

БОЖИДАР БАНОВИЋ*

Факултет безбедности
Београд

УДК 342.56:342.4(497.11)

Монографска студија

Примљен: 11.09.2015

Одобен: 22.10.2015

ЗАШТИТА ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Сажетак: Једно од основних права гарантованих Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и Уставом Србије је право на суђење у разумном року, као компонента права на правично суђење. Заштита овог права у правном систему Србије постепено је еволуирала, од става да не постоји делотворно правно средство за његову заштиту, до доношења посебног закона који ово право интегрално и на свеобухватан начин штити. У овом раду анализирани су легислативни инструменти који са једне стране гарантују, а са друге стране пружају судску заштиту права на суђење у разумном року. Детаљније су критички анализирани улога Уставног суда у поступцима по уставним жалбама, улога редовних судова и на крају одредбе новог Закона о заштити права на суђење у разумном року, уз компаративну анализу у односу на релевантну праксу Европског суда за људска права.

Кључне речи: право на правично суђење, право на суђење у разумном року, делотворно правно средство, Европски суд за људска права уставна жалба, Уставни суд, обештећење

Увод

Право на правично суђење, гарантовано је већином релевантних, савремених међународних докумената о људским правима, а пре свега чл. 10. Универзалне декларације о људским правима (Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године), чл. 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: ЕКЉП) (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са додатним протоколима, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, 9/03, 5/05 и 7/05-исправка и Службени гласник РС – Међународни уговори, 12/10), те чл. 14. ст. 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (Службени лист СФРЈ, број 7/71, Службени лист СРЈ - Међународни уговори, број 4/01).

* bbvsup@yahoo.com

Основни смисао овог права је да појединцу гарантује фер суђење, а садржински, оно обухвата корпус већег броја индивидуалних права. Кроз праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) право на правично суђење заузело је доминантно место међу вредностима савременог демократског друштва¹, а на националном плану наметнуло се као својеврсно „надзаконско начело“. С обзиром да се у различитим правним традицијама и националним законодавствима и јуриспруденцији право на правично суђење различито тумачи, још крајем прошлог века чињени су покушаји да се, на глобалном нивоу, ово право учини делом тзв „тврдог језгра“ људских права, односно недерогативним људским правом.²

Из корпуса права гарантованих чл. 6. ЕКЉП, о коме се највише расправљало у пракси ЕСЉП, посебно се издваја право на суђење у разумном року.³ Концепт суђења у разумном року развијао се, успостављањем јасних критеријума, кроз јуриспруденцију ЕСЉП.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима ограничава ову гаранцију на кривични поступак тако што чл. 14. ст. 3 (ц) регулише право *оптуженог* „да му буде суђено без великог закашњења“, а Повеља о основним правима Европске уније (*Charter of fundamental rights of the European Union*, Official Journal of the European Union (OJ C 2010/C 83/02), 30.03.2010., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12010P> - приступљено 22.06.2015).

у чл. 47., под насловом „Право на делотворан правни лек и на правично суђење“, у ст. 2. предвиђа, између осталог, право свакога на „правично и јавно суђење у разумном року“.

ЕСЉП никад није дефинисао прецизна правила у погледу разумних рокова, а из његове праксе произилази да се 2 године по судској инстанци сматрају границом преко које Суд с посебном пажњом разматра околности случаја који се због тога сматра сумњивим (European commission for the efficiency of justice, 2012:12).

¹ Према статистици ЕСЉП за период 1959.- 2014. године од укупно 17 754 пресуда, чак 9865 односи се на кршење чл. 6. ЕКЉП. Када се посматрају пресуде донете против Србије, донето је укупно 115 пресуда, од чега је у 74 пресуде утврђено кршење права на правично суђење. Види http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956587550_pointer – приступљено 17.07.2015.

² Види Нацрт трећег додатног протокола уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Economic and Social Council, Commission on human rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN.4/Sub.2/1994/24.

³ Статистички подаци ЕСЉП указују да је у периоду од 1959.- 2014. донета укупно 5331 пресуда због повреде права на суђење у разумном року, што чини нешто мање од трећине укупно донетих пресуда.

Однос права на суђење у разумном року и права на делотворан правни лек

Одредба чл. 35. ст. 1. ЕКЉП предвиђа да се, пре обраћања ЕСЉП, морају исцрпети сви домаћи правни лекови, под претњом неприхватљивости, што фактички значи да заштита свих конвенцијских права пред ЕСЉП, има супсидијарни карактер у односу на национални систем заштите људских права (ЕСЉП, *Handyside против Велике Британије*, 07.12.1976., § 48)⁴. Ово произилази и из становишта ЕСЉП да је циљ овакве обавезе „да државама уговорницама пружи прилику да спрече или исправе кршења људских права пре него што се ти наводи о кршењу поднесу ЕСЉП, у складу с начелом супсидијарности“ (ЕСЉП, *Aksoy против Турске*, 18.12.1996., §51).

