

---

Проф. др Небојша ШАРКИЋ\*  
Младен НИКОЛИЋ\*\*

## ИЗВРШЕЊЕ ОДЛУКА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У СТРАЗБУРУ

### 1. Опште разматрање

Србија је постала чланица Савета Европе 3. априла 2003. године, а марта 2004. године ратификовала је Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. На тај начин је Србија примљена у чланство Савета Европе. Ова чињеница је омогућила грађанима Србије да могу да се обраћају суду за заштиту људских права у Стразбуру.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода је међународни уговор потписан у Риму новембра 1950. године. Након ратификације од стране 15 држава чланица Савета Европе, она је ступила на снагу. Примарни

---

\* Проф. др Небојша Шаркић, редовни професор на Правном факултету Универзитета Унион

\*\* Младен Николић, судија Привредног апелационог суда.

циљ био је дефинисање основних принципа заштите људских права и слобода и заштита ових највиших стандарда.

На самом почетку, због недовољне развијености односа у примени Конвенције, постојала је привидна двостепеност у заштити права грађана. Грађани су и тада прво морали да исцрпе сва права пред домаћим органима ради заштите, а потом су се могли обраћати Европској комисији за људска права. Касније је услед афирмације рада суда дошло до брисања одредаба о претходном обраћању Комисији, јер је процењено да је она била нека врста филтера који је требало да прави селекцију да ли ће се уопште неки захтев директно упутити суду или не. С друге стране, укидањем деловања Комисије као претходног филтера, дошло је до убрзања поступка и боље примене заштите права која су гарантована Конвенцијом. Поред процесних и материјалноправних одредаба о уживању и заштити и ограничавању људских права и основних слобода, Конвенција садржи и одредбе механизма надзора над поштовањем обавеза које намеће.

Европски суд за људска права прошао је у основи препознатљив пут од институције која се у почетку бавила само начелним питањима заштите људских права и доносила превасходно декларативне одлуке о томе да ли су у појединој земљи повређена права одређеног појединца или одређених група, до институције - суда који се бави и индивидуалном заштитом и који је све више ширећи своју надлежност, постао коректив понашања како органа, пре свега судова, тако и домаћег законодавства чланица Савета Европе. Оно што је свакако добро, јесте чињеница да су грађани Србије у могућности да се обраћају Европском суду за људска права. Ова околност без сумње утиче на корекцију понашања домаћих судова, али и других државних органа.

Искуства европских земаља, поготову земаља у транзицији, говоре о томе како је Европски суд за људска права био веома ригидан према сваком нарушавању људских права, а нарочито према праву на суђење у разумном року и праву на правично суђење. Право на суђење у разумном року и право на правично суђење, између осталог, подразумева и осуду држава чланица, чији судови неоправдано (неразумно) дуго и

неприкладно обављају судску заштиту. У том смислу и дужина трајања поступка може бити предмет заштите људских права, што ће свакако у нашем случају, као и у случају многих других земаља имати изузетан значај са становишта корекције понашања судова.

Морамо напоменути да се у прописима којима се регулише питање деловања суда, његове надлежности и одлучивања не говори на директан начин о поступку извршавања одлука међународног суда за људска права. Творци текста полазили су од уверења да се ради о највишем европском суду, те да се државе чланице неће "усудити" да не спроводе одлуке овако високог правосудног органа. Са друге стране, у почетку су одлуке превасходно решавале опште питање заштите људских права, те се индивидуална заштита са пратећим проблемима извршавања судских одлука готово и није појављивала.

Број предмета који се сада појављује пред судом, сложеност тих предмета, повећан број индивидуалних представки и друге околности намећу објективно размишљање о потреби формирања посебне правне дисциплине међународног извршног права. Иако није нова, ова идеја се може образложити чињеницом да постоји међународно грађанско-процесно право, јер оно регулише питања рада међународног суда за људска права, па самим тим уређује односе у поступку. Како је извршење саставни део једног целокупног поступка заштите људских права и без ваљаног извршења одлука остаје "мртво слово на папиру", свакако да на европском нивоу треба размишљати о елементима доношења дециднијих прописа о томе како ће се спроводити и извршавати одлуке овог високог суда.

