

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 4

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2014

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Korice

Marija Vuksanović

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-469-1

Tiraž

300

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизacija у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 4 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2014 (Beograd : Dosije studio). – 355 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 300. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-469-1

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 212155404

У ПОТРАЗИ ЗА ЕФЕКТИВНИМ ПРАВНИМ ЛЕКОМ ЗА „СУЂЕЊЕ” У РАЗУМНОМ РОКУ – *ex post et ex ante*

Апстракт

Право на суђење у разумном року се у земљама Савеза Европе по-
мајтра као европски стандард правичности, те је из те перспективе
неоходно анализирајући механизме заштите њихове у Србији. При-
ликом анализе, неоходно је одредити обим примене права, како би по-
казали на једнаку асиметричност заштите зависно од врсте поседу-
јућа у коме се одлучује о његовој судској одлуци.

Кључне речи: Ефективан правни лек. – Право на суђење у разумном
року. – Судски поседовање. – Административно извршење.

1. ПРАВО НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ КАО ЕВРОПСКИ СТАНДАРД ПРАВИЧНОСТИ

Право на суђење у разумном року гарантовано је како универ-
залним,¹ тако и регионалним² међународним уговорима које је Ср-
бија ратификовала. То људско право у Србији се, стога, може посма-
трати искључиво из наднационалне перспективе, тј. као један елемент
европских стандарда правичности. Приликом анализе механизма заш-
тите права на суђење у разумном року, неопходно је одредити основне
одлике европских стандарда правичности.

Европски стандарди правичности представљају сложен динамич-
ки систем процесних стандарда који се стално развијају у пракси Ев-
ропског суда за људска права с обзиром на њихову улогу коректива у
појединачним ситуацијама које објективно право не може да предвиди.
Европски стандарди правичности развијају се ван националног оквира,
а примењују једнако у свим повезаним националним системима.

У случају утврђивања појава неправичности системског каракте-
ра, преиспитује се њихова заштита на нивоу националног система у

* Катарина Голубовић, МА, адвокат, кандидаткиња докторских студија на Правном фа-
култету Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Пер-
спективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* (179059), који
подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1 Вид. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, члан 14, став 3, тачка ц.

2 Вид. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, члан 6, став 1.

нормативном и практичном смислу. Управо је право на суђење у разумном року као елемент европских стандарда неправичности у пракси Европског суда за људска права најчешће означавао као неправичност системског карактера.³

Десетогодишњица ратификација Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у Србији поздрављена је новом реформом правосуђа, чији је циљ да отклони оне повреде које су у периоду важења Конвенције најучесталије – повреде права на суђење у разумном року. У првој деценији надзора над Србијом, Европски суд за људска права утврдио је чак 23 повреде овог процесног људског права у укупно 97 одлука против Србије.

Значај и неопходност постојања делотворног правног лека за повреду овог права истакнут је већ у другој пресуди против Србије, у случају *В.А.М.*. Тада је суд у Стразбуру заузео јасан став да Србија нема ефикасне механизме за заштиту права на суђење у разумном року и да је неопходно да их изгради.

2. АНАЛИЗА ПРВОГ МЕХАНИЗМА ЗАШТИТЕ СУЂЕЊА У РАЗУМНОМ РОКУ

На основу Устава из 2006. године, људско право на суђење у разумном року добило је статус уставног права.⁴ Осим тога, Устав и Закон о Уставном суду Републике Србије из 2007. године, установили су надлежност Уставног суда да одлучује о повреди права за суђење у разумном року, док је Комисија за накнаду штете била надлежна да одлучује о висини накнаде.⁵ На тај начин је, у складу са стандардима Европског суда за људска права, Србија прихватила кумулативни систем заштите овог права.

У пракси је дуго постојала дилема да ли постоји конкурентна надлежност судова опште надлежности, с једне стране, и Уставног суда и Комисије за накнаду штете, с друге стране, да одлучују о повреди права и висини накнаде штете. Судска пракса судова опште надлежности поводом тужби за накнаду штете због „повреде права“ првих пет година важења Устава била је неуједначена. У ретким случајевима, тужба је била одбачена због стварне ненадлежности парничног суда, док је у већини мериторно одлучивано о повреди суђења у разумном року и висини материјалне и нематеријалне штете. Правни основ тужби био је различит, од члана 6. став 1. Европске конвенције⁶, члан 32. Устава до члана 172. и 200. Закона о облигационим односима. Ипак, поједини ау-

3 Према последњим сумарним подацима од 1953. до 2013. године, Италија је извршила 1.187 повреда, Грчка 449, Пољска 421, Турска 563, Украјина 297 и Словенија 249.

4 Вид. Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 1/2006, члан 32 став 1.

5 Вид. Закон о Уставном суду Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 109/2007.

6 Судске одлуке се заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона. Устав Републике Србије, члан 145 став 2.

тори⁷ и бројност уставних жалби у односу на парничне поступке ради заштите права након пет година уставног статуса права, показали су да постоји искључива надлежност Уставног суда да одлучи о постојању повреде права на суђење у разумном року.⁸

Уз закључак о искључивој надлежности Уставног суда да одлучује о повредама изнесен је и пратећи закључак да ће тако постављена заштита делити судбину хрватског примера, где је после неколико година Уставни суд Републике Хрватске постао нефункционалан. Као додатни аргументи пратећем закључку истакнуте су наслеђене обавезе у виду заосталих предмета и неспремност власти да пружи пуну подршку за остваривање несметаног функционисања механизма заштите.⁹

До 26. маја 2014. године, Уставни суд је био једини орган који је одлучивао о повреди права на суђење у разумном року. Међутим, док је с једне стране надлежност за одлучивање о постојању повреде била централизована, с друге стране је надлежност за одлучивање о висини износа накнаде штете била променљива и „готово неухватљива“.

У пракси се процес формирања Комисије за накнаду штете при Министарству правде одлагао. Осим тога што је Комисија основана 2008. године, њен рад је био неефикасан и неделотворан, па је већ крајем 2011. године укинута.¹⁰ Један део предмета који се тада налазио пред Комисијом „у раду“, могао је да се настави суцесивним покретањем додатна два поступка: парничног и извршног. Тако је, на пример, предмет Уж – 550/2009¹¹ поводом повреде права на суђење у разумном року започет подношењем уставне жалбе у априлу 2009. године, а завршен исплатом накнаде нематеријалне штете у априлу 2014. године. Иако је одлука Уставног суда којом је била усвојена жалба донета крајем новембра 2011. године и предмет прослеђен Комисији за накнаду штете, Комисија која је била надлежна да одлучује о питању је укинута, те је било неопходно покренути поступак миреења пред јавним правобранилаштвом, што је такође новина тада тек усвојеног Закона о парничном поступку.¹² Јавно

7 Вид. Стојан Јокић, „Право на накнаду штете због повреде права на суђење у разумном року“, Билтен суда 2011/3, Врховни касациони суд, 2011, 27–78. Јокић у опсежном реферату објашњава став да су парнични судови стварно ненадлежни из разлога што Закон о парничном поступку, у одредби члана 1, искључује надлежност одлучивања у парничном поступку уколико је посебним законима предвиђен посебан поступак.

8 „Основ за потраживање накнаде нематеријалне штете је повреда права на суђење у разумном року зајемчена Уставом Републике Србије. Постојање повреде овог права тужиље неспорно је утврђено од стране Уставног суда, који је једини овлашћен да утврђује постојање ове повреде“, цитат из пресуде Првог основног суда у Београду, П. бр. 23767/12 од 22. маја 2013.

9 Стеван Лилић, „Да ли је уставна жалба ефикасни правни лек за суђење у разумном року?“, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2007, 84.

10 Закон о изменама и допунама Уставног суда, „Службени гласник РС“, бр. 99/2011 од 27. децембра 2011.

11 У овом предмету, ауторка текста је заступала странку у поступку повреде суђења у разумном року.

12 Закон о парничном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС и 55/2014), чл. 193.

правобранилаштво је у поступцима те врсте „ћутало 60 дана“, међутим проток тог времена је био неопходан услов за подношење тужбе пред основним судом.¹³ По подношењу тужбе пред првостепеним судом, 2012. године, одржана су укупно два рочишта (једно припремно и једно рочиште за главну расправу). Како је додељена накнада била у оквиру уобичајеног распона износа, није уложена жалба на првостепену одлуку, чиме је максимално скраћено трајање спора. Три месеца је било потребно да пресуда добије клаузулу правоснажности и извршности. Поступак извршења донео је нови терет за странку у виду предујма такси. На само извршење у том случају чекало се пуних шест месеци. У том смислу, цео поступак утврђења повреде права на суђење у разумном року и висине накнаде штете, укључујући њену исплату, трајао је пуних пет година.

Овај случај „колатералне штете“ нових решења свакако није усамљен и показује цену измене система. Стога, честа промена законодавних решења и измештање надлежности из једних у друге институције може и у случају добро постављених процеса да доведе до „периодичне“ системске повреде суђења у разумном року.