Од подносиоца представке очекује се да користи само делотворне домаће правне лекове, односно није обавезан да користи правне лекове који су унапред осуђени на неуспех. Право на делотворан правни лек⁵ превиђено је чл. 13. ЕКЉП, а у пракси ЕСЉП он је дефинисан као „расположив, одговарајући правни лек, који постоји на довољном степену извесности, ефикасан како у теорији тако и у пракси, којим се вероватно може спречити или отклонити наводно кршење људских права“ (ЕСЉП, *Plotnikovu против Русије*, 24. фебруар 2005, § 15, 16 и 17., *Ziabreva против Русије*, 18. децембра 2008, § 16, и *McFarlane против Ирске*, 10. септембар 2010, § 107.). Међутим, делотворност правног лека не зависи од извесности повољног исхода по подносиоца представке (ЕСЉП, *Kudla против Пољске*, 26.10.2000. - § 157.). Члан 13. ЕКЉП не захтева било какав конкретан облик правног лека. Наиме, државе имају дискреционо право да одлуче о начину извршења своје обавезе, али природа права о којем је реч свакако утиче на врсту правног лека који држава мора да обезбеди (ЕСПЉ, *Vudayeva и други против Русије*, 20.03.2008, § 190-191.). Приликом процене делотворности морају се имати у виду не само формални правни лекови који стоје на располагању, него и општи правни и политички контекст у којем они делују, као и личне околности подносиоца представке (ЕСЉП, *Ђорђевић против Хрватске*, 24.07.2012, § 101.). У одсуству делотворног правног лека може се поднети представка ЕСЉП због непоштовања права на суђење у разумном року чак и ако је поступак, пред неким домаћим судом, у апелацији или касацији, још у току (European commission for the efficiency of justice, 2012:14).

Преудом ЕСЉП у случају *Kudla против Пољске*, успостављена је системска веза између права на суђење у разумном року и права на делотворно

⁴ ЕСЉП се овде позива и на пресуду у претходном случају „Belgian Linguistic“ од 23.07.1968. (§ 10) - Све одлуке ЕСЉП, цитиране у овом раду, могу се наћи на [http://hudoc.echr.coe.int/sites – приступљено 17.07.2015](http://hudoc.echr.coe.int/sites-приступљено 17.07.2015).

⁵ Види и *Council of Europe Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies* (adopted by the Committee of Ministers on 12. 05.2004.) и *Council of Europe Recommendation CM/Rec(2010)3 of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings* (Adopted by the Committee of Ministers on 24.02.2010.). Посебно види Council of Europe, Directorate General Human Rights and Rule of Law, *Guide to good practice in respect of domestic remedies* (adopted by the Committee of Ministers on 18.09.2013.).

правно средство (ЕСЈП, *Kudla против Пољске*, § 155 и § 156).⁶ Овом пресудом ЕСЈП санкционише државе на двострукој основи и позива их да успоставе интерне процедуре које омогућавају заинтересованим лицима да се жале на претерано трајање поступка. У погледу врсте и дејства правног лека, ЕСЈП допушта алтернативна решења у домаћем праву, односно да се домаћим правним леком делује превентивно, у циљу убрзавања поступка или компензаторно, у циљу накнаде штете (ЕСЈП, *Mifsud против Француске*, 11.09.2002., § 17).⁷ ЕСЈП ипак приоритет даје превентивном деловању, и истиче став да је најделотворније решење правни лек којим се убрзавају поступци, јер се на тај начин избегава констатовање узастопних кршења за исти поступак и не ограничава се само на деловање *a posteriori* (ЕСЈП, *Scordino против Италије*, 29.03.2006., § 183.). Подразумева се да се на поступак по овим правним лековима примењује тест „разумног рока“ и да их у том погледу контролише ЕСЈП.

Делотворни правни лек у правном систему Србије

По угледу на ЕКЈП, Устав Србије у чл. 32. ст. 1. свакоме гарантује право на правично суђење, и у оквиру тога право на суђење у разумном року, а у чл. 36. ст. 2. право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Системским повезивањем ових одредаба може се протумачити да у правном поретку Србије постоји одговарајући делотворан правни лек за заштиту и обезбеђење права на правично суђење гарантованих чл. 32. ст. 1.

До доношења актуелног устава, у домаћем правном систему није постојао делотворни правни лек за заштиту права на правично суђење, односно за заштиту суђења у разумном року, у смислу чл. 6. ст. 1. и чл. 13. ЕКЈП. Услед тога, након приступања Србије ЕКЈП, појавио се већи број представки ЕСЈП због наводне повреде права на суђење у разумном року. Држава је у већини одговора на те представке тврдила да подносиоци претходно нису исцрпили правне лекове који су доступни у домаћем правном систему. Међутим, ЕСЈП у прецедентној пресуди *В.А.М. против Србије* (ЕСЈП, *В.А.М. против Србије*, 13.03.2007. § 85-88, Службени гласник РС 53/2007)⁸, одлучујући о прихватљи-

⁶ Ако би се, чл. 13. ЕКЈП тумачио као члан који није применљив на право на суђење у разумном року, онда би појединци морали систематски да се обраћају ЕСЈП подносећи представке које би било правилније да прво буду размотрене у оквиру националног правног система“....., правилно је оно тумачење члана 13. ЕКЈП сагласно коме дата норма јемчи делотворно средство правне заштите пред домаћим органом у случају наводног кршења захтева да се предмет размотри у разумном року.”