Проблем је додатно увећан чињеницом да у нашем законодавству не постоје чак ни посредне одредбе о томе на који начин се извршавају одлуке међународног суда за људска права. Претпостављамо да је законодавац сматрао да ће се самом ратификацијом Конвенције проблем решити. Ово питање се још увек не поставља у неком драстичном облику и због тога га ми овде само наговештавамо. Наша бојазан односи се на чињеницу да ће се појавити (и појављују се) одре-

ђене дилеме, али и спорна питања када буде пристигао већи број пресуда међународног суда за људска права и када у неким индивидуалним споровима о заштити људских права државни органи буду морали да реагују тако што ће отклонити некакво стање, а спречити настајање истог или најпросто исплатити штету за учињену повреду грађанима.

Пресуда Међународног суда за људска права не може се третирати као инострана пресуда. На њу се не односе општа правила о признавању и извршењу страних судских одлука, те нам сазнања из ове области неће много помоћи. Познато је да је поступак признавања и извршавања страних судских и арбитражних одлука вишефазни поступак. У првој фази се испитује постојање саме одлуке, испуњеност услова који се односе на правноснажност и извршност, постојање узамјамности и слично. Тек након што једна одлука по одлуци домаћег суда постане призната, она се изједначава са домаћом судском одлуком. Тада се може приступити извршавању иностране судске или арбитражне одлуке по правилима домаћег извршног права, тако што ће те одлуке бити изједначене са домаћим судским и арбитражним одлукама. Ипак, проблем настаје у погледу могућности да се због начела формалног легалитета, обима извршења или средстава извршења и признате одлуке не могу у целости извршити.

Како пресуда Међународног суда за људска права не подлеже овим ограничењима, неће нам помоћи искуства у признавању страних судских или арбитражних одлука.

Генерално је схватање да се одлука Међународног суда за људска права не може ни преиспитивати, нити се о њој може "дискутовати". Она је обавезујућа самим тренутком доношења и она се има спровести у земљи која је ратификовала Конвенцију. Но, то ни у ком случају не значи да у досадашњем раду суда није било одређених тешкоћа.

Без претензија да можемо понудити дефинитивна и свеобухватна решења, ипак ћемо покушати да назначимо неке уочене проблеме на бази упоредноправних искустава, као и на бази искустава из примене домаћег извршног права. У том смислу исказаћемо наше виђење поступка извршавања одлука суда за људска права. Нама се чини да се ово извршење

спроводи на два основна начина. Први начин је такозвано посредно извршење у коме суд, али и други органи Савета Европе обезбеђују спровођење извршења, дајући одређене препоруке, наредбе или вршећи политички притисак на државне органе земље која мора да спроведе одлуку, обезбеђује спровођење извршења. Друго извршење је непосредно извршење, које ће се спроводити применом општих правила извршног поступка и директном заштитом грађана на основу онога што је утврђено у судској одлуци.

## 2. Посредно извршење

Чланом 46. став 1. Конвенције предвиђено је да високе стране уговорнице преузимају обавезу да се повинују правноснажној пресуди суда у сваком предмету у коме су странке (види члан 46. Конвенције). То практично значи да одговорна држава има право да изабере на који ће начин извршити своју обавезу, али уз одговорност да је извршење те обавезе у складу са закључком суда.

Такве мере могу бити: поновно отварање судског поступка, брисање кривичног прогона, давање боравишта, укидање одлуке о депортацији или екстрадицији и слично.

Један од видова деловања суда је и поновно отварање поступка. Овакво решење прихватила је и Србија у погледу примене прописа о политичкој рехабилитацији лица која су убијена или лишена слободе из идеолошких или политичких побуда.

Један од посредних видова извршавања одлуке суда је и такозвано превентивно деловање суда према домаћем законодавству. Европски суд врши "правну мисију", тако што одређеним стандардима помаже домаћем законодавству да не прави грешке или да своје законске одредбе прилагођава ономе што су већ утврђени или општеприхваћени стандарди у Европи. И друге земље чланице Савета Европе имале су одређених тешкоћа са прихватањем таквих стандарда. Тако, на пример, Велика Британија, која свакако спада у развијеније земље, имала је великих тешкоћа са традиционалним одно-

сом према физичком кажњавању деце у основношколском и средњошколском узрасту.

У категорији посредног извршавања одлуке можемо третирали и стварање правно-политичких услова за поштовање одлука и неку врсту "правно-политичког притиска". Комитет министара, као орган Савета Европе који чине министри иностраних послова држава чланица Савета Европе, има значајну улогу у надзору над спровођењем одлука суда, па сходно томе и поштовању Конвенције. Он то чини на неколико начина. Комитет министара доноси резолуцију, издаје декларације или препоруке државама чланицама у циљу унапређивања поступка пред судом. Комитет министара у вези са надзором над извршењем пресуде може од влада држава чланица тражити извршавање пресуде и извештај о томе да ли је пресуда извршена.

Уколико неки појединац који се обратио суду сматра да одлука није извршена, може Секретаријату Комитета министара упутити представку, наводећи да одлука суда није спроведена у домаћем правном систему. Комитет министара држи шест састанака годишње, на којима се бави питањима извршавања одлука што, такође, подиже ниво ауторитета суда и на највиши могући начин евидентира проблем непоштовања судских одлука или делимичног извршавања самих одлука.

Уколико пресуда није извршена, Комитет министара може организовати састанак "на високом нивоу" са представницима земље која није извршила одлуку.

Члан 16. Протокола даје овлашћење Комитету министара да, уколико двотрећинском већином гласова утврди да држава одбија да се повинује пресуди суда, изнесе то питање пред суд како би се утврдило да ли је држава одбила да испуни своју обавезу из члана 46. став 1.

И остали органи у саставу Савета Европе имају одређене ингеренције у погледу посредног извршавања. Тако, на пример, комесар за људска права може се састајати са званичницима државе која није спровела извршење да би указао на неопходност спровођења пресуде.

У изузетним случајевима и генерални секретар Савета Европе, такође, има право да се интересује за питање извршења пресуде. Ипак, много значајнија овлашћења генералног секретара су у примени члана 52. Конвенције, који му даје за право да експлицитно тражи извештај о поштовању Конвенције и извршавању судске одлуке.

Чланом 7. Уредбе о заступнику Републике Србије пред Европским судом за људска права од 18. јуна 2006. године прописано је да заступник у случају да поводом поступка пред Европским судом утврди да домаћи прописи нису у складу са Конвенцијом има право да о томе обавести надлежни орган државне управе и Владу.<sup>1)</sup>

Царић наводи да је заступнику дато право надзора у самом законодавном процесу. Заступник има значајну улогу и у процесу предузимања мера ради извршавања пресуде суда. У поступку је утврђена обавеза канцеларије заступника да објављује преведене пресуде суда, које се тичу државе коју он заступа.

Ова превентивна улога односи се на афирмацију суда и његових ставова. С друге стране, она има непосредан утицај на домаће правосудне органе, јер своја правна схватања могу упоређивати са правним схватањима Европског суда за људска права. Наравно, у овом компарирању не треба рећи чија је улога арбитарна и чији су стандарди незаменљиви.

### 3. Непосредно извршење

Упркос познатој чињеници да се већина одлука Европског суда за људска права може третирали као декларативна и да се односе на неодређен број случајева, постоје и случајеви када се одлуке односе на индивидуалну заштиту. Под индивидуалном заштитом могу се обухватити сва питања која се односе на лица која су лишена слободе, на лица која су из разлога непоштовања Европске конвенције лишена запослења или су на други начин оштећена. У случајевима када суд утврди да је дошло до повреде наведених стандарда у Конвенцији,

1) Види детаљније др С. Царић, "Извршење пресуда и надзор над конвенцијом", *Право, теорија и пракса*, 34. стр. 37.

он ће наложити, на пример, ослобађање лица лишеног слободе, понављање судског поступка, враћање запосленог на рад, исплату накнаде штете и слично.

Ове одлуке се извршавају као и све друге кондемпторне одлуке, јер у себи садрже одређену чинидбу. Највећи број ових одлука је подобан за извршење, јер садрже називе извршног повериоца и извршног дужника, предмет и обим обавезе. Наведено посебно важи у случајевима када је наложена исплата штете лицу које се обратило Међународном суду за људска права, као и исплата трошкова.

Тешкоћа може настати у следећим случајевима:

– Закон о извршењу и обезбеђењу Републике Србије не предвиђа могућност извршавања одлука Међународног суда за људска права. Тако се општа правила овог закона могу само посредно примењивати у поступку спровођења извршења. По нашем мишљењу, било би добро да се у Закон о извршењу и обезбеђењу унесе начелна одредба која би се као општеприхваћена примењивала и код извршавања одлука у поступку који се спроводи на основу других закона или у другим ситуацијама, када се уређује или спроводи неко од питања за које је предвиђена примена правила извршног поступка. На тај начин би се универзалност правила извршног поступка могла примењивати и на извршавање одлука Европског суда за људска права.