Ново решење чију су цену плаћали поједини „случајеви“ је да је, од почетка 2012. године, Уставни суд добио пуну надлежност над „ефективним правним леком“, тј. да одлучује и о повреди и о износама накнаде штете. Такво решење је било у корист жртава повреда људских права јер је знатно убрзало и појефтинило постојећи процес остварења сатисфакције. Мора се имати у виду да се приступ Уставном суду може рангирати међу најотворенијим у Европи: за поступање пред Уставним судом не плаћа се такса, заступање од стране адвоката није обавезно, постоје доступни обрасци, упутства која омогућују лаицима састављање уставне жалбе, постоје удружења специјализована за област људских права које пружају бесплатну правну помоћ, база судске праксе Уставног суда представља најотворенију и најпотпунију базу одлука у правосудном систему. Међутим, са становишта државе ово је био прескуп и неодржив систем. Накнаде које је утврђивао Уставни суд су током 2013. године постајале све ниже.

3. АНАЛИЗА ВАЖЕЋЕГ МЕХАНИЗМА ЗАШТИТЕ СУЂЕЊА У РАЗУМНОМ РОКУ

Крајем 2013. године усвојена су нова решења доношењем Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, која су почела да се примењују у мају 2014. године.

13 По правилу, тај механизам не функционише јер сви органи (како судови, тако и министарство надлежно за правосуђе) у року од два месеца треба да дају своје предлоге о висини износа. Због тога странке, по правилу, само чекају истек рока од два месеца од подношења предлога РЈП-у, како би испуниле услов да поднесу тужбу.

Правно-политички основ за поменута решења изражена су у Националној стратегији реформе правосуђа за период 2013–2018. године.¹⁴ Њоме је предвиђено да је један од кључних приоритета решавање предмета у разумним роковима: „Да би правда грађанима била доступна њихово поверење у правосуђе расло а број представки против Републике Србије пред Европским судом за људска права због повреде права на суђење у разумном року и број заосталих предмета се смањивао, мора се што хитније спровести широк спектар мера које ће већ у кратком временском периоду који покрива ова Стратегија дати осетне резултате на пољу краћег трајања судских поступака. У том смислу поред темељне анализе фактора који утичу на предуго трајање судских поступака неопходно је спровести измене нормативног и унапредити институционални и буџетски оквир.“

Први пут реформа није извршена захватом у текст Закона о Уставном суду, те је одредба члана 82. став 2. о надлежности Уставног суда за суђење у разумном року наставила да важи¹⁵. У тренутку када се поставља нови систем заштите права на суђење у разумном року, да би се дала анализа постојећег и предложеног система лекова, неопходно је сагледати у којим се поступцима то право примењује, полазећи од права на суђење у разумном року као елемента европских стандарда правичности с једне стране и права на суђење у разумном року као елемента уставног права на правично суђење. Такав приступ неопходан је из разлога што се поље примене тог права према Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и Уставу Републике Србије може разликовати. Притом би требало имати у виду да европске гаранције представљају минимум, те да уставне гаранције имају превагу само уколико су већег степена у односу на стандарде изведених из праксе Европског суда за људска права. Такође, корисно је анализирати и европска упоредноправна решења како би се идентификовали примери добре и лоше праксе.

3.1. *Примењивосћ* *ratione materiae* *права на правично суђење из члана 6. став 1. Европске конвенције*

Европски суд за људска права има задатак да утврди постојање или непостојање повреде права која су утврђена и заштићена Конвенцијом и њеним протоколима. Захтев је компатибилан *ratione materiae* ако је право које је наводно повређено зајемчено уговором у питању¹⁶, дакле, Конвенцијом и протоколима.

Део одредбе члана 6. став 1. Европске конвенције, који садржи право на суђење у разумном року, гласи: „Свако, током одлучивања о

14 Вид. Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013–2018. године, „Службени гласник РС”, бр. 57/13.

15 „Уставна жалба може се изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.“ – члан 82. став 2. Закона о Уставном суду.

16 Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *нав. дело*, 113.

његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона.”

Иако је одговор на питање компатибилности *ratione materiae* наизглед једноставан, он зависи од постојећих тумачења конвенцијских одредби. Полувековна судска пракса Европског суда за људска права у којој су се изградили и даље се развијају тзв. аутономни концепти¹⁷, отежава давање брзог и јасног одговора на питање компатибилности *ratione materiae* у конкретном случају.

Схватање права на правично суђење као (фундаменталног) дела општег проценог права насупротив схватања права на правично суђења као дела грађанског и кривичног процесног права¹⁸, једно је од основа за његову примену у свим поступцима у којима се остварује и штите права, укључујући и управни поступак и управни спор.

Одређење права на правично суђење као процесног права условљава његову функцију – да обезбеди делотворност материјалног права и заштиту субјективних материјалних права. Ова функција не чини процесна права секундарним. Без процесноправних норми, ни материјалноправне норме не би биле делотворне и право, као систем, не би се могло остварити.¹⁹ Како истиче Дворкин: „Ништа нема тако непосредан практичан значај за адвоката као правила која руководе његовим стратегијама и маневрима: и ништа није продуктивније и дубље у филозофској слагалици од питања каква би та правила требало да буду.”²⁰

Природа права на правично суђење као делотворно заштитног права (*le droit de sauvegarde*) у односу на она која утемељују слободу (*les droits fondateurs de liberte*)²¹ условила је постепено ширење примене на све поступке у којима се остварују права и слободе, међу којима су управни спор и управни поступак. То ширење је омогућено кроз аутономне концепте појмова суд, грађанска права и обавезе и кривична оптужба. Разумевање ових појмова је, поред одређења природе права на правично суђење, кључно за дефинисање садржине појма права на правично суђење. Дефинисањем садржине појма дефинише се и надлежност *ratione materiae* и даје одговор на питање у којим врстама поступака и у којим стварима (грађанским, кривичним, управним) се примењује право на правично суђење.

17 О аутономним концептима види: Dimitrios Evrigenis, *L'interaction entre la dimension internationale et la dimension nationale de la Convention européenne des Droits de l'Homme: notions autonomes et effect direct*, in *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin/Heidelberg/New York, 1983; Драгољуб Поповић *Аутономни концепти европској права људских права*, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 57, бр. 4, 2009, 121–137; George Letsas, *The Truth in Autonomous Concepts: How To Interpret the ECHR, EJIL*, 2004, 279–305.

18 Уп. Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, Београд 2014, 167.

19 Стеван Лилић, *Управно право / Управно процесно право*, 2012.

20 Ronald Dworkin, *Principle, Policy, Procedure*, in *A matter of Principle*, 1985, str. 72.

21 Ђоран Илић, *Право на образложену судску одлуку*, *Crimen* (II) 2011, 227–224.

3.2. *Примењивост ratione materiae* према Уставу Републике Србије

Систем гаранција људских права преточен је у систем гаранција уставних права. Међутим, од уставних органа очекује да заштиту овим правима пруже „сагласно важећим међународним стандардима“, као и сагласно „пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење“.²²

Уставни суд право на суђење у разумном року штити на основу најшире постављеног правног основа, који је дефинисан у члану 32. став 1. Устава РС: „Свако има право да (...) суд (...) у разумном року, одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.“

Дакле, Уставни суд за разлику од Европског суда за људска права, приликом оцене примењивости права на суђење у разумном року, не мора водити рачуна о томе да ли се у једном поступку штите грађанска права и обавезе јер је таква формулација у српском Уставу изостала. С друге стране, Уставни суд води рачуна о стандардима развијеним у пракси Европског суда за људска права и природи права, те шири примену на поступак извршења²³ „одлуке о правима“ без обзира на то да ли се извршење врши у „судском поступку“ или „не-судском поступку“. Дакле, право на суђење у разумном року штити и не-судски поступак, па га можемо назвати правом на поступање у разумном року. Оно, између осталог, гарантује делотворно спровођење административног извршења, које може произаћи, али не и нужно, као резултат управног спора.

Према члану 265 Закона о управном поступку, извршење решења може бити административно или судско извршење. Извршење ради испуњења неновчаних обавеза извршеника спроводи се административним путем. Међутим, посебним законима такође може бити одређено да се испуњење новчаних обавеза спроводи такође административним путем.²⁴ Тај став је јасно изразио Врховни касациони суд поводом спорног питања: „Ко спроводи извршење одлука Повереника и у ком поступку, те да ли је у судској надлежности да извршава одлуке Повереника донете у поступку административног извршења решења Повереника, а којим одлукама – закључцима Повереника је изречена новчана казна.“

По правилу, административно извршење спроводи орган који је ствар решавао у првом степену, ако посебним прописом није друкчије одређено.²⁵ У овом поступку се може уложити жалба против закључка, такође административном органу. Последње средство у спровођењу извршења јесте непосредна принуда.

22 Ирена Пејић, *Гаранције људских права у националном јорейку: уставносудска заштитица, у Уставне и међународнојравне гаранције људских права*, Ниш 2008.

23 Вид. Пресуда *Horsby v. Greece*, представка бр. 18357/91 од 19. марта 1997. године.

24 Вид. Правно схватање Врховног касационог суда СПП 6/12 од 1. октобра 2012. године.

25 Вид. Закон о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010.

Системским и језичким тумачењем долази се до јасног закључка да поступак административног извршења не спада у судске поступке. С друге стране, досадашња пракса Уставног суда је стала на становиште да се право на правичан поступак у разумном року примењује на административна извршења. У том смислу донете су одлуке Уж–2140/2012 од 20. јуна 2013. године, Уж – 4417/2011 од 26. марта 2014. године, Уж–5132/2013 од 29. маја 2014. године и др.

Нарочито је илустративна одлука Уставног суда у којој се констатује да не постоје правна средства за убрзање поступка, с обзиром на то да је жалба „због ћутања управе“ могућа у ситуацији када надлежни управни орган не донесе у законом предвиђеном року закључак о дозволи извршења.

Проблем убрзања административног извршења показао се и поводом извршења пресуде Европског суда за људска права. Тако, у предмету Костић против Србије²⁶ у којем је Европски суд за људска права констатовао повреду права на имовину услед десетогодишњег одлагања извршења налога за рушење нелегалног објекта, наложено је да надлежни управни орган у року од шест месеци изврши закључак о дозволи извршења.

Како до извршења пресуде Европског суда за људска права није дошло ни након пет година од њене правоснажности, породица Костић је поднела уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року у поступку административног извршења. Уставни суд је констатовао повреду права на суђење разумном року, те још једном потврдио примену овог права у поступку административног извршења.

У поступку Уж. 3686/2011 од 21. маја 2014. године утврђено је да поступак административног извршења (рушења нелегалног објекта) траје пуних 14 година и да је основни разлог непримерено дугог трајања предметног поступка неефикасно и неделотворно поступање надлежног првостепеног управног органа. Наиме, поступак административног извршења одложен је закључком 1999. године, до окончања поступка легализације објекта који је предмет извршења, и од тада поменути орган није предузео ниједну радњу за спровођење извршења. „У том смислу, Уставни суд напомиње да је одредбом члана 268. став 2. Закона о општем управном поступку прописано да је орган надлежан за спровођење административног извршења дужан да донесе закључак о дозволи извршења које је донесено у управној ствари по службеној дужности, без одлагања, кад је то решење постало извршно, а најдоцније у року од 30 дана од дана кад је решење постало извршно. По оцени Уставног суда, циљ одређивања овог рока је да се обезбеди ефикасност рада органа управе надлежног за спровођење административног извршења, што указује да је овај поступак хитан и да се извршење морало спровести у најкраћем року. С обзиром на изнето, Уставни суд се није упуштао

26 Пресуда Косїић їройїив Србије, представка бр. 41760/04, од 25. новембра 2008. године.

у оцену других критеријума који одређују да ли је поступак окончан у оквиру стандарда разумног рока.“

3.3. Искусство европских земаља: пример Италије

Од увођења процедуре за доношење тзв. пилот пресуда, које се доносе у случају постојања системских повреда, Европски суд за људска права наложио је Немачкој²⁷, Грчкој²⁸, Бугарској²⁹ и Турској³⁰ да установе систем заштите права на суђење у разумном року, што су оне и учиниле, пре свега променом нормативног оквира чија ће се практична ефективност показати у будућности. Промена нормативног оквира показала се као недовољна у случају Италије, која годинама предњачи по броју утврђених повреда.³¹ Уставним амандманом бр. 2 од 1999. године експлицитно је имплементирала принцип правичног суђења. Садашњом одредбом члана 111 Устава Италије предвиђено је да: „Закон мора одредити временско трајање поступака.“

Законом бр. 89 од 2001. године (познат као *Пинто закон*) представљен је правни лек који може користити свако ко је претрпео штету због претеране дужине поступка. Чланом 2 Закона бр. 89/2001 предвиђено је право на правичну накнаду материјалне и нематеријалне штете која произилази из члана 6. став 1. Европске конвенције. Према том закону, принцип разумног рока мора бити размотрен *in abstracto* у оквиру значења које има члан 6. став 1. Европске конвенције. Иако стандарди које поставља Европски суд за људска права не обавезују домаћег судију директно, они се морају узети у обзир када се тумачи Закон бр. 89/2001.³²

Пинто закон је представљао корак напред у заштити права на суђење у разумном року, али је Европска комисија за ефикасност правосуђа 2005. године истакла да су механизми који су ограничени само на накнаду исувише слаби и не стимулишу у довољној мери земље чланице да промене свој рад и пронађу решење за основни проблем прекомерног кашњења.³³ Та констатација потврђена је и у најновијој пракси Европског суда, тачније у пилот пресуди *Галионе и друџи иројив*

27 Пресуда *Rumph v. Germany*, представка бр. 46344/2006 од 2. септембра 2010. године.

28 Пресуда *Athanasiou and Others v. Greece*, представка бр. 50973/08 од 21. децембра 2010. године.

29 Пресуда *Dimitrov and Hamanov v. Bulgaria*, представке бр. 48059/06 и 2708/09 и *Finger v. Bulgaria*, представка бр. 37346/05 од 10. маја 2011. године.

30 Пресуда *Ümmühan Kaplan v. Turkey*, представка бр. 24240/07 од 20. марта 2012. године.

31 Према последњим сумарним подацима од 1953. до 2013. године, Италија је извршила 1.187 повреда, Грчка 449, Пољска 421, Турска 563, Украјина 297 и Словенија 249.

32 Вид.: Маја Настић, *Уставноправни основ њремене Европске конвенције за заштити људских њрава и основних слобода у њосиуику њред националним уставним судовима*: докторска дисертација, 119.

33 СЕРЕЈ, 2005.

Италије³⁴ донетој крајем децембра 2010. године којом је утврђено да је правни лек за повреде права на суђење у разумном року установљен Пинто законом постао неефективан. Пресудом је обухваћено 475 лица који су се жалили на неразумно трајање извршења одлука према Пинто закону. Европски суд за људска права је констатовао да се извршење одлуке по Пинто закону креће од девет до 49 месеци и да у 65% испитаних случајева, извршење траје 19 месеци. Влада је сматрала да подносиоци представке нису исцрпели сва правна средства пре обраћања Европском суду јер су имали на располагању нову тужбу према Пинто закону. Међутим, Европски суд је изнео да би поновно покретање поступка по Пинто закону представљало за странке улажење у затворени круг у коме неефективан лек за суђење у разумном року обавезује подносиоца да поднесе нови, такође неефективан лек. Суд је изнео став да одлука мора бити извршена у року од шест месеци.

Италији је директно упућена препорука да отклони системску повреду, како изменама самог закона, тако и оснивањем посебног фонда за накнаду штете проузроковане претераном дужином поступка³⁵. Пинто законом нису решени никакви проблеми, само је повећан број предмета већ преоптерећених другостепених судова и буџетски дефицит. Да би био успешан, он је морао бити праћен организационим и структуралним реформама. Стога је Италија приступила новим практичним решењима, пре свега тестирајући их на микроплану.

Од ступања на снагу Пинто закона, председник првостепеног суда у Турину је донео програм чији је циљ био да се избегну поступци за накнаду штете који укључује јасна правила и заједничку праксу судија и запослених. Такође, по продуженом промовисању програма, направљен је консенсус свих „спољних“ учесника у поступку да се та правила примењују.

Активна улога судија у управљању случајевима, строга политика против развлачења и одлагања, стални надзор над дужином случајева у раду, практични водич о испитивању вештака, активна улога адвоката у заказивању рочишта, приоритетна пажња за случајеве који трају изнад три године само су неки фактори који су овај суд, уз јаког лидера-менаџера, довели до високог степена ефикасности. Правничка заједница Турина показала је истинитост тврдње теоретичара који заступају приступ да фактори убрзања поступка представљају сложен систем нашања и праксе чинилаца у поступку. Посвећеност судија је кључан фактор у борби против неразумног трајања поступка, те је неопходно да судије направе консенсус да брзина поступања представља професионалну вредност суда.

34 Вид. Пресуда *Gaglione et autres c. Italie*, представка бр. 45867/07 од 21. децембра 2010. године.

35 Interim Resolution CM/ResDH(2010)224: Execution of the judgments of the European Court of Human Rights concerning the excessive length of judicial proceedings in Italy од 2. децембра 2010. године.

4. НОВИ СИСТЕМ ЗАШТИТЕ ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ

Према најновијим изменама³⁶, за заштиту суђења у разумном року и одлучивању о нематеријалној штети (према формулацији члана 86 Закона о уређењу судова у којем се говори о „примереној накнади“ нема места накнади материјалне штете пред редовним судовима у случају повреде члана 32 става 1 Устава РС) надлежни су непосредно виши судови у односу на оне пред којима се повреда дешава. Изричито је предвиђено да странка подноси захтев за исплату на основу којег се исплата врши у року од три месеца од дана подношења захтева, и то из буџетских средстава опредељених за рад суда. Претпостављамо да се тај захтев подноси суду који је извршио повреду.

Међутим, иако је одређено да непосредно виши суд хитно одлучује о повреди права у ванпарничном поступку, није одређен рок за окончање поступка. Такође, уведена је двостепеност поступка, тако да се на одлуку о постојању повреде и висини накнаде може уложити жалба Врховном касационом суду. И у поступку по жалби није одређен рок за поступање. Такође, поставља се и питање да ли пред Врховним касационим судом странку мора да заступа адвокат. Иако позитиван корак у растерећењу Уставног суда РС, чини се да постоји могућност преносења оптерећења са Уставног суда на Врховни касациони суд. Закон о уређењу судова није до краја јасан.