⁷ Суд у том погледу подсећа да је оценио да су правни лекови које заинтересовано лице има на располагању на плану домаћег права да би се жалило на трајање неког поступка делотворни, кад омогућавају да се спречи настајање или наставак наводног кршења, или да се заинтересованом лицу пружи могућност одговарајућег отклањања сваког кршења које је већ настало.“ ЕСЈП се овде позива и на § 158 и 159 пресуде у случају *Kudla против Пољске*.

⁸ У овој пресуди ЕСЈП позвао се и на ставове из претходне пресуде *Матијашевић против Србије*, где је констатовано „да подносилац представке није био обавезан да исцрпи правно средство

ности представке у смислу чл. 35. ст. 1. ЕСЈП, констатовано је да у правном систему Србије делотворног правног лека за заштиту права на суђење у разумном року нема, односно, у конкретном случају, да такав правни лек није био доступан. Осим тога, надлежним органима у Србији дате су смернице у циљу избора делотворног правног лека за обезбеђивања поштовања права на суђење у разумном року (ЕСЈП, *В.А.М. против Србије*, § 153).

У накнадним пресудама (Лилић, 2007:76,77), по представкама које су поднете из истих разлога, ЕСЈП доносио је исту одлуку уз исто образложење, позивајући се на пресуду *В.А.М. против Србије*. Као пресуде са прецедентним дејством потребно је споменути пресуду *Цветковић против Србије (ЕСЈП, Цветковић против Србије, 10. 06. 2008., Службени гласник РС 68/2008 і 25/2009, § 41)*, којом је утврђено да подносилац није имао делотворан правни лек у вези с предугим трајањем *парничног поступка* – радног спора, те пресуду *ЕВТ против Србије (ЕСЈП, ЕВТ против Србије, 21.06.2007., Службени гласник РС 63/2007, § 39)*, којом је утврђено да подносилац представке није имао делотворан правни лек како би убрзао *извршни поступак*.

Ставови ЕСЈП иницирали су увођење у домаћи правни систем уставне жалбе, као правног лека који би требало да задовољи захтев делотворности, ради заштите права предвиђених ЕКЈП, па и права на суђење у разумном року.⁹ Увођењем уставне жалбе добијено је „посебно правно средство којим се покреће поступак непосредне уставносудске заштите људских права пред Уставним судом“ (Рајванчић, 2009:218) Треба нагласити да је, према одредбама Устава, уставна жалба предвиђена као супсидијарно правно средство за заштиту људских права, јер се може уложити само под условом да су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства.

Законом о Уставном суду (у даљем тексту ЗУС) (Службени гласник РС 109/2007, 99/2011, 18/2013 (Одлука Уставног суда), 40/2015) под насловом „Поступак по уставној жалби“ (чл. 82.- 92.) уређено је низ питања у вези са уставном жалбом. Иако уставним одредбама нису установљени изузеци од начела супсидијарности уставне жалбе, ЗУС проширује могућност подношења уставне жалбе и на ситуације када нису исцрпљена сва правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року. Овакво решење у складу је са тумачењем ЕСЈП да нема одговарајућег правног лека, не само када он није предвиђен у националном правном систему, већ и када онај који је предвиђен није делотворан. А у време доношења ЗУС у нашем правном систему није постојао делотворан правни лек, што је констатовао и ЕСЈП.

Иако се уставна жалба сматра најефикаснијим поступком непосредне заштите основних људских права, у доктрини је указано и на одређене проб-

које је било и недоступно у том тренутку и остало неделотворно до самог распада Државне заједнице Србија и Црна Гора“ (§ 37).

⁹ Устав Републике Србије у чл. 170. предвиђа да се „уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.“

леме у вези са њеним постојањем (Стојановић, 1989:198, 210, 211). Они би се могли свести на проблем односа уставног и редовних односно управног суда, као и на преоптерећеност уставног суда поднетим уставним жалбама (Ненадић, 2012:112-115).

Већ анализом законског текста, може се посумњати у делотворност уставне жалбе пошто није предвиђен никакав рок у коме би Уставни суд одлучио о уставној жалби. Када томе додамо и податке о укупном броју уставних жалби¹⁰, а имајући у виду и друге надлежност Уставног суда, онда проблем преоптерећености Уставног суда, односно проблем поштовања разумног рока у поступку по уставној жалби, доводи у сумњу делотворност овог правног средства.

Број уставних жалби из године у годину значајно се повећавао. Томе је, између осталог, допринео широко постављен основ за њено изјављивање. За разлику од појединих земаља у којима се она може изјавити само ако су повређена основна људска права или права и слободе који су изричито наведени у уставу, у нашем правном систему путем уставне жалбе могу штитити сва људска и мањинска права и слободе, независно од њиховог места у Уставу, као и од тога да ли су изричито предвиђена Уставом или су у наш уставноправни систем унета међународним документима које је ратификовала Република Србија (Ненадић, Б., Манојловић Андрић, 2010:106-125).

