu, ona se obično dosuđuje u roku od tri meseca od datuma kada je presuda postala konačna.²⁸ Pravično zadovoljenje je inače mera koja se u praksi Suda najčešće određuje kao obaveza države u slučaju kršenja nekog od zaštićenih prava iz Konvencije. Procena Suda o visini naknade kod nematerijalne štete uključuje fleksibilnost i objektivnu procenu onoga šta je pravično, jednako i razumno s obzirom na okolnosti slučaja.²⁹ Sud pri tome vodi računa o ozbiljnosti povrede, tj. njenom intenzitetu, nastalim posledicama i njihovom trajanju, a sam intenzitet povrede je povezan sa značajem zaštićenog pravnog interesa.³⁰ Izgleda da Sud ipak implicitno prihvata hijerarhiju ljudskih prava, a kako se ukazuje, redosled prava u Konvenciji bi u izvesnoj meri mogao da sugeriše njihov značaj.³¹

Pored pravičnog zadovoljenja, moguće je odrediti i druge individualne mere nematerijalnog karaktera. Ukoliko je to neophodno s obzirom na okolnosti slučaja,

²⁵ "Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 28 March 2007", www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_ENG.pdf, 17 November 2017, par. 2.

²⁶ *Ibid.*, paras 6–7.

²⁷ *Ibid.*, par. 8.

²⁸ *Moreira de Azevedo v. Portugal*, presuda od 28. avgusta 1991 (Series A no. 208-C), predstavka br. 11296/84.

²⁹ *Al-Skeini and others v. United Kingdom* (GC), presuda od 7. jula 2011, predstavka br. 55721/07, par. 182.

³⁰ Szilvia Altwicker-Hàmori, Tilmann Altwicker, Anne Peters, "Measuring Violations of Human Rights An Empirical Analysis of Awards in Respect of Non-Pecuniary Damage under the European Convention on Human Rights", www.mpil.de/files/pdf4/Quant_Human.Rights1.pdf, 06/03/2018, p. 18. Pitanje hijerarhije ljudskih prava je već duže vreme predmet teorijskih debata. Videti više u: Teraya Koji, "Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-Derogable Rights", *European Journal of International Law*, Vol. 12, Issue 5, December 2001, pp. 917–941.

³¹ Szilvia Altwicker-Hàmori, Tilmann Altwicker, Anne Peters, "Measuring Violations of Human Rights An Empirical Analysis of Awards in Respect of Non-Pecuniary Damage under the European Convention on Human Rights", *op. cit.*, p. 18.

u domaćem pravnom poretku će se usvojiti individualne mere kako bi se okončalo kršenje prava koje je Sud utvrdio, kako bi se u meri u kojoj je to moguće ostvario povraćaj u stanje koje je postojalo pre kršenja nekog od ljudskih prava.³² Utoliko individualne mere predstavljaju radnje koje država mora da preduzme kako bi postigla povraćaj u pređašnje stanje i zavise pre svega od prirode povređenog prava. Sud može kao individualnu meru da odredi ponovno otvaranje postupka pred domaćim sudovima.³³ Obično je reč o krivičnim postupcima, jer se po prirodi stvari u građanskom postupku povraćaj u pređašnje stanje uglavnom postiže kroz novčanu kompenzaciju. Komitet ministara je usvojio i Preporuku No. R (2000)2 koja posebno reguliše pitanje ponovnog otvaranja postupka.³⁴ Ponovno otvaranje postupka može ponekad izazvati probleme u krivičnom postupku, kao npr. u vezi sa saučesnikom u postupku koji nije podneo predstavku, kao i u pogledu dužine postupka.³⁵ Međutim, u skladu sa Preporukom No. R (2000)2, ova mera se može odrediti samo izuzetno, ukoliko oštećena strana nastavlja da trpi izuzetno ozbiljne posledice koje se mogu ukloniti samo ponovnim otvaranjem domaćeg postupka, kao i da je reč o kršenju Konvencije koje je takve težine da izaziva „ozbiljnu sumnju u ishod domaćeg postupka”.³⁶ Danas većina članica Saveta Evrope omogućava ponovno otvaranje postupka u ovakvim, izuzetnim okolnostima (putem zakona ili kroz sudsku praksu).³⁷ Kao individualnu meru Sud može da odredi i uklanjanje podataka iz krivičnog dosijea,³⁸ ili na primer poništavanje odluke o proterivanju nekog lica iz jedne zemlje u drugu, u kojoj za njega postoji opasnost od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.³⁹

Iako su opšteprihvaćene u praksi Suda, za individualne mere se ipak može reći da same po sebi predstavljaju odstupanje od deklarativne prirode presuda, tj. principa da države imaju slobodu izbora sredstava prilikom usaglašavanja domaćeg

³² *Assanidze v. Georgia*(GC), presuda od 8. aprila 2004, predstavka br. 71503/01, par. 198.

³³ *Moreira Ferreira v. Portugal*(No. 2)(GC), presuda od 11. jula 2017, predstavka br. 19867/12, par. 18.

³⁴ “Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the reexamination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights”, Committee of Ministers, 19 January 2000.

³⁵ Ivana Krstić, Tanasije Marković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, op. cit., str. 80.

³⁶ “Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights”, op. cit., paras II. (i), II. (ii).

³⁷ Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, op. cit., p. 16.

³⁸ *Schwabe v. Austria* (GC), presuda od 28 avgusta 1992, Series A No. 242-B, predstavka br. 13704/88.

