

BELILOS protiv ŠVAJCARSKE

Presuda od 29. aprila 1998. godine

NEZVANIČNI SAŽETAK I HISTORIJAT PREDMETA

A. Osnovne činjenice

Gđa Marlene Belilos živi u Lozani. Dana 29. maja 1981. godine Policijsko vijeće Lozane kaznilo ju je sa 200 CHF zbog učestvovanja u neodobrenim demonstracijama u gradu. Dana 4. septembra, Vijeće joj je umanjilo kaznu na 120 CHF. Podnosilac predstave se žalila krivično-kasacionom odjeljenju Kantonalnog suda u Vaudu, koji je odbio njenu žalbu 25. novembra 1981. godine. Savezni sud je odbio njenu javno-pravnu žalbu protiv te presude 2. novembra 1982. godine.

Predmet naročito pokreće problem obima *interpretativne deklaracije* koju je izjavila švajcarska Vlada u odnosu na član 6. stav 1. Konvencije prilikom njene ratifikacije.

B. Postupak pred Komisijom za ljudska prava

Predstavka je uložena 24. marta 1983. godine i proglašena je prihvatljivom 8. jula 1985. godine.

U svom izvještaju od 7. maja 1986. godine Komisija je utvrdila činjenice predmeta i iznijela jednoglasno mišljenje da je povrijeđen član 6. stav 1. Konvencije.

Komisija je predmet uputila Sudu dana 18. jula 1986. godine, a Vlada švajcarske Konfederacije dana 22. septembra 1986. godine.

IZVOD IZ PRESUDE

PRAVO

PRELIMINARNI PRIGOVOR VLADE

38. U preliminarnom prigovoru Vlada je tvrdila da predstavka gospođe Belilos nije u skladu sa međunarodnim obavezama koje je Švajcarska preuzela prema članu 6. stav 1. Konvencije. Ona se pozivala na *interpretativnu deklaraciju* datu prilikom deponiranja instrumenta o ratifikaciji, koja glasi kako slijedi:

"Švajcarsko Savezno vijeće smatra da garancija pravilnog suđenja iz člana 6. stav 1. Konvencije, pri utvrđivanju građanskih prava i obaveza ili osnovanosti krivične optužbe protiv neke osobe ima za cilj samo obezbjeđenje krajnje kontrole od strane pravosuđa u pogledu radnji ili odluka javnih vlasti koje se odnose na ta prava ili obaveze ili na osnovanost takve optužbe."

Komisija se, prema mišljenju Vlade, trebala uzdržati od razmatranja predstavke koja se tiče prava koje nije priznato u Konfederaciji.

39. Sud će ispitati prirodu deklaracije i, zatim, ukoliko je to potrebno, njenu važnost u svrhu člana 64. Konvencije, koji glasi kako slijedi:

"1. Svaka država može, prilikom potpisivanja ove konvencije ili deponiranja instrumenta o ratifikaciji, izjaviti određenu rezervu u vezi se svakom pojedinom odredbom Konvencije, u mjeri u kojoj bilo koji zakon koji je na snazi na njenoj teritoriji nije u saglasnosti s tom odredbom. Ovaj član ne dozvoljava rezerve općeg karaktera.

2. Svaka rezerva izražena na temelju ovog člana sadrži kratak prikaz zakona u pitanju."

A. Priroda deklaracije

40. Podnosilac predstavke je tvrdila da se deklaracija ne može izjednačiti sa rezervom. Prilikom ratifikacije Konvencije Švajcarska je izjavila dvije "rezerve" i dvije "interpretativne deklaracije"; čineći to, Švajcarska je usvojila terminologiju koja je birana sasvim namjerno. Rezerva je rezultirala time da je Konvencija postala neprimjenjiva u pogledu određenog pitanja, dok je deklaracija, sa druge strane, samo provizorne prirode, do donošenja odluke od strane strazburških organa. Gđa Belilos je nadalje tvrdila da, kada je 1982. godine Savezno odjeljenje inostranih poslova objavilo povlačenje rezerve u pogledu člana 5, navelo je da je ostala samo jedna rezerva, i to u pogledu pravila da se

rasprave moraju održavati javno i da se presude javno izriču. Praveći ovu razliku uz potpuno poznavanje svih okolnosti, Švajcarska to sada ne može promijeniti.

41. Komisija je također došla do zaključka da je deklaracija bila puka interpretativna deklaracija koja nije imala efekat rezerve (v. izvještaj, stav 102); zasnovala je svoju odluku kako na tekstu deklaracije tako i na pripremnom radu. Ovo posljednje je pokazalo da je namjera Švajcarske bila da se suoči sa situacijom koja je nastala kao rezultat presude Suda u predmetu Ringeisen od 16. jula 1971. godine (serija A. br. 13), odnosno u pogledu upravnih postupaka koji se tiču građanskih prava; ona, sa druge strane, nije dala nikakve indikacije u pogledu načina primjene deklaracije na krivične postupke. Uopćeno govoreći, Komisija je smatrala da, ukoliko je država istovremeno izjavila rezerve i *interpretativne deklaracije*, druge bi samo izuzetno mogle biti izjednačene sa prvim.

42. Sa druge strane, prema navodima Vlade, deklaracija je bila "kvalifikovana" interpretativna deklaracija. Kao konsekvencija, ona je imala prirodu rezerve u okviru značenja člana 2. stav 1 (d) Bečke konvencije o pravu ugovora od 23. maja 1969. god., koji predviđa:

"'Rezerva' znači unilateralnu izjavu, bez obzira kakva je fraza ili naziv upotrijebljen, koju je dala država prilikom potpisivanja, ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja sporazumu, kojom se isključuje ili modificira pravni efekat određene odredbe ugovora pri njenoj primjeni u toj državi."