Имајући у виду да услед повреде права на суђење у разумном року може настати материјална или нематеријална штета, што је констатовао и ЕСЉП (ЕСЉП, *Arcellona против Италије*, 29.03.2006., § 93), ЗУС првобитно је предвидео да на основу одлуке Уставног суда, којом је уважена уставна жалба, подносилац уставне жалбе може да поднесе захтев за накнаду штете Комисији за накнаду штете (чл. 90.ЗУС) ради постизања споразума о висини накнаде. Састав Комисије ближе уређење њеног рада било је у надлежности министра надлежног за правосуђе, који је донео Правилник о саставу и раду Комисије за накнаду штете на основу одлуке Уставног суда којим је усвојена уставна жалба (Службени гласник РС 27/08). Ако захтев за накнаду штете не буде усвојен или по њему Комисија не донесе одлуку у року од 30 дана од дана подношења захтева, подносилац уставне жалбе може код надлежног суда поднети тужбу за накнаду штете. Овакво решење представљало је напредак у односу на претходни период, али је и даље стајала примедба неделотворне заштите права на суђење у разумном року. Наиме подносилац, коме је утврђена повреда права, за накнаду штете потенцијално би морао покренути нови поступак, који би, по правилу, трајао дуже време.

Законом о изменама и допунама ЗУС (Службени гласник РС 99/2011) брисан је члан 90. са образложењем да је утврђивање накнаде штете због повређеног људског или мањинског права, које је утврђено одлуком Уставног суда у надлежности Уставног суда. Такво решење у складу је са праксом

¹⁰ Тако је рецимо, Уставни суд током 2013. године у раду имао 23.755 предмета уставних жалби, од којих је решио 8013 (мериторно 2826), а током 2014. године у раду је било 25.097 предмета уставних жалби, од којих је решио 10.851 (мериторно 2671). – Подаци засновани на Прегледима рада Уставног суда Србије - <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/137-101100/pregled-rada> - приступљено 18.06.2015. - приступљено 20.07.2015.

ЕСЈП, који приликом утврђивања повреде права истовремено утврђује евентуално постојање и висину штете.¹¹

Према расположивим подацима у 2011. години Уставни суд је у 196 предмета као начин правичног задовољења (чл. 89. ст. 2. ЗУС) одредио објављивање одлуке у Службеном гласнику РС, а у 176 предмета је утврдио право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете. Током 2012. године у 218 предмета као начин правичног задовољења одређено је објављивање одлуке у Службеном гласнику, а у 317 предмета утврђено је право подносиоца уставне жалбе на накнаду штете и то у 308 предмета право на накнаду нематеријалне штете, у 3 предмета на накнаду материјалне штете, док је у 6 предмета утврђено право на накнаду оба облика штете. Укупан износ средстава по основу утврђеног права на накнаду нематеријалне штете износи 318.950 евра, у динарској противвредности на дан исплате по средњем курсу Народне банке Србије. Поводом утврђених повреда у 2013. години, у 528 предмета утврђено је право на накнаду нематеријалне штете, у 29 предмета право на накнаду материјалне штете, док је у 23 предмета утврђено право на накнаду оба вида штете. Укупан износ средстава по основу утврђеног права на накнаду нематеријалне штете износи 831.100 евра, у динарској противвредности на дан исплате по средњем курсу Народне банке Србије, што је скоро три пута више у односу на претходну годину. Дакле, просечан износ досуђене штете по једном предмету био је око 1500 евра.

Учињени напори, како на легислативном, тако и на плану практичне заштите права на суђење у разумном року, резултирали су признавањем уставне жалбе као делотворног правног средства од стране ЕСЈП. Наиме, у пресуди *Винчић и други против Србије* (ЕСЈП, *Винчић и други против Србије*, 01.12.2009., Службени гласник РС 109/2009., §51) ЕСЈП констатује „да уставну жалбу треба, у начелу, сматрати делотворним домаћим средством у смислу значења чл.а 35. ст. 1. Конвенције у вези са свим представкама поднетим почев од 7. августа 2008. године, као датума када су прве мериторне одлуке Уставног суда о основаности наведених жалби објављене у Службеном листу тужене државе“. Према томе, по ставу ЕСЈП, у погледу свих представки поднетих пре поменутог датума, у Србији није било делотворног правног лека због прекомерне дужине судског поступка.

Надлежност редовних и Уставног суда у заштити права на суђење у разумном року

Преоптерећеност Уставног суда уставним жалбама уопште, а посебно оним у којима се указује на повреду права на суђење у разумном року с једне

¹¹ Истим изменама о допунама ЗУС прецизиран и допуњен је чл. 85 ЗУС, у смислу да уставна жалба обавезно мора садржати и опредељени захтев, као и захтев у погледу тражене материјалне, односно нематеријалне штете, како би Уставни суд уз одлуку о уставној жалби истовремено одлучио и о захтеву за штету. Такође додата је одредба да захтев за накнаду штете може бити постављен само истовремено са подношењем уставне жалбе.