³⁹ *F.G. v. Sweden*, presuda od 23. marta 2016. godine, predstavka br. 43611/11.

pravnog poretka sa presudom u kojoj je utvrđeno kršenje nekog od ljudskih prava (iako Sud i dalje zvanično ostaje pri deklarativnoj prirodi presuda). U početku su one zaista imale ograničen domet, jer s obzirom na okolnosti slučaja i nije bilo moguće na drugi način postići povraćaj u pređašnje stanje, kao na primer kada je reč o oslobađanju podnosioca predstavke na slobodu što je pre moguće.⁴⁰ Sud je ukazao i da, izuzetno, kako bi se pomoglo državi da ispuni obaveze iz člana 46 Konvencije, može ukazati na vrstu mere koju država treba da preduzme kako bi se okončala postojeća situacija.⁴¹ Međutim, u praksi Suda su primetne promene u poslednje dve decenije. Sud je prilikom odlučivanja koje se individualne mere moraju preduzeti kako bi se ispunila obaveza usaglašavanja sa Konvencijom, birao i individualne mere koje se čine nešto konkretnijim.⁴² Tako je, na primer, Sud u jednom slučaju odredio da odgovorna država mora zameniti zadržavanje podnosioca predstavke u istražnom zatvoru sa drugim, manje strogim i razumnim merama prinude, ili sa kombinacijom takvih mera, a u skladu sa pravom odgovorne države.⁴³ U slučaju nešto novijeg datuma, Sud je zatražio od odgovorne države da sprovede efikasnu istragu u vezi bombardovanja sela, uz pomoć dnevnika leta aviona kako bi se kaznila odgovorna lica.⁴⁴ U slučaju koji je možda najpoznatiji u ovom smislu, Sud je čak u izreci presude zatražio da se obezbedi vraćanje podnosioca predstavke na dužnost sudije Vrhovnog suda u najkraćem mogućem roku.⁴⁵ U ovom slučaju je možda bilo primerenije da je Sud odredio meru ponovnog otvaranja domaćeg postupka. Međutim, prema mišljenju Suda, po samoj prirodi konkretnog slučaja, nije bio moguć „nikakav pravi izbor u pogledu pojedinih mera potrebnih za otklanjanje povrede prava iz Konvencije podnosioca predstavke”.⁴⁶

Posebno značajne mere koje Sud može odrediti su opšte mere. Sud u svakom ponovljenom slučaju može da konstatuje da država nije preduzela adekvatne mere kojima bi se sprečilo ponavljanje povreda ljudskih prava, tj. Sud u tom pogledu može da traži od države da preduzme mere opšteg karaktera kako bi se sprečile povrede koje u suštini potiču od istog uzroka. Tu može biti reč o izmeni spornog

⁴⁰ *Assanidze v. Georgia* (GC), op. cit., paras. 202–203.

⁴¹ *Broniowski v. Poland*, presuda od 22. juna 2004. godine, predstavka br. 31443/96, par. 194.

⁴² Helen Keller, Cedric Marti, “Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights’ Judgments”, *European Journal of International Law*, Vol. 26, Issue 4, 2016, p. 836.

⁴³ *Aleksanyan v. Russia*, presuda od 22. decembra 2008. godine, predstavka br. 46468/06, par 240.

⁴⁴ *Benzer and Others v. Turkey*, presuda od 12. novembra 2013. godine, predstavka br. 23502/06, par. 219.

⁴⁵ *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, presuda od 9. januara 2013. godine, predstavka br. 21722/11.

⁴⁶ *Ibid.*, par. 208.

zakona, takođe može biti reč i o reformi uprave, izmenama u sudskoj praksi ili praksi postupanja u policiji.⁴⁷ Države članice preduzimaju opšte mere kada je potrebno uskladiti sudsku praksu, praksu upravnih organa, zakone, podzakonske akte, a ponekad i ustav sa preporukama Suda, odnosno sa Konvencijom, i one takođe mogu biti vrlo raznolike, tj. zavise od povrede u pitanju.⁴⁸ I opšte mere su u praksi Suda ponekad bile određene na vrlo konkretan način. Na primer, u poznatom slučaju protiv Republike Srbije koji se ticao nestalih novorođenčadi, Sud je zatražio da se u roku od godinu dana usvoji *lex specialis* kojim bi se ustanovio mehanizam za individualno obeštećenje svih roditelja u istoj ili dovoljno sličnoj situaciji, s tim da pomenuti mehanizam mora da bude pod nadzorom nezavisnog tela koje je u stanju da pruži odgovore o sudbini svakog nestalog deteta posebno i da dodeli odgovarajuću nadoknadu.⁴⁹

Iz navedenog može da se zaključi da je u poslednje vreme Sud proširio shvatanje individualnih i opštih mera nematerijalnog karaktera, budući da ih izdaje u formi za koju se čini da u većoj meri obavezuje države, a u nadi da će time povećati uticaj na izvršenje presuda.⁵⁰ Ipak, određivanje vrlo konkretne mere nematerijalnog karaktera (bilo opšte bilo pojedinačne) koju država mora da sprovede (kao u ranije navedenom slučaju Volkov protiv Ukrajine) može biti kontraproduktivno za proces izvršenja presude, tj. države ga mogu videti kao preterano mešanje u domaći pravni poredak.⁵¹ Osim toga, Sud često nije u dovoljnoj meri upoznat sa domaćim pravnim poretom da bi mogao da odredi vrlo konkretnu meru koja je najadekvatnija. Pojedini pravni stručnjaci predlažu da Sud na redovnoj osnovi treba da ukazuje na konkretne mere koje bi se mogle preduzeti, dakle u formi preporuke, a da te mere imaju formu naredbe u određenim slučajevima – kada je to potrebno zbog hitnosti, težine povrede u pitanju i sl. – o čemu bi Sud odlučivao u svakom konkretnom slučaju.⁵²

⁴⁷ Clare Ovey, Robin White, *The European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 58.

⁴⁸ Milan Paunović, Slavoljub Carić, *Evropski sud za ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, str. 95.

⁴⁹ *Zorica Jovanović v. Serbia*, presuda od 26. marta 2013. godine, predstavka br. 21794/08, par. 92; slično: *László Magyar v. Hungary*, presuda od 20. maja 2014. godine, predstavka br. 73593/10, par 71.

⁵⁰ Helen Keller, Cedric Marti, "Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments", op. cit., p. 839.

⁵¹ *Ibid.*, p. 840.

