

PRIGOVORI O NENADLEŽNOSTI I O NEDOPUSTIVOSTI PRED NEKIM MEĐUNARODNIM SUDBENIM TIJELIMA

Dr. sc. Vladimir-Đuro Degan, redoviti profesor
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 341.6
Ur.: 25. veljače 2003.
Pr.: 24. lipnja 2003.
Izvorni znanstveni članak

Dopustivost tužbe (ili kaznenoga slučaja) nije poznata u našem pravu pod tim imenom, niti u istom opsegu kao pred nekim međunarodnim sudbenim tijelima. U međunarodnoj se praksi ona ponekad isprepliće s nadležnošću suda u pitanju. Da bi se taj problem svestrano objasnio, ovdje se najprije raspravlja o nadležnosti, a potom o dopustivosti, u postupcima pred Međunarodnim sudom u Haagu, Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, te (stalnim) Međunarodnim kaznenim sudom u Haagu. Na koncu se izvodi zaključak.

Ključne riječi: *dopustivost i nadležnost, dopustivost zahtijeva za reviziju presude, fin de non recevoir, prethodni prigovor, Međunarodni sud, Europski sud za ljudska prava, Međunarodni kazneni sud.*

I. Uvod

S dr. Petrom Simonettijem osobno sam se upoznao na Pravnom fakultetu u Mostaru, na kojemu smo obojica predavali u drugoj polovici sedamdesetih godina prošloga stoljeća. Sprijateljili smo se putujući vlakom iz Sarajeva i u Sarajevo gdje smo obojica stanovali. On je tada bio ugledni znanstvenik i sudac "civilist" na Vrhovnom sudu Bosne i Hercegovine, a ja sam predavao međunarodno pravo i suvremene političke sisteme na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu.

U Mostaru su predavali i drugi ugledni stručnjaci i znanstvenici s kojima Pravni fakultet u Sarajevu nije želio ostvarivati nikakav oblik suradnje, iako su naši kolege s toga Fakulteta smatrali da im sve pripada i da su svuda pristali. Među onima koje taj Fakultet nije htio bio je i prof. dr. Kasim Trnka, kasniji veleposlanik Bosne i Hercegovine u Zagrebu. I s njime sam održavao prijateljske i bliske odnose u najtežim danima agresije na naše dvije države početkom devedesetih godina.

Nisam kompetentan da u raspravi posvećenoj sedamdesetoj obljetnici moga prijatelja i kolege iz Mostara i Rijeke obradim neko pitanje iz građanskoga prava. Odabrao sam temu iz procesnoga prava koja bi mogla biti zanimljiva njemu i svim drugim pravnicima jer se ona u nas postavlja ponešto na različit način. Ali

mi nije najmanje važno što mi se ta tema nametnula da samome sebi objasnim neka pitanja iz oblasti s kojima sam u najnovije vrijeme zaokupljen.

U doba kada smo prof. Simonetti i ja studirali pravo, jedino međunarodno sudište dostojno toga imena bio je Međunarodni sud u Haagu, jedan od šest glavnih organa UN-a. Pariskim ugovorom iz 1951. u 1952. godini bio je ustanovljen Sud Europske zajednice za ugljen i čelik, sa sjedištem u Luxemburgu, današnji Sud Europskih zajednica. U 1953. počeli su djelovati Komisija i Sud za ljudska prava u Strasbourgu, utemeljeni Europskom konvencijom iz 1950. Ta su tijela tada bila na samome početku svoga djelovanja. Zbog hladnoga rata i opasnosti od novoga svjetskog sukoba nije bilo sigurno da će se ugovori temeljem kojih su ona bila osnovana uopće održati.

Do danas se namnožilo mnogo stalnih međunarodnih sudbenih tijela, većina njih sa specijaliziranom nadležnošću i regionalnoga značaja. Tako je u najnovije vrijeme Afrički sud za ljudska prava ustanovljen Protokolom iz Uagadugua (Burkina Faso), od 9. lipnja 1998., koji je stupio na snagu u 2002. godini. Stalni Međunarodni kazneni sud ustanovljen je stupanjem na snagu Rimskoga statuta 1. srpnja 2002. godine. Nedavno je obavljen izbor njegovih prvih osamnaest sudaca, te tužitelja.

Sva se ta sudišta među sobom veoma razlikuju. Da bismo istaknuli značajke nekih od njih, kao primjere ćemo obraditi Međunarodni sud u Haagu, Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu, te Međunarodni kazneni sud sa sjedištem također u Haagu. Sa svakim od njih Hrvatska je imala posla ili će ga imati u budućnosti.

*

Fin de non recevoir

Cilj je svakoga tko pokrene postupak pred nekim sudom da se taj sud izjasni o predmetu, tj. o meritumu njegova zahtjeva. Ali razmatranje onoga što čini meritum spora moguće je na početku ili u tijeku toga postupka pokušati spriječiti prigovorima tužene strane o nenadležnosti toga suda *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* ili *ratione loci*. A čak ukoliko sud u pitanju ustanovi da je nadležan, nezadovoljna strana može pokušati spriječiti razmatranje merituma spora prigovorima o nedopustivosti tužbe (*exceptions d'irrecevabilité*, *exceptions à la recevabilité de la requête*, *objections to the admissibility of the application*).

Svrha obiju vrsta prigovora je da sud u pitanju proglasi *fin de non recevoir* (izraz potekao iz francuskoga procesnog prava), tj. da se ne upusti u razmatranje merituma tužbe.

Sva se ta pitanja postavljaju na različite načine pred različitim organima međunarodnoga pravosuđa, ovisno o njihovoj naravi. Neka sudbena tijela *ex officio* paze na njihovu nadležnost, čak ako neka od strana u postupku to od njih ne traži. Neka druga mogu iz pasivnosti tužene strane izvesti zaključak da je temeljem načela *forum prorogatum* ona naknadno prihvatila njihovu nadležnost u okviru podnesene tužbe.

Isto tako, neka sudbena tijela, npr. Europski sud za ljudska prava, sama u složenom postupku ispituju je li tužba pojedinca protiv neke države stranke Europske konvencije dopustiva. Mogu je odbaciti kao nedopustivu ili brisati sa svoje liste predmeta tijekom čitavoga postupka, praktično sve do izricanja konačne

presude. Pred drugim tijelima, npr. pred Međunarodnim sudom u Haagu, tužba je u načelu dopustiva ukoliko ju tužena strana ne ospori kao nedopustivu, a Sud uvaži njezine razloge kao pravno opravdane.

*

Već se Stalni sud međunarodne pravde bio suočio s prigovorima tužene strane o njegovoj nenadležnosti ili o nedopustivosti tužbe. Pravila o tim prethodnim prigovorima taj Sud i poslijeratni Međunarodni sud izgrađivali su u svojim presudama.¹ To je rezultiralo opsežnim člankom 79. u Poslovniku kojega je Sud usvojio 14. travnja 1978. godine i koji je danas na snazi. Korisno je izložiti ta proceduralna pravila na početku kako bismo s njima uspoređivali odgovarajuće propise drugih dvaju Sudova o kojima je ovdje riječ. Stavak 1. članka 79. glasi:

"1. Svaki prigovor na nadležnost Suda ili na dopustivost tužbe, ili svaki drugi prigovor kojim tužena strana traži odluku prije nego što se nastavi postupak o meritumu, mora se predočiti u pisanom obliku u roku određenom za odgovor na tužbu. Svaki takav prigovor dat od strane koja nije tužitelj mora se predočiti u roku određenom za prvi podnesak te strane u postupku."

Dalje se propisuje da taj prigovor mora sadržavati navod o činjenicama i pravu na kojima se zasniva, zaključke i spisak dokumenata u prilogu.

Podnošenjem prethodnih prigovora suspendira se postupak o meritumu spora, a otpočinje pisani i usmeni postupak glede opravdanosti tih prigovora. Taj se prethodni postupak okončava posebnom presudom kojom Sud može uvažiti prethodne prigovore, odbaciti ih, ili odlučiti da u okolnostima slučaja oni nisu isključivo prethodne naravi (nego da ih valja razmatrati u sklopu merituma spora). U prvom slučaju Sud prekida svaki dalji postupak o meritumu spora, a u druga dva taj postupak tek otpočinje i završava novom presudom.

Dakle, u postupku pred Haškim sudom rasprava i odlučivanje o prigovorima o njegovoj nenadležnosti i o nedopustivosti tužbe vrši se *in limine litis*. Pred Sudom u Strasbourgu i pred Kaznenim sudom u Haagu situacija je različita.

*

II. Prigovori o nenadležnosti suda

U tu svrhu valja izložiti propise o nadležnosti tih triju međunarodnih sudbenih tijela čijim se osporavanjem u nekom konkretnom slučaju može spriječiti razmatranje merituma spora.

(i) **Međunarodni sud u Haagu** je, kako je navedeno, glavni sudbeni organ Ujedinjenih nacija. Ali unatoč tomu, on temeljem Povelje UN-a i svoga Statuta nema obvezujuću nadležnost za rješavanje bilo koje vrste sporova ili u odnosu na bilo koju državu, bila ona članica UN-a ili ne.

¹ Pregled te sudske prakse prije 1968. godine izložili smo u raspravi - V. D. DEGAN: "Preliminary Objections in the Hague Court's Contentious Procedure: A Re-Examination", *The Indian Journal of International Law* 1970, No.4, pp.425-458. Vidi u ponešto skraćenom obliku - "Prethodni prigovori u parnicama pred Međunarodnim sudom", *Naša zakonitost* 1968., br. 4, str. 269-279.

Međunarodni sud obnaša dvije svoje funkcije. U parnicama između država koje su prihvatile njegovu nadležnost on izriče presude koje su obvezujuće za strane. Izriče i savjetodavna mišljenja o pravnim pitanjima koja mu može postaviti neki organ međunarodne organizacije koji je Poveljom, ili u skladu s njezinim propisima, ovlašten da ih traži. Ta savjetodavna funkcija nije od značenja za našu raspravu.

Strane u parnicama mogu biti samo države. Stoga Sud nema nikakve nadležnosti u parnicama u kojima bi tužitelj ili tužena strana bile međudržavne organizacije, ili fizičke i pravne osobe.²

Dakle, bez pristanka obiju strana, koje su u ovom slučaju suverene države, Sud nema ni nadležnost u sporovima između država stranaka njegova Statuta. Ali s obzirom da je Statut Suda sastavni dio Povelje, sve države članice Ujedinjenih nacija u isto su vrijeme i stranke Statuta.

Država koja nije članica UN-a može postati strankom Statuta uz uvjete koje za svaki pojedinačni slučaj određuje Opća skupština UN-a na preporuku Vijeća sigurnosti. Brojne su države tako bile stranke Statuta prije nego što su postale članicama Ujedinjenih nacija. Posljednje su to bile pacifička država Nauru između 1988. i 1999., te Švicarska između 1948. i 2002. godine. Danas ih više nema jer su praktično sve međunarodno priznate suverene države učlanjene u UN.

Sud može odlučivati i u parnicama u kojima jedna ili obje države nisu čak ni stranke Statuta.³ Takva država dužna je kod tajnika Suda deponirati pismenu izjavu kojom prihvaća nadležnost Suda u skladu s Poveljom UN i pod uvjetima propisanim Statutom i Poslovníkom Suda. Ona se obvezuje da će u dobroj vjeri izvršiti odluke Suda i da prihvaća sve obveze člana Ujedinjenih nacija prema članku 94. Povelje.⁴ Ta država dužna je snositi dio troškova parnice u kojoj je strana. Ali ni u kojemu slučaju ne može proizaći nejednakost strana pred Sudom, bez obzira na njihov položaj prema Statutu.

Poput arbitraže, pristanak na nadležnost Suda može se dati za neki već postojeći spor ili glede budućih sporova, koji tek mogu nastati.

Države mogu *unaprijed prihvatiti nadležnost Suda* glede nekih vrsta sporova, napose onih "pravne prirode", *putem dvostranih ili višestranih ugovora* kojih je cilj rješavanje njihovih budućih sporova. Tu nadležnost predviđa npr. Ženevski opći akt iz 1928. i njegov revidirani tekst iz 1949. godine.

Neki dvostrani i mnogostrani ugovori predviđaju nadležnost Suda glede rješavanja sporova o primjeni i tumačenju odredbi tih ugovora.⁵ S obzirom na broj stranaka danas je među njima najznačajniji članak IX. Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948., koji propisuje sljedeće:

² To nikako ne znači da prava fizičkih ili pravnih osoba povrijeđena od druge države ne mogu biti predmetom spora pred Sudom. Naprotiv, znatan broj parnica pred Stalnim sudom međunarodne pravde i današnjim Međunarodnim sudom odnosio se na potraživanja pojedinaca kada je njihovu diplomatsku zaštitu preuzimala njihova država, a pred Sudom je nastupala kao tužitelj.

³ Nekoć su u tome položaju stranke u nekim parnicama bile Albanija, Italija i Kambodža.

⁴ Ti su uvjeti propisani rezolucijom Vijeća sigurnosti 9 (1946), od 15. listopada 1946.

⁵ Sve su to načini na koje države mogu prihvatiti i arbitražu kao sredstvo rješavanja njihovih sporova, time da arbitražni kompromis ili ugovor mora predvidjeti još i način ustanovljenja arbitražnog tijela.

"Sporovi među strankama ugovornicama o tumačenju, primjeni i provedbi ove Konvencije, uključujući sporove što se odnose na odgovornost neke države za genocid ili bilo koje drugo djelo navedeno u članku III, iznijet će se pred Međunarodni sud na zahtjev jedne od strana u sporu."⁶

Članak 36(2) Statuta predviđa i mogućnost *jednostranoga prihvaćanja nadležnosti Suda za buduće sporove* sa svakom drugom državom koja je prihvatila istu obvezu. Riječ je o tzv. "fakultativnoj klauzuli" temeljem koje su se u prošlosti rješavali brojni sporovi pred Sudom ili pred predratnim Stalnim sudom međunarodne pravde. Članak 36(2) Statuta glasi:

"2. Države stranke ovoga Statuta mogu svakoga časa izjaviti da, prema svakoj drugoj državi koja primi istu obvezu, priznaju kao obvezatnu, *ipso facto* i bez posebnoga sporazuma, nadležnost Suda o svim pravnim sporovima što se odnose na:

- a) tumačenje nekoga ugovora;
- b) svako pitanje međunarodnoga prava;
- c) postojanje svake činjenice koja bi, ako se ustanovi, tvorila povredu međunarodne obveze;
- d) prirodu ili opseg zadovoljenja koje valja dati za povredu međunarodne obveze."

Odlika ovoga načina prihvaćanja nadležnosti Suda jest da država koja daje takvu izjavu unaprijed ne zna koje druge države mogu naknadno dati istu takvu izjavu i uvući ju u neku parnicu pred Sudom.⁷

Države stranke Statuta mogu takve izjave davati bezuvjetno ili uz uvjet uzajamnosti (reciprociteta) više država ili određenih država, ili na određeno vrijeme. Te izjave deponiraju se kod Glavnoga tajnika UN-a, koji njihov prijepis dostavlja strankama Statuta i tajniku Suda. U slučaju spora o nadležnosti Suda temeljem članka 36(2). Statuta odlučuje Sud, kao i glede svih drugih prigovora o njegovoj nenadležnosti ili o nedopustivosti tužbe.

*

Ukoliko države povjere Sudu na rješavanje neki njihov postojeći spor temeljem zajedničkoga kompromisa, one njime zajednički određuju predmet spora i sve druge pojedinosti. Sud će se držati toga njihova sporazuma u pisanom obliku, i sporova o njegovoj nadležnosti teško da može biti. Sporovi te vrste mogući su ukoliko Sud utvrđuje svoju nadležnost iz izmjene njihovih pisama, ili iz zapisnika

⁶ Po toj se osnovi vode parnice Bosne i Hercegovine i Hrvatske protiv Savezne Republike Jugoslavije. Po istoj se osnovi SRJ 29. travnja 1999. tužila Sudu redom Belgiju, Kanadu, Francusku, Italiju, Nizozemsku, Portugal, Španjolsku, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Države. Istoga je dana ona od Suda zatražila izricanje privremenih mjera, koje je on sve odbio 2. lipnja te godine.

⁷ Zbog toga su razloga Francuska i Sjedinjene Države u različitim razdobljima povukle, ili nisu obnovile te izjave. Danas su na snazi izjave ukupno 60 država, među kojima su Australija, Austrija, Belgija, Bugarska, Kanada, Danska, Egipat, Finska, Grčka, Mađarska, Indija, Japan, Kenija, Meksiko, Nizozemska, Novi Zeland, Nigerija, Norveška, Pakistan, Filipini, Poljska, Portugal, Senegal, Španjolska, Švedska, Švicarska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Savezna Republika Jugoslavija.

o pregovorima, na temelju kojih ustanovljuje da su obje prihvatile njegovu nadležnost u nekim okvirima koje on također utvrđuje.⁸

Ali sporovi o nenadležnosti Suda veoma su česti kada neka država podnosi Sudu tužbu protiv druge države, pozivajući se na prijašnji ugovor ili na jednostrane izjave obje države o prihvatu njegove nadležnosti temeljem članka 36(2) njegova Statuta. Presude o tim sporovima toliko su brojne da ih je ovdje nemoguće i naznačiti.

*

Države koje se mogu pojaviti pred Međunarodnim sudom, a to su danas sve države svijeta, mogu mu povjeriti na rješavanje bilo koji zajednički spor bez obzira na njegovu narav i vrstu. A pravo koje on primjenjuje u odlučivanju određeno je u članku 38(1). njegova Statuta koji predviđa:

"1. Sud, kojemu je zadaća da njemu podnesene sporove rješava po međunarodnom pravu, primjenjuje:

a) međunarodne konvencije bilo opće ili posebne, koje ustanovljuju pravila izrijeком priznata od država u sporu;

b) međunarodni običaj kao dokaz opće prakse prihvaćene kao pravo;

c) opća načela prava priznata od civiliziranih naroda,

d) uz rezervu odredaba članka 59,⁹ sudske rješidbe i naučavanja najpozvanijih publicista različitih naroda kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila."

Pravo sadržano u gornjim izvorima sinonim je u međunarodnoj praksi za cjelokupno međunarodno pravo. Sud sam iznalazi pravna pravila primjenljiva na neki spor i u tome se upire na svoju prijašnju praksu. Alternativa toj osnovi odlučivanja je stavak 2. toga članka koji glasi:

"2. Ova odredba ne dira u ovlasti Suda da odlučuje *ex aequo et bono*, ako se stranke o tome sporazumiju."

Ali se tu radi o drugom mogućem načinu sudačkog odlučivanja koji ne mora biti strogo u okvirima pravila međunarodnog prava. Važno je, međutim, naglasiti da od 1922. godine pa sve do danas države još niti u jednom slučaju nisu povjerile tu ovlast Haškom sudu.

*

Rezimirajmo gornje izlaganje. Nema nikakvih načelnih ograničenja nadležnosti Međunarodnoga suda *ratione materiae*. Ako su sve strane nekoga spora prihvatile njegovu nadležnost, on može odlučivati o bilo kojemu njihovom sporu. Ali ograničenja *ratione materiae* mogu proizaći iz domašaja ugovorâ ili jednostranih akata kojima su parnične strane prihvatile nadležnost Suda. Takva su osporavanja dosta česta, npr. temeljem rezervi ili prigovora na rezerve glede ugovorâ o prihvatu nadležnosti ili tvrdnji da spor u pitanju spada u isključivu nadležnost tužene države, itd.

⁸ Tako je npr. presudom od 1. srpnja 1994. Sud ustanovio svoju nadležnost u sporu o morskim granicama i teritorijalnim pitanjima između Katara i Bahreina, i to temeljem izmijenjenih pisama saudijskoga kralja s vladarima tih država i temeljem zapisnika pregovora svih tih triju država.

⁹ Članak 59. Statuta Suda glasi: "Presuda Suda obvezatna je samo za stranke spora i za slučaj koji je riješila."

Ratione personae Sud je nadležan samo za sporove između država. U parničnom postupku kao stranke pred Sudom ne mogu se pojaviti vladine ili nevladine međunarodne organizacije, pa ni UN, ili fizičke ili pravne osobe bez obzira na njihov značaj. Ali svaka država može iznijeti Sudu na rješavanje neki spor u kojemu su angažirana prava ili pravno zaštićeni interesi njezinih državljana (bilo fizičkih ili pravnih osoba) kada im ona pruža diplomatsku zaštitu u odnosu na drugu državu u kojoj su ta prava navodno prekršena.

Nema načelnih ograničenja nadležnosti Suda *ratione loci*. Sud može biti angažiran da odlučuje o sporu između država i kada se meritum spora odnosi na njihove djelatnosti izvan državnoga područja svake od njih. Može se npr. raditi o ribolovu na otvorenom moru, o znanstvenim djelatnostima na Antarktiku ili o njihovim djelatnostima u Svemiru.

Ograničenja nadležnosti Suda *ratione temporis* mogu proizaći iz jednostranih akata država ili iz sporazuma kojima su one prihvatile njegovu nadležnost. Sam Sud procjenjuje imaju li ti akti retroaktivnoga učinka na neka prijašnja zbivanja ili samo na produženi učinak prijašnjih zbivanja od vremena kada su obje prihvatile njegovu nadležnost. Jednostrane akte država o prihvaćanju njegove nadležnosti Sud u pravilu tumači pod uvjetom reciprociteta. Tužena se država može u svoju korist pozvati na vremensko ograničenje nadležnosti Suda koje je za sebe odredila država tužiteljica. U svim tim slučajevima sam Sud odlučuje je li ili nije nadležan, kao i o opsegu te svoje nadležnosti.

*

(ii) **Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu.** Temeljna je odlika toga Suda u odnosu na Haški sud što on ima obvezujuću nadležnost u odnosu na sve države stranke Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, iz 1950. godine (dalje: Europska konvencija). To su ujedno i sve države članice Vijeća Europe, kojih je danas četrdeset i četiri. Iz toga proizlazi njegova druga odlika da se radi o regionalnom sudbenom tijelu.

Nadležnost *ratione materiae* Suda u Strasbourgu određena je kratkim propisom sadašnjega članka 32(1) Europske konvencije, koji glasi:

"Nadležnost Suda proteže se na sve predmete glede tumačenja i primjene Konvencije i dopunskih protokola što mu se podnesu kao što je određeno u člancima 33., 34. i 47."¹⁰

Taj propis u isto vrijeme određuje pravo koje Europski sud primjenjuje. Jedini izvor toga prava je Europska konvencija temeljem koje je on i osnovan, uz dopunske protokole od kojih su danas na snazi oni br. 1, 6, 7 i 11. Radi se, dakle, o precizno određenom, ali i o ograničenom pravu koje se svodi na tumačenje i primjenu jednoga ugovornog teksta s dodacima.

Ali ta nadležnost *ratione materiae*, iako uska, nije nipošto beznačajna. U tim uskim okvirima Europski sud, kako je istaknuto, ima obvezatnu nadležnost i ona ne ovisi o *ad hoc* pristanku tužene države.

¹⁰ Članci na koje se upućuje određuju nadležnost Suda i *ratione personae*. Vidi o tome dalje.

Odluke Suda imaju domašaj *autentičnoga tumačenja* Europske konvencije i protokolâ, što se nameće svim nacionalnim i međunarodnim organima koji moraju brinuti o njihovu poštivanju, uključivši tu Odbor ministara Vijeća Europe.

U tim okvirima Sud uživa "punoću nadležnosti". On ispituje sva pitanja činjenica i prava koja se postave. On slobodno odlučuje o iznesenim dokazima i ima pravo da od strane *proprio motu* traži podnošenje i novih dokaza. To njegovu funkciju približuje inkvizitorskom postupku, nasuprot onom akuzatorskom iz angloameričkog prava.

Nadležnost Europskoga suda *ratione personae* čini ga još više različitim od Haškoga suda. Ona je određena rečenim člancima 33., 34. i 47. Europske konvencije.

Temeljem članka 33. svaka država stranka Konvencije može pred Sud iznijeti svako navodno kršenje odredaba Konvencije ili dopunskih protokolâ od strane bilo koje druge države stranke. Radi se, kao i pred Međunarodnim sudom, o međudržavnim sporovima. Pri tome svaka država stranka može tužiti drugu državu stranku Konvencije ne samo kada je u pitanju kršenje sloboda i prava njezinih vlastitih građana, nego bilo koga, pa i građana tužene države.

Ali se ta mogućnost ne koristi u mjeri u kojoj bi to zaista bilo potrebno. Nema podataka o tome da se danas vodi neki takav međudržavni spor. Prijašnji Europski sud izrekao je samo jednu presudu te vrste, i to u sporu između Irske i Ujedinjenoga Kraljevstva od 18. svibnja 1978., u korist tužitelja. Prijašnja Komisija je razmatrala više sporova te vrste, ali u postupku koji nije bio sudski.

Prema članku 47(1), na zahtjev Odbora ministara Vijeća Europe Europski sud može davati savjetodavna mišljenja "o pravnim pitanjima glede tumačenja Konvencije i dopunskih protokola". Ta nadležnost nije predmet naše rasprave, a, usto, takvih zahtjeva do danas uopće nije bilo.

Daleko najznačajnija nadležnost Europskoga suda predviđena je u članku 34. Europske konvencije. Ona obuhvaća "tužbe bilo koje fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koje tvrde da su žrtve kršenja prava priznatih u ovoj Konvenciji ili dopunskim protokolima što ih je počinila neka od ugovornih stranaka". Tome se još dodaje obveza da države ugovornice ni na koji način neće sprečavati djelotvorno vršenje toga prava. Te se osobe pred Sudom pojavljuju u svojstvu tužitelja, a države ugovornice su uvijek tužene strane.¹¹

Napose u vezi s tužbama te vrste od prvorazrednoga je značenja obveza svih država stranaka iz članka 1. Europske konvencije, koji nalaze:

"Visoke ugovorne stranke osigurat će svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode određene u odjeljku I. ove Konvencije."

Pravni je domašaj te obveze veoma različit od odgovarajućih odredbi iz većine drugih međunarodnih ugovora. Europska konvencija nije obični ugovor koji predviđa recipročna prava i obveze između njegovih stranaka, bile one države ili drugi subjekti međunarodnoga prava.

¹¹ Ovdje je važno istaknuti značajnu ogradu. Nevladine organizacije i skupine pojedinaca, bilo da su pravne osobe ili ne, mogu se pred Sudom pojaviti s tužbama jedino ukoliko su prekršena njihova vlastita prava. One u tome postupku ne mogu zastupati nikoga trećega zbog kršenja njegovih prava.

Odgovornost države stranke za kršenje nekoga prava ili slobode definiranih u Europskoj konvenciji ili protokolima angažirana je temeljem članka 1. glede svih osoba koje se nađu pod njezinom jurisdikcijom. Dakle, nositelji (titulari) prava i sloboda priznatih Konvencijom su sve osobe koje se makar i prolazno nađu pod vlašću neke njezine države stranke. Države stranke moraju poštivati ta prava i te slobode, ne samo vlastitih državljana i onih ostalih država stranaka, nego i državljana trećih država, kao i osoba bez državljanstva.

Stoga nije nužno postojanje neke stalne veze tužitelja pred Europskim sudom sa tuženom državom strankom, poput državljanstva, stalnoga boravišta ili domicila. Dovoljno je da ta država vrši neku nadležnost nad njime, ukoliko se npr. radi o ilegalnom imigrantu ili podnositelju zahtjeva za politički azil. Po toj su osnovi negdašnji radnici na privremenom radu bilo u Njemačkoj ili u drugim državama strankama koji su bili državljanima bivše SFRJ, imali pravo tužbe pred Europskim sudom, iako bivša Jugoslavija nije bila stranka Europske konvencije.

Gornje obveze imaju za države stranke Europske konvencije objektivno značaj. U primjeni članka 1. predmet i cilj Konvencije zauzimaju "prvorazredno mjesto u sustavu judikature Suda u Strasbourgu". To otvara vrata teleološkom ili funkcionalnom tumačenju Konvencije, pridajući koristan učinak njezinim odredbama.

Ali je bitno ograničenje u nadležnosti Suda *ratione materiae*, da mu se mogu podnositi tužbe protiv neke države stranke samo glede kršenja prava i sloboda zajamčenih bilo Europskom konvencijom ili protokolima na snazi. Sud nije nadležan odlučivati o tužbama za kršenja drugih ljudskih prava, čak kad su ona zajamčena ustavom i zakonima neke države stranke ili drugim međunarodnim ugovorima na snazi.

U praksi se najčešće radi o pravu na azil (utočište), pravu da se stekne određeno državljanstvo, pravu da se kazna već izdržana u pritvoru uračuna u zatvorsku kaznu, pravu da se kazna izdržava u posebnom tipu kaznonice, pravu na samoodređenje narodâ, pravu na rad i o drugim ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Tu se još može npr. raditi o pravu na neku funkciju u državnoj upravi.

Ukoliko kao predmet tužbe bude istaknut zahtjev za zaštitu nekoga od gornjih prava koja Europska konvencija i njezini protokoli ne štite, Sud će tužbu odbaciti kao nedopustivu. Ali u nekim naročitim situacijama, ukoliko je npr. zabrana mučenja iz članka 3. povezana s ekstradicijom (izručenjem) osobe državi u kojoj je smrtna kazna dopuštena, ili gdje se godinama u posebnim ćelijama (*death rows*) čeka na njezino izvršenje, Sud može ekstradiciju pod tim uvjetima proglasiti kao kršenje članka 3. Europske konvencije.

Glede nadležnosti Europskoga suda *ratione loci*, gornje dužnosti svake države stranke Europske konvencije prostiru se na njezino državno područje. Može se postaviti pitanje primjenljivosti Europske konvencije na nesamoupravna područja i druge teritorije s posebnim položajem kojima upravlja neka država stranka Europske konvencije.

Ograničenja nadležnosti toga Suda *ratione temporis* značajnija su od prethodnih. Europska konvencija iz 1950. stupila je na snagu 3. rujna 1953. godine nakon što ju je ratificiralo deset država njezinih izvornih potpisnica. Nakon toga datuma za svaku novu državu stranku ona stupa na snagu datumom njezina polaganja ratifikacijskih instrumenata kod Glavnoga tajnika Vijeća Europe. Npr. za Hrvatsku je ona stupila na snagu 5. studenoga 1997., a za Bosnu i Hercegovinu 12. srpnja 2002. godine.

Iako sama Konvencija o tome nema izričitih propisa, praksa prijašnje Komisije i Suda prihvatila je da ona *nema retroaktivnoga učinka*. Stoga se nijedna tužba ne može odnositi na kršenje njezinih odredbi iz vremena prije nego što je Konvencija za tuženu državu stupila na snagu.

U načelu će tužba biti dopustiva u slučajevima kontinuiranoga kršenja. Ukoliko je neki zakon ili upravni akt koji je u suprotnosti s Europskom konvencijom bio donešen prije toga datuma, ali se njegovo djelovanje produljilo i nakon njega, tužitelj bi imao pravo tužbe glede svih njegovih učinaka nakon stupanja na snagu Konvencije. Ali će na tužitelja pasti teret dokazivanja da se radi o produljenom, a ne o jednokratnom protupravnom aktu države.¹² Pri tome, kao i inače, Europski sud ima široku diskreciju u odlučivanju.

Europska konvencija predviđa u članku 58. mogućnost njezina jednostranoga *otkaza*, koji ne nastupa odmah. Država stranka može otkazati Konvenciju tek pet godina nakon njezina stupanja na snagu za tu državu, ali otkaz stupa na snagu šest mjeseci po njegovoj notifikaciji Glavnom tajniku Vijeća Europe. Međutim, stavak 2. članka 58. dalje predviđa:

"Takvo otkazivanje ne može dotičnu visoku ugovornu stranku osloboditi njezinih obveza na temelju ove Konvencije u odnosu na bilo koji čin koji bi mogao predstavljati kršenje tih obveza, a koji je ona poduzela prije dana od kojega je otkazivanje postalo pravovaljano."¹³

Razumnim tumačenjem gornjega stavka 2. proizašlo bi da bi Europski sud i dalje bio nadležan za sva kršenja Konvencije koja su se zbila u razdoblju dok je ona bila na snazi za državu koja ju je otkazala. Ali u praksi organa iz Strasbourga nema potvrde takvoga tumačenja.

Jedino je Grčka u doba pukovničke diktature bila otkazala Europsku konvenciju, i to 12. prosinca 1969. Ali je Komisija bila dopustila tužbu Danske, Norveške i Švedske protiv nje iz travnja sljedeće godine, i to ne zbog gornjega razloga nego uz obrazloženje da još nije bio istekao rok od šest mjeseci nakon njezina otkaza. Odmah po zavedenju demokratske vlasti u toj zemlji, Grčka je u 1976. ponovo postala strankom Europske konvencije.

Iz gornjega proizlazi da upravo stoga što Europski sud za države stranke Europske konvencije ima obvezujuću nadležnost, i što se kao tužitelji protiv tih država stranaka mogu pojaviti fizičke osobe čak i iz trećih država ili osobe bez državljanstva, ograničenja u nadležnostima toga Suda složenija su i dalekosežnija od onih u Međunarodnoga suda.

Ali ćemo dalje vidjeti da su ograničenja glede dopustivosti tužbe, koja se razmatraju u dugotrajnom i složenom postupku pred Sudom, još dalekosežnija od onih o nadležnosti. Neka od pitanja koja smo gore razmatrali pojavljuju se prema propisima Europske konvencije i Poslovnika Suda kao pitanja dopustivosti tužbe.

¹² Glede različitih vrsta povreda obveza po međunarodnom pravu, tj. međunarodnih protupravniha akata vidi - V.Đ. DEGAN: *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2000., str. 368-369.

¹³ Uz gornje uvjete, strankom Konvencije prestaje biti i država koja je prestala biti članicom Vijeća Europe, koja je npr. iz njega isključena.

*

(iii) Stalni Međunarodni kazneni sud u Haagu. Kazneni sudovi općenito su po svojoj naravi suprotnost u odnosu na Europski sud za ljudska prava. Osim kada su u pitanju međudržavni sporovi, pred Europskim sudom se pojedinci pojavljuju kao tužitelji protiv država stranaka kada smatraju da su im neka prava iz Europske konvencije povrijeđena. Pred Međunarodnim kaznenim sudom i drugim kaznenim sudovima pojedinac je gotovo uvijek tužena strana. On treba da bude osuđen ukoliko mu Sud u postupku utvrdi krivnju za neki zločin koji spada u njegovu nadležnost.

Ali se pitanja nadležnosti i dopustivosti, uz posebne značajke, pojavljuju pred Međunarodnim kaznenim sudom tijekom čitavoga postupka. Iako je u tijeku ustanovljenje tijela toga Suda, a ni Pravila o postupku i dokazima još nije usvojila Skupština država stranaka Rimskoga statuta, važno je ovdje glede tih pitanja uzeti u obzir detaljne propise iz Rimskoga statuta od 1998. godine.

Za našega čitatelja ta bi pitanja bila mnogo zanimljivija kod Međunarodnoga kaznenog tribunala za bivšu Jugoslaviju. Ali tu distinkciju nije moguće proučiti na tome primjeru. Statut toga Tribunala sadrži precizna pravila o njegovoj nadležnosti *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione loci* i *ratione temporis*. Njih se njegovi suci ponekad ne drže doslovno u praksi.