стране, те неразумна дужина трајања судских поступака, поред неуједначене судске праксе и отежаног извршења правноснажних судских одлука с друге стране (Милутиновић, 2015:10,11), иницирали су усвајање нових решења кроз Закон о изменама и допунама закона о уређењу судова из 2013. године (Службени гласник РС 101/2013).

Под насловом „Заштита права на суђење у разумном року“, у поменути закон унета су три нова члана (8а, 8б и 8в) којима је уведено ново правно средство, *Захтев за заштиту права на суђење у разумном року* и прописан посебан поступак за заштиту овог права, о коме се одлучује у оквиру редовног судског система. Ради се о хијерархијском правном средству (обраћање непосредно вишем суду), које суштински представља комбинацију акцелераторног (доноси убрзање поступка) (Крапац, 2013:55) и компензаторног (накнада евентуалне штете) правног средства, што је и ЕСЈП препоручио као најбољи облик заштите. Примена ових чланова закона почела је 21.05.2014. године (чл. 33. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова).

Наведеним одредбама дата је могућност странци која сматра да јој је повређено право на суђење у разумном року да се обрати непосредно вишем суду са захтевом за заштиту овог права. Одлучујући о захтеву странке, непосредно виши суд, уколико сматра да је захтев оправдан, може одредити нижем суду рок у коме је дужан да заврши поступак, а такође може странци одредити примерену надокнаду за повреду права на суђење у разумном року, која се исплаћује из буџета. Против негативне одлуке непосредно вишег суда може се изјавити жалба Врховном касационом суду. Сврха ових решења, по намери законодавца, била је повећање дисциплине у раду судова, те смањење броја поднетих уставних жалби Уставном суду, као и представки ЕСЈП.

Оваква решења фактички су представљала покушај разграничења надлежности Уставног суда и редовних судова у погледу заштите права на суђење у разумном року. На практичном плану то значи да о повреди наведеног права, у поступцима који нису правноснажно окончани, одлучује редовни суд, док Уставни суд задржава надлежност да одлучује о повреди права на суђење у разумном року у правноснажно окончаним поступцима. С друге стране, ако пре правноснажног окончања поступка, у коме је дошло до наводне повреде права на суђење у разумном року, а пре обраћања Уставном суду, није исцрпљено и правно средство предвиђено Законом о уређењу судова, Уставни суд неће поступати по уставним жалбама за заштиту права на суђење у разумном року, већ ће их одбацити.¹²

Упркос интенцији законодавца, ипак је дошло до негативног сукоба надлежности. Наиме, након ступања на снагу поменутих одредби (чл. 8а-8в) Закона о уређењу судова, Уставни суд проследио је нерешене уставне жалбе за заштиту права на суђење у разумном року, које се односе на поступке који су у току, редовним судовима на надлежност. С друге стране, на првој седници

¹² Критеријуми за одређивање када се сматра да је исцрпљено последње правно средство, пре подношења уставне жалбе у управном, прекршајном и судском поступку, утврђени су ставовима Уставног суда - Су број I – 8/11 / 09, 02.04. 2009., стр. 2-4.

Одељења за заштиту права на суђење у разумном року Врховног касационог суда (30. 05. 2014.) заузет је правни став по коме „судови установљени Законом о уређењу судова нису надлежни да поступају по уставним жалбама за заштиту права на суђење у разумном року, поднетим Уставном суду до 22.05.2014. године, од када почиње да се примењује Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова („Сл. Гласник РС“, бр. 101/2013). Уставне жалбе које су поднете Уставном суду закључно са 21.05.2014. године, вратиће се Уставном суду.“

Након тога Уставни суд својом одлуком решио овај сукоб надлежности (Одлука Уставног суда III У 353/14 од 03.07.2014. године).¹³ Овакво разграничење надлежности касније је изражено и у једном од решења донетих на седници Одељења за заштиту права на суђење у разумном року, у коме је наведено „Дакле, законодавац је регулисао заштиту наведеног права тако што је поделио надлежност између редовних судова и специјализованог суда, са једне стране, и Уставног суда, са друге стране, прописивањем правила да се пред редовним судовима и специјализованим судом заштита права остварује само када је поступак у току. У конкретном случају подносилац захтева је пред редовним судом тражио заштиту права на суђење у разумном року упркос чињеници да је пре покретања овог поступка правноснажно окончан судски спор поводом ког је наводно дошло до повреде права на суђење у разумном року. Тиме је он изабрао суд који је апсолутно ненадлежан да одлучи о његовом захтеву.“¹⁴

