

Копенхагенска декларација

Састанак Конференције на високом нивоу у Копенхагену 12. и 13. априла 2018. године, на иницијативу данског председавања Комитетом министара Савета Европе (у даљем тексту: Конференција), објављује следеће:

1. Државе потписнице Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) поново потврђују своју дубоку и сталну посвећеност Конвенцији и испуњавању своје обавезе према Конвенцији да свим људима под њиховом надлежношћу обезбеде права и слободу дефинисане у Конвенцији. Државе такође поново потврђују своју приврженост праву на појединачну представку Европском суду за људска права (у даљем тексту: Суд) као камену темељцу система за заштиту права и слобода који је утврђен Конвенцијом.
2. Систем Конвенције је дао изванредан допринос заштити и промовисању људских права и владавине права у Европи од када је успостављен и данас игра централну улогу у одржавању демократске сигурности и побољшању добре управе на целом континенту.
3. Реформски процес који је инициран у Интерлакену 2010. године и настављен путем даљих конференција на високом нивоу у Измиру, Брајтону и Бриселу, пружио је важну прилику да се одреди будући правац система Конвенције и осигура његова одрживост. Државе потписнице нагласиле су потребу да се обезбеди делотворан, усредсређен и уравнотежен систем Конвенције, у коме се ефикасно спроводи Конвенција на националном нивоу и у коме Суд може да усредсреди своје напоре на идентификацију озбиљних или распрострањених кршења, системских и структурних проблема и важних питања у вези тумачења и примене Конвенције.
4. Процес реформи је био позитивна вежба која је довела до значајног развоја у систему Конвенције. Постигнути су важни резултати, нарочито кроз суочавање са потребом за ефикаснијом националном применом, побољшањем ефикасности Суда и јачањем супсидијарности. Без обзира на то, систем Конвенције се и даље суочава са изазовима. Државе потписнице су и даље посвећене преиспитивању ефективности система Конвенције и предузимању свих неопходних корака како би осигурале његово ефикасно функционисање, укључујући обезбеђивање адекватних средстава.
5. Договорено је да би до краја 2019. године Комитет министара требало да одлучи да ли су мере које су до сада предузете довољне да би се обезбедило одрживо функционисање контролног механизма Конвенције или је потребно предузети озбиљније промене. Приближавајући се овом року, неопходно је извршити анализу процеса реформи са циљем решавања тренутних и будућих изазова.

Заједничка одговорност - обезбеђивање одговарајућег баланса и повећане заштите

6. Током процеса реформе, појам подељене одговорности употребљен је да опише везе између улоге Суда и Држава чланица. Ово је од виталног значаја за правилно функционисање система Конвенције и за ефективнију заштиту људских права у Европи, као крајњи циљ.
7. У Брајтонској декларацији одлучено је да се дода уводна изјава у преамбулу Конвенције да Државе потписнице, у складу са начелом супсидијарности, сnose главну одговорност за обезбеђивање права и слобода дефинисаних Конвенцијом и Протоколима уз њу, и да у ту сврху уживају поље слободне процене које је подвргнуто контролној надлежности Суда. У Бриселској декларацији, значају делотворне националне примене и извршења пресуда дат је додатни нагласак.

8. Усредсређивањем на важност стандарда Конвенције који се делотворно штите на националном нивоу одражава развој система Конвенције. Конвенција је данас инкорпорирана и у великој мери уграђена у домаћи правни поредак Држава потписница, а Суд је обезбедио основу у виду судске праксе којом се тумачи већина права из Конвенције. То омогућава Државама потписницама да одиграју своју улогу према Конвенцији да у потпуности обезбеде заштиту људских права.