⁵² *Ibid.*, pp. 842–843.

Nadzor nad izvršenjem presuda

Komite ministara ima najznačajniju ulogu u nadzoru nad sprovođenjem odluka Suda. Pravosnažna presuda Suda se dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje (član 46 stav 2 Konvencije). Pravilima Komiteta ministara o izvršenju presuda i uslovima prijateljskog poravnjanja je detaljno regulisan postupak nadzora.⁵³ Komitet ministara daje prioritet izvršenju presuda u kojima je Sud utvrdio postojanje sistematskog problema, vodeći pri tome računa da to nije na štetu slučajeva koji se tiču posebno teških povreda ljudskih prava.⁵⁴ Komitet ministara je uveo i proceduru pojačanog i standardnog nadzora konačnih presuda od 2011. godine. Pojačan nadzor se primenjuje u odnosu na slučajeve koji zahtevaju hitne individualne mere, pilot presude, presude koje se tiču strukturalnih problema i međudržavne slučajeve.⁵⁵ U cilju boljeg rezultata u izvršenju presuda, države se u Briselskoj deklaraciji od 2015. godine pozivaju da preduzmu mere u cilju efikasnog, potpunog i brzog izvršenja presuda Suda, te da garantuju pun i efikasan nadzor nad izvršenjem presuda od strane Komiteta Ministara, i u tom smislu se podstiče razvoj bilateralnog dijaloga u procesu izvršenja presuda.⁵⁶

Komite ministara može da u obavljanju nadzorne funkcije nad izvršenjem presuda donosi i rezolucije kojima traži informacije o napretku u izvršenju presude od države u pitanju, ili može da izrazi zabrinutost i upućuje predloge u vezi izvršenja.⁵⁷ Ukoliko država uporno odbija da se povinuje presudi Suda, kao krajnja mera predviđena je suspenzija članskih prava i pretnja isključenjem ili isključenje iz članstva u Savetu Evrope.⁵⁸ Iako je proces odlučivanja Komiteta ministara u suštini tajne prirode, plan svakog sastanka je javan – osim ukoliko je tajnost neophodna radi zaštite legitimnog javnog ili privatnog interesa.⁵⁹ Nadzor se sprovodi sve dok

⁵³ "Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements", Committee of Ministers, Council of Europe, 10 May 2006.

⁵⁴ Ibid., Rule 4.

⁵⁵ "CM/Inf/DH(2010)45 final, Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Outstanding issues concerning the practical modalities of implementation of the new twin track supervision system", Council of Europe, 7 December 2010, par. 10.

⁵⁶ Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility – Brussels Declaration", op. cit.

⁵⁷ Ibid., Rule 16.

⁵⁸ "Statute of the Council of Europe", Article 8, European Treaty Series, No. 1, London, 5 May 1949.

⁵⁹ "Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements", Rule 8.

odgovorna država ne preduzme neophodne mere, kada Komitet ministara usvaja konačnu rezoluciju o tome.⁶⁰ Odgovorna država mora da pruži dokaze o preduzetim merama u cilju izvršenja presude – dokaz o isplati novčanog iznosa oštećenoj strani, dokaz o preduzetim drugim zatraženim individualnim merama, odnosno opštim merama.⁶¹ Mogući su i drugi oblici pritiska, kao na primer u odnosu na države članice Saveta Evrope koje teže učlanjenju u Evropsku uniju, tj. uslovljavanje eventualnog članstva u Uniji poštovanjem presuda Suda.⁶²

I sam Sud ima ulogu u nadzoru, koja je pre svega preventivna. Navođenje konkretnih mera (individualnih ili opštih mera), o kojem je ranije bilo reči, treba da pomogne u izvršenju presuda.⁶³ Za izvršenje presuda je posebno značajna i procedura za donošenje tzv. pilot presuda, jer kada postoji sistemski problem koji dovodi do pojave velikog broja sličnih slučajeva, tokom nadzora nad izvršenjem presude ponovljeni slučajevi se vraćaju na nacionalni nivo kako bi se otklonili uzroci sistemske povrede.⁶⁴ S obzirom da Sud deluje na osnovu jednog slučaja, treba voditi računa da nadzor nad izvršenjem presude ovde ima opšti karakter.⁶⁵

Parlamentarna skupština takođe ima ulogu u nadzoru nad izvršenjem presuda. Članovi skupštine mogu da u pisanoj formi od Komiteta ministara zatraže objašnjenje u vezi propusta države da ispuni obavezu, te da traže i da Parlamentarna skupština zauzme čvršće stavove po nekom pitanju; jednom godišnje se na dnevnom redu Parlamentarne skupštine nalazi i pitanje izvršenja presuda, a nakon rasprave se usvaja preporuka ili rezolucija.⁶⁶ Parlamentarna skupština je, na primer, izrazila zabrinutost u vezi sa povećanim brojem presuda koje nisu izvršene od strane odgovornih država u vremenskom periodu dužem od pet godina, a u kojima je utvrđeno kršenje

⁶⁰ Ibid., Rule 17.

⁶¹ Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, op. cit., pp. 36–39.

⁶² Tako je npr. Turska u periodu 1998–2003. odbijala da plati dosuđen iznos na ime pravičnog zadovoljenja u slučaju *Loizidou protiv Turske*, da bi neko vreme nakon što je uslov poštovanja presuda Suda uključen u Sporazum o pridruživanju Turske Evropskoj Uniji, dosuđeni iznos ipak bio isplaćen. Videti: *Loizidou v. Turkey*, presuda od 23. marta 1995, Series A, No 310, predstavka br. 15318/89; “Interim Resolution Res DH(2001)80”, Committee of Ministers, Council of Europe, 26 June 2001; “Resolution ResDH(2003)190”, Committee of Ministers, Council of Europe, 2 December 2003.

⁶³ Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, op. cit., pp. 46–47.

⁶⁴ Ivana Krstić, Tanasije Marković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, op. cit., str. 84.