– Начело формалног легалитета, које је применљиво у нашем праву, подразумева да се у поступку извршења не може ни на који начин вршити измена, допуна или креативно тумачење судске одлуке. То практично значи да ни државни орган који спроводи извршење неће моћи да на било који начин утиче на спровођење извршења или да избегава спровођење извршења. Одлука сваког суда, па и Европског суда за људска права, мора се спровести у њеном изворном облику и тумачењу.

– Тешкоћа може настати у непостојању одредаба о начину спровођења извршења. Тако, на пример, поједине одредбе из Закона о извршењу и обезбеђењу које говоре о ограничавању обима извршења или ограничењу над средствима извршења, услед непостојања одређених прописа који говоре

о овој области, неће се моћи користити. Може се десити да се, на пример, извршење спроводи у већем обиму од онога који је предвиђен Законом о извршењу и обезбеђењу. Нама се чини да би у овом случају било рационално да се општа правила поменутог закона прошире и на спровођење одлука Међународног суда.

– Такође, било би неопходно прецизно утврдити који орган у Републици Србији има обавезу да спроводи одлуку Међународног суда за људска права. Према садашњем стању ствари, ту обавезу има сваки државни орган на који се извршење односи. Но, уколико се ради, на пример, о обавези Министарства унутрашњих послова или Војске Србије да неком грађанину плати новчану накнаду због причињене штете, поставља се питање да ли ће орган извршења бити Министарство унутрашњих послова, Министарство војске или просто Министарство финансија. Грађанин није дужан да о овоме води рачуна, нити би било логично и оправдано да поново прође кроз дуготрајан поступак заштите одређених права.

По нашем уверењу, било би добро када би се Министарство правде Републике Србије одредило, а што се у пракси и предузима, као генерални орган спровођења извршења, који би са нашим заступником пред Европским судом за људска права у сваком конкретном случају утврдио ко је носилац обавезе или дао препоруку о начину спровођења извршења.

#### 4. Закључно разматрање

Као што се из изложеног може приметити, изузетно је значајна чињеница да је после много неоправданих одлагања, Србија примљена у Савет Европе. Поред других бројних погодности, ова чињеница помоћи ће и у заштити индивидуалних права грађана. Могућност обраћања суду решиће сигурно бројне индивидуалне проблеме. Ипак, ми видимо улогу Међународног суда за људска права у знатно ширем светлу. Постојање овог суда и претња његовом одлуком, сигурно ће у позитивном смислу речи бити корекција понашања домаћих судова, али и других правосудних органа. Прва улога Европског суда за људска права јесте свакако поштовање оп-

штих принципа Конвенције. Осим општих принципа предвиђених Конвенцијом, морамо афирмисати и право на правично суђење, као и суђење у разумном року, те осуду сваког неоправданог одуговлачења или непоштовања суда. Домаћи судови, као и други државни органи мораће да уложе максимум напора како не би били под ударом оцене Европског суда како са становишта ефикасности у раду, тако и са становишта поштовања основних принципа утврђених Конвенцијом о заштити права.

Да би се ово питање ваљано размотрило, треба спроводити бројне радње како бисмо се ефикасно односили према све већем броју одлука Европског суда. Чини се да у овом тренутку постојећи прописи нису у довољној мери заокружени. Стручна јавност, а посебно обични грађани, не знају у којој мери је све могуће остваривати права пред Европским судом и када се овај суд појављује као суштински заштитник права грађана. Наравно да он није последња инстанца у суђењу, већ је гарант права грађана држава чланица Савета Европе.

Изнели смо неколико предлога и наше виђење које бисмо заправо свели на сугестију да се у стручној јавности више поведе рачуна о овој материји. У правној литератури готово и да нема радова из ове области. Правни стручњаци који се баве међународним правом своје интересовање завршавају утврђивањем одређених права и слобода и образлагањем евентуалне повреде таквих права и слобода. Они који се баве процесним правом досежу до поступка пред судом за људска права, али, нажалост, поступак извршавања одлука остаје ван озбиљније анализе.

По нашем уверењу било би драгоцено када би се у Закону о извршењу и обезбеђењу макар начелном констатацијом утврдила обавеза поштовања одлука Међународног суда за људска права и утврдили општи стандарди и принципи на којима би се те одлуке извршавале. Једна од могућности јесте и да се одлука Међународног суда за људска права Законом о извршењу и обезбеђењу предвиди као извршна исправа.

Суд за људска права има драгоцену, незаменљиву улогу у земљама Европе, па је сасвим оправдано да тако драгоцену улогу оствари и у нашој земљи.