¹³ Аргументација Уставног суда била је следећа: „до доношења Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова није било предвиђено ни једно правно средство за заштиту зајемченог права на суђење у разумном року за поступке који нису окончани, па су грађани имали могућност заштите тога права само подношењем уставне жалбе. Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова у правни систем Републике Србије уведено је ново правно средство којим се обезбеђује заштита права на суђење у разумном року, па Уставни суд констатује да почетком примене одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова уставна жалба из члана 170. Устава постаје супсидијарно правно средство у односу на заштиту права на суђење у разумном року у судским поступцима који још увек трају, јер одлучивању Уставног суда у уставно судском поступку за заштиту уставом зајемченог права мора да претходи исцрпљивање прописаног правног средства у редовном поступку. Изузетак је једино у случају када је истакнута повреда овог права у односу на трајање поступка пред Врховним касационим судом који је још увек у току, јер измене и допуне Закона о уређењу судова не предвиђају да се заштита права пред редовним судом може остварити због неразумно дугог трајања поступка пред Врховним касационим судом. Одредбе чланова 8а, 8б и 8в Закона о уређењу судова, иако садржане у Закону о уређењу судова који регулише питања организације и надлежности судова, по својој природи процесно правног карактера, а опште правило процесних закона је да се новодонети закони примењују на све поступке који су у току, осим ако је самим законом изричито предвиђено да ће се такви поступци окончати према одредбама раније важећег закона. Како у конкретном случају Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова такву одредбу не садржи, Уставни суд је закључује да се заштита права на суђење у разумном року, у судским поступцима који су били у току пре установљивања новог правног средства и који су још увек у току, има пружити у складу са новелираним одредбама Закона о уређењу судова.“

¹⁴ Сентенца из решења Врховног касационог суда Рж г 252/2014 од 26.11.2014. године, утврђена на седници Одељења за заштиту права на суђење у разумном року 19.03.2015. године – Билтен Врховног касационог суда, 1/2015, Интермех, Београд.

Закон о заштити права на суђење у разумном року

Пракса ЕСЉП у случајевима против Србије еволуирала је од става да не постоје делотворна правна средства којима се штити право на суђење у разумном року, до постепеног прихватања да је уставна жалба делотворно правно средство, при чему је оцена о њеној делотворности проширивана у складу са изменама у пракси Уставног суда. Интенција да се Уставни суд растерети, тако што ће, у обалсти заштите права на суђење у разумном року, поделити надлежност са редовним судовима реализована је парцијалним изменама Закона о уређењу судова, али су многа питања, пре свега процесне природе, остала нерегулисана.

Постојање различитих правних режима заштите овог права, неуједначена пракса, све већи број представки ЕСЉП због наводне повреде овог права иницирали су доношење Закона о заштити права на суђење у разумном року (у даљем тексту: ЗСРП) (Службени гласник РС 40/2015.), чији је основни циљ да интегрално и на свеобухватан начин регулише ову материју¹⁵. Овај закон ступа на снагу 01. 01. 2016. године.

По замисли законодавца, делотворна судска заштита права на суђење у разумном року остваривала би се кумулацијом две врсте правних средстава (члан 3. ст. 1. ЗСРП). У складу са праксом ЕСЉП, примарна заштита остваривала би се приговором и жалбом, као средствима која теже убрзању поступка. Формулација „сврха овог закона јесте да пружи судску заштиту права на суђење у разумном року и тиме предупреди настајање повреда права на суђење у разумном року“ (чл. 1. ст. 2. ЗСРП), јасно говори о примарном опредељењу законодавца ка превентивним правним средствима. Захтев за правично задовољење пружа могућност сатисфакције, када је већ дошло до повреде права на суђење у разумном року.¹⁶

Одлучујући о основности правних средстава, суд ће примењивати мерила за оцену трајања суђења у разумном року (чл. 4. ЗСРП).¹⁷ Ова мерила по-

¹⁵ У тачки 31. Саопштења REC (2010) 3 Одбора министара држава чланица Савета Европе о делотворним правним средствима за предуго трајање поступака (с примерима добре праксе) од 24. 02. 2010. (*Recommendation CM/Rec(2010)3 of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings*) садржан је следећи став: „Посебни закони којима се на општи и апстрактан начин уређују правна средства, нарочито обештећење, имају предност, јер су јасни, прегледни и доступни јавности и судовима. Држава сама мора да процени да ли су повреде права на суђење у разумном року изоловани случајеви или је реч о системском проблему који произлази из законске регулативе и њоме изазване неделотворности судова. У овом другом случају, држава је дужна да осмисли посебан режим за решавање системских проблема“.

¹⁶ Тачка 99. Саопштења Саопштења REC (2010) 3 препоручује да о правном средству којима се захтева убрзавање поступка или обештећење мора да се одлучује хитно, односно у разумном року. Кад је досуђено обештећење, рок у коме оно треба да припадне странци не смео бити дужи од шест месеци од часа кад је пресуда постала извршна.

¹⁷ Предвиђена су следећа мерила: сложеност чињеничних и правних питања, целокупно трајање поступка и поступање суда, јавног тужилаштва или другог државног органа, природа и врста предмета суђења или истраге, значај предмета суђења или истраге по странку, понашање страна-

клапају се са критеријумима који су примењивани у пракси ЕСЉП (ЕСЉП, *Frydender protiv Француске*, 27.06.2000., § 43). Закон изричито прописује поједина мерила која се обавезно узимају у обзир, али се њима листа не исцрпљује (формулација „пре свега“). Судовима је, генералном клаузулом („уважавају се све околности предмета суђења“), остављена могућност да, осим законом набројаних, примене и друга мерила, сходно околностима конкретног случаја. Према томе, мерила која су наведена у закону морају да се примене, а примена других мерила зависи од околности конкретног случаја и од става суда. На тај начин омогућава се потребна флексибилност у одлучивању у конкретним случајевима, зависно од врсте, предмета и специфичности поступка, али и настајање релевантне судске праксе, која би уједначила поступање судова.