Недовољно развијен поступак условио је усвајање правних ставова одељења Врховног касационог суда пре почетка примене закона. Један од ставова односи се на плаћање судске таксе: „На захтев за заштиту права на суђење у разумном року, одлуку и жалбу, такса се не плаћа ако се само захтева одређивање разумног рока за завршавање предмета. Ако се одвојено или заједно са првим захтевом тражи и накнада нематеријалне штете у новцу (примерене накнаде) такса се плаћа у складу са правилима Закона о судским таксама (зависно од новчане висине захтева).”³⁷ Такође, правни став Врховног касационог суда је да се у првостепену поступку одржава рочиште.

Под претњом великог прилива предмета, Врховни касациони суд је, осим постојећег Грађанског и Кривичног, оформио и Одељење за заштиту права на суђење у разумном року. До сада је Врховни касациони суд донео и објавио пар одлука, те би било какво генерализовање анализом судске праксе требало узети са резервом.³⁸ Врховни касациони суд дао је дефиницију разумног рока: „Разумни рок је оптимално потребно

36 Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова, „Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011 и 101/2013.

37 Правни ставови Грађанског и Кривичног одељења Врховног касационог суда, утврђени на седницама одељења одржаним 13. и 20. маја 2014. године.

38 Из објављених одлука можемо уочити да је сваку странку до сада заступао адвокат.

време да се одлучи о неком праву странке које је спорно, да би се отклонила неизвесност и странка имала сазнање о томе да ли јој то право припада или не, чиме се постиже и правна сигурност.³⁹

Закон о уређењу судова дао је јасну ограду да се нови заштитни механизам суђења у разумном року примењује на судске поступке, те да је за одлучивање о захтеву надлежан виши суд. Међутим, имајући у виду да је члан 82. став 2. Закона о Уставном суду наставио да важи, он ће се и даље примењивати на остале поступке који нису заштићени тренутним системом. У том смислу, заштита права на суђење у разумном року остварује се кроз два посебна поступка: ванпарнични поступак за повреде права у судским поступцима и уставносудски поступак за повреде права у несудским поступцима. Остаје нејасно да ли важење члана 82. став 2. Закона о Уставном суду оставља конкуретну надлежност Уставног суда са судовима опште надлежности. Имајући у виду правило *lex posterior derogat legi priori*, посебан поступак установљен Законом о уређењу судова остаје примаран у судским поступцима. Уколико би у њему дошло до нове, односно продужене повреде права на суђење у разумном року, члан 82. став 2. Закона о Уставном суду оставља отворен пут за секундарну, односно супсидијарну уставносудску заштиту права, и пре окончања поступка. Терцијарну заштиту остваривао би Европски суд за људска права, имајући у виду да није променио правни став изнет у пресуди *Винчић и друџи љроїшїв Србије*⁴⁰ да је уставна жалба ефикасан правни лек.

5. МЕХАНИЗАМ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ПОВРЕДУ РАЗУМНОГ РОКА

Посвећеност судија је кључни фактор за успех било које иницијативе против неразумних одлагања и у том смислу мора се градити консензус поводом потребе да се правовременост уврсти као елемент професионалног поступања. Осим тога, механизам одговорности мора да буде уведен да додатно стимулише усвајање политике и праксе против судског одлагања као и идеју организације самоевалуације.⁴¹

У српском систему, за штету коју проузрокује судија неправилним и незаконитим радом одговара држава у складу са принципом објективне одговорности.⁴²

39 Упореди: Врховни касациони суд, Решење Р 4 Р12/2014 од 13. јуна 2014. године и Р 4 Р 14/2014 од 27. јуна 2014. године.

40 Вид. Пресуда *Винчић и друџи љроїшїв Србије*, представка бр. 44698/06 и др. од 1. децембра 2009. године.

41 Aaron Wildavsky, *Evaluation as an organizational problem*, London 1972.

42 Закон о судијама, „Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 58/2009 – одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – одлука УС, 121/2012, 124/2012 – одлука УС и 101/2013.

Према важећим позитивним прописима, за покретање поступка којим се утврђује индивидуална одговорност судије, треба да делују истовремено више различитих органа како би се обезбедила независност судија. Тужбу подноси републички јавни правобранилац на захтев министра правде на основу претходно прибављеног мишљења Високог савета судства. Судија може одговарати искључиво ако се докаже намера да се право на суђење у разумном року у конкретном случају и на штету једне странке повреди.