43. Vlada se prvenstveno oslonila na cilj deklaracije. Ona je navela da je njen cilj bila zaštita postupaka koji, iako ulaze u okvir "građanske" ili "krivične" sfere člana 6. stav 1, prvobitno se pokreću pred upravnim vlastima, na takav način da sud ili sudovi koji rješavaju po žalbi ne preispituju činjenice - ili to ne čine u potpunosti. Deklaracija, stoga, odražava želju za poštivanjem posebnih svojstava kantona, priznatih u Saveznom ustavu, u pogledu procedure i funkcionisanja pravosuđa. U isto vrijeme je deklaracija je bila "reakcija" na ranije citiranu presudu u predmetu Ringeisen.

Ova je tvrdnja tijesno povezana sa onom koja se zasniva na pripremnom radu, a koju će Sud dolje razmotriti (v. stav 48).

44. **Slijedeći faktor** je, prema Vladinim navodima, terminologija koja je korištena u deklaraciji, a koja je imala jasno ograničavajući karakter.

Sud priznaje da će originalni tekst deklaracije na francuskom jeziku, iako ne u potpunosti jasan, moći biti shvaćen da predstavlja rezervu.

45. U namjeri da pokaže da je deklaracija predstavljala rezervu, Vlada se dalje poziva na činjenicu da su švajcarske rezerve i interpretativne deklaracije prošle kroz potpuno isti postupak u pogledu utvrđivanja osnova za njihovo usvajanje, njihove formulacije i njihovog uključivanja u saveznu uredbu koja je odobrila Konvenciju, a koju je Savezna skupština usvojila 3. oktobra 1974. god. (v. stav 33 gore). Ista je procedura primijenjena prilikom deponiranja instrumenata o ratifikaciji (v. stav 28. gore).

Sud ne smatra da je ovaj argument ubjedljiv. Činjenica da se interpretativna deklaracije poklapa sa rezervom, u momentu kada se Konvencija potpisuje ili kada se instrument ratifikacije deponuje (član 64), predstavlja normalnu praksu. Stoga ne iznenađuje što su dva teksta, čak i ukoliko se razlikuju u pravnom karakteru, trebala biti inkorporirana u jedinstven skupštinski instrument, te kasnije u jedinstveni instrument o ratifikaciji.

46. Vlada se također pozivala na švajcarsku praksu u pogledu rezervi i interpretativnih deklaracija prema kojoj kriteriji za razlikovanje ova dva koncepta nisu apsolutni. U slučaju sumnje u pogledu stvarnog značenja odredbe u Konvenciji (na primjer tamo gdje nema ustanovljene sudske prakse o tom pitanju), Savezno vijeće bi preporučilo izjavljivanje interpretativne deklaracije u namjeri da se, gdje je potrebno, izmijeni pravni efekt predmetne odredbe. U ovom predmetu, dvije švajcarske deklaracije su imale istu pravnu snagu kao i rezerve, one su predstavljale kvalifikovane deklaracije, a ne puke deklaracije.

Terminološka razlika je, Vlada nastavlja, karakteristična za praksu koja se slijedi i u sistemu Konvencije. Vlada je navela da nije bilo ništa iznenađujuće u toj situaciji: međunarodni sporazumi nisu - barem ne do nedavno - sadržavali bilo kakvu posebnu odredbu o davanju deklaracije; čak i danas, genetički koncept "rezerve" u međunarodnom pravu još uvijek obuhvata svaku unilateralnu deklaraciju sačinjenu radi isključenja ili modifikacije pravnog efekta određene odredbe sporazuma u državi koja izjavljuje rezervu.

Sud ne vidi kako nedostatak ujednačenosti ovakve vrste - iako ilustruje relativnost razlike - može sam po sebi opravdati opisivanje deklaracije o kojoj je riječ kao rezerve.

47. Vlada je izvela dodatni argument iz činjenice da nije bilo reakcije od strane Generalnog sekretara Savjeta Evrope, niti država ugovornica Konvencije.

Generalni sekretar nije dao nikakav komentar, prilikom obavještanja država članica Savjeta Evrope, o rezervama i interpretativnim deklaracijama sadržanim u švajcarskom instrumentu o ratifikaciji. Štaviše, prema tvrdnjama Vlade, on je mogao kao depozitar, koji ima značajna ovlaštenja, da zatraži pojačanja i da da mišljenje o ispravi koju je primio, a što je i učinio u slučaju deklaracije izjavljene prema članu 25. od strane turske vlade, 28. januara 1987. godine. Što se tiče rezervi i interpretativnih deklaracija koje je dala Švajcarska, u toku procesa njihove formulacije, ona je kroz Direkciju za pravne poslove Savjeta Evrope obavila njihovo detaljno ispitivanje kako bi se izbjegao prigovor generalnog sekretara.

Što se država ugovornica tiče, one nisu smatrale neophodnim da traže od Švajcarske objašnjenja u pogledu predmetne deklaracije i stoga su je smatrali prihvatljivom kao rezervu predviđenu članom 64, ili shodno općem međunarodnom pravu. Švajcarska Vlada je zaključila da bi mogla u dobroj vjeri prihvatiti deklaraciju kao da je prećutno prihvaćena u svrhu člana 64.

Sud se ne slaže sa ovom analizom. Šutnja depozitara i država ugovornica ne lišava institucije Konvencije ovlasti da daju svoju vlastitu ocjenu.

48. Konačno, Vlada je dala veliki značaj pripremnom radu na deklaraciji. Smatrala je da je ovaj rad od odlučujućeg značaja, kao što su to učinili Komisija i Komitet ministara u vezi sa predstavkom Temeltasch protiv Švajcarske (br. 9116/80, izvještaj od 5. maja od 1982. god. i Rezolucija DH (83) 6, Odluke i izvještaji br. 31, str. 138 - 153). Vlada je naročito ukazala na dva dokumenta koja je Savezno vijeće uputilo Saveznoj skupštini i koja su se odnosila na Konvenciju: dopunski izvještaj od 23. februara 1972. godine i prepisku od 4. marta 1974. godine (v. stavove 31-32 gore).

Kao i Komisija i Vlada, i Sud priznaje da je neophodno utvrditi izvornu namjeru onih koji su napisali deklaraciju. Po mišljenju Suda, dokumenti pokazuju da je Švajcarska izvorno namjeravala izjaviti formalnu rezervu, ali se poslije opredijelila za termin "deklaracija". Premda iz dokumenata nisu u potpunosti jasni razlozi za terminološku promjenu, oni pokazuju da je Savezno vijeće uvijek radilo na tome da se izbjegnu posljedice što bi imalo široko tumačenje prava na pristup sudovima na sistem javne uprave i pravosuđa u kantonima – stav koji je Sud zauzeo u presudi u predmetu Rigeisen - i da zato izjavi deklaraciju kojom se daje saglasnost Švajcarske na obaveze iz Konvencije.

49. Složeno je pitanje da li deklaraciju koja je opisana kao "interpretativna" treba posmatrati kao "rezervu", naročito - u ovom predmetu - s obzirom da je švajcarska Vlada izjavila i jedno i drugo u istoj ispravi o ratifikaciji. Općenito, Sud priznaje veliki značaj, pravilno istaknut od strane Vlade, pravnih pravila primjenljivih na rezerve i interpretativne deklaracije izjavljene od strane država ugovornica Konvencije. U Konvenciji se jedino spominju rezerve, ali je nekoliko država također (ili samo) izjavilo interpretativne deklaracije, ne praveći uvijek jasnu razliku između njih.

U namjeri da ustanovi pravni karakter takve deklaracije, mora se otići dalje od naslova i tražiti određivanje njenog stvarnog značaja. U ovom predmetu, čini se da je Švajcarska željela isključiti pojedine kategorije postupaka iz okvira člana 6. stav 1, i osigurati protiv interpretacija tog člana, koje je smatrala previše širokim. Međutim, Sud se mora pobrinuti da obaveze koje proizlaze iz Konvencije nisu predmet ograničenja koja ne bi zadovoljila zahtjeve člana 64. u pogledu rezervi. Shodno tome, Sud će ispitati valjanost predmetne interpretativne deklaracije, kao i u slučaju rezervi, u kontekstu ove odredbe.

C. Valjanost deklaracije

Sudska nadležnost

50. Kompetencija Suda da ispita valjanost rezerve prema članu 64. Konvencije ili gdje je to potrebno, interpretativne deklaracije, nije sporna u ovom predmetu. Ova kompetencija je jasno vidljiva iz članova 45. i 49. Konvencije, koje je Vlada citirala, i

člana 19. i sudske prakse (v., najnoviji izvor, presudu u predmetu Ettl i drugi od 23. aprila 1987. god., serija A br. 117, str. 19, stav 42).

2. Usaglašenost sa članom 64. Konvencije

51. Sud mora, shodno tome, utvrditi da li predmetna deklaracija od strane Švajcarske zadovoljava zahtjeve predviđene članom 64. Konvencije.

član 64. stav 1.

52. Podnosilac predstavke je u postupku pred Komisijom tvrdila da interpretativna deklaracija nije rezerva generalnog karaktera, ali je pred Sudom tvrdila suprotno. Ona je sada navela da su se deklaracijom nastojali isključiti svi građanski i krivični predmeti iz pravosuđa i prebaciti ih u izvršnu vlast, suprotno osnovnom principu svake demokratske države, a to je podjela vlasti. Pošto je "konačna kontrola od strane pravosuđa" samo izgovor ukoliko ne obuhvata činjenice, takav je sistem, ona je tvrdila, doveo do isključenja garancije pravičnog suđenja, koje je osnovno pravilo Konvencije. Švajcarska deklaracija, shodno tome, nije zadovoljila osnove zahtjeve člana 64. koji izričito zabranjuje rezerve općeg karaktera, a implicitno one koje su u suprotnosti sa Konvencijom.

53. Vlada se oslonila na dva kriterija ustanovljena u Izvještaju Komisije od 5. maja 1982. godine u predmetu Temeltasch i tvrdila da deklaracija nije bila generalnog karaktera.

Vlada je, na prvom mjestu, tvrdila da se deklaracija odnosi na posebnu odredbu Konvencije, stav 1. člana 6, iako neizbježno ostavlja posljedice na stavove 2. i 3. koji sadrži garancije koje su "osnovni elementi, između ostalih, općeg pojma pravičnog suđenja" (v. presudu u predmetu Colozza od 12. februara 1985, serija A br. 89, str. 14, stav 26).

Na drugom mjestu, Vlada je tvrdila da je deklaracija napisana na način koji je jasno omogućio određivanje njenog obima i da je bila dovoljno precizna za druge države ugovornice i institucije Konvencije. Namjera Saveznog vijeća je bila da ograniči obim garancija pravičnog suđenja, naročito u predmetima u kojim su upravni organi utvrdili krivičnu optužbu. Vijeće je u dobroj vjeri izabralo izraz "konačna kontrola od strane pravosuđa" da bi označilo preispitivanje kasacionog tipa pokrenuto prijavom za proglašenje ništavosti (*pourvoi en nullité*) i ograničeno je na pravna pitanja, tj. ispitivanje valjanosti javne odluke sa aspekta usaglašenosti sa zakonom. Vijeće je, dakle, vjerodostojno parafraziralo - i proširilo na krivični aspekt člana 6- argument upućen od strane g. Fawcetta u ime manjine u Komisiji u predmetu Ringeisen. Štaviše, Vlada je nastavila, pogrešno je kritikovati deklaraciju - nekih petnaest godina nakon što je objavljena - zbog njene uopćenosti i neodređenosti, uglavnom na osnovu sudske prakse koju su kasnije razvile institucije Konvencije, posebno Sud u svojoj presudi u predmetu Albert Le Compte od 10. februara 1983. godine (serija A br. 58). Konačno, koncept

"krajnje kontrole od strane pravosuđa" nije nepoznat u oblasti međunarodnih ljudskih prava, što je vidljivo iz rezerve Francuske na član 2. Protokola 7. Konvencije.

Vlada je, na raspravi pred Sudom, spomenula i treću tačku: usaglašenost sa ciljem i svrhom Konvencije. Ona je smatrala da je takva usaglašenost sa Konvencijom u predmetnom slučaju van svake sumnje, pošto se deklaracija odnosi samo na određeni aspekt - a ne suštinu - prava na pravično suđenje.

54. Komisija je prihvatila da je neophodno uzeti u obzir dvije okolnosti: prvo, pripremni rad koji je prethodio ratifikaciji, iz kojeg je vidljivo da je Švajcarska htjela ograničiti koncept pravičnog suđenja na sudsku kontrolu koja nije nametala potpuno utvrđivanje merituma; drugo, nivo razvoja sudske prakse institucija Konvencije u 1974. godini - sud još nije bio naveo da član 6. stav 1. garantuje "pravo na sud" i odlučivanje tribunala o stvarima u sporu..... kako u pogledu pitanja činjenica tako i pitanja prava" (v. ranije citiranu presudu u predmetu *Albert Le Compte*, serija A br. 58, str. 16 stav 29).

Međutim, prema daljem mišljenju Komisije, riječi "konačna kontrola od strane pravosuđa" su dvosmislene i neprecizne. One su dovele do velikih nejasnoća u pogledu efekata deklaracije na primjenu stavova 2. i 3. člana 6, naročito u odnosu na odluke upravnih organa u krivičnim stvarima. Stanovište je Komisije da je deklaracija, izgleda, za posljedicu imala to da je svako "optužen za krivično djelo" skoro u cijelosti lišen zaštite predviđene Konvencijom, premda nema dokaza da je to bila namjera Švajcarske. Stoga, barem što se tiče krivičnih postupka, deklaracija je imala opšti, neograničeni obim.

55. Sud je došao do istog zaključka. Pod "rezervom opšteg karaktera" u članu 64. smatra se napose rezerva koja je izražena na previše neodređen ili širok način da bi bilo moguće odrediti njeno tačno značenje ili obim. Dok pripremni rad i Vladino objašnjenje jasno pokazuju šta je bila preokupacija odgovorne države u vrijeme ratifikacije, oni ne mogu umanjiti objektivnu realnost stvarnog značenja deklaracije. Riječi "konačna kontrola od strane pravosuđa u pogledu radnji ili odluka javnih vlasti koje se odnose na (građanska) prava ili obaveze ili osnovanost takve (krivične) optužbe" ne omogućavaju da se obim preuzete obaveze Švajcarske ocijeni precizno, naročito u pogledu pitanja koje su kategorije spora uključene i da li se "konačna kontrola od strane pravosuđa" odnosi na činjenice predmeta. Stoga se te riječi mogu tumačiti na razne načine, premda član 64. stav 1. zahtijeva preciznost i jasnost. Ukratko, one krše pravilo da rezerve ne smiju biti općeg karaktera.

(b) član 64. stav 2.

56. Prema navodima podnosioca predstavke, interpretativna deklaracija nije u skladu ni sa članom 64. stav 2, s obzirom da ne sadrži "kratak prikaz zakona u pitanju". Vlada bi se nesumnjivo suočila sa praktičnim teškoćama u sačinjavanju liste svih kantonalnih i saveznih zakona koji nisu u to vrijeme bili u saglasnosti sa članom 6. stav 1, ali to ne opravdava zanemarivanje izričitog uvjeta Konvencije.

57. Vlada je priznala da interpretativna deklaracija nije sadržala "kratak prikaz zakona u pitanju", ali je navela da propust da ispoštuje tu formalnost ne može imati nikakve posljedice. Vlada je skrenula pažnju na veoma fleksibilnu praksu u stvarima za koje ona tvrdi da su evoluirale uz prećutnu saglasnost depozitara i drugih država ugovornica, te je uputila na predmete Irske (rezerva u pogledu član 6. stav 3. (c)) i Malte (interpretativna deklaracija na član 6. stav 2). Iznad svega je tvrdila da član 64. stav 2. nije uzeo u obzir specifične probleme sa kojima se susreću savezne države i koji bi se mogli pokazati nepremostivim. Švajcarska je, u namjeri da ispuni ovu obavezu, trebala navesti većinu odredbi u dvadeset šest kantonalnih zakona o krivičnom postupku i dvadeset šest zakona o parničnom postupku i čak na stotine općinskih zakona i pravilnika. Ovaj iscrpni zadatak bi samo zakomplikovao situaciju umjesto da je pojasni. Ukratko, saglasnost sa članom 64. stav 2. je imala više nedostataka nego prednosti i mogla je dovesti do ozbiljnih nesporazuma o obimu međunarodno preuzetih obaveza Švajcarske. U svakom slučaju, upućivanje na Krivični zakon Švajcarske, u dodatnom Izvještaju Saveznog savjeta od 23. februara 1972. godine proslijeđenog Saveznoj skupštini, zadovoljilo je zahtjeve člana 64. stav 2. barem indirektno.

58. Prema mišljenju Komisije, nesporne praktične poteškoće koje je iznijela Vlada ne mogu opravdati njen propust da postupi shodno stavu 2. člana 64. Ovaj stav se, bez razlike, primjenjivao na sve države ugovornice, bez obzira da li se radilo o unitarnoj ili saveznoj državi i bez obzira da li su imale jedinstveno tijelo proceduralnog zakona. Upućujući na svoj izvještaj od 5. maja 1982. godine u predmetu Temeltasch, Komisija je istakla dvije tačke. Prvo, stav 2. člana 64. treba, prema njenom mišljenju, tumačiti u svjetlu stava 1, koji je primjenjiv jedino na "zakon koji tada bio na snazi" i zabranjuje rezerve općeg karaktera; detalji koji su traženi od strane država u pitanju pomogli su u sprječavanju prihvatanja takvih rezervi. Drugo, obaveza da rezerva sadrži kratak prikaz zakona koji država nije željela mijenjati omogućavala je drugim državama ugovornicama, institucijama Konvencije i bilo kojoj zainteresovanoj strani da se upozna sa takvim zakonodavstvom. Taj detalj nije bio beznačajan. Obim odredbi čiju je primjenu država željela spriječiti putem rezerve ili intepretativne deklaracije je od bitnog značaja, s obzirom na to da što je širi obim odredbi to je veći potreba da država dostavi kratak prikaz zakona u pitanju.

59. Sud se po ovoj tački u potpunosti slaže sa mišljenjem Komisije. Sud bi dodao da "kratak prikaz zakona u pitanju" predstavlja dokumentacijski materijal i doprinosi pravnoj sigurnosti. Svrha člana 64. stav 2. jeste da pruži garanciju - naročito stranama ugovornicama i institucijama Konvencije - da rezerve ne izlaze iz okvira odredbi koje je jasno isključila država u pitanju. Ovo nije čisto formalni zahtjev već suštinski uslov. Stoga se propust u ovom predmetu ne može opravdati čak ni bitnim praktičnim poteškoćama.

C. Zaključak

60. Ukratko, predmetna deklaracija ne ispunjava dva zahtjeva iz člana 64. Konvencije, zbog čega se mora smatrati nevaljanom. U isto vrijeme je, bez sumnje,

Švajcarska vezana, a sebe takvom i smatra, Konvencijom, bez obzira na valjanost deklaracije. Štaviše, Švajcarska Vlada je priznala nadležnost Suda da odluči o ovom pitanju, koje je ona iznijela pred Sud. Stoga se Vladin preliminarni prigovor mora odbiti.

NAVODNA POVREDA ČLANA 6. stav 1.

61. Podnosilac predstavke je tvrdila da je žrtva povrede člana 6. stav 1. Konvencije, koji glasi:

"Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti iz čitavog ili jednog dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao nanijeti štetu interesima pravde."

Prema njenom mišljenju, Policijsko vijeće Lozane nije bilo "nezavisni i nepristrasni sud", štaviše ni Krivično kasaciono odjeljenje Kantonalnog suda Vauda ni Savezni sud nisu obezbijedili dovoljno široku "krajnju kontrolu od strane pravosuđa", s obzirom da nisu bili u mogućnosti da naknadno ispituju činjenice koje su utvrđene od strane čisto upravnog organa, odnosno Policijskog vijeća.

62. Sud zapaža da strane u postupku pred tim Sudom nisu osporavale primjenjivost člana 6. stav 1. u predmetnom slučaju, nego efekat švajcarske interpretativne deklaracije. Na osnovu kriterija koji je utvrđen u sudskoj praksi, Sud nadalje smatra da je djelo za koje je podnosilac predstavke optužena bilo "krivično" (v., *mutatis mutandis*, presuda u predmetu Öztürk od 21. februara 1984. god., serija A br. 73, str. 18-21, stavovi 50-54).

Policijsko vijeće Lozane

63. Gđa Belilos se žalila da je Policijsko vijeće bilo podređeno policijskim vlastima: s obzirom da je ovo vijeće činio samo jedan policijski službenik, ono nije moglo a da ne bude na strani policijskih vlasti.

Komisija je u svom mišljenju navela jedino da su upravne vlasti koje su kaznile podnosioca predstavke konačno ustanovile činjenice predmeta.

Vlada to nije osporila, ali je tvrdila da je podnosilac predstavke bez obzira na to imala pravično suđenje. Kao prvo, općinski službenik je u praksi imao veliki stepen nezavisnosti u obavljanju svojih dužnosti, i gđe Belilos nije nikad tvrdila, čak ni indirektno, da je on bio pristrasan. Štaviše, postupak pred tim službenikom je

zadovoljavao osnovne zahtjeve člana 6. stav 1: okrivljeni je mogao tražiti ispitivanje činjenica, i gđa Belilos je uspješno iskoristila tu mogućnost, Vijeće je uvijek razmotrilo dokaze i jedino je imalo ograničene ovlasti kažnjavanja. Konačno, njegove odluke se ne unose u kaznenu evidenciju.

64. Prema sudskoj praksi, "tribunal" je u suštini okarakterisao svojom sudskom funkcijom, odnosno odlučivanjem o stvarima unutar svoje nadležnosti na temelju pravnih pravila i nakon postupka koji je vođen na propisani način (v., najnoviji izvor, presudu u predmetu H. protiv Belgije od 30. novembra 1987. god., serija A br. 127, str. 34, stav 50). On mora također zadovoljiti niz slijedećih zahtjeva - nezavisnost, naročito u odnosu na izvršnu vlast; nepristrasnost; trajanje mandata njegovih članova; proceduralne garancije – od kojih neke proizlaze iz samog teksta člana 6. stav 1 (v., *inter alia*, presudu u predmetu Le Compte, Van Leuven i De Meyere od 23. juna 1981. god., serija A br. 443 str. 24, stav 55).

65. Zakon iz 1969. godine opisuje Policijsko vijeće kao "općinsku vlast". Što se Saveznog suda tiče, on u svojoj presudi od 2. novembra 1982. godine pominje "upravne vlasti" (v. stav 15. gore), izraz koji je Vlada usvojila pred Komisijom za ljudska prava. Čak iako se ne čini da su takvi termini odlučujući, oni pružaju značajan nagovještaj o prirodi predmetnog organa vlasti.

66. Međutim, Policijskom vijeću je u zakonu Vauda data sudska funkcija i postupci pred Vijećem su takvi da omogućavaju okrivljenom da iznese svoju odbranu. Jedinog člana Vijeća imenuje općina, ali to nije dovoljno da se posumnja u nezavisnost i nepristrasnost te osobe, posebno imajući u vidu da u mnogim državama ugovornicama izvršna vlast imenuje sudije.

Izabrani član, pravnik iz policijske komande, je općinski državni službenik, ali samostalno obavlja funkciju, te ne prima naredbe prilikom vršenja svojih ovlasti, on polaže drugačiju zakletvu od one koju polaže policajac, premda zahtjevi nezavisnosti ne proizlaze iz njenog teksta; u principu, on ne može biti optužen u toku trajanja mandata koji traje četiri godine. Štaviše, njegova osobna nepristrasnost nije u predmetnom slučaju dovedena u pitanje.

67. Uprkos svemu, relevantni su i brojni drugi razlozi koji se odnose na obavljanje dužnosti i unutrašnju organizaciju; čak i pojavnosti mogu biti od značaja (v., *mutatis mutandis*, presuda u predmetu De Cubber od 26. oktobra 1984. g, serija A br. 86, str. 14, stav 26). U Lozani je član Policijskog vijeća viši državni službenik koji je dužan vratiti se drugim dužnostima u odjeljenju. Obični građanin će u njemu vidjeti člana policijskih snaga koji je podređen svojim pretpostavljenim i lojalan kolegama. Ovakva okolnost može umanjiti povjerenje koje moraju ulijevati sudovi u demokratskom društvu.

Ukratko, podnosilac predstavke je mogla opravdano sumnjati u nezavisnost i organizacionu nepristrasnost Policijskog vijeća, koje shodno tome nije zadovoljila zahtjeve člana 6. stava 1. u tom pogledu.

Vrste predstavki na raspolaganju

U svojoj presudi u predmetu Öztürk od 21. februara 1984. godine, Sud je odlučno:

"Imajući u vidu veliki broj prekršaja, naročito u oblasti saobraćaja, države ugovornice mogu imati dobar razlog za oslobađanje sudova od gonjenja i kažnjavanja. Prenosanje gonjenja i kažnjavanja za prekršaje na upravne vlasti nije u suprotnosti sa Konvencijom pod uslovom da osoba koja je predmet ovog postupka može bilo koju odluku koja je donesena protiv nje iznijeti pred tribunal koji pruža garancije člana 6." (serija A br. 73, str. 21-22, stav 58, v. također presudu u predmetu Lutz od 25. augusta 1987. god. serija A br. 123, str. 24, stav 57).

Ovo se također odnosi i na predmetni slučaj. Stoga se Sud mora uvjeriti da su žalbe na raspolaganju omogućavale da se otklone nedostaci zapaženi u prvostepenom postupku.

Krivično-kasaciono odjeljenje Kantonalnog suda Vauda

69. Gđa Belilos se obratila Krivično-kasacionom odjeljenju Kantonalnog suda Vauda tražeći oglašavanje ništavim prema članu 43. Zakona iz 1969. godine (v. stav 13. gore), ali je navela da nije bila u mogućnosti da iznese svoj slučaj pred sud koji ima neograničenu nadležnost, a naročito u pogledu ovlasti suda da preispita činjenice i sasluša svjedoke. Komisija je imala isto mišljenje.

Prema Vladinim navodima, međutim, sudske garancije na nivou kantona, gledano u cijelosti, išle su značajno izvan samog preispitivanja kasacionog tipa, mada nije bilo direktnog prenosa nadležnosti u pogledu razmatranja činjeničnih pitanja; one su u praksi bile vrijedne koliko i one date kod pune apelacione nadležnosti. Prvo, podnosilac predstavke nije iskoristila mogućnost žalbe zbog pogrešne primjene prava (recours en réformation) koju je mogla uložiti "na osnovu pogrešne primjene zakona ili zloupotrebe diskrecione vlasti prilikom primjene zakona" (član 44. Zakona iz 1969. god. - v. stav 24 gore). Vlada je iz prethodnog zaključila da ona nije imala nikakvog razloga za žalbu protiv Policijskog vijeća. Nadalje, Krivično kasaciono odjeljenje je bilo ovlašteno – i čak obavezno - ukoliko postoje "ozbiljne sumnje" u pogledu činjenica (kao što je učestvovanje podnosioca u nedopuštenim demonstracijama) - da vrati predmet Policijskom vijeću nalažući mu da provede dodatnu istragu (članovi 43. i 53. Zakona iz 1969. god. - v. stav 24 gore).

70. Žalba zbog pogrešne primjene prava kao pravni lijek nije relevantna, s obzirom da, kako je Vlada primijetila, ona nije bila na raspolaganju za žalbe kao što je ona podnosioca predstavke.

Što se tiče Krivično-kasacionog odjeljenja, mora se obratiti pažnja na njegovu presudu od 25. novembra 1981. godine (v. stav 13 gore). U ovoj presudi je sud citirao prepisku Saveznog vijeća od 4. marta 1974. godine upućenu Saveznoj skupštini, koja se odnosila na slučaj gdje "odluka donijeta od strane upravnog organa može biti

prosljeđena sudu samo zbog ocjene njene zakonitosti (pourvoi en nullité, a ne i zbog odlučivanja o meritumu)". Također je priznato da postupak pred tim sudom nije uključivao ni usmene navode niti provođenje dokaza, na primjer, saslušanje svjedoka. Kao što je, uostalom, Savezni sud u svojoj presudi od 2. novembra 1982. godine je naveo " Sud nema ... potpunu nadležnost da preispita činjenice" (v. stav 15 gore). Ovi razni faktori dovode do zaključka da nadležnost Krivično-kasacionog odjeljenja Kantonalnog suda Vauda u predmetnom slučaju nije bila dovoljna u smislu člana 6. stav 1. (v., *inter alia*, ranije citiranu presudu u predmetu Albert i Le Compte, serija A br. 58, str. 16, stav 29).

71. Prema mišljenju podnosioca predstavke, Savezni sud nije mogao otkloniti nedostatke nastale na općinskom i kantonalnom nivou, zato što prilikom rasprave o javno-pravnoj žalbi (jedino mogućoj u predmetnom slučaju) nije preispitivao činjenice ili pravo, s obzirom da mu je ovlast bila ograničena samo na ispitivanje da nije bilo proizvoljnosti.

Vlada je priznala da gđa Belilos nije imala mogućnost potpunog sudskog preispitivanja činjenica ni u ovoj fazi. Komisija je dijelila ovo mišljenje.

72. Sud je došlo do istog zaključka. S tim u vezi, Sud je uzeo u obzir presudu Saveznog suda u predmetu od 2. novembra 1982. godine (v. stav 15 gore). Sud je zapazio da, nakon rekapitulacije ovlasti koje je imalo Kasaciono odjeljenje Kantonalnog suda Vauda prema članu 43. (e) i 44. Zakona iz 1969. godine (v. stav 24. gore):

"Kantonalni sud... uživa mnogo šire ovlasti preispitivanja nego Savezni sud po javno-pravnoj žalbi, gdje je nadležnost ograničena samo na ispitivanje da odluka nije proizvoljna." Sud je već zapazio, međutim, da preispitivanje pred Kantonalnim sudom nije bilo adekvatno; stoga nije bilo moguće da se naknadno otklone nedostaci do kojih je došlo na nivou Policijskog vijeća.

Kao zaključak, član 6. stav 1 je povrijeđen.

PRIMJENA ČLANA 50.

75. Prema članu 50. Konvencije,

"Ako Sud utvrdi da je odluka ili mjera sudskog organa ili bilo kojeg drugog organa visoke strane ugovornice, u cjelini ili djelimično, u suprotnosti sa obavezama koje proističu iz ove Konvencije, i kada unutrašnje pravo navedene članice omogućava samo djelomično obeštećenje za posljedice takve odluke ili mjere, Sud će svojom odlukom pružiti oštećenoj strani pravično zadovoljenje, ukoliko je to potrebno."

U svom zahtjevu, prema ovoj odredbi, podnosilac predstavke je tražila poništenje i vraćanje plaćene prekršajne kazne, izmjenu Zakona o općinskim odlukama Vauda i naknadu troškova i izdataka.

Poništenje i vraćanje prekršajne kazne

75. Gđa Belilos je na prvom mjestu tražila da se naredi Švajcarskoj da preduzme "sve neophodne mjere da se poništi izrečena prekršajna kazna... od 4. septembra 1981. godine izrečena od strane Policijskog vijeća općine Lozane" te da joj se nadoknadi određeni iznos, tj. 120 CHF.

Predstavnik Komisije je smatrao da treba naložiti povrat novca. Vlada je navela da presude Suda nemaju efekat poništenja odluka domaćih sudova, te je dodala da ispravnost činjenica i opravdanost prekršajne kazne nisu bili predmet rasprave pred institucijama Konvencije.

76. Sud zapaža da prema Konvenciji on nije nadležan da naredi Švajcarskoj državi - čak pretpostavljajući da bi ista postupila po toj naredbi - da poništi osudu i kaznu podnosioca predstavke (v. *mutatis mutandis*, presudu u predmetu Le Compte, Van Leuven i De Meyere od 18. oktobra 1982. g, serija A br. 54, str. 7, stav 13).

Štaviše, Sud ne može nagađati o ishodu predmetnog postupka da do povrede Konvencije nije došlo.

B. Zakonodavne promjene

77. Podnosilac predstavke je također predložila Sudu da zatraži od Švajcarske da "preduzme sve neophodne mjere da osigura da policijska vijeća nemaju više nadležnost da utvrđuju konačne činjenice u postupcima koji rezultiraju izricanjem prekršajnih kazni, te da se Zakon o općinskim odlukama Vauda od 17. novembra 1969. godine u tom smislu izmijeni."

Ni zastupnik Vlade ni Predstavnik Komisije se o ovome nisu izjasnili.

78. Sud zapaža da Konvencija ne daje ovlaštenja da se naredi Švajcarskoj da izmijeni svoje zakonodavstvo; presude Suda ostavljaju državi izbor sredstava koja će koristiti u domaćim pravnom sistemu kako bi izvršila svoje obaveze predviđene članom 53. (v. *mutatis mutandis*, presudu u predmetu Marckx od 13. juna 1979. god., serija A br. 31, str. 25, stav 58, i presudu u predmetu F. protiv Švajcarske od 18. decembra 1987. god., serija A br. 128, str. 19, stav 43).

Troškovi i izdaci

79. Konačno, gđa Belilos je tražila naknadu troškova i izdataka koje je imala u postupku pred Švajcarskim sudovima, te naknadu troškova advokata i izdataka u postupcima pred institucijama Konvencije.