Međutim, Statut toga Tribunala nametnut je državama članicama UN-a rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a temeljem glave VII. Povelje UN. Prema tome Statutu Tribunal ima prvenstvo u odnosu na nacionalne sudove država glede međunarodnih zločina u njegovoj nadležnosti.

Tužitelj toga *ad hoc* tribunala (i onoga za Ruandu) dobio je tim Statutom ogromne ovlasti u pokretanju i vođenju cjelokupne istrage. On po vlastitoj inicijativi prikuplja "informacije" o počinjenim zločinima i potom prikuplja dokaze kako bi utvrdio nečiju osobnu odgovornost. Pri tome on može odnosne države prisiliti na suradnju, ali nema hrabrosti očitovati tu vlast prema trećim državama, a napose ne prema stalnim članicama Vijeća sigurnosti. Istina je da sudac pojedinac prvostupanjskoga vijeća potom potvrđuje optužnicu Tužitelja i izdaje uhiđbeni nalog, ali se to može svesti na formalnost. Zbog svega toga u njegovu Statutu i u Pravilima o postupku i dokazima koja je prihvatio taj Tribunal, uopće nema propisa o dopustivosti tužbe ili sudskoga slučaja.

Vijeće je sigurnosti statutima tih dvaju tribunala povjerilo Tužitelju toliko široke ovlasti naivno vjerujući da će njegove energične akcije spriječiti dalje zločine, napose na području bivše Jugoslavije. Ali u oba slučaja ono je time htjelo umanjiti svoju prvenstvenu odgovornost za održanje i za ponovno uspostavljanje međunarodnoga mira iz članka 24(1) Povelje UN-a. Umjesto da poduzima oružane akcije protiv prekršitelja mira kada je to zaista bilo potrebno, ono se zadovoljilo djelatnostima Tužitelja u okviru tih dvaju tribunala koje je osnovalo.

Kao i u prethodna dva slučaja, narav stalnoga Međunarodnog kaznenog suda najbolje je upoznata putem nadležnosti koje mu je Rimski statut povjerio.

Nadležnost Suda ratione materiae (stvarna nadležnost) ograničena je "na najteža kaznena djela, značajna za čitavu međunarodnu zajednicu" (članak 5). Taj Sud, dakle, nije nadležan za kažnjavanje svih djela koja bi se temeljem kriterija iz općega običajnog prava mogla smatrati međunarodnim zločinima poput piratstva, međunarodnoga terorizma, trgovine opojnim drogama, i sl.

Budući da se tu radi o kaznenom sudu, Rimski statut u članku 5. strogo ograničuje njegovu nadležnost na: (a) zločin genocida; (b) zločine protiv čovječnosti; (c) ratne zločine; te na (d) zločin agresije.¹⁴

Ali Rimski statut sprječava Sud da se igra zakonodavca i da sam u svojoj praksi izmišlja nova ili proširuje domašaj već definiranih kaznenih djela koja su mu povjerena u nadležnost. Definicije tih zločina su s jedne strane iscrpne i u pravilu sveobuhvatne. S druge strane, Skupština država stranaka Statuta prihvatit će dvotrećinskom većinom glasova Obilježja tih kaznenih djela (članak 9). Time su uloge Suda i te kvazizakonodavne djelatnosti država stranaka jasno razdvojene.

Uz gornje, članak 22. pod naslovom: *Nullum crimen sine lege* potvrđuje to načelo prilično iscrpno, i to u glavi koja nosi naslov: "Opća načela kaznenoga prava":

"1. Prema ovom Statutu nitko nije kazneno odgovoran za djelo koje u času počinjenja nije bilo zločin u nadležnosti ovoga Suda.

2. Definicija nekoga zločina restriktivno se tumači i ne smije se proširivati analogijom. U slučaju dvojbe definicija se tumači u korist osobe protiv koje se vodi istraga, poduzima kazneni progon ili izriče presuda.

3. Ovaj članak ne priječi da se neko ponašanje okvalificira zločinom prema međunarodnom pravu neovisno o ovom Statutu."¹⁵

U sljedeća dva članka propisuje se načelo *nulla poena sine lege*, te načelo neretroaktivnosti *ratione personae*, prema kojemu: "Nitko prema ovom Statutu ne može biti kazneno odgovoran za djelo počinjeno prije stupanja ovoga Statuta na snagu."

Nadležnost Suda *ratione personae* najsloženija je. Za razliku od Statuta Međunarodnoga vojnog tribunala u Nürnbergu, iz 1945., tome Sudu nije povjereno da neku skupinu ili organizaciju proglasi zločinačkom. Temeljem članka 25(1), Sud je nadležan za kažnjavanje samo fizičkih osoba. Ali prema članku 26. Sud nije nadležan suditi osobama koje su u vrijeme počinjenja kaznenoga djela bile mlađe od 18 godina.

Svaka država stranka Statuta u načelu je prihvatila nadležnost Suda u odnosu na sve svoje državljane (članak 12(2)(b)). Ali s obzirom da taj Sud nema prvenstvo u odnosu na nacionalne kaznene sudove država nego je njegova nadležnost njima komplementarna (preambula i članak 1), Rimski statut u tome pogledu predviđa neke važne iznimke ukoliko je neki slučaj pod istragom ili kaznenim progonom u državi čija su tijela za njega nadležna, ili su nadležna tijela te države odlučila da nema mjesta progonu. Ali se ta pitanja prema Rimskom statutu tretiraju kao ona o dopustivosti slučaja.

¹⁴ Zločin agresije još nije u Rimskom statutu definiran. Sud neće moći kažnjavati krivce odgovorne i za taj zločin sve dok se, i ako, po isteku sedam godina od stupanja na snagu Statuta taj zločin definira (članak 121(5)). Ali ukoliko se to i dogodi, Sud neće biti nadležan za kažnjavanje toga zločina u odnosu na one države stranke Statuta koje ne prihvate tu nadopunu kad se god bude radilo o njihovim državljanima ili ukoliko bi taj zločin bio počinjen na njihovu teritoriju. Zbog toga je danas najbolje naprosto smatrati da taj Sud nije nadležan za kažnjavanje zločina agresije.

¹⁵ Posljednja se točka odnosi na zločine koji nisu u nadležnosti Suda i zbog kojih optuženik ne može od njega biti kažnjen, npr. na zločin međunarodnoga terorizma ili piratstva.

Temeljem članka 4(2) Sud može *ratione loci* obavljati svoje dužnosti i ovlasti na teritoriju svake države stranke, te na temelju posebnoga sporazuma, i na teritoriju neke treće države.

U slučaju kada neka država stranka ili Tužitelj pokreću postupak, Sud je nadležan za djela koja počinji državljanin bilo koje države stranke, ili se zločin dogodio na teritoriju bilo koje države stranke, uključujući tu državu upisa broda ili zrakoplova ako je kazneno djelo počinjeno na brodu ili zrakoplovu (članak 12). I treće države mogu prihvatiti istu nadležnost Suda temeljem jednostrane izjave podnesene njegovu Tajništvu (stavak 3).

Nadležnost Suda *ratione loci* može, dakle, obuhvatiti kaznenu odgovornost bilo kojega počinitelja zločina, radilo se o državljaninu neke stranke Statuta, osobi bez državljanstva ili državljaninu treće države. Podrazumijeva se da se ta nadležnost proteže i na pripadnike međunarodnih snaga koje Vijeće sigurnosti šalje u neku državu ili odobri njihove operacije.¹⁶

I napokon, Sud je nadležan *ratione temporis* samo za kaznena djela počinjena nakon stupanja na snagu njegova Statuta, i to za svaku državu stranku pojedinačno, ma kada mu one naknadno pristupile (članak 11). Neretroaktivnost *ratione personae* potvrđena je i člankom 24(1).

Uz gornje, članak 124. dopušta svakoj državi stranci da izjavi da u razdoblju od sedam godina od kada Statut za nju stupi na snagu Sud neće biti nadležan za kažnjavanje ratnih zločina iz članka 8., ako su ih počinili njezini državljanji ili su počinjeni na njezinu teritoriju.

Time je makar u današnje vrijeme ostala bez učinka odredba članka 29. o nezastarivosti svih međunarodnih zločina u nadležnosti toga Suda. Ali ta opća amnestija od progona za prijašnje zločine bila je cijena koju je valjalo platiti da se Rimski statut uopće prihvati i potpiše, i da on stupi na snagu.

*

Temeljem članka 18(1) Rimskoga statuta Sud je dužan paziti na svoju nadležnost u svakom predmetu koji mu je podnesen. Stoga to ovdje nije prethodno pitanje. O toj nadležnosti napose vode računa Prvostupanjsko te Žalbeno vijeće, kojemu prema članku 82 (1) (a) obje strane mogu podnositi žalbe o nenadležnosti.

Sljedeće su osobe ovlaštene osporavati nadležnost Suda (i dopustivost slučaja) tijekom čitavoga postupka: optuženik ili osumnjičenik protiv koga je izdan uhidbeni nalog ili je dobio nalog da se pojavi pred Sudom; država koja je nadležna da poduzme istragu o zločinu u pitanju, i država koja nije stranka Statuta ali je priznala nadležnost Suda temeljem članka 12(3). I Tužitelj može zatražiti od Suda da se izjasni o svojoj nadležnosti.

Ukoliko bi Prvostupanjsko vijeće utvrdilo nenadležnost Suda glede nekih ili svih točaka optužnice, a tužitelj na tu odluku ne uloži žalbu, to bi imalo za posljedicu prekid postupka u tome opsegu, ili u cjelini.

¹⁶ Upravo je to bio povod da Sjedinjene Države odbace postojanje i djelatnost toga Suda, te da drugim državama predlažu sklapanje dvostranih ugovora temeljem kojih bi se ta nadležnost Suda sasvim isključila glede njihovih državljanja.

* * *

III. Prigovori o nedopustivosti tužbe

U našem građanskom i kaznenom postupku "nedopustivost tužbe" ili "nedopustivost kaznenoga slučaja" nisu poznati pod tim imenom i u tome opsegu. Zbog toga prevoditelji međunarodnih instrumenata imaju poteškoća u prevodenju odgovarajućih propisa.

Ali prethodno opširno izlaganje o nadležnosti bilo je potrebno jer ti pojmovi nenadležnosti i nedopustivosti ponekad nisu sasvim jasno razlučeni u praksi. Uz to, nedopustivost ima u postupku pred različitim međunarodnim sudbenim tijelima raznolike sadržaje i podvrgnuta je različitim pravilima postupka. Zbog svega gornjega izlaganje koje slijedi čini se da za domaće pravnike ima veću vrijednost od onoga prethodnoga.

*

(i) Međunarodni sud u Haagu

Osim u članku 61. koji se odnosi na dopustivost zahtjeva za reviziju presude, u Statutu Međunarodnoga suda nema nikakvih propisa o nedopustivosti same tužbe. Ni Poslovnik Suda ne razrađuje to pitanje, osim što se u prije navedenom članku 79. navode, uz prethodne prigovore na nadležnost Suda, i oni na dopustivost tužbe. Ali se tamo u produžetku spominje "ili svaki drugi prigovor kojim tužena strana traži odluku prije nego što se nastavi postupak o meritumu".

U praksi Suda ostala je sloboda strane koja podnosi prethodni prigovor da ga kvalificira kako želi, dakle kao prigovor na nadležnost ili na dopustivost, ili kao nešto treće. Sud će ga razmotriti *in limine litis* i o njemu će se očitovati. Ukoliko neka strana podnese više prethodnih prigovora, tendencija je, iako to nije pravilo, da prigovore za koje sam Sud smatra da osporavaju njegovu nadležnost razmotri prije ostalih. I ako utvrdi da u toj parnici nije nadležan, o ostalim se prigovorima neće ni očitovati.

Sve je to proizašlo iz naravi toga Suda. Kako smo već naveli, izvan obostranoga pristanka parničnih strana on nema nadležnosti. Ali temeljem načela *forum prorogatum* tužena strana može taj pristanak očitovati ili se upustiti u parnicu i nakon podizanja tužbe. Zbog toga, nakon što zaprimi neku tužbu, Sud se odmah ne upušta u razmatranje svoje nadležnosti nego tajnik Suda prosljeđuje njezinu kopiju tuženoj državi. Tek nakon što se i ona o toj tužbi očituje, Sud razmatra taj spor. A ukoliko neka parnična strana uloži svoj prethodni prigovor na nadležnost ili na dopustivost tužbe, Sud razmatra to pitanje *in limine litis*.

Prvi Poslovnik Stalnoga suda međunarodne pravde iz 1922. o svemu tome nije imao nikakvih propisa. O tim pitanjima Sud je odlučivao kako su nastajala u praksi i postupno ih je uređivao u svome Poslovniku.

Problem se po prvi put pojavio u parnici o koncesijama *Mavrommatis* između Grčke i Britanije. Nakon što je Grčka 22. svibnja 1924. podnijela tužbu, Britanija je obavijestila Sud da ima namjeru osporiti njegovu nadležnost. Predsjednik Suda je odredio rok Britaniji u kome je ona podnijela svoj prethodni prigovor. Sud je taj prigovor prosljedio Grčkoj i odredio joj je rok za odgovor. Nakon toga održana je usmena rasprava kojoj je slijedila presuda od 30. kolovoza 1924. Prethodni je prigovor bio djelimično usvojen, i Sud je potom nastavio pismeni dio postupka o predmetu tužbe u granicama nadležnosti određenima tom svojom prethodnom presudom.

Poučen tim iskustvom Sud je u svome novom Poslovniku iz 1926. godine u članku 38. propisao postupak o prethodnim prigovorima istovjetan onomu iz parnice *Mavrommatis*. Ali je mogućnost prigovora bila ograničena samo na tuženu stranu u parnicama koje otpočinju tužbom. Izričito je bilo propisano da je tužena država dužna u prigovoru iznijeti činjenice i pravo na kojima osporava nadležnost Suda.

Međutim, Sud je u presudi *Mavrommatis* istaknuo da ne čini razlike, koje su poznate u nekim unutarnjim zakonodavstvima, između nadležnosti (*compétence*) i nedopustivosti (*fin de non recevoir*), iako je tu u pitanju bila njegova nadležnost (*Series A, No.2, p.10*). U sporu između Italije i Francuske o *Fosfatima u Maroku* iz 1938. godine, Sud je unekoliko izmijenio svoj stav. Među prigovorima koje je Francuska uložila glede dopustivosti tužbe (*recevabilité*), on je ustanovio jedan kojim se osporavala njegova nadležnost (*jurisdiction*). Taj je prigovor najprije razmotrio i uvažio ga je, a talijansku je tužbu u cijelosti proglasio "nedopustivom" (*Series A/B, No.74, p.23*).

Još prije toga, u 1933. godini Njemačka je tužila Poljsku u parnici *Prinz von Pless*. Poljska je bila uložila prigovor nenadležnosti, a Sud je i ovoga puta unio novost koju Poslovnik tada na snazi nije predviđao. Zaključkom (*ordonnance*) od 4. veljače te godine ustanovio je da je prethodni prigovor takve naravi da se ne može riješiti bez postupka o meritumu spora i odmah je odlučio o spajanju tih dvaju postupaka (*Series A/B, No.52, p.16*). Do konačne jedinstvene presude nije bilo došlo jer je Njemačka potom povukla svoju tužbu.

Prilikom donošenja svoga novog Poslovnika u 1936. godini Sud je znatno proširio odredbe o prethodnom postupku, koje je ovoga puta propisao u članku 62. Najprije je dokinuto ograničenje da prethodne prigovore može uložiti samo tužena strana. Na taj način mogućnost njihova ulaganja dobile su obje strane u sporu, i to u parnicama koje se pokreću bilo tužbom ili kompromisom. Propisano je, međutim, da se te prigovore mora podnijeti prije isteka roka za prvi podnesak.

S obzirom da je Poslovnik novoga Međunarodnog suda iz 1946. godine bio ustvari isti kao i onaj iz 1936., ta je odredba bila na snazi sve do 1972. godine. Tada je Sud usvojio svoj novi Poslovnik koji je bio zakratko na snazi. Ali se u njegovu članku 72. nalazi ista odredba kao i u članku 79. Poslovnika iz 1978. koji je danas na snazi.

Dakle, tek nakon 1972. godine spominju se napose, uz prigovore na nadležnost, i oni na dopustivost tužbe, ali samo kao primjeri prethodnih prigovora.

Danas, dakle, nema ograničenja da bilo koja parnična strana pred Sudom pokrene neko pitanje kao prethodno i da od Suda zatraži da se o njemu izjasni prije razmatranja merituma spora. To može biti čak i tužitelj u sporu kojega je sam pokrenuo.¹⁷

¹⁷ Takav zanimljiv slučaj dogodio se u parnici o *Albanskom monetarnom zlatu*. Italija je 19. svibnja 1949. Sudu tužila Francusku, Britaniju i Sjedinjene Države koje su bile u posjedu toga zlata koga su Nijemci u ratu odnijeli iz Rima, a Saveznici su ga potom zaplijenili u Njemačkoj. Italija je u tužbi zahtijevala da Saveznici to zlato predaju Italiji, a ne Albaniji, kao djelomičnu naknadu za albansku nacionalizaciju talijanske imovine. Od Suda je nadalje tražila da njezinu zahtjevu dade prednost u odnosu na potraživanje Britanije za naknadom štete iz njegove presude u sporu o *Krfskom tjesnacu*. Ali nakon što se Albanija nije dala uvući u tu parnicu, sama je Italija 30. listopada te godine kao tužitelj uložila prethodni prigovor postavljajući pitanje može li Sud u toj parnici odlučivati u odsutnosti Albanije. Presudom od 15. lipnja 1954. Sud je prihvatio talijanski prethodni prigovor i proglasio se nenadležnim.

Kako je već navedeno, strana koja ulaže prethodni prigovor može ga okvalificirati kao prigovor na nadležnost Suda, ili kao prigovor na dopustivost tužbe. U mnogim oblastima granica između tih pojmova nije sasvim jasna.

U povodu tužbe Bosne i Hercegovine protiv Savezne Republike Jugoslavije glede primjene Konvencije o genocidu, tužena je strana uložila ne manje od sedam prethodnih prigovora. Prvim dvama od Suda je zatražila da tužbu odbaci kao nedopustivu, a u ostalima je osporavala njegovu nadležnost. U prvom prigovoru navela je da su događaji u pitanju činili građanski rat i da se stoga nije radilo o međunarodnom sporu u smislu članka IX. Konvencije o genocidu iz 1948. Tu se, dakle, moglo raditi i o osporavanju nadležnosti Suda. U drugom je prigovoru tvrdila da je tužba nedopustiva jer u vrijeme njezina podnošenja Alija Izetbegović nije bio predsjednik Bosne i Hercegovine i stoga nije bio nadležan da ju podnese Sudu.

Sud je u svojoj presudi od 11. srpnja 1996. najprije odbacio sve prigovore kojima je Jugoslavija osporavala njegovu nadležnost (p.621, par.42), a potom je odbacio kao neosnovana i prva dva prigovora. Znatnom većinom glasova Sud je ustanovio svoju nadležnost, a tužbu je proglasio dopustivom.

Prigovori o nedopustivosti tužbe mogu imati najrazličitije sadržaje. Tvrdnja jedne strane da spor s drugom uopće ne postoji teško da može biti prihvaćena.¹⁸ I prigovor da spor u pitanju nije pravne naravi teško će uspjeti. Naime, Sud sam razmatra meritum spora i uvijek će u predmetu tužbe naći neke pravne elemente za koje je nadležan, uz one izvanpravne. Također će rijetko kada uspjeti i prigovor tužene države da prije podnošenja tužbe Sudu obje strane nisu iscrple sve mogućnosti diplomatskoga rješavanja toga spora. I neka su druga pitanja po svojoj naravi prethodna i zahtijevaju da se o njima Sud izjasni prije nego što pristupi razmatranju merituma spora. Ako je predmet tužbe kršenje prava fizičkih i pravnih osoba države tužiteljice u tuženoj državi, ova posljednja može ustvrditi da osoba u pitanju nije iscrpila sva unutarnja pravna sredstva koja su joj na raspoloženju u državi tužiteljici.¹⁹

U presudi *Interhandel* iz 1959. Sud je uvažio prigovor u tome smislu Sjedinjenih Država i tužbu Švicarske proglasio je nedopustivom (pp. 26-30). Naprotiv, u parnici *Elettronica Sicula Sp.A. (ELSI)*, Sjedinjene su Države tužile Italiju zastupajući interese američkih dioničara u dvjema propalim talijanskim tvrtkama. Vijeće Suda je u presudi iz 1989. godine odbacilo prigovor o nedopustivosti tužbe jer ga Italija nije uspjela uvjeriti da je uopće bilo raspoloživih domaćih lijekova (pp. 43-48, para. 53-63). Ali je i američka tužba na koncu bila odbačena jer Italija nije prekršila nikakvu svoju obvezu iz dvostranog ugovora o prijateljstvu, trgovini i plovidbi.

Takva odluka može, međutim, biti dilatornoga a ne apsolutnog domašaja. Nakon što osoba u pitanju neuspješno naknadno ispuni taj uvjet, država tužiteljica imala bi pravo nove tužbe.

¹⁸ Prema već navedenoj presudi u parnici *Mavrommatis* iz 1924: "Spor je neslaganje o nekoj točki prava ili činjenica, proturječe, suprotstavljanje dvaju pravnih ili interesnih stavova između dviju osoba" (*Series A, No.2, p.11*). Dovoljno je, dakle, da jedna država postavi neki zahtjev a druga da ga odbije, i da spor postoji.

¹⁹ Vidi dalje prikaz općeprihvaćenih pravila međunarodnoga prava glede ispunjenja toga uvjeta u sklopu izlaganja o Europskom sudu u Strasbourg.

Kada se općenito radi o pitanjima odgovornosti neke države po međunarodnom pravu, tužena država može pokrenuti mnoga pitanja kao prethodna i od Suda zatražiti da tužbu proglasi nedopustivom. Ako se Sud u prethodnom postupku o tim pitanjima izjasni, ona se više ne bi smjela pokretati u postupku o meritumu ukoliko on uslijedi. Ali, kako smo naveli, i sam Sud može ta pitanja spojiti s meritumom spora. Pri tome je važno naglasiti da ukoliko zainteresirana strana takvo pitanje nije označila kao prethodno, može ga slobodno isticati u sljedećoj fazi spora.

Tako tužena država može tvrditi da je tužba nedopustiva jer je nastupila zastara potraživanja; da država tužiteljica nema pravni interes u tome sporu; da ona nema *locus standi* jer osoba čije interese zastupa nema njezino državljanstvo. Poseban je problem državljanstva korporacija, tj. pravnih osoba.²⁰

*

Na koncu nam preostaje pitanje dopustivosti zahtjeva za reviziju već izrečenih presuda Suda. To je pitanje već bilo uređeno člankom 61. Statuta Stalnoga suda međunarodne pravde, iz 1920. godine. Taj je propis ostao neizmijenjen i u članku 61. Statuta Međunarodnoga suda iz 1945.²¹ Evo prvih dvaju stavaka toga članka:

"1. Revizija presude može se zahtijevati samo na temelju otkrića neke činjenice takve prirode da bi odlučujuće djelovala, a koja je prije izricanja presude bila nepoznata Sudu i strani koja traži reviziju, a da pri tom to neznanje nije ona skrivila.

2. Postupak revizije otvara se presudom Suda koja izrijeком ustanovljuje postojanje nove činjenice, priznaje joj značenje koje daje osnova reviziji, i na tom temelju proglašuje zahtjev dopustivim."

U stavcima 3. do 5. dalje se navodi da Sud može uvjetovati otvaranje postupka revizije prethodnim izvršenjem presude u pitanju, da zahtjev za reviziju treba postaviti najkasnije u roku od šest mjeseci nakon otkrića nove činjenice, ali da se po isteku deset godina od izricanja presude nikakav zahtjev za njezinu reviziju više ne može postaviti.

Presuda Međunarodnoga suda od 3. veljače 2003. godine, o kojoj će dalje biti riječi, precizirala je gornje uvjete. U njoj je navedeno da Statut i Poslovnik Suda predviđaju taj postupak u dvije faze. Prva se faza "mora ograničiti na pitanja dopustivosti zahtjeva" (par.15). Stoga je odluka Suda u toj fazi ograničena na pitanje zadovoljava li zahtjev uvjetima predviđenima u Statutu (par.16).

Potom se navodi da su prema članku 61. Statuta ti uvjeti sljedeći: (a) zahtjev mora biti utemeljen na "otkriću" neke "činjenice"; (b) činjenica u pitanju mora biti "takve prirode da bi odlučujuće djelovala"; (c) prije izricanja presude ta je činjenica morala biti "nepoznata" Sudu i strani koja traži reviziju; (d) neznanje činjenice u pitanju ta strana nije skrivila; i (e) zahtjev za reviziju mora se podnijeti "najkasnije u roku od šest mjeseci nakon otkrića nove činjenice", i prije isteka roka od deset godina od izricanja presude (par. 16).

²⁰ Vidi objašnjenje o tome - V.Đ. DEGAN: *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2000., str. 384.

²¹ Poslovnici dvaju Haških sudova, počev od onoga iz 1922., posvećuju tome pitanju po jedan članak. Danas je na snazi članak 91. Poslovnika iz 1978. Ali svi oni ne sadrže nikakve značajne dopunske propise u odnosu na tekst članka 61. Statuta.

Sud je ovome dodao da je zahtjev za reviziju dopustiv samo ako su zadovoljeni svi gornji uvjeti. Ukoliko samo neki od njih nije ispunjen, zahtjev se mora odbaciti (par. 17).

Međunarodni je sud do danas samo u dva navrata odlučivao o zahtjevima za reviziju već izrečenih presuda, i oba puta je te zahtjeve proglasio nedopustivima.

U 1984. godini Tunis je postavio zahtjev Sudu za reviziju i tumačenje presude izrečene u 1982. u sporu o *Epikontinentskom pojasu* s Libijom. U dijelu zahtjeva glede revizije naveo je da je naknadno saznao za petrolejsku koncesiju br.137. koju je libijsko Vijeće ministara izdalo stranoj tvrtki, a za koju nije znao ni Sud u 1982. godini. U presudi Suda iz 1985. taj je zahtjev bio odbačen kao nedopustiv jer je rečena odluka prije bila objavljena u libijskom Službenom listu i u *Middle East Economic Review*. Stoga je ona morala biti poznata Tunisu (pp. 205-207, par. 24-28). To je bilo dovoljno da se tuniski zahtjev proglasi nedopustivim, ali je Sud još ustanovio da, čak da je za tu koncesiju znao, njegova bi prijašnja presuda bila ista, iako bi njezino obrazloženje možda bilo različito. Stoga je zaključio da novootkrivena činjenica nije odlučujuće djelovala na prijašnju presudu (pp. 213-214, par. 39-40).

Drugi zahtjev za reviziju prijašnje presude za našega je čitatelja zanimljiviji. Već smo spomenuli presudu od 11. srpnja 1996. kojom se Sud proglasio nadležnim u sporu Bosne i Hercegovine protiv Savezne Republike Jugoslavije glede primjene Konvencije o genocidu iz 1948. godine. Između 1992. i 5. listopada 2000. godine SRJ je pretendirala da je zadržala identitet i kontinuitet s raspadom SFRJ na umanjenom području, te da je po toj osnovi punopravna članica UN-a i stranka svih ugovora bivše države.

Iako je taj zahtjev SRJ bio općenito odbačen, a rezolucija Vijeća sigurnosti 777 (1992) izriekom je zaključila da je SFRJ prestala postojati, Tajništvo UN-a dopustilo je da misija te države nastavi djelovati u New Yorku, ali je bilo suspendirano sudjelovanje njezinih predstavnika u radu Opće skupštine i Ekonomskoga i socijalnog vijeća. Čak su određivani i udjeli SRJ u proračunu UN-a za svaku godinu.

Nakon smjenjivanja s vlasti Slobodana Miloševića, nova vlast u SRJ odrekla se zahtjeva za identitetom s bivšom SFRJ. Bila je primljena u članstvo UN-a 1. studenoga 2000. godine, a u ožujku 2001. notificirala je Tajništvu UN-a sukcesiju Konvencije o genocidu kao nova članica UN-a.

SRJ je 24. travnja 2001. podnijela zahtjev za reviziju presude Suda o njegovoj nadležnosti iz 1996. godine na temelju "nove činjenice", tj. da u vrijeme njezina izricanja ona nije bila stranka Statuta Suda niti je bila vezana člankom IX. Konvencije o genocidu.

U presudi od 3. veljače 2003. godine Sud je odbacio taj zahtjev kao nedopustiv. Naveo je da je primanje SRJ u članstvo UN-a okončalo njezinu situaciju *sui generis* u toj Organizaciji između 1992. i 2000. godine (par. 50). Naveo je da "činjenica" koja se zbila više godina nakon izricanja presude u pitanju nije "nova činjenica" u smislu članka 61. Statuta, te da se to primanje u članstvo "ne može smatrati novom činjenicom u smislu članka 61, sposobnom da utemelji zahtjev za reviziju te presude" (par. 68).

Na koncu te presude, usvojene s 10 glasova za i 3 protiv, Sud je zaključio da ne mora istraživati jesu li ostali uvjeti dopustivosti toga zahtjeva zadovoljeni (par. 73).²²

²² Ovdje valja upozoriti na nedosljednost predstavnika Bosne i Hercegovine i Hrvatske u UN-u. Iako jedina osnova za nadležnost Suda leži u članku IX. Konvencije o genocidu, predstavnici tih država u UN-u tvrdili su prije i nakon 1996. godine da SRJ nije stranka te i drugih konvencija prije nego što kao nova država notificira njihovu sukcesiju (i time se odrekne zahtjeva za kontinuitetom s bivšom SFRJ). Hrvatska je nakon tih tvrdnji i sama tužila SRJ za kršenje te Konvencije. Ako se sami nisu mogli dosjetiti, ti su predstavnici trebali slijediti stav presude Suda iz 1996. godine. Sud

Valja na kraju zaključiti da su uvjeti za dopustivost zahtjeva za reviziju presude daleko ograničeniji i krući od onih koji se pretpostavljaju glede dopustivosti tužbe Sudu.

*

(ii) **Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu.** Već smo istaknuli da ukoliko Međunarodni sud u nekoj parnici ustanovi svoju nadležnost, tužba se smatra dopustivom sve dok ju neka od parničnih strana ne ospori i uloži prethodni prigovor o njezinoj nedopustivosti.

Pitanje dopustivosti tužbi pred Europskim sudom postavlja se na sasvim različit način. To stoga što taj Sud ima obvezujuću nadležnost u odnosu na sve države članice Europske konvencije i što je njegova glavna funkcija odlučivanje o tužbama protiv tih država članica koje mu podnese bilo koja fizička osoba, nevladina organizacija ili skupina pojedinaca.

Sud godišnje prima ogroman broj takvih tužbi i on ih više od 90 procenata odbija kao nedopustive iz formalnih razloga, čak kada se zaista radi o kršenjima Europske konvencije. I tužena država može u tijeku postupka osporavati dopustivost neke tužbe, ali je Konvencija tu vlast povjerila samome Sudu i propisala je precizne uvjete njihove dopustivosti. Za mnoge od podnesenih tužbi tužena država i ne sazna, jer ih na prijedlog suca izvjestitelja Odbor od tri suca odbija kao nedopustive.

Članak 35. Europske konvencije izričito propisuje uvjete dopustivosti tužbe. Evo toga propisa u cjelini:

"1. Sud može razmatrati predmet samo nakon što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva, u skladu s općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i unutar razdoblja od šest mjeseci od dana donošenja konačne odluke.

2. Sud neće razmatrati niti jednu pojedinačnu tužbu podnesenu na temelju članka 34. koja je:

a) anonimna; ili

b) u osnovi ista kao predmet što ga je Sud već ispitivao, ili koja je već podnesena nekom drugom međunarodnom postupku istrage ili rješavanja, te ako ne sadrži nikakve nove relevantne činjenice.

3. Sud će proglasiti nedopustivom svaku pojedinačnu tužbu podnesenu na temelju članka 34. koju smatra inkompatibilnom s odredbama Konvencije i dopunskih protokola, očito neosnovanom ili zloupotrebom prava na podnošenje tužbe.

4. Sud će odbaciti svaku tužbu koju smatra nedopustivom na temelju ovoga članka. Takva odluka može biti donesena u bilo kojem stadiju postupka."

Posljednji stavak znači da, osim što sva tijela Suda *ex officio* razmatraju ispunjenje tih uvjeta, tužba može biti odbačena kao nedopustiva praktično sve do izricanja konačne presude. Tu se, dakle, uopće ne radi o prethodnim pitanjima.

je protumačio deklaraciju te zemlje pri donošenju Ustava od 27. travnja 1992. kao njezin prihvatač *en bloc* svih ugovora bivše države na snazi (*I.C.J. Reports 1996*, p. 610, par. 19), ali pri tome nije priznao i njezin kontinuitet s njome. Neka druga većina sudaca mogla je na temelju tih kontradiktornih ponašanja, pozivajući se na načelo *estoppel*, lako proglasiti nenadležnost Suda glede tih tužbi. Naime, jedna od njegovih maksima je da "nitko ne može u isto vrijeme puhati hladno i vruće".

Osvrnut ćemo se na sve te precizno propisane uvjete dopustivosti tužbe. Uvjet prethodnoga iscrpljenja domaćih pravnih lijekova ima u ovome postupku neke važne razlike u odnosu na njegove značajke prema općem međunarodnom pravu i kako se postavlja pred Međunarodnim sudom. Naime, mogući kršitelj prava ovdje najčešće nije strana država kao tužena, nego je to u pravilu država koje je tužitelj državljanin. Pred Europskim sudom tužitelj najčešće nastupa protiv svoje vlastite države. A ako u tome postupku tužitelj tuži neku drugu državu, tada mu diplomatsku zaštitu ne pruža njegova država, nego je sam Europski sud organ koji mu treba dosuditi zadovoljštinu zbog kršenja njegovih prava iz Europske konvencije i protokola.

Ali gornji stavak 1. ipak propisuje da se taj uvjet treba ispuniti "u skladu s općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava". Dakle, unutarnji propisi tužene države o nadležnosti njezinih upravnih i sudbenih organa nisu uvijek odlučujući jer bi inače bilo mnogo zloupotreba u praksi na štetu tužitelja.

Prema općemu međunarodnom pravu raspoloživa sredstva moraju biti *dostupna*, što npr. neće biti slučaj u nekom oružanom sukobu ili ako je zavedena vojna diktatura kada domaći sudovi stvarno ne djeluju. Važniji je uvjet da su ta sredstva *djelotvorna*, tj. efikasna. Radi se samo o onim postupcima u kojima se zaista može ispraviti navodnu nepravdu, tj. koji neće biti lišeni izgleda da uspiju.

U izvršenju toga načela oštećena osoba dužna je obratiti se svim redovitim sudovima i drugim nadležnim tijelima koja imaju mogućnost da joj isprave štetu. To uključuje i priziv ustavnim sudovima u zemljama u kojima postoje, i gdje su nadležni da o nekom konkretnom zahtjevu odlučuju. To napose uključuje upravne organe i upravne sudove ukoliko su nadležni, ali ne i organe koji su ovlašteni da podjeljuju pomilovanje ili da izvanredno ukidaju presudu.

Neobraćanje domaćim organima može iznimno biti opravdano ako je očito bez koristi ili nedjelotvorno. Moguće je da nadležni organ nije ovlašten dosuditi odštetu, nego jedino ispitati činjenice. Ako nadležni organ ne donese svoju odluku u primjerenom roku, to se može smatrati uskratom pravosuđa (*déni de justice*). Time se smatra da je osoba u pitanju zadovoljila uvjet iscrpljenja domaćih lijekova. Ali u takvim slučajevima teret dokazivanja pada na stranu koja se poziva na neki od tih nedostataka.

Pravilo od šest mjeseci za podnošenje tužbe Europskom sudu iz stavka 1. članka 35., usko je povezano s pravilom o prethodnom iscrpljenju domaćih pravnih lijekova. Njegova je svrha s jedne strane pravna sigurnost, a s druge da tužitelj ima dovoljno vremena za pripremanje svoje tužbe Europskom sudu.

Ali i to pravilo stvara poteškoće u vršenju prava pojedinca na podnošenje takve tužbe. Prema praksi Suda taj rok počinje teći nakon izricanja negativne presude u usmenoj raspravi pred domaćim sudom ukoliko je tužitelj ili njegov zastupnik na njoj bio prisutan. On, dakle, ne teče od datuma kada je on dobio pisani otporak negativne odluke toga suda.

Ako se postupak pred posljednjim domaćim organom vodi isključivo pisanim putem bez sudjelovanja i prisutnosti stranaka, što je redovito slučaj s postupkom pred upravnim sudom, taj sud može namjerno antedatirati svoje konačne odluke i strankama ih dostavljati pet ili šest mjeseci nakon njihova navodnog izricanja. To se može činiti u zloj namjeri da bi tim osobama istekao rok od šest mjeseci za podnošenje tužbe Europskom sudu. U takvim slučajevima Europskom sudu treba predočiti fotokopiju dostavnice s poštanskim pečatom, uz objašnjenje da prije dostavljanja te odluke tužitelj nije znao ni za vijećanje Upravnoga suda, ni za njegovu odluku.

U stavku 2. članka 35. najprije se navodi da Sud neće razmatrati niti jednu pojedinačnu tužbu podnesenu na temelju članka 34. koja je - a) *anonimna*. Anonimnih tužbi u praksi prijašnje Europske komisije za ljudska prava nije bilo mnogo, a one pristigle nisu se ni registrirale.

U točki (b) stavka 2. članka 35. obuhvaćena su tri dalja uvjeta za dopustivost tužbe. Tamo se navodi da Sud neće razmatrati pojedinačnu tužbu koja je (i) "u osnovi ista kao predmet što ga je Sud već ispitivao", ili (ii) "koja je već podnesena nekom drugom međunarodnom postupku istrage ili rješavanja", te (iii) "ako ne sadrži nikakve nove relevantne činjenice".

U slučaju pod (i) radi se o općem načelu sudskoga postupka *non bis in idem*, koje se u nacionalnim pravnim sustavima upire i na načelo *res judicata*. Sud ne želi raspravljati o predmetima o kojima je već donio odluku, uključujući napose onu o nedopustivosti tužbe.

Tako će biti odbačena svaka nova tužba istoga tužitelja o istom predmetu koja je prije bila odbačena kao nedopustiva, ukoliko ona "ne sadrži nikakve nove relevantne činjenice" iz točke (iii). Tužba drugoga tužitelja koja se odnosi na isti predmet neće po toj osnovi biti odbijena, ali će ga Tajništvo Suda upozoriti na prijašnje odbijanje.

Sud, međutim, može prihvatiti novu tužbu istoga tužitelja koja sadrži nove relevantne činjenice što u tijeku prvoga postupka nisu bile poznate ni tužitelju ni Sudu, ili su se naknadno zbile.²³ Kako smo već naveli, to se može odnositi na naknadno iscrpljenje domaćih pravnih lijekova koje je ostalo neuspješno.

Preostaje spomenuti uvjet nedopustivosti pod (ii), tj. da je tužba već podnesena nekom drugom međunarodnom postupku istrage ili rješavanja. On je obuhvaćen općim načelom sudskoga postupka koje sprječava litispendenciju. Ukoliko tužitelj namjerava podnijeti tužbu Europskom sudu, on se mora uzdržati od toga da njezin predmet podvrgne prije ili u tijeku toga postupka bilo kojem drugom tijelu za zaštitu ljudskih prava, i to bez obzira može li to tijelo izreći obvezujuću odluku ili ne.

Točka 3. članka 35. sadrži još značajnije uvjete za dopustivost tužbe. Ona navodi da će Sud proglasiti nedopustivom svaku pojedinačnu tužbu koju smatra (i) inkompatibilnom s odredbama Konvencije i dopunskih protokola, (ii) očito neosnovanom ili (iii) zloupotrebom prava na podnošenje tužbe.

Uvjet pod (i) ustvari podrazumijeva nadležnost Europskoga suda. Sud će proglasiti tužbu "nedopustivom" napose ako je on za predmet tužbe nenadležan, kada se radi o kršenju nekoga ljudskog prava kojega Europska konvencija i njezini protokoli na snazi ne štite.

Glede drugoga gornjeg uvjeta pod (ii), Sud će odbaciti tužbu kao "očito neosnovanu" ako već pri *prima facie* ispitivanju njezina sadržaja ocijeni da nije potreban dalji postupak. Tu može doći do ukrštanja s gornjim zahtjevom inkompatibilnosti, tj. nedopustivosti. Odbor od tri suca može jednoglasnom konačnom

²³ U tome je razlika u odnosu na krute uvjete za dopustivost zahtjeva za reviziju presude iz članka 61. Statuta Međunarodnoga suda.

odlukom takvu tužbu odbaciti ili brisati ju s liste praktično bez obrazloženja. Tu su moguće zloupotrebe te ovlasti.

Kao "zloupotrebu prava na tužbu" pod (iii) Sud može ocijeniti upornu upotrebu uvredljivog, provokativnog i prijetećeg rječnika, napose ako je tužitelj već bio upozoren na takve moguće posljedice. Ali se neće smatrati zloupotrebom ako je tužba motivirana željom za publicitetom i propagandom, ukoliko su ispunjeni svi ostali uvjeti njezine dopustivosti.

*

Postupak utvrđivanja dopustivosti tužbe veoma je bitan. Naime tužitelj pojedinac koji želi dobiti pravdu od Europskoga suda ne smije sebi dozvoliti da ne ispuni makar one uvjete dopustivosti koji ovise samo o njemu.

U Poslovniku Suda propisano je da se svaka tužba pojedinca podnosi na obrascu koji dostavlja Tajništvo (pravilo 47). Tužba mora sadržavati mnoge podatke predviđene tim obrascem kako bi se napose utvrdilo da ona nije nedopustiva.

Nakon što Sud zaprimi tužbu, ona se dostavlja sucu izvjestitelju. On može od tužitelja zatražiti nove podatke, i odlučuje treba li tužbu razmotriti u Odboru od tri suca, ili u Vijeću od sedam sudaca. Ipak, predsjednik nadležnoga odjela Suda može naložiti da se tužba razmotri u Vijeću.

Upućivanje tužbe Odboru od tri suca ima za cilj da se ona na temelju izvještaja suca izvjestitelja odbaci kao nedopustiva. Takva jednoglasna odluka Odbora konačna je i sprječava svako dalje razmatranje tužbe pred Sudom, ili ima za posljedicu brisanje toga predmeta s liste Suda. Stoga samo negativan glas nekoga člana toga Odbora može spasiti dalji postupak o toj tužbi.

Ako tužba dođe pred Vijeće od sedam sudaca, i ono razmatra izvještaj suca izvjestitelja, i odlukom većine sudaca može ju odmah proglasiti nedopustivom ili brisati s liste sudskih predmeta.

Tek ukoliko to Vijeće proglasi tužbu dopustivom, slijedi postupak prijateljske nagodbe između tužitelja i tužene države. Ako ti pregovori ne uspiju, vodi se dalja rasprava pred Vijećem od sedam sudaca, koja se u pravilu završava presudom. Presuda se može osporavati žalbom iz vrlo ograničenih razloga pred Velikom vijećem od sedamnaest sudaca. Ali kako je već navedeno, tužba može i naknadno biti proglašena nedopustivom u svakoj fazi postupka pred Europskim sudom, iako za to ima malo praktičnih mogućnosti nakon što ju Vijeće od sedam sudaca proglasi dopustivom.

Gornji kruti i brojni uvjeti za dopustivost tužbe, kao i dalekosežna diskrecijska ovlast svih organa Europskoga suda da ju odbace kao nedopustivu, imaju za posljedicu pretjerani formalizam čitavog toga postupka. Čini se da je utvrđivanje tih formalnih uvjeta dopustivosti važnije negoli sama zadaća Suda da utvrdi je li u nekom slučaju zaista došlo do kršenja sloboda i prava tužitelja iz Europske konvencije i protokola, zbog koje on postoji.

*

(iii) Međunarodni kazneni sud u Haagu. Pitanja nedopustivosti postavljaju se u postupku pred tim Sudom opet na različit način u odnosu na dva prethodna slučaja.

Kako smo prije naveli, za razliku od dva *ad hoc* kaznena tribunala za bivšu Jugoslaviju i za Ruandu, ovaj Sud nije državama nametnut. U stavku 10. preambule i u članku 1. Rimskoga statuta naglašeno je da je taj Sud komplementaran nacionalnoj kaznenoj sudbenosti država. To se odnosi samo na države stranke Rimskoga statuta i na treće države koje njegovu nadležnost prihvate temeljem njegova članka 12(3). Za ostale treće države taj je Sud *res inter alios acta*. To, nažalost, sprječava da on stekne univerzalnu sudbenost za kažnjavanje svih međunarodnih zločina u njegovoj nadležnosti, ma tko ih poćini.

Upravo zbog te komplementarnosti, Rimski statut u člancima 17. do 19. razrađuje pitanja "dopustivosti" koja se odnose prije na ćitav slućaj (*case, affaire*) za koji je taj Sud inaće nadležan negoli na tužbe njegova Tužitelja. Ne znamo postoji li slićan institut "dopustivosti" u nacionalnom kaznenom postupku bilo koje države. Temeljni su propisi o tome oni iz članka 17(1).

"1. Imajući u vidu stavak 10. preambule i ćlanak 1. ovoga Statuta, Sud će odlućiti da je neki slućaj nedopustiv ako:

(a) je slućaj pod istragom ili kaznenim progonom u državi koja je za njega nadležna, osim ako ta država ne Źeli ili nije u stanju propisno provesti istragu ili poduzeti kazneni progon;

(b) slućaj je istražen u državi koja ima sudbenost nad njime i ta je država odlućila da ne poduzima kazneni progon, osim ako je ta odluka proizišla iz nedostatka volje ili nesposobnosti da propisno poduzme kazneni progon;

(c) osobi u pitanju je već sućeno za djelo koje je predmet optužbe, a sućenje pred ovim Sudom nije dopuštено primjenom ćlanka 20. stavak 3. ovoga Statuta;²⁴

(d) slućaj je nedovoljne teŹine da bi ovaj Sud postupao."

Ali prema istom ćlanku 17. ti formalni uvjeti za nepokretanje postupka, tj. za nedopustivost slućaja, nisu po sebi dovoljni. Glede svih zloćina koji spadaju u njegovu nadležnost, sam Sud temeljem Rimskoga statuta utvrćuje da li država u pitanju ne Źeli ili nije u stanju propisno provesti istragu ili progon osoba. Sud procjenjuje postoji li nedostatak volje ili nesposobnost te države da poduzme istragu, napose zbog potpunoga ili znaćajnog sloma nacionalnog pravosudnog sustava. I kada tako nešto nije u pitanju, Sud utvrćuje, uzimajući u obzir naćela pravićnoga postupka priznata međunarodnim pravom, je li u pokrenutom postupku došlo do neopravdanog odugovlaćenja, ili postupak nije voćen neovisno i nepristrano, ili proturjeći teŹnji da se okrivljena osoba privede pravdi. Ako bilo što od gornjega utvrdi, Sud će slućaj u pitanju proglašiti "dopustivim" i preuzet će nadležnost za voćenje postupka.

Ćlanak 18. predvića prethodne odluke glede dopustivosti. Kada Tužitelj smatra da postoji razumna osnova za pokretanje istrage, o tome će obavijestiti sve države. U roku od mjesec dana po primitku te obavijesti svaka država moŹe obavijestiti Sud da ona sama provodi istragu ili ju je provela nad svojim državljanima ili drugim osobama pod svojom nadležnoću, i to glede kaznenih djela koja su temeljem ćlanka 5. u nadležnosti toga Suda.

²⁴ Ćlanak 20. predvića naćelo *non bis in idem*, ali pod uvjetom da nacionalni sud nije osobu u pitanju htio zaštićiti od kaznene odgovornosti za međunarodni zloćin iz nadležnosti Mećunarodnoga suda, da postupak nije voćen neovisno i nepristrano, ili da je bio proturjećan teŹnji privoćenja te osobe pravdi.

Tužitelj će toj državi na njezin zahtjev ustupiti istragu nad tim osobama, osim ako Predraspravno vijeće nije na zahtjev Tužitelja već odobrilo istragu. Ali će Tužitelj tu svoju odluku o ustupanju razmotriti nakon šest mjeseci, a od države u pitanju može tražiti da ga periodično obavještava o napretku istrage koju provodi.

Temeljem članka 19. Statuta, osobe i tijela koja mogu osporavati nadležnost Suda, mogu osporavati i odluke svih njegovih organa o dopustivosti slučaja. O tome je već bilo riječi.

Iz gornjih propisa Rimskoga statuta proizlazi nastojanje da, čak kada nadležni sudovi u nekoj državi provode istragu i progon za međunarodne zločine koji su inače u nadležnosti Međunarodnoga kaznenog suda, tijela toga Suda zadržavaju punu kontrolu nad tim postupkom. Ako Sud utvrdi da uvjeti "nedopustivosti" u odnosu na njega nisu, ili više nisu ispunjeni, on može slučaj u pitanju proglasiti "dopustivim" i sam preuzeti progon.

I ukoliko sva tijela toga Suda budu u praksi vršila njihove nadležnosti kako je to predviđeno Rimskim statutom, on nacionalnim sudovima neće biti komplementaran, nego će njima biti nadređen. Ali je u povijesti već bilo velikih ideja koje su našle svoga odraza u nekim konvencijama koje su postale pravo na snazi. Pa ipak se međunarodna stvarnost nije uvijek uklopila u te ugovorne propise.

*

III. Zaključak

Da Stalni sud međunarodne pravde nije na početku svoje djelatnosti omogućio prigovore o nedopustivosti tužbe u svrhu sprječavanja razmatranja merituma spora (*fin de non recevoir*), možda taj institut francuskoga građanskog postupka ne bi nikada prodro u postupak nekih međunarodnih sudova. Ali smo iz triju izloženih primjera vidjeli da se odnos između pitanja nedopustivosti tužbe (ili kaznenoga slučaja), te onoga o nenadležnosti suda, postavlja na veoma različit način. Služi u različite svrhe a ovisi i o naravi suda u pitanju.

Međunarodni sud u Haagu odlučuje o sporovima između suverenih država, ali samo ukoliko su obje (ili sve one) prihvatile njegovu nadležnost. Prigovori o nenadležnosti Suda i nedopustivosti tužbe nisu razgraničeni ni u Statutu i Poslovniku Suda, pa ni u njegovoj praksi. Upravo stoga se taj problem ne da uopće razmotriti izvan prakse toga Suda, koja nije uvijek sasvim dosljedna.

Bitno je da su obje te vrste prigovora pred Međunarodnim sudom prethodne naravi. Njih Sud dopušta da ne bi sâm olako donio odluku o svojoj nadležnosti, temeljeći se na načelu *forum prorogatum* u uvjetima kada neka strana nema istinsku namjeru da se upusti u parnicu, niti je prije toga prihvatila na nedvojben način njegovu nadležnost. Taj postupak ovdje, dakle, štiti suverenost država. Važno je pri tome navesti da Međunarodni sud danas troši oko tri četvrtine svoga vremena na razmatranje tih prethodnih prigovora parničnih strana, a samo ostatak na odlučivanje o meritumu podnesenih mu sporova.

Država tako može ulagati prethodne prigovore s mnogim sadržajima i slobodna je kvalificirati ih bilo kao prigovore o nenadležnosti Suda ili o nedopustivosti tužbe, ili kao nešto treće. Ukoliko ona ne pokrene neko pitanje kao prethodno, a

ono se jasno ne odnosi na osporavanje nadležnosti Suda u užem smislu, slobodna je pokrenuti ga u daljem tijeku postupka.

Ni Sud u svojim presudama ne vodi strogo računa o toj podjeli. Ponekad se proglašuje nenadležnim i ujedno odbacuje tužbu kao nedopustivu, ili obrnuto, ustanovljuje da je nadležan a tužbu proglašuje dopustivom.

Stanje je različito glede zahtjeva za reviziju već izrečenih presuda, koji su u praksi izuzetno rijetki. Strogi uvjeti za dopustivost tih zahtjeva propisani su još u Statutu Stalnoga suda međunarodne pravde iz 1920. godine i ostali su neizmijenjeni do danas. Njih je Sud dalje precizirao u presudi od 3. veljače 2003. godine.

Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu ima obvezujuću nadležnost u odnosu na sve države članice Vijeća Europe koje su sve i stranke Europske konvencije iz 1950. godine s dopunskim protokolima na snazi. Te su države time u značajnoj mjeri ograničile svoju suverenost. To napose stoga što su unaprijed prihvatile nadležnost Europskoga suda da odlučuje o tužbama protiv njih svih osoba koje tvrde da su žrtve kršenja njihovih prava iz te Konvencije ili protokola, i to bilo da su njihovi državljani ili ne.

Time je otvorena mogućnost podnošenja ogromnoga broja tužbi Europskom sudu protiv država stranaka Europske konvencije. Ali kao protuteža, organima toga Suda data je ovlast da ogromnu većinu tih tužbi odbacuju kao nedopustive ili da ih skidaju s liste svojih predmeta tijekom čitavoga postupka. Sam Sud *ex officio* ispituje dopustivost svake tužbe već od njezina podnošenja i za to mu nije potrebna nikakva inicijativa tužene države. Tužbe se proglašuju nedopustivima zbog brojnih krutih i formalnih razloga, čak kada je očito da je Europska konvencija prekršena. Sve to otvara mogućnost zloupotrebe tih širokih ovlasti diskrecijskoga odlučivanja, napose u Odboru od tri suca.

Prema Statutu i Poslovniku Europskoga suda u postupak ispitivanja dopustivosti tužbe asimilirana su i pitanja njegove nadležnosti. Time se ni tu ne vodi računa o razlikama između ta dva pojma.

Pred stalnim *Međunarodnim kaznenim sudom u Haagu* pitanje odnosa između njegove nenadležnosti i "nedopustivosti slučaja" opet se postavlja na sasvim različit način. Dvojnost tih pojmova uvedena je u Rimski statut da bi se potvrdilo načelo komplementarnosti sudbenosti toga Suda s nacionalnom kaznenom sudbenošću država stranaka kada je u pitanju kažnjavanje međunarodnih zločina definiranih tim Statutom.

Kako smo upravo objasnili, Međunarodni će kazneni sud odlučiti da je neki slučaj (za njega) "nedopustiv" ukoliko je pod istragom ili kaznenim progonom u nekoj od država stranaka. Država u pitanju pokreće pitanje "nedopustivosti" slučaja nakon što od tužitelja Međunarodnoga suda primi obavijest o pokretanju istrage. Ali prema odredbama Rimskoga statuta Međunarodni kazneni sud drži čitav taj nacionalni postupak pod svojom kontrolom. Kad god ocijeni da nisu ispunjeni brojni i strogi uvjeti zakonitosti toga postupka, on će taj slučaj proglasiti "dopustivim" i preuzet će nadležnost.

Te odredbe o "nedopustivosti" prikrivaju namjeru da Međunarodni kazneni sud stekne prvenstvo u nadležnosti za kažnjavanje svih međunarodnih zločina predviđenih Rimskim statutom. Ali ostaje pitanje na koji će se način i u kojoj mjeri ti ambiciozni propisi provoditi u praksi.

Summary*

**OBJECTIONS TO THE COMPETENCE AND TO THE ADMISSIBILITY
BEFORE SOME INTERNATIONAL JUDICIAL ORGANS**

Admissibility of the application (or of a criminal case) is not known as such in Croatian Legal Order, nor is known to the same extent under different appellations as in procedures of some international courts. In the international judicial practice it is often intertwined or related to the competence of these bodies. In order to elaborate this problem in all its consequences this article deals first with the competence and then with the admissibility in procedures of the International Court of Justice, the European Court of Human Rights and the International Criminal Court.

Key words: *admissibility and competence, admissibility of an application for revision of a judgment, fin de non recevoir, preliminary objections, International Court of Justice, European Court of Human Rights, International Criminal Court.*

Zusammenfassung

**EINWÄNDE ZUR UNZUSTÄNDIGKEIT UND ZUR
UNZULÄSSIGKEIT VOR EINIGEN INTERNATIONALEN
GERICHTSKÖRPERN**

Die Zulässigkeit der Klage (oder eines Straffalls) ist im kroatischen Recht weder unter diesem Namen noch im gleichen Umfang unter einer andern Bezeichnung wie bei einigen internationalen Gerichtskörpern bekannt. In der internationalen Praxis ist sie manchmal verflochten oder verbunden mit der Zuständigkeit des Gerichts über die Frage. Um dieses Problem von allen Seiten zu erklären, wird hier zuerst über die Zuständigkeit diskutiert und dann über die Zulässigkeit, über die Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof in Haag, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strasbourg sowie dem (ständigen) Internationalen Strafgericht in Haag.

Schlüsselwörter: *Zulässigkeit und Zuständigkeit, Zulässigkeit eines Antrags auf Revision des Urteils, fin de non recevoir, vorherige Einwände, Internationaler Gerichtshof, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Internationales Strafgericht.*

* Translated by the Author.

Sommario

ECCEZIONI SULLA COMPETENZA E SULL'AMMISSIBILITÀ DAVANTI AD ALCUNI ORGANI GIURISDIZIONALI INTERNAZIONALI

L'ammissibilità di un'azione (o di un caso penale) non è conosciuta nel diritto croato con questo nome, né con lo stesso contenuto sotto altre definizioni, come nemmeno davanti ad alcuni organi giudiziari internazionali. Nella giurisprudenza internazionale essa è frequentemente intrecciata o connessa con la competenza di tali organi. Per approfondire questo problema in tutte le sue conseguenze è affrontata qui soprattutto la competenza, e quindi l'ammissibilità, nelle procedure davanti alla Corte internazionale dell'Aia, alla Corte europea dei diritti umani di Strasburgo e alla Corte penale internazionale (permanente) dell'Aia.

Parole chiave: ammissibilità e competenza, ammissibilità della richiesta per la revisione della sentenza, fin de non recevoir, eccezioni preliminari, Corte internazionale, Corte europea dei diritti umani, Corte penale internazionale.

UDK: 34 + 3

ISSN 1333-1264

ZBORNIK
PRAVNOG
FAKULTETA
SVEUČILIŠTA
U RIJECI

SUPPLEMENT

BROJ 3

Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij., Suppl.,
Br. 3, str. XXVIII+1-796, Rijeka, 2003.