Уједначавању праксе требало би да допринесе и законско решење о одређивању распона новчаног обештећења од 300 до 3000 евра по једној правној ствари у динарској противвредности на дан исплате према средњем курсу Народне банке Србије (чл. 30. ст. 1. ЗСРП). Овај распон одређен је на основу праксе ЕСЉП¹⁸, Уставног суда у досуђивању новчане накнаде нематеријалне штете¹⁹ и економских прилика у Србији. При одређивању висине обештећења узимају се у обзир већ поменута мерила из чл. 4. ЗСРП, а пре свега сложеност предмета суђења или истраге, поступање надлежног државног органа и странке током поступка и значај предмета суђења или истраге по странку.

Закон посебно не уређује обештећење за имовинску штету која је изазвана повредом права на суђење у разумном року, већ упућује на примену Закона о облигационим односима. При томе, суд који одлучује о накнади имовинске штете дужан је да води рачуна и о мерилу за оцену трајања суђења у разумном року и о посебном року застарелости захтева за накнаду имовинске штете, од једне године од стицања права на правично задовољење (чл. 31. ст. 1. ЗСРП).

Пракса ЕСЉП појам „суђење” тумачи шире од појма „судског поступка”, па у том смислу у трајање кривичног поступка укључује и поступак (истрагу) који води јавни тужилац. Нови концепт нашег кривичног поступка, карактеристичан по тужилачкој истрази, утицао је на законодавца да изричито предвиди да „судска заштита права на суђење у разумном року укључује и истрагу коју у кривичном поступку спроводи јавни тужилац” (чл. 1. ст. 3. ЗСРП). Правно средство може се изјавити док још траје истрага, или након што је вођење кривичног поступка прешло из надлежности јавног тужилаштва у надлежност суда. У другом случају, трајање истраге рачунало би се у укупно трајање кривичног поступка. Наш законодавац је није обухватио предистражни поступак, упркос томе што би према пракси ЕСЉП²⁰ он требало да буде обухваћен.

ка током поступка, посебно поштовање процесних права и обавеза, поштовање редоследа решавања предмета и законски рокови за заказивање рочишта и главног претреса и израду одлука.

¹⁸ Пракса ЕСЉП увела је претпоставку да неразумно дуг поступак изазива неимовинску штету. Такође, могуће је досудити и ниже обештећење од оног које досуђује ЕСЉП, ако је држава увела и правна средства за убрзавање поступка.

¹⁹ Током 2013. године просек досуђене накнаде нематеријалне штете био 1500 евра.

²⁰ У тачки 20. Саопштења Саопштења РЕС (2010) 3, уз позивање на §73 пресуде ЕСЉП, *Eckle против Немачке*, 15.07.1982., констатује се да кривични поступак почиње у часу када је лице

С обзиром да о постојању повреде права на суђење у разумном року може да одлучује само суд, јавила се дилема како у терминолошком смислу разликовати суд који одлучује о постојању повреде у истрази, од суда који одлучује о повреди коју је, након истраге, учинио суд. Закон је ову дилему разрешио тако што се суд који решава о могућој повреди права коју је учинио јавни тужилац назива „суд пред којим се води поступак”, а суд који у првом степену решава о повреди права учињеној у судском поступку „суд који води поступак”. Разликовање „суда који води поступак” и „суда пред којим се води поступак” доследно је спроведено у закону.²¹

Активну легитимацију за изјављивање правних средстава предвиђених законом, (статус странке у поступку за остваривање права на суђење у разумном року) имају: свака странка у судском поступку, што укључује и извршни поступак, сваки учесник по закону којим се уређује ванпарнични поступак, а оштећени у кривичном поступку, приватни тужилац и оштећени као тужилац само ако су истакли имовинско-правни захтев. Јавни тужилац као странка у кривичном поступку нема право на суђење у разумном року (чл. 2. ЗСРП).

Приговор се подноси суду у коме се налази судски предмет, а ако се приговор усвоји мере се налажу том суду, независно од тога да ли је тај суд повредио право на суђење у разумном року. Према овом решењу, судство се посматра као јединствен систем, а поступак, без обзира на његову врсту и степен у коме се тренутно налази, као јединствена целина.

За спровођење поступка и одлучивање о приговору, односно жалби, као правним средствима за убрзање поступка, надлежни су председник суда пред којим се у том тренутку води поступак (приговор), односно председник непосредно вишег суда (жалба), који годишњим распоредом послова могу одредити једног или више судија да, поред њих, воде поступак и одлучују о приговору, односно жалби.

Рок за одлучивање о приговору је два месеца од дана пријема приговора. Рок за изјављивање жалбе је осам дана, а тренутак када тај рок почиње да тече одређен је различито за конкретне процесне ситуације, односно у зависности од жалбеног основа (чл. 15. ЗСРП). О жалби се мора одлучити у року од 30 дана од пријема жалбе. Против решења којим је одлучено о жалби, није дозвољена жалба.

ЗСРП предвиђа и право на подношење новог приговора кад протекне четири, односно пет месеци од доношења одлуке којом је странка незадовољна, чиме се фактички иницира нови поступак. Ови рокови одговарају роковима у којима би судија или јавни тужилац, по усвајању приговора, били дужни да предузму делотворне процесне радње. Ограничења права на подношење новог приговора не важе у поступку у коме су предложени или одређени притвор

предата формална оптужба или када је предузета прва значајна мера којом органи кривичног прогона примењују као последицу сумње према неком лицу. Ту улази и случај када полиција саслушава осумњиченог или претреса његову имовину. У трајање кривичног поступка улази и трајање преткривичног поступка, независно од тога ко га води.

²¹ Тако се, рецимо, приговор подноси суду који води поступак (ако је повреду учинио судија) или суду пред којим се води поступак (ако јавни тужилац спроводи истрагу) (чл. 7. ст. 1. ЗСРП).

или привремена мера, у извршном поступку и у поступку против малолетника. Странка чији су приговор или жалба одбачени може одмах поднети нови приговор (чл. 13. ЗСРП).

На поступак који води председник суда по приговору, односно жалби, сходно се примењује закон којим се уређује ванпарнични поступак. Решење о приговору и жалби не сме да утиче на чињенична и правна питања која су предмет суђења или истраге (чл. 5. ст. 2. ЗСРП). Према томе, председник суда не сме судији да одреди чињенице које ће утврђивати или доказна средства која ће изводити, нити правну норму коју ће примењивати, јер би то била повреда интерне независности судија. Једино што сме је да вреднује развој судске ствари у времену, а не њен функционални развој. Председници судова одлучују као појединци, као самосталне и независне судије, које уживају исте гаранције судијске независности и самосталности као и остале судије.

Усвојеним приговором утврђује се повреда права на суђење у разумном року, наводе разлози због којих је повређено право странке, односно неправилности које су учињене у развоју поступка у времену и налаже судији да, у року који не може бити краћи од 15 дана, нити дужи од четири месеца предузме мере којима се делотворно убрзава поступак (чл. 11. ст. 1. и 2. ЗСРП). Када је утврђена повреда права на суђење у разумном року у истрази коју води јавни тужилац, решење о усвајању приговора доставља се непосредно вишем јавном тужиоцу, који је дужан да у року од 8 дана, од дана пријема решења, донесе обавезно упутство којим поступајућем јавном тужиоцу налаже да у року, који не може бити краћи од 15 дана, нити дужи од четири месеца, предузме процесне радње које делотворно убрзавају поступак (чл. 12. ЗСРП).

Прелазне и завршне одредбе ЗСРП потврђују претходно изнету констатацију да би овим закон требало да се успостави једниствена и свеобухватна судска заштита права на суђење у разумном року. На тај начин требало би да заштита овог права пред Уставним судом буде у потпуности супсидијарног карактера, а представке ЕСЉП би се свеле на минимум. Поступак заштите права на суђење у разумном року који је покренут према Закону о уређењу наставља се и окончава према њему. Према томе, ЗСРП примењиваће се после престанка важења одредаба чл. 8а-8в Закона о уређењу судова, али и пошто се окончају поступци који су вођени на основу њих(чл. 34. ст. 1. ЗСРП). При томе, ЗСРП примењује на повреде права на суђење у разумном року које настану после престанка важења одредаба чл. 8а, 8б и 8в Закона о уређењу судова, под условом да поступак још траје у тренутку покретања поступка за заштиту права. Такође, ЗСРП примењује се и на поступке који још трају, али је евентуална повреда права на суђење у разумном року настала пре почетка примене одредаба чл. 8а-8в Закона о уређењу судова, а о постојању повреде није решавао Уставни суд у поступку о уставној жалби (чл. 34. ст. 2. и 3. ЗСРП).

Лицима која су поднела представку ЕСЉП, о којој још није донета одлука о прихватљивости или основаности, пружа се могућност поравнања пред Правобранилаштом и у случају неуспеха покушаја поравнања или одсуства воље странке да покуша поравнање, омогућава подношења тужбе за новчано

обештећење (чл. 35. ЗСРП). Основна идеја је да се захтеви реше пред органима Србије, уместо пред ЕСЈП.

На крају, предвиђен је и престанак важења одредаба Закона о уређењу судова које тренутно уређују заштиту прва на суђење у разумном року и одредбе Закона о Уставном суду која одређује да се заштита за повреду права на суђење у разумном року може захтевати и пре исцрпљења правних средстава (чл. 36. ЗСРП).

Закључак

Заштита права на суђење у разумном року, као део права на правично суђење, у правном систему Србије, постепено је еволуирала од оцене ЕСЈП да у нашем правном систему, упркос уставним гаранцијама овог права, не постоји делотворно правно средство за његову заштиту, до доношења Закона о заштити права на суђење у разумном року.

Тек након доношења Закона о Уставном суду и формирања и комплетирања Уставног суда, уставна жалба призната је као једино делотворно правно средство. Низ разлога, а пре свега преоптерећеност Уставