

правничкој јавности једно опсежно штиво профила уибеника, чија ће се свака поједина лекција лако читати и разумети, али чија ће се унутрашња нит и "мрежа" инкорпорисаних правних установа са напором следити и до краја схватити, па и прихватити са сумњом.

2. Чини се да је дотично *Управно право, општи део* књига са више компромиса и укрштања: "одлазећег" и важећег права, још једног издања новог уибеника; оно је на прекретници индивидуалне концепције и колективне активности, класичног учила и стремљења ка недостижној савршеној потпуности. "Ломи" се око неконзистентног и флуидно постављеног предмета обраде и професионалне неопходности да се он преведе у компактан текст. Аутори настоје, с променљивим успехом, да изнађу и поштују принцип одмерености у савлађивању преобилног правног колача, отетог од мно-голике стварности и богате историје. Употребљивост и свежина рада били би већи да између предаје рукописа у штампу (мај 1991) и изласка готове књиге није прошло скоро годину дана.

3. Уибеник обележава завидна исцрпност приказа правних солуција, солидан избор теоријских гледишта, али са мало полемичких тонова, уз незнатан број наведених судских одлука. Коментари и резонавања проф. Поповића и сарадника неће код публике наилазити у сваком случају на одобравање али мора се уважавати њихова сериозност и корисност за будућа научна и стручна бављења датом тематиком.

4. Дело је писано педантно, јасним и некитњастим стилем којем више динамизма не би шкодило. Искусна и зналачка рука писца имала је, поред осталог, осећање за анализу и детаљ, толико важно у управноправној доктрини.

5. Сводећи оцену о књизи, констатујем да је на темељу иницијално усвојеног, широког и непрецизног појма управе ("јавне управе"), не свуда доследно операционализованог - израстао низ лабаво повезаних правних институција, из којих се није (ни) могла стећи стабилна и поуздана слика о управном праву као релативно хомогеној и аутономној грани правног система. Пред читаоцима је, дакле, један уибеник претежно крбековске матрице "права јавне управе", који ће засигурно побудити интересовање и вечно зелене разговоре о научним "корицама" за симбиозу управе и њој својствених правних правила.

У погледу наредних издања, лично бих радије бранио и стао на страну кохерентније и сажетије, више проблемске и праксом поткрепљене уибеничке верзије - мислим примереније садашњим и овдашњим, у првом реду студентским потребама.

*Зоран Р. Томић*

V. Berger, CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Volume I: 1960-1987, 2nd impression, The Round Hall Press, Dublin, 1991, XVIII + 478

Људска права постала су једна од најпривлачнијих тема међународних односа после другог светског рата, а у међународном праву заузимају све више простора. Тако је и данас, иако су многе празнине попуњене усвајањем великог броја аката у овој области, како у светским, тако и у регионалним оквирима. С обзиром на победе, они садрже у суштини иста решења а томе је допринела и временска подударност видљива нарочито крајем четрдесетих и почетком педесетих година. У то време је усвојена Свеопшта декларација о људским правима а затим се појавио први нацрт Међународног пакта о људским правима. Многа њихова решења су државе чланице Европског савета унеле у Конвенцију о заштити људских права и основних слобода (1).

Иако је од тада Европски савет усвојио велики број конвенција, међу којима и неке из области људских права, он је остао познат највише по Конвенцији из 1950. године. Разлог није у садржини права и слобода које се гарантују свакоме у државама уговорницама, већ у особеном и за сада још врло ретком механизму међународне заштите тих права и слобода укључујући судску заштиту.

Због тога је о томе написано много књига и небројено других радова, нужно неједнаке вредности. По природи ствари, најлакше је коментарисати Конвенцију и указивати на новине које је она унела у међународно право. Мађутим, те новине су морале да полажу испит зрелости у пракси. Морало се чекати неколико година да замишљени механизам почне да делује. Било је неопходно да најмање шест држава уговорница прихвати надлежност Европске комисије за људска права да би она почела да ради (чл. 25, ст. 4 Конвенције) а да најмање осам држава прихвати надлежност Европског суда за људска права да би се могло приступити избору првих судија (чл. 56). Тај услов је испуњен тек 3. септембра 1958, па је Саветодавна скупштина прве судије изабрала 26. јануара 1959, а они су свечано уведени у дужност 20. априла 1959, на дан десетогодишњице Европског савета. Прва пресуда (о претходним приговорима и о питањима поступка у првом случају који је Суд разматрао донета је 14. децембра 1960 (2)). Разумљиво је што су пажњу стручне јавности привукле пресуде у прва два случаја, као што су разумљиве похвале које је добила Антонопулосова књига о пракси органа установљених Европском конвенцијом (3). Праћење праксе олакшано је издавањем "Годишњака Европске конвенције" (почев од 1955) али и истовремено отежано због обиља чињеница и докумената, иако многи остају недоступни јавности. Осим тога, и овако фризирани "Годишњак" излази с приличним закашњењем (4). Праћење праксе је у тим околностима могуће само захваљујући хроничарима ентузијастима у појединим часописима који успевају да се домогну потребних докумената.

Због тога, и поред свег поштовања према књигама које су последњих година објављене (5), оне који желе да се пре свега упознају с праксом највише је обрadowала књига Венсана Бержеа (*Vincent Berger*) о пракси Европског суда за људског права. Како је примљена у јавности најбоље показује податак да је доживела више издања на више језика (6). У првом издању на француском језику обрађено је првих 65 случајева, док се друго издање односи на 117 случајева у којима је Суд окончао разматрања и донео пресуде закључно до 31. децембра 1987. Према тврђењу писца, пред Судом се (свако до завршетка другог издања, 1989) налазило још 27 случајева не рачунајући 6 других случајева у којима Суд треба да одлучи о захтевима за "правично задовољење". А писцу треба веровати јер је реч о високоим функционерима у Секретаријату Суда, тј. он припада малом броју оних који, на самим изворима података, имају потпуни увид у све предмете које је разматрао или разматара Европски суд за људска права. Ту ретку привилегију аутор је искористио да

(1) Усвојена 1950, ступила на снагу 1953.

(2) Занимљиво је да је тога дана Општа конференција Унеска усвојила Конвенцију о борби против дискриминације у образовању.

(3) N. Antonopoulos, *La jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme*, Leyde, 1967.

(4) Последњи "Годишњак" који је до 3. јуна 1992. примила Библиотека Правног факултета у Београду односи се на 1985. годину.

(5) Нпр: P. van Dijk -G. J. H. von Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer, Deventer - Boston 1984, Second edition, 1990, G. Cohen-Jonathan, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Presses universitaires d'Aix-Marseille - Economica, Paris, 1989.

(6) Прво издање на француском, под насловом *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, објављено је 1983, а друго 1989. На немачком језику је објављено 1987, а на енглеском 1989. и прештампано 1991.

на најбољи начин обавести најширу јавност о свим до сада донетим пресудама Суда.

Берже је применио метод који је сматрао најбољим. Изнео је основне податке о сваком случају и поступку пред Европском комисијом и Европским судом за људска права, укључујући ставове страна у спору. Пресуде су обрађене по питањима о којима се Суд изјашњавао, с назнаком да ли су одлуке донете једногласно или неком већином. О сваком случају је дата краћа библиографија. На крају књиге је кратак пишчево закључак. Прилоге књизи сачињавају текстови Конвенције и осам допунских протокола, преглед ратификација и изјава о прихватању надлежности Комисије и Суда, шеме поступка пред Комисијом и Судом, преглед покретања поступка, пресуда и случајева пред Судом, општа библиографија, преглед чланова Конвенције и протокола чије су одредбе биле предмет разматрања, алфабетски преглед случајева и предметни регистар (7). Сви делови књиге, а нарочито највећи у којем су обрађени случајеви (више од 400 страница), написани су као отворене рубрике у које се може додавати накнадни материјал. Тиме писац најављује нова издања књиге која неће имати свој крај.

Иако има потребне стручне квалификације (укључујући докторат правних наука), Берже намерно није хтео да пише теоријску расправу о питањима покретаним у пракси Суда. Уместо тога, определио се за обраду сваког појединог случаја, при чему није бежао од тога да о једном трошку разматра више посебних случајева код којих су се појављивале исте чињенице и иста правна питања. Уосталом, тако је радио и Суд, иако је формално морао да доноси пресуде за сваки случај понаособ. Без обзира на методски приступ и начин обраде, одређен пре свега жељом да се олакша у највећој мери упознавање с праском Суда, било би погрешно сматрати да и оваква књига нема општији значај. Напротив, он је вишеструк.

Пре свега, писац није могао, не само с обзиром на сврху већ и на свој службени положај, да се упушта у разматрања која би могла да га увуку у полемику са Судом. Од прве до последње речи очигледно је његово настојање да буде што уздржанији. Он се труди да изнесе само најважније релевантне чињенице, а различити ставови су крајње дискретно изнети. Докле то иде показује чињеница да се мишљења Комисије или промене у законодавствима државе (које изражавају свакако промену политике) износе у кратким фуснотама. Тек колико да се назначе. И то треба да изражава став писца. А да он не прихвата све што је Суд изрекао и како је то учинио, најбоље показује иронична опаска на рачун дугачких и збуњујућих текстова пресуда и објашњење да књига не садржи коментаре у основаности одлука донетих у Стразбуру, нити о солидности образложења. Зато нема критичке анализе праксе за протеклих 30 година (8). Писац је сматрао да је боље да уместо њега говоре други критичари, како они који редовно прате праксу стразбуршких установа, тако и они из земаља уплетених у спорове и неретко незадовољних њиховим исходом. Дајући им реч у библиографији поводом сваког случаја, писац се задовољно да своје мишљење изложи на две странице закључка.

Ни ту нема ни трага од критике или полемике. Уместо тога или очекиваних хвалоспева, наилази се на лични став писца о ограниченом стварном домашају пресуда Европског суда за људска права. Ограниченом утолико што обавезне пресуде нису и непосредно извршне, осим када се досуђује новчана накнада. Њима се не поништава, нити укида ниједан акт држава који је супротан Конвенцији. Државама је препуштено да извлаче закључке из пресуда а Суд не може да укаже какве би мере требало предузети, нити да одређује рокове. Писац не каже, али читаоцу препушта да закључи да су пресуде Суда отприлике на нивоу на којем су биле прве међународне обавезе

(7) У издањима на енглеском језику прилози су технички боље урађени него у оним на француским.

(8) Ова опаска се налази само у издањима на француском језику. Нема је у енглеским.

држава када је Стални суд међународне правде, на почетку свог рада, у случају "Мавроматис" истакао да је увек реч о спровима између држава, без обзира на то што је најчешће реч о повреди приватних интереса појединана. По том схватању, права и слобода човека само су предмет обичних међународних обавеза и само као такве имају значај за међународну заједницу. Ако се има у виду да се Европском суду за људска права могу обратити државе, а не и појединци, није неосновано поставити питање није ли у том погледу Европска конвенција о правима човека исподниво на којем су њене суштинске одредбе о тим правима које су непосредно применљиве. На такав закључак би могла да наведе и следећа констатација писца која се односи на улогу Комитета министара Европског савета. Он води општи надзор над извршавањем пресуда и може да предузме све мере у границама својих овлашћења, од препорука до искључења из чланства Европског савета.

Практично ограничење дејства пресуда је и у томе што обавезују само државе стране у спору. Писац сматра да би било пожељно и природно да оне утиче и на друге државе које се суочавају са истим проблемима. Последице тога би се могле огледати у исправљању или накнади за учињену повреду (задовољење, новчана накнада, измене прописа или само констатовање повреда) или у спречавању будућих повреда права и слобода (измене прописа пре поступка пред Судом или у току њега. Прве последице су лако видљиве и понекад могу имати општи значај ако изазову, или убрзају законодавну или управну реформу. Друго дејство је теже мерљиво. Чак и када то желе надлежни органи, тешко могу да прилагоде своје прописе често врло уопштеним одредбама међународних уговора. Писац се пита зашто се не би инспирисали одлукама Суда.

То је све логично са становишта општег интереса са којег писац посматра проблем у целини. Међутим, да је остао у строго правним оквирима у којима је био у највећем делу књиге, морао би да води рачуна о разликовању између општих и појединачних аката у које спадају и пресуде. Ови други по својој природи могу да важе само за субјекте на које се односе. На срећу, тако је, јер се грешка и неправде најчешће могу учинити у појединачним актима. Зато за исправку и постоје одговарајућа правна средства. Таква могућност не постоји само ако се одлуке доносе у последњем степену. Па и ту је лек пронађен у обраћању међународним телима. Решавање спорова на међународном плану најчешће је једноступено уз евентуалну могућност ревизије одлука. Она постоји и према Конвенцији, али до сада није коришћена. Уосталом, чак и под претпоставком да се пресуде међународних судова прихватају као исправне, дугогодишња пракса показује промене у тумачењу истих чињеница или правних правила. Није ли то још један доказ у прилог најужем могућем дејству појединачних аката укључујући пресуде? Зато је највећа вредност овако представљене праксе што омогућава да се прате промене у релативно дужим временским раздобљима, било да је реч о истим питањима (нпр., промене у тумачењу) било о појави нових питања.

Када је реч о тумачењу, може се приметити да је Суд увек уско тумачио ограничења. Држећи се тако римског правила да изузетке треба уско тумачити, Суд је уско тумачио могуће националне разлоге за ограничавање права и слобода. Добро је што се Суд придржавао тог правила опште усвојеног у теорији права, јер је у конкретном случају од неоцењивог значаја у области људских права и слобода. Међутим, у другим случајевима Суд је смисао појединих правила тумачио онако како их он схвата, а не на основу значења која би имала на основу опште теорије права. При том је истраживао њихово практично значење, не задовољавајући се апстрактним значењем. То је видљиво, на пример, у оцењивању шта је то ефективно средство, правично суђење и сл. Није се задовољавао прописима, већ је суштину правила и пресуде националних судова испитивао са становишта њиховог стварног дејства. Имајући у виду крајњи циљ, логично је дошао до телеолошког тумачења.

У вези с појавом нових предмета спорова писац у закључку примећује да се све мање случајева тиче затвореника или осуђеника, а све више других питања из свакодневног живота везаних за право на употребу језика, право на образовање, слободу штампе и удруживања. Да се писац више упуштао у то, морао би да каже зашто је у споровима најчешће било речи о правима из члана 6. Конвенције која се тичу правичног суђења. Тај податак је довољан да покрене озбиљну анализу у државама које су прихватиле Конвенцију. Да ли су њихови правосудни системи толико лоши да се људи највише жале на рад правосуђа, или су можда најостеливији ако не добију очекивану судску заштиту? Судаћи по подацима који се у књизи наводе, могао би се стећи утисак да грађани много више држе до процесних права (или се она више крше?) него до материјалних, као што су права на приватни и породични живот (чл. 8), недискриминација (чл. 14) или право својине (чл. 1. Првог протокола). Одговор свакако треба тражити у суштини појединих права која се у том погледу разликују. Код материјалних права је често реч о њиховом уживању и све се своди на неузнемиравање у њиховом уживању. Код процесних и уопште права која подразумевају неко чињење, могуће су различите повреде. Због тога чешће долази до повреде права која нису сама себи циљ, већ служе обезбеђивању неких других права. Свакако да у томе треба тражити један од разлога што, на срећу, у досадашњој пракси још нико није тражио заштиту права из члана 2. Конвенције, који се односи на основно право човека, право на живот (9). Да ли то значи да су материјална права боље заштићена од процесних? у вези с тим би било занимљиво испитивање стања људских права и слобода у државама против којих је било највише тужби. Ако би се судило по досадашњој пракси, на челу би била Велика Британија. Да ли је заштита основних људских права и слобода најлошија у Великој Британији, или су њени грађани из других разлога најосетљивији на повреде и највише спремни да се за заштиту обраћају телима изван државе у којој живе?

Књига отвара и могућност праћења развоја праксе у времену. Иако случајеви нису распоређени у временске одељке, видљиво је да је у првим годинама Суд био релативно незапослен (или врло спор) па је за првих 17 година (1959-1976) решио само 17 случајева. Касније се број случајева нагло повећавао а у вези с тим и ажурност Суда, па је за следећих 10 година решено 100 случајева. Писац верује да ће број решених случајева до краја овог века достићи 200. Ако се то оствари, Европски суд за људска права обориће све рекорде међународних судова. Томе је вероватно допринело повећање броја држава које су прихватиле надлежност Суда као и бржи рад Комисије. У сваком случају, то је нов изазов за истраживаче.

Сва та и друга питања подстичу на пажљиво читање књиге и на помиње проучавање праксе. Довољан разлог да књига која је пред нама буде користан приручник у свакодневном раду.

Момир Б. Милојевић

(9) Питање се дискретно поставило само у вези с побачајем али се Комисија дуго устезала да се изјасни. Више: G. Cohen-Jonathan, *op. cit.*, pp. 280-281.