Naknada se može dodijeliti shodno članu 50. u pogledu troškova i izdataka (a) koji su bili stvarni i neophodni za oštećenu stranu radi traženja, kroz domaći pravni sistem, prevencije ili ispravke povrede, da ista bude ustanovljena od strane Komisije i kasnije od Suda i da zbog toga dobije naknadu, i (b) koji su razumni u smislu visine

iznosa (v. između ostalih izvora, presudu u predmetu Olsson od 24. marta 1988. god., serija A br. 130, str. 43 stav 104).

Troškovi u domaćim postupcima

80. Zahtjev podnosioca predstavke se odnosio na sudske troškove koje je imala pred domaćim sudovima i troškove advokata u ukupnom iznosu od 3.250 CHF.

S obzirom da Vlada nije imala prigovor u pogledu navedenog iznosa, niti je Predstavnik Komisije dao neki komentar, Švajcarskoj se nalaže da nadoknadi podnosiocu predstavke iznos od 3.250 CHF.

Troškovi u postupku pred europskim organima

81. Gđa Belilos je tražila iznos od 25.000 CHF radi naknade troškova advokata u postupku pred evropskim organima. Ona je tvrdila da su troškovi bili neophodni zbog značaja predmeta i istraživanja koja je preduzeo advokat.

Vlada je prigovorila da podnosilac predstavke nije dala nikakav konkretan dokaz da je zaista bila izložena ovom iznosu troškova; također je smatrala da je suma previsoka, imajući u vidu okolnosti u kojima je došlo do predmetnog postupka. Vlada se, međutim, složila da nadoknadi "ukupnu sumu" od 8.000 CHF, umanjenu za primljeni iznos za pravnu pomoć.

Sud zapaža, kao i Predstavnik Komisije, da podnosilac predstavke nije precizirala, uz dostavljanje dokumentacije, troškove koji nisu bili pokriveni pravnom pomoći. Iz tih razloga i imajući u vidu Vladino zapažanje, Sud dodjeljuje gđi Belilos nespornu sumu od 8.000 CHF umanjenu za sumu od 8.822 FF isplaćenu od strane Savjeta Evrope.

82. Podnosilac predstavke je podnijela zahtjev za naknadu njenih ličnih izdataka koji nisu pokriveni pravnom pomoću (putovanje unutar Švajcarske, telefon i fotokopije) u iznosu od 3.000 CHF.

Vlada je osporila tačnost ovog iznosa s obzirom da isti nije potkrijepljen dokazima. Navela je, međutim, da je radi postizanja nagodbe spremna isplatiti iznos od 300 CHF. Predstavnik Komisije nije o ovome dao svoje mišljenje.

Sud smatra da je pravično da Švajcarska plati podnosiocu predstavke iznos od 500 CHF za njene lične troškove.

IZ OVIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

Odbacuje Vladin preliminarri prigovor;

Odlučuje da je član 6. stav 1. povrijeđen;

Odlučuje da tužena Država treba platiti podnosiocu predstavke iznos od 11.750 (jedanaest hiljada sedam stotina pedeset) švajcarskih franaka, umanjen za iznos od 8.822 (osam hiljada osam stotina dvadeset dva) francuskih franaka pretvorenih u švajcarske franke po važećim kursu na dan objavljivanja ove presude;

Odbija preostali dio zahtjeva za pravično obeštećenje.

Presuda je sačinjena na engleskom i francuskom, i objavljena na javnoj raspravi održanoj u Zgradi ljudskih prava u Strasbourgu, 29. aprila 1988. godine.

Rolv RYSSDAL
Predsjednik

Marc-André EISSEN
Registrar

U skladu sa članom 51. stav 2. Konvencije i Pravila 52. stav 2. Pravila Suda, izdvojena saglasna mišljenja g. Pinheiroa Farinhae i g. De Meyera su priložena ovoj presudi:

R. R

M.-A. E.

SAGLASNO MIŠLJENJE SUDIJE PINHEIROA FARINHAE

1. Slažem se sa zaključkom.
2. Ne podržavam mišljenje da Švajcarska interpretativna deklaracija za član 6. Konvencije "može biti shvaćena da predstavlja rezervu".

Švajcarska je istog dana deponovala rezerve i deklaracije u jedinstvenom instrumentu o ratifikaciji. Smatram da Švajcarska nije imala namjeru ovim dvjema kategorijama dati istu težinu. Učinila je dvije odvojene stvari.

SAGLASNO MIŠLJENJE SUDIJE DE MEYERA

Želio bih ukratko objasniti svoju odluku što se tiče preliminarog prigovora, koji sam ja, kao i moje kolege, odbacio.

Cilj i svrha Evropske konvencije o ljudskim pravima nije da kreira, već da prizna prava koja moraju biti poštovana čak i u nedostatku bilo kojeg instrumenta u pozitivnom zakonu.

Teško je vidjeti kako mogu biti prihvaćene rezerve u odnosu na odredbe koje priznaju ova prava. Moglo bi se čak i pomisliti da su takve rezerve, i odredbe koje ih dozvoljavaju, nespojive sa *ius cogens* i da su stoga ništavne, osim ukoliko se ne odnose samo na sporazume o implementaciji, bez umanjenja stvarne suštine prava u pitanju.

Ovo je jedini način na koji treba tumačiti i primjenjivati član 64. Konvencije; u najboljem slučaju, taj član može dozvoliti državi da sebi da, kao čisto privremenu mjeru, u vrijeme “potpisivanja ili ratifikacije Konvencije, kratko vrijeme za usklađivanje bilo kojeg od zakona koji su na snazi na njenoj teritoriji”, a još nedovoljno poznaju i štite temeljna prava priznata u Konvenciji.

KLJUČNE RIJEČI:

Rezerva /

Nezavisno sudstvo /

Nepriistrasno sudstvo /

Pravično suđenje /

Utvrdjivanje osnovanosti krivične optužbe /

Pravična naknada/