У Србији, од 1. јануара 2010. године није покренут ниједан поступак против судија за суђење у разумном року. У свом одговору на упућен захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја, Високи савет судства је навео да је увидом у евиденцију примљених поднесака других државних органа упућених Високом савету судства утврђено да се републички јавни правобранилац није до сада обраћао Високом савету судства за давање мишљења о захтевима за покретање парничних поступака за накнаду исплаћеног износа, у смислу члана 6. Закона о судијама.⁴³

Када је у питању одговорност за штету за непоступање по пресудама донетим у управном спору, право на накнаду штете због неизвршења, односно неблаговременог извршења пресуде предвиђено је Законом о управним споровима⁴⁴. Тако, у члану 72. се наводи да због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са законом. Такође, предвиђено је да Управни суд обавезно кажњава руководиоца органа који није поступио по пресуди, у смислу члана 70. став 1. и члана 71. овог закона, решењем изрећи новчаном казном у износу од 30.000 до 100.000 динара.

Такве одредбе показују да је постављени оквир индивидуалне одговорности непримењив у пракси, те је неопходно да судије установе такву врсту одговорности која је довољно извесна, али не сувише строга, како би деловала стимулишуће на рад.

6. ЗАУЗЕТЕ ПОЗИЦИЈЕ

Критика судија да је постављени систем заштите недовољно јасан те да ће довести до заглашења Врховног касационог суда и апелационих

43 Високи савет судства, *Допис бр. 7-00-68/2014-01* од 14. јула 2014. године, као одговор на захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Истоветан захтев упућен је истовремено и Државном правобранилаштву и Министарству правде. Државно правобранилаштво је образложило да би одговор на то питање изавало поремећај у раду, имајући у виду да се увидом у парнични уписник не може идентификовати ова врста предмета. За одговор на питање само за 2013. годину треба претражити 65.989 парничних предмета. Министарство правде је обавестило да не поседује такве податке.

44 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС”, бр. 119/2009.

судова, уродио је новим Нацртом закона о заштити права на суђење у разумном року.

У Србији, и поред сталних тежњи да се унапреди процес доношења закона, постало је непредвидљиво да ли ће заузете полазне основе у готовим нацртима презентованим јавности на јавним слушањима и јавним расправама опстати у коначном предлогу закона. Стога се, као закључак анализе „ефективног лека за суђење у разумном року“, даје само кратак осврт на полазне основе предложеног система.

Прво, суштинска замерка поменутог Нацрта је да полази од застарелог приступа решавања лоше администрације суда формалистичким и строгим системом правних лекова, постављајући странку у позицију лица које носи терет исправљања „грешака система“. Одговорност судија се не појачава. Наиме, неодговорност судија кажњава се „одузимањем предмета“ што по странку може имати за последицу додатно продужење поновним вођењем поступка из почетка. Додатно, поступак остваривања накнаде штете представља пооштрени модалитет редовног парничног поступка за накнаду штете коју орган правног лица проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција (члан 172. ЗОО). Пооштрење се огледа у постављању законског максимума за висину накнаде нематеријалне штете и скраћењу рокова за утужење у односу на редован режим накнаде штете проузроковане радњом државног органа. Са очигледном намером да се пролонгира исплата накнаде, ставља се у изглед да ће у најбољем случају, у неспорној ситуацији, три органа радити детаљну анализу поступка: суд који утврђује повреду, правобранилаштво које нуди споразум и, коначно, суд који би требало да донесе одлуку о накнади штете. То је већ довољно разлога за плацебо ефекат.

Друго, судови опште надлежности остају примарна заштита за повреду у судском поступку. Надлежност Уставног суда ће остати као примарна у заштити права у не-судским поступцима, а секундарна у односу на повреду судских поступака. Такође, надлежност Уставног суда ће бити примарна за евентуалну повреду права у поступку за заштиту права на суђење у разумном року, када ће бити у позицији да оцењује да ли ће услед неефективности бити поново искључиво надлежан за одлучивање о повреди права и висини накнаде. Да би се избегао овакав епилог, европски примери добре пракса нас уче да је потребно да правничка заједница постигне консенсус о потреби поштовања рокова, да постоји међусобна нулта толеранција за повреде права, те појачана индивидуална одговорност судија.

Katarina Golubovic, MA*

SEARCHING FOR EFFECTIVE REMEDY
FOR THE „TRIAL” WITHIN REASONABLE TIME – EX
POST ET EX ANTE

Summary

Right to trial within a reasonable time in the countries of the Council of Europe is seen as a European standard of fairness. This standpoint is primary in analyzing the mechanisms of protection of this right. During the analysis, it is necessary to determine the scope of the right application, in order to show the current asymmetry of protection depending on the types of procedures for deciding on the right of the party.

Keywords: *Effective remedy. – The right to trial within a reasonable time. – The court proceedings. – Administrative enforcement.*

* Katarina Golubović, MA, licenced lawyer, PhD candidate, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the *project Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development.