⁶⁵ Elisabeth Lambert Abdelgawad, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, op. cit., p. 49.

⁶⁶ Ivana Krstić, Tanasije Marković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, op. cit., str. 88.

Konvencije usled strukturalnih ili sistemskih problema, pa je pozvala države da preduzmu neophodne mere kako bi se pomenuti problem rešio.⁶⁷

Na izvršenje presuda utiče i činjenica da je značajna količina informacija o izvršenju presuda javna i lako dostupna preko Interneta, jer u skladu sa Pravilima Komiteta ministara o izvršenju presuda i uslovima prijateljskog poravnjanja, Komitet ministara objavljuje detaljne godišnje izveštaje o izvršenju presuda Suda u članicama Saveta Evrope.⁶⁸ Osim toga, dostupni su i izveštaji o poštovanju presuda za svaku zemlju posebno, a koji se ažuriraju tromesečno i sadrže podatke i o usvojenim reformama.⁶⁹

Zastupnik države pred Evropskim Sudom u svim zemljama članicama na unutrašnjem planu ima najznačajniju ulogu u preduzimanju mera radi izvršenja presuda. Našu zemlju pred Sudom zastupa Ministarstvo pravde, stara se o objavljivanju presuda koje se odnose na Republiku Srbiju i prati njihovo izvršenje.⁷⁰ Osim toga, osnovan je i Savet za odnose sa Sudom, koji ne samo da prati izvršenje presuda već daje i predloge i mišljenja.⁷¹

Pitanje reforme

Kao što je ranije navedeno, primećen je problem sa prolongiranim izvršenjem presuda kod kojih je uočeno postojanje strukturalnog ili sistemskog problema, mada je u 2017. godini bilo pozitivnih pomaka. U ostalim slučajevima, presude Suda se uglavnom poštuju. Iako je izvršenje presuda u kojima je dosuđena isplata novčane naknade manje sporna, u 2017. godini je primećen pad u disciplini država prilikom poštovanja roka za isplatu dosuđenog iznosa, tj. broj isplata učinjenih u roku jedva da prelazi 70 odsto presuda.⁷² Među državama sa najvećim brojem

⁶⁷ "Resolution 2178 (2017), The implementation of judgments of the European Court of Human Rights", par. 5, Parliamentary Assembly, 29 June 2017.

⁶⁸ "Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements", Rule 5.

⁶⁹ "Country Factsheets", Department for the Execution of Judgments of the Court, <https://www.coe.int/en/web/execution/country-factsheets>, 03/07/2018.

⁷⁰ „Zakon o ministarstvima”, član 9 stav 1, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – i dr. 62/2017).

⁷¹ „Odluka o obrazovanju Saveta za odnose sa Evropskim sudom za ljudska prava”, *Službeni glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 – ispr. 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US 72/12. Savet je osnovan 2013. na period od pet godina, tj. do aprila 2018. godine

⁷² Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human rights, 11 th Annual Report of the Committee of Ministers 2017”, op. cit. pp. 14, 82.

neizvršenih presuda u 2017. godini ubedljivo prednjače Rusija (1689), Turska (1446) i Ukrajina (1156), a nakon toga Rumunija (553), Italija (389) i Grčka (305).⁷³ Srbija je u 2017. godini imala 148 presuda koje nisu izvršene.⁷⁴

Uzroci neizvršavanja presuda mogu biti različiti. Izveštaj Koordinacionog odbora za *ljudska prava* kao uzroke navodi neizvršenje zbog političkih razloga (kada je reč o ozbiljnim povredama širih razmera, koje zahtevaju politička rešenja, ili kada postoji nedostatak političke volje za izvršenjem), i neizvršenje iz tehničkih razloga (kada je potrebno preduzeti složene mere, odnosno kada presuda ima značajne finansijske implikacije).⁷⁵ Može se prepoznati slična podela na tzv. jednostavne slučajeve, kod kojih izvršenje uglavnom nije sporno i koji čine većinu, i slučajeve koji zahtevaju značajna sredstva ili politički osetljive slučajeve, kod kojih je izvršenje sporno (jednostavni bi bili oni koji se nalaze pod standardnim nadzorom, a ostali bi bili oni koji se nalaze pod pojačanim nadzorom Komiteta ministara).⁷⁶ Može se razlikovati i principijelno neizvršenje presuda od strane država, što je prilično retko, kada država smatra presudu Suda nelegitimnom, i eksplicitno odbija njeno izvršenje, i tzv. odlagajuće izvršenje, kada je reč o složenom problemu koji država ne može da reši u dužem vremenskom periodu, odnosno kada postoji organizacioni otpor ka izvršenju presuda.⁷⁷ Ovo poslednje se pre svega može povezati sa poštovanjem presuda koje se odnose na kršenje prava na pravično suđenje i zahtevaju složene reforme sudstva. Ili na primer, često je teško inkorporisati odluke Suda u domaće pravne sisteme u slučaju zakona koji se tiču imigracije i azila koji mogu biti vrlo složeni.⁷⁸

Kada je reč o principijelnom odbijanju država da izvrše presudu Suda, može biti reč o balansiranju između dvaju različitih ljudskih prava, tj. da se ipak smatra da suprotno odluci Suda (ali uz uzimanje u obzir odluke Suda), prednost ima drugo ljudsko pravo, i s tim u vezi da ne postoji obaveza korišćenja istih metoda tumačenja kao onih koje koristi Sud – što je bio stav Saveznog ustavnog suda Nemačke.⁷⁹ U

⁷³ Ibid., pp. 64–66.

⁷⁴ Ibid., p. 66.

⁷⁵ “The longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights”, Council of Europe, op. cit., paras 134–135.

⁷⁶ Fiona de Londras, Kanstantsin Dzehtsiarou, “Mission impossible? Addressing non-execution through infringement proceedings in the European Court of Human Rights”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 66, Issue 2, April 2017, p. 470.

⁷⁷ Ibid., pp. 474–480.

⁷⁸ Anđela Đukanović, „Zaštita ljudskih prava tražilaca azila i ilegalnih migranata – praksa Evropskog suda za ljudska prava”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXV, br. 4, 2013, str. 503.

⁷⁹ Brigit Peters, “Developments Germany’s Dialogue with Strasbourg: Extrapolating the Bundesverfassungsgericht’s Relationship with the European Court of Human Rights in the Preventive Detention Decision”, *German Law Journal*, Vol. 13, No. 6, 2013, p. 771.

Rusiji je 2015. godine usvojen zakon kojim se daje osnova Ustavnom sudu Ruske Federacije da ne izvrši konačnu presudu Suda ukoliko smatra da je u suprotnosti sa domaćim pravnim poretom.⁸⁰

Žalbe čiji je osnov neuspjeh države da izvrši raniju presudu Suda su u principu *ratione materie* neprihvatljive, tj. nalaze se izvan njegove nadležnosti.⁸¹ Moguće je da Sud utvrdi postojanje nove povrede, koja nije utvrđena u ranijoj presudi Suda.⁸² Doduše, u jednom slučaju je pored činjenice da je reč o novonastaloj situaciji, koja predstavlja novu povredu Konvencije, ukazao i na potrebu izvršenja ranije presude Suda, odnosno ukazao da je neophodno poštovanje člana 46 stav 1 Konvencije.⁸³ I u ovom slučaju dvojica sudija su smatrali da nije bilo novih informacija podobnih da prouzrokuju novu povredu Konvencije.⁸⁴

U vezi sa gore navedenim pitanjem nadležnosti, treba napomenuti izvesne novine uvedene Protokolom br. 14 uz Konvenciju. Pored mogućnosti da se Komitet ministara u slučaju poteškoća prilikom praćenja izvršenja pravosnažne presude obrati Sudu radi tumačenja presude (član 46 stav 3 Konvencije), uvedena je još jedna mogućnost. Ukoliko Komitet ministara smatra da neka visoka strana ugovornica odbija da se povinuje pravosnažnoj presudi, on može da, nakon što zvanično obavesti tu visoku stranu ugovornicu, zatraži od Suda da utvrdi da li je propustila da ispuni obavezu poštovanja pravosnažne presude Suda (član 46 stav 4 Konvencije). Na osnovu ove odredbe bi Sud mogao da utvrdi kršenje obaveze poštovanja presude iz člana 46 stav 1 Konvencije. Do nedavno spomenuta procedura nikada nije pokrenuta, iako je Protokol br. 14 stupio na snagu 2010. godine (usvojen 2004. godine). Sudeći prema zvaničnom Obrazloženju Protokola br. 14, procedura je osmišljena da se koristi samo izuzetno, a za njeno pokretanje je potrebna dvotrećinska većina predstavnika u Komitetu ministara.⁸⁵

⁸⁰ Šire o tome: Lauri Mälksoo, "Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights: Constitutional Court of the Russian Federation Judgment of 14 July 2015, No 21-П/2015", *European Constitutional Law Review*, Vol. 12, Issue 2, September 2016, pp. 377–395.

⁸¹ *Bochan v. Ukraine (no. 2)*, (GC), presuda od 5. februara 2015, predstavka br. 22251/08, par 35; *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland (No. 2)*, (GC), presuda od 30. juna 2009, predstavka br. 32772/02, par 62.

⁸² *Vereingegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland (No. 2)*, op. cit, par 83.

⁸³ *Emre v. Switzerland (No. 2)*, presuda od 11. oktobra 2011, predstavka br. 5056/10, paras 43, 75.

⁸⁴ *Ibid.* Dissenting Opinion of Judge Malinverni, joined by Judge David Thór Björgvinsson.

⁸⁵ "Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention", Council of Europe, Strasbourg, 13 May 2004, paras 42, 99.

Pojedini stručnjaci smatraju da bi šira primena ove nadležnosti Suda u nadzoru nad izvršenjem presuda pomogla u ispitivanju da li je država ispunila svoju obavezu, a osim toga, ukoliko Sud utvrdi da država nije izvršila presudu, to može doneti dodatan politički pritisak na državu da ispuni obavezu.⁸⁶ Prisutan je i stav da je ovakva procedura jednostavno nepraktična iz više razloga. Prvo, vrlo je izazovno postići dvotrećinsku većinu kako bi se slučaj vratio pred Sud; drugo, protiv bilo koje države bi mogla da se pokrene pomenuta procedura jer skoro svaka država ima bar neku presudu koju nije uspjela da izvrši (što bi izazvalo dodatne političke tenzije); treće, dodatna presuda Suda ne čini prethodnu presudu više obavezujućom; četvrto, nakon pokretanja procedure po članu 46 stav 4 Konvencije odgovorna država neće preduzeti ništa po pitanju izvršenja ranije presude dok Sud ne donese odluku na osnovu člana 46 stav 4 (tj. doći će samo do prolongiranja izvršenja).⁸⁷

Komitet ministara je proceduru predviđenu članom 46 stav 4 Konvencije prvi put pokrenuo tek nedavno (5. decembra 2017. godine, iako je uvedena još 2010. godine), i to protiv Azerbejdžana, a u vezi sa već pominjanom presudom povodom držanja podnosioca predstavke u zatvoru protivno odredbama Konvencije.⁸⁸ Slučaj se trenutno nalazi pred Velikim većem Suda i, ukoliko ono utvrdi kršenje obaveze poštovanja konačne presude Suda, slučaj se vraća Komitetu ministara na odlučivanje o merama koje se u tom slučaju moraju preduzeti.⁸⁹ Komitetu ministara nakon toga preostaje jedino mogućnost suspenzije članstva u Savetu Evrope. Pomenuta procedura bi možda mogla imati svrhe samo u izuzetno složenim slučajevima, kada nije sasvim jasno da li je presuda izvršena, odnosno kada je delimično izvršena i sl., mada bi tu mogla biti od pomoći primena člana 46 stav 3 Konvencije. Ukoliko pogledamo činjenice, jasno je da Azerbejdžan nije ispunio obavezu izvršenja presude budući da se podnosilac predstavke i dalje nalazi u zatvoru.⁹⁰ Ovo znači da pomenuta procedura ne donosi ništa novo. Tačnije, nova presuda nam govori već poznatu činjenicu da je država propustila da izvrši presudu i da je svrha procedure samo dodatni, politički pritisak.⁹¹ Posebno je problematično

⁸⁶ Helen Keller, Cedric Marti, "Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments", op. cit., pp. 849–850.

⁸⁷ Fiona de Londras, Kanstantsin Dzehtsiarou, "Mission impossible? Addressing non-execution through infringement proceedings in the European Court of Human Rights", op. cit., pp. 482–484.

⁸⁸ *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, op. cit.

⁸⁹ "New infringement procedure used for first time over 2014 judgment against Azerbaijan on opposition politician Mammadov", Press Release, ECHR 390 (2017), 14 December 2017.

⁹⁰ "PACE deputies condemn political persecution in Azerbaijan", *Armenia News – NEWS.am*, 29 June 2018, <https://news.am/eng/news/459292.html>, 03/07/2018.

⁹¹ Fiona de Londras, Kanstantsin Dzehtsiarou, "Mission impossible? Addressing non-execution through infringement proceedings in the European Court of Human Rights", op. cit., p. 485.

pitanje kriterijuma, tj. zašto je upravo ova presuda izabrana od toliko velikog broja neizvršenih presuda, i to u još dužem vremenskom periodu. Činjenica da je pritvorenik zapravo vođa opozicione partije navodi na sumnju da je verovatno reč o političkim motivima. Treba doduše imati u vidu i skorašnji problem korupcije u Savetu Evrope, kada je sprovedenom istragom utvrđeno da je 13 članova Parlamentarne skupštine primalo novac u zamenu za lobiranje u korist Azerbejdžana.⁹² Moguće je da je procedura iz člana 46 stav 4 Konvencije primenjena prvi put protiv Azerbejdžana kako bi se u izvesnom smislu povratio kredibilitet Saveta Evrope. U svakom slučaju, ne očekujemo širu primenu ove procedure na sve neizvršene presude, nego eventualno samo u sudskim slučajevima sa političkom težinom.

Zaključak

Sud predstavlja najefikasniji mehanizam zaštite ljudskih prava i njegove presude se uglavnom izvršavaju. Izvestan broj presuda Suda se ne poštuje (zaključno sa 2017. godinom 7584 presude do sada nisu izvršene, dok je na primer u samo istoj godini 3691 presuda izvršena), i uglavnom je reč o presudama kod kojih je ustanovljeno postojanje strukturalnog ili sistemskog problema.⁹³ Razlozi su često političke prirode, ili izvršenje može biti tehnički zahtevno. Principijelno odbijanje države da izvrši presudu je danas retkost, što govori o činjenici da Sud ipak ima značajan autoritet na međunarodnom nivou. Sud je, dakle, uz izvesna odstupanja u državama članicama uspeo da dostigne određeni autoritet, a taj uspeh između ostalog duguje i činjenici da su se sami građani država članica – nakon usvajanja Protokola br. 14 – u značajnoj meri oslonili na Sud kao organ koji može da zaštiti njihova ljudska prava. Sud je prilikom tumačenja Konvencije odustao od ideje davanja Konvenciji značenja koje je ona imala u vreme njenog donošenja, već je ona „živi mehanizam” podoban evoluciji kroz praksu Suda. Nije isključeno da države ne izvrše presudu ukoliko je smatraju nelegitimnom, u slučaju da tumačenje Konvencije od strane Suda značajno nadilazi njihov izvorni pristanak da se obavežu

⁹² “Resolution 2216 (2018), Follow-up to the report of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly”, Parliamentary Assembly, 26 April 2018; “Report of the independent investigation body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly, Findings on the behaviour of individual PACE members and former members”, Committee on Rules of Procedure, Parliamentary Assembly, 29 June 2018.

⁹³ Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human rights, 11th Annual Report of the Committee of Ministers 2017”, op. cit., pp. 63, 67.

Konvencijom, odnosno ukoliko smatraju da je ono suprotno domaćem pravnom poretku. Ne treba pri tom zaboraviti i da su odluke Suda ponekad daleko od savršenih, kao na primer kada se radi o politički osetljivim slučajevima, u kojima su u većoj meri pogođeni interesi država.⁹⁴

Ne treba zaboraviti ni da su odluke Suda ponekad daleko od savršenih. Jedan deo presuda se ne izvršava i zbog složenosti mera koje je potrebno preduzeti kako bi se zaštitila ljudska prava, i ovde izvršenje po prirodi stvari zahteva duži vremenski period. U pogledu sve veće konkretizacije individualnih mera nematerijalne prirode, mora se primetiti da vrlo konkretne mere smanjuju slobodu izbora država (imajući u vidu i direktno dejstvo presuda), i mogle bi loše uticati na izvršenje presuda. Sud bi mogao da ih navodi samo u formi preporuke, koja bi državi mogla da posluži kao pomoćno sredstvo prilikom izvršenja presude. Kada je reč o primeni procedure iz člana 46 stav 4, ona se ne može smatrati dobrom po autoritet Suda i, sudeći po njenoj skorašnjoj primeni, njena svrha je samo dodatni politički pritisak. Verovatno je da će se primenjivati izuzetno, odnosno ne na sve presude koje nisu izvršene, pre svega zbog većine koja je potrebna za njeno pokretanje.

Premda se Sud do sada zaista brzo prilagođavao novonastalim problemima i izazovima pre svega kroz Protokol br. 14 kroz različite inicijative (deklaracije iz Interlakena, Izmira, Brajtona i Brisela) i praksu – što je razlog njegovog uspeha – ipak treba biti obazriv kada je reč o izvršenju presuda. Suviše invazivna tehnika bilo kog aktera koji obavlja nadzor nad izvršenjem presuda Suda bi mogla da bude kontraproduktivna i može čak da podstakne države da istupe iz Konvencije.⁹⁵ Pitanje je da li bi bilo kakva nova procedura uopšte bila podobna da primora državu da izvrši presudu koju smatra spornom ili presudu koja zahteva značajne ili složene

⁹⁴ Na primer, Sud je u vezi člana 7 Konvencije čak preispitivao činjenice koje su već utvrđene pred domaćim sudovima u slučajevima koji su stari više od pola veka ili je koristio vanpravne argumente, odnosno nije imao konzistentnu praksu. Videti npr: *Kolk and Kislyiy v. Estonia*, odluka o prihvatljivosti predstavke od 17. januara 2006, predstavka br. 23052/04, 24018/04, *Korbely v. Hungary*, presuda od 19. septembra 2008, [GC], predstavka br. 9174/02, *Kononov v. Latvia*, presuda od 24. jula 2008, predstavka br. 36376/04, *Kononov v. Latvia*, presuda od 17. maja 2010, [GC], predstavka br. 36376/04.

⁹⁵ Prisutni su navodi da Rusija razmatra mogućnost povlačenja iz Konvencije, odnosno da Azerbejdžan napusti Savet Evrope, naravno nije jasno koliko su ove tvrdnje ozbiljne. "Russia may end cooperation with European Court of Human Rights: RIA", *Reuters*, 1 March 2018, <https://www.reuters.com/article/us-russia-court-echr-withdrawal/russia-may-end-cooperation-with-european-court-of-human-rights-ria-idUSKCN1GD47U,06/07/2018>; Dimitris Giannakopoulos, "Azerbaijan May Leave Council of Europe", *Modern diplomacy*, 26 June 2015, <https://modern.diplomacy.eu/2015/06/26/azerbaijan-may-leave-council-of-europe/>, 06/07/2018; Elchin Mehdiyev, "Novruz Mammadov: It is up to Azerbaijan to decide leaving Council of Europe", *Trend*, 23 October 2017, <https://en.trend.az/azerbaijan/politics/2811518.html>, 06/07/2018.

izmene u domaćem pravnom poretku. Reč je o pitanju koje zahteva konstantan dijalog između odgovorne države i svih organa nadležnih za izvršenje presuda Suda.

Bibliografija

Knjige i članci:

- Altwicker-Hàtori Szilvia, Altwicker Tilmann, Peters Anne, "Measuring Violations of Human Rights An Empirical Analysis of Awards in Respect of Non-Pecuniary Damage under the European Convention on Human Rights", www.mpil.de/files/pdf4/Quant_Human_Rights1.pdf, 06/03/2018, pp. 1–50.
- De Londras Fiona, Dzehtsiarou Kanstantsin, "Mission impossible? Addressing non-execution through infringement proceedings in the European Court of Human Rights", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 66, Issue 2, April 2017, pp. 467–490.
- Đukanović Anđela, „Zaštita ljudskih prava tražilaca azila i ilegalnih migranata – praksa Evropskog suda za ljudska prava", *Međunarodni problemi*, Vol. LXV, br. 4, 2013, str. 481–510.
- Etinski Rodoljub, Đajić Sanja, "Direct effect of the European Convention on Human Rights", *Annals FLB – Belgrade Law Review*, No. 3, 2015, pp. 91–111.
- Hathaway A. Oona, "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *The Yale Law Journal*, Vol. 111, No. 8, June 2002, pp. 1935–2042.
- Jahn Jannika, "Ruling (In)directly through Individual Measures? – Effect and Legitimacy of the ECtHR's New Remedial Power", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 74, 2014, pp. 1–39.
- Keller Helen, Marti Cedric, "Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments", *European Journal of International Law*, Vol. 26, Issue 4, 2016, pp. 829–850.
- Koji Teraya, "Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-derogable Rights", *European Journal of International Law*, Vol. 12, Issue 5, December 2001, pp. 917–941.
- Kreća Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2007.
- Krstić Ivana, Marković Tanasije, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savet Evrope, Beograd, 2016.

- Lambert Abdelgawad Elisabeth, *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2008.
- Mälksoo Lauri, "Russia's Constitutional Court Defies the European Court of Human Rights: Constitutional Court of the Russian Federation Judgment of 14 July 2015, No 21-П/2015", *European Constitutional Law Review*, Vol. 12, Issue 2, September 2016, pp. 377–395.
- Ovey Clare, White Robin, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2010.
- Paunović Milan, Krivokapić Boris, Krstić Ivana, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd, 2015.
- Peters Birgit, "Developments Germany's Dialogue with Strasbourg: Extrapolating the Bundesverfassungsgericht's Relationship with the European Court of Human Rights in the Preventive Detention Decision", *German Law Journal*, Vol. 13, No. 6, 2013, pp. 757–772.
- Smith Rhona, *Textbook on International Human Rights*, New York, 2010.
- Voeten Erik, "Domestic Implementation of European Court of Human Rights Judgments: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter: A Reply to Dia Anagnostou and Alina Mungiu-Pippidi", *European Journal of International Law*, Vol. 25, Issue 1, 2014, pp. 229–238.

Presude i dokumenta:

- Aleksanyan v. Russia*, presuda od 22. decembra 2008. godine, predstavka br. 46468/06.
- Al-Skeini and others v. United Kingdom* (GC), presuda od 7. jula 2011, predstavka br. 55721/07.
- Assanidze v. Georgia* (GC), presuda od 8. aprila 2004, predstavka br. 71503/01.
- Benzer and Others v. Turkey*, presuda od 12. novembra 2013. godine, predstavka br. 23502/06.
- Bochan v. Ukraine (no. 2)*, (GC), presuda od 5. februara 2015, predstavka br. 22251/08.
- Broniowski v. Poland*, presuda od 22. juna 2004. godine, predstavka br. 31443/96.
- "CM/Inf/DH(2010)45 final, Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Outstanding issues concerning the practical modalities of implementation of the new twin track supervision system", Council of Europe, 7 December 2010.

- “Declaration and Action Plan adopted by the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights”, Council of Europe, Interlaken, 19 February 2010.
- “Declaration and Action Plan adopted by the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights”, Council of Europe, Izmir, 26–27 April 2011.
- Emre v. Switzerland (No. 2)*, presuda od 11. oktobra 2011, predstavka br. 5056/10.
- “European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14”, Council of Europe, November 1950, ETS 5.
- “Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention”, Council of Europe, Strasbourg, 13 May 2004.
- F.G. v. Sweden*, presuda od 23. marta 2016. godine, predstavka br. 43611/11.
- “High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights – Brighton declaration”, Council of Europe, 19–20 April 2012.
- “High-level Conference on the ‘Implementation of the European Convention on Human Rights, Our shared responsibility’ – Brussels Declaration”, Council of Europe, 27 March 2015.
- Hornsby v. Greece*, presuda od 19. marta 1997, Rep. 1997-II, fasc. 33.
- Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, presuda od 22. maja 2014. godine, predstavka br. 15172/13.
- “Interim Resolution Res DH(2001)80”, Committee of Ministers, Council of Europe, 26 June 2001.
- Kolk and Kislyiy v. Estonia*, odluka o prihvatljivosti predstavke od 17. januara 2006, predstavka br. 23052/04, 24018/04.
- Kononov v. Latvia*, presuda od 17. maja 2010, [GC], predstavka br. 36376/04.
- Kononov v. Latvia*, presuda od 24. jula 2008, predstavka br. 36376/04.
- Korbely v. Hungary*, presuda od 19. septembra 2008, [GC], predstavka br. 9174/02.
- László Magyar v. Hungary*, presuda od 20. maja 2014. godine, predstavka br. 73593/10.
- Loizidou v. Turkey*, presuda od 23. marta 1995, Series A, No 310, predstavka br. 15318/89.
- Moreira de Azevedo v. Portugal*, presuda od 28. avgusta 1991 (Series A no. 208-C), predstavka br. 11296/84.

Moreira Ferreira v. Portugal(No. 2)(GC), presuda od 11. jula 2017, predstavka br. 19867/12.

“New infringement procedure used for first time over 2014 judgment against Azerbaijan on opposition politician Mammadov”, Press Release, ECHR 390 (2017), 14 December 2017.

„Odluka o obrazovanju Saveta za odnose sa Evropskim sudom za ljudska prava”, *Službeni glasnik RS*, br. 55/05, 71/05 – ispr. 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US 72/12.

Oleksandr Volkov v. Ukraine, presuda od 9. januara 2013. godine, predstavka br. 21722/11.

Papamichalopoulos and Others v. Greece, presuda od 31. oktobra 1995, Series A no. 330-B.

“Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 28 March 2007”, www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_ENG.pdf, 17 November 2017.

“Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the reexamination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights”, Committee of Ministers, 19 January 2000.

“Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies”, Committee of Ministers, Council of Europe, 12 May 2004.

“Report of the independent investigation body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly, Findings on the behaviour of individual PACE members and former members”, Committee on Rules of Procedure, Parliamentary Assembly, 29 June 2018.

“Resolution 2178 (2017), The implementation of judgments of the European Court of Human Rights”, par. 5, Parliamentary Assembly, 29 June 2017.

“Resolution 2216 (2018), Follow-up to the report of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly”, Parliamentary Assembly, 26 April 2018.

“Resolution ResDH(2003)190”, Committee of Ministers, Council of Europe, 2 December 2003.

“Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements”, Committee of Ministers, Council of Europe, 10 May 2006.

Schwabe v. Austria (GC), presuda od 28. avgusta 1992, Series A No. 242-B, predstavka br. 13704/88.

Scozzari and giunta v. Italy, presuda od 13. jula 2000, predstavka br. 39221/98i 41963/98.

“Statute of the Council of Europe”, Article 8, European Treaty Series, No. 1, London, 5 May 1949.

“Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights – 10th Annual Report of the Committee of Ministers 2016”, Council of Europe, March 2017.

“Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights – 11th Annual Report of the Committee of Ministers 2017”, Council of Europe, March 2018.

“The longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights”, Report of the Steering Committee for Human Rights (CDDH), Council of Europe, 11 December 2015.

Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland (No. 2), (GC), presuda od 30. juna 2009, predstavka br. 32772/02.

„Zakon o ministarstvima”, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – i dr. 62/2017.

Zorica Jovanović v. Serbia, presuda od 26. marta 2013. godine, predstavka br. 21794/08.

Anđela ĐUKANOVIĆ

**THE EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS – CURRENT ISSUES**

Abstract: The regional protection of human rights before the European Court of Human Rights is indisputably the most efficient, and it is constantly evolving. Despite this, we have recently started to detect some problems with the execution of judgments that have revealed structural or systemic problems in the domestic law. Maintaining the authority of the Court's judgments is fundamental for the functioning of the established system of human rights protection. Significant news concerning the execution of judgments of the European Court of Human Rights is that the refusal of the responsible country to execute one judgment has recently led to the application of the procedure from Protocol No.14 for the first time. In this context, the necessity of this procedure is questionable. Although the majority have required the triggering of this procedure, it is unlikely that it will be applied to all judgments which are not executed. Judgments of the European Court of Human Rights are largely respected, but sometimes this is not the case, usually when the judgment is associated with politically sensitive issues, or when the execution of judgement requires significant or complex interventions in domestic legal order. The question is, will any special procedures for monitoring enable the execution of such judgments. The author concludes that this seems unlikely. It should also be noted that the European Court of Human Rights has started ordering very specific non-pecuniary measures in its judgements, hoping that this will improve the level of judgment enforcement. In our opinion, this approach should be applied with caution.

Key words: execution of judgments, human rights, the European Court of Human Rights, the European Convention on Human Rights, the Council of Europe.