Конференција стога:

9. Подсећа на концепт заједничке одговорности, која има за циљ постизање равнотеже између националног и европског нивоа система Конвенције и побољшање заштите права, уз бољу превенцију и делотворне правне лекове доступне на националном нивоу.
10. Понавља да јачање начела супсидијарности није намењено да ограничи или ослаби заштиту људских права, већ да нагласи одговорност националних органа да гарантују права и слободу наведене у Конвенцији. Напомиње, у вези с тим, да је најделотворније средство за суочавање са кршењима људских права на националном нивоу и да ће подстицање носилаца права и доносилаца одлука на националном нивоу да преузму водећу улогу у поштовању стандарда Конвенције унапредити уживање и заштиту људских права.
11. Снажно подстиче, без даљњег одлагања, ратификацију Протокола бр. 15 уз Конвенцију од стране оних држава које то нису учиниле.

Делотворна национална примена - одговорност држава

12. Неделотворна национална примена Конвенције, посебно у погледу озбиљних системских и структуралних проблема у вези са људским правима, остаје главни изазов са којим се суочава систем Конвенције. Општа ситуација у погледу људских права у Европи зависи од поступака држава и њиховог поштовања захтева из Конвенције.
13. Централни елемент начела супсидијарности, по којем су национални органи први гаранти Конвенције, је право на делотворан правни лек према члану 13. Конвенције.
14. Делотворна национална примена налаже ангажовање и интеракцију између широког распона заинтересованих страна како би се осигурало да законодавство и друге мере и њихова примена у пракси у потпуности буду усклађени с Конвенцијом. Ово укључује, нарочито, чланове владе, јавне службенике, посланике, судије и тужиоце, као и националне институције за људска права, цивилно друштво, универзитете, институције за обуку и представнике правних професија.

Конференција стога:

15. Потврђује снажну посвећеност Држава потписница да испуне своју одговорност у погледу примене и спровођења Конвенције на националном нивоу.
16. Позива Државе потписнице да наставе са јачањем примене Конвенције на националном нивоу у складу са претходним декларацијама, посебно Бриселском декларацијом о „спровођењу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, нашој заједничкој одговорности“ и извештајем Управног одбора за људска права Комитета министара о дугорочној будућности система Конвенције; нарочито:
 - а) стварањем и побољшањем делотворних домаћих правних лекова, било специфичне или опште природе, због наводних повреда права и слобода према Конвенцији, посебно у ситуацијама озбиљних системских или структурних проблема;

- б) обезбеђивањем, уз одговарајуће учешће националних парламената, потпуне усклађености политика и законодавства с Конвенцијом, укључујући систематску проверу усаглашености нацрта закона и административне праксе у светлу судске праксе Суда у раној фази процеса;
- в) давањем високог приоритета професионалној обуци, посебно судијама, тужиоцима и другим јавним функционерима, као и активностима подизања свести о Конвенцији и судској пракси Суда, како би се развило знање и експертиза националних органа и судова у погледу примену Конвенције на националном нивоу; и;
- г) промовисањем превођења судске праксе и правних материјала Суда на релевантне језике, што доприноси ширем разумевању начела и стандарда Конвенције.

- 17. Констатује позитивне ефекте поступка пилот пресуде као алата за побољшање примене Конвенције на националном нивоу којим се решавају системски или структурални проблеми у вези са људским правима.
- 18. Понавља значајну улогу националних структура за људска права и заинтересованих страна у спровођењу Конвенције и позива Државе потписнице, ако то још нису урадиле, да размотре успостављање независне националне институције за људска права у складу са Париским начелима.

Извршење пресуда - кључна обавеза

- 19. Државе потписнице су прихватиле да се повинују правоснажним пресудама Суда у сваком случају у којем су страке у поступку. Кроз надзор, Комитет министара осигурава да пресуде Суда производе одговарајуће дејство, укључујући и спровођењем општих мера за решавање ширих системских питања.
- 20. Од пресудног је значаја да Државе потписнице имају јаку политичку посвећеност да изврше пресуде. Недостатак правовременог извршења пресуда може негативно утицати на подносиоца представке, створити додатно оптерећење за Суд и Комитет министара и поткопати надлежност и веродостојност система Конвенције. Такви пропусти морају бити решавани на отворен и одлучан начин.

Конференција стога:

- 21. Понавља снажну посвећеност Држава потписница пуном, делотворном и брзом извршењу пресуда.
- 22. Поново потврђује Бриселску декларацију као значајан инструмент који се бави питањем извршења пресуда и подржава препоруке садржане у њој.
- 23. Позива Државе потписнице да предузму даље мере када је то потребно како би се ојачала способност за делотворно и брзо извршење пресуда на националном нивоу, укључујући и употребом међудржавне сарадње.
- 24. Снажно охрабрује Комитет министара да настави да користи све алате које има на располагању приликом обављања важног задатка надгледања извршења пресуда, укључујући поступке из члана 46. ст. 3. и 4. Конвенције, имајући у виду да је предвиђена њихова умерена употреба, у изузетним околностима.
- 25. Подстиче Комитет министара да размотри потребу даљег јачања капацитета за пружање брзе и флексибилне техничке помоћи Државама потписницама које се суочавају са изазовом спровођења судских пресуда, посебно пилот пресуда.

Европски надзор - улога Суда

- 26. Суд обезбеђује заштиту у односу на кршења која нису отклоњена на националном нивоу и ауторитативно тумачи Конвенцију у складу са релевантним нормама и начелима међународног

јавног права, а нарочито, у светлу Бечке конвенције о праву уговора, уз одговарајуће разматрање данашњих услова.

27. Квалитет, а нарочито јасноћа и доследност пресуда Суда важни су за ауторитет и ефективност система Конвенције. Они пружају оквир националним органима да делотворно примењују и спроводе стандарде Конвенције на домаћем нивоу.
28. Начело супсидијарности, које наставља да се развија и еволуира у судској пракси Суда, служи као водич Суду приликом одлучивања.
 - а) Суд, који делује као заштита појединаца чија права и слободе нису осигуране на националном нивоу, може да се бави предметом тек након што су исцрпљени сви домаћи правни лекова. Не делује као четвртостепени суда.
 - б) Судска пракса Суда јасно указује на то да Државе потписнице уживају слободно поље процене када је у питању начин примене и спровођења Конвенције, у зависности од околности предмета и предметних права и слобода. То доказује да је систем Конвенције супсидијаран у погледу заштите људских права на националном нивоу и да су национални органи у начелу боље позиционирани од међународног суда да процене домаће потребе и услове.
 - в) Судска пракса Суда по питању поља слободне процене признаје да приликом примене одређених одредби Конвенције, као што су чланови 8. до 11., може постојати низ различитих, али легитимних решења која би могла бити компатибилна са Конвенцијом у зависности од контекста. Ово може бити релевантно када се процењује пропорционалност мера којима се ограничава остваривање права или слобода према Конвенцији. Када је процена уравнотежености на националном нивоу извршавана у складу са критеријумима утврђеним у судској пракси, Суд је обично наводио да неће заменити процену домаћих судова својом проценом, осим ако не постоје јаки разлози да се то учини.
 - г) Поље слободне процене је корелативно са надзором по систему Конвенције, а одлука о томе да ли је дошло до повреде Конвенције на крају доноси Суд.

Конференција стога:

29. Поздравља напоре које је Суд предузео ради побољшања јасноће и доследности својих пресуда.
30. Поздравља напоре Суда да осигура тумачење Конвенције на пажљив и уравнотежен начин.
31. Поздравља даљи развој начела супсидијарности и доктрине о пољу слободне процене Суда у својој судској пракси.
32. Поздравља континуирану и доследну примену критеријума који се односе на прихватљивост и надлежност од стране Суда, а што укључује и захтевање од подносилаца представки да буду пажљивији приликом истицања њихових притужби према Конвенцији на домаћем нивоу, као и чињеницу да Суд у потпуности користи могућност да представке прогласи неприхватљивим у случајевима где подносиоци нису претрпели значајну штету.

Интеракција између националног и европског нивоа - потреба за дијалогом

33. Да би систем подељене одговорности био делотворан, мора постојати добра интеракција између националног и европског нивоа. Ово подразумева, у складу са независношћу Суда и обавезујућом природом његових пресуда, конструктиван и непрекидан дијалог између Држава потписница и Суда о њиховим улогама у примени и развоју система Конвенције, укључујући и развој Суда када су у питању права и обавезе наведене у Конвенцији. Цивилно друштво би требало да буде укључено у овај дијалог. Оваква интеракција може да учврсти развој људских права у европским демократијама.

34. Важан начин на који Државе потписнице могу да учествују у дијалогу са Судом је интервенција трећих лица. Охрабривање Држава потписница, као и других заинтересованих страна, да учествују у релевантним поступцима пред Судом, наводећи своје ставове и мишљења, може да пружи средства за јачање ауторитета и делотворности система Конвенције.
35. Одлучивањем о озбиљним питањима која утичу на тумачење Конвенције и озбиљним питањима од општег значаја, Велико веће има централну улогу у обезбеђивању транспарентности и олакшавању дијалога о развоју судске праксе.

Конференција стога:

36. Подвлачи потребу за дијалогом, на правном и политичком нивоу, као средство за обезбеђивање јаче интеракције између националног и европског нивоа система.
37. Поздравља:
 - а) будуће ступање на снагу Протокола бр. 16 уз Конвенцију;
 - б) стварање Мреже врховних судова од стране Суда како би се осигурала размена информација о судској пракси Конвенције и подстакао њен даљи развој;
 - в) континуирани конструктивни дијалог између заступника држава и секретаријата Суда који обезбеђују одговарајуће консултације о новим поступцима и методама рада; и
 - г) коришћење тематских расправа у Комитету министара о важним питањима која се односе на извршење пресуда.
38. Позива суд да прилагоди своје поступке како би омогућио другим Државама потписницама да наведу своју подршку у вези са прослеђивањем предмета Великом већу када је релевантно. Изражавање такве подршке може бити корисно како би се скренула пажња Суда на постојање релевантног питања од општег значаја у смислу члана 43. став 2. Конвенције.
39. Подстиче Суд да подржи све чешће интервенције трећих страна, нарочито у предметима пред Великим већем, и то:
 - а) адекватним и благовременим обавештавањем о предстојећим предметима у којима би могла бити покренута начелна питања; и
 - б) обезбеђивањем услова да се питања у поступку постављају странкама у раној фази и да се формулишу на јасан и усредсређен начин.
40. Подстиче Државе потписнице да повећају координацију и сарадњу у вези са интервенцијама трећих страна, укључујући и изградњу неопходних капацитета и систематско комуницирање путем Мреже заступника држава на случајевима од потенцијалног интереса за друге Државе уговорнице.
41. Поздравља позив председавања Данске да организује и одржи неформални састанак Држава потписница и других заинтересованих страна, као наставак експертске конференције на високом нивоу у Кокедалу 2017. године, где би се разговарало о општем развоју судске праксе Суда, уважавајући његову независност и обавезујући карактер његових пресуда.

Изазов великог броја предмета - потреба за даљим деловањем

42. Унапређење способности система Конвенције да се бави све већим бројем представки био је главни циљ текућег процеса реформе од самог почетка.
43. Када је покренут Интерлакен процес, број представки пред Судом износио је више од 140.000. Од тада, Суд је успео да смањи овај број знатно упркос континуираном великом броју нових представки. Овај развој сведочи о високој способности Суда да реформише и рационализује своје методе рада.
44. Упркос значајним резултатима, број предмета са којима се суочава Суд и даље даје разлог за озбиљну забринутост. Основни изазов лежи у смањењу великог броја заосталих предмета пред

Већем. Имајући у виду тренутни годишњи учинак Суда у погледу таквих предмета, ово може трајати неколико година.

45. Морају се признати и изазови са којима се систем Конвенције суочава због конфликтних и кризних ситуација у Европи. С тим у вези, када су у питању међудржавни предмети, тренутна пракса Суда јесте да се, у начелу и у оној мери у којој је то практично могуће, о појединачним представкама које покрећу исто питање или проистичу из истих основних околности не усваја одлука пре него што се најважнија питања која произилазе из међудржавних поступака не утврде у међудржавном предмету.
46. Ступање на снагу Протокола бр. 16 вероватно ће додатно допринети обиму посла Суда у кратком и средњем року, али ће у дугорочној перспективи заправо допринети смањењу.

Конференција стога:

47. Поздравља напоре Суда да смањи број заосталих предмета, а што укључује и континуирано преиспитивање и развој радних метода.
48. Подсећа да право на појединачну представку остаје камен темељац система Конвенције. Све будуће реформе и мере требало би водити потребом да се додатно унапреде могућности система Конвенције да одмах и делотворно решава кршења Конвенције.
49. Изражава озбиљну забринутост због великог броја представки које су још у поступку пред Судом.
Напомиње да ће у наредним годинама бити потребно да се предузму даљи кораци у циљу даљег јачања способности Суда да управља бројем предмета. Ово ће захтевати заједнички напор свих укључених актера: Држава потписница у смањењу прилива предмета ефикасном применом Конвенције и извршавањем пресуда Суда; Суда у поступку обраде представки; као и Комитета министара у надгледању извршења пресуда.
50. Поздравља приступ који је Суд усвојио у циљу усредсређивања судских ресурса на предмете у којима се покрећу најважнија питања и који имају највећи утицај на идентификацију дисфункција у националном систему заштите људских права. Подстиче Суд, да у сарадњи и кроз дијалог са Државама потписницама, настави да истражује све могућности за управљање бројем предмета, поштујући јасну приоритетну политику, укључујући кроз поступке и технике усмерене ка обради и одлучивању о једноставнијим представкама кроз поједностављене процедуре, уз поштовање права свих страна у поступку.
51. Позива Комитет министара да помогне Државама потписницама у решавању системских и структурних проблема на националном нивоу и да размотри најефикасније средство за решавање изазова масивног прилива репетативних представки које проистичу из неизвршења пилот пресуда, што би могло значајно оптеретити Суд, не пружајући нужно помоћ у решавању основних питања.
52. Признаје важност задржавања адекватног буџета како за Суд, тако и за Одељење за извршење пресуда, како би могли да се успешно суочавају са садашњим и будућим изазовима.
53. Позива Државе уговорнице да подрже привремено ангажовање судија, тужилаца и других високо квалификованих правних стручњака у раду Суда, као и да размотре уплаћивање добровољних прилога на рачун Фонда за људска права и посебан рачун Суда.
54. Позива Комитет министара да, у консултацији са Судом и другим заинтересованим странама, комплетира своју анализу, како је предвиђено у Брајтонској декларацији, до краја 2019. године, о перспективама достизања уравнотеженог оптерећења када је у питању број предмета, између осталог:
 - а) спровођењем свеобухватне анализе заосталих предмета Суда, идентификовањем и испитивањем узрока прилива предмета из Држава потписница како би се пронашла најприкладнија решења на нивоу Суда и Држава уговорница;
 - б) испитивањем брзих и делотворних метода решавања предмета, посебно када су у питању репетативни случајеви, у којима су странке отворене за решавање путем пријатељског поравнања или једностране изјаве; и

- в) испитивањем ефикасних начина решавања предмета који се односе на међудржавне спорове, као и појединачних представки које проистичу из међудржавног сукоба, без ограничавања надлежности Суда, узимајући у обзир специфичности ових категорија предмети, између осталог, у погледу утврђивања чињеница.

Селекција и избор судија - значај сарадње

55. Главни изазов за обезбеђивање дугорочне ефективности система Конвенције је осигурати да судије Суда уживају највиши ауторитет у националном и међународном праву.
56. Као део текућег процеса реформи, Комитет министара се овим изазовом бавио, између осталог, стварањем Саветодавног панела експерата за избор кандидата за судије Суда („Панел“) и усвајањем смерница о избору кандидата. Парламентарна скупштина је такође предузела важне кораке како би се изјаснила о изазову, пре свега успостављањем Одбора за избор судија при Европском суду за људска права.
57. Као што је закључио Управни одбор за људска права у свом извештају из 2017. године, говорећи о целокупном процесу селекције и избора судија, иако је постигнут напредак, у неким областима још увек постоји простор за побољшање.

Конференција стога:

58. Поздравља напредак који је већ учињен како би се осигурало да судије Суда уживају највиши ауторитет у националном и међународном праву.
59. Позива Државе потписнице да осигурају да кандидати укључени у спискове три кандидата за избор судија Суда поседују највиши квалитет који испуњава критеријуме из члана 21. Конвенције. Конкретно, поступци националне селекције би требало да буду у складу са препорукама које је утврдио Комитет министара у горе наведеним смерницама о избору кандидата.
60. Позива Комитет министара и Парламентарну скупштину да раде заједно, у духу пуне и отворене сарадње у интересу ефективности и кредибилитета система Конвенције, како би се преиспитао цео процес на основу којег се судије бирају и именују у Суду у циљу обезбеђивања фер, транспарентног и ефикасног процеса и избора најквалификованијих и најкомпетентнијих кандидата. Извештај Управног одбора за људска права из 2017. године требало би да служи као извор за обезбеђење наведеног.
61. Подвлачи да је значајно да се Државе уговорнице консултују са Панелом у договореном року од три месеца пре него што предају Парламентарној скупштини спискове три кандидата за избор на место судије у Суду, да одмах одговарају на захтеве за обавештење од стране Панела и да у потпуности размотре и одговоре на мишљења Панела; те нарочито:
- а) позива Државе уговорнице да не прослеђују спискове кандидата Парламентарној скупштини уколико Панел још није изнео став и да узму у обзир негативно мишљење Панела уколико је изнето у вези са једним или више кандидата; и
- б) охрабрује Парламентарну скупштину да одбије разматрање спискова кандидата ако Панел није имао пуну могућност да изрази своје мишљење и да мишљења које је Панел изнео размотри на што потпунији начин.
62. Охрабрује Парламентарну скупштину да узме у обзир предлоге из извештаја Управног одбора за људска права из 2017. године приликом измене Пословника Скупштине.

Приступање Европске уније

63. Државе потписнице потврђују важност приступања Европске уније Конвенцији као начина за побољшање кохерентности заштите људских права у Европи и позивају институције Европске уније да предузму неопходне кораке како би омогућио што бржи завршетак процеса који је предвиђен чланом 6. став 2. Уговора о Европској унији. С тим у вези, оне поздрављају редовне контакте између Европског суда за људска права и Суда правде Европске уније и, по потреби, све већу усклађеност тумачења од стране два суда у погледу људских права у Европи.

Даље мере

64. Ова декларација се бави садашњим изазовима са којима се суочава систем Конвенције. Као што је показала текућа реформа, потребно је да Државе потписнице, Суд, Комитет министара, Парламентарна скупштина и Генерални секретар уложе континуиране и усредсређене напоре како би се осигурала будућа ефективност европског система људских права, и то на основу постигнутих резултата, успут се суочавајући са новим изазовима.
65. Може се очекивати да Протоколи бр. 15 и 16. имају важне и значајне ефекте на систем Конвенције и да ће указати на јасан правац када је у питању наведени систем. Међутим, њихови ефекти ће се видети само на дужи рок.

Конференција стога:

66. Позива Комитет министара да се ангажује по питању рока 2019. године и да припреми временски рок за припрему и спровођење било којих даљих потребних измена, укључујући и испитивање утицај протокола бр. 15 и 16, не доводећи у питање приоритете предстојећег председавања Комитетом министара.

Опште и коначне одредбе

67. Конференција:
 - а) позива председавање Данске да пренесе ову Декларацију Комитету министара;
 - б) позива Државе потписнице, Суд, Комитет министара, Парламентарну скупштину и Генералног секретара Савета Европе да у потпуности спроведу ову Декларацију и надгледају, по потреби, мере које су предузели; и
 - в) позива будуће председавајуће Комитета министара да осигурају будући подстицај реформског процеса и примену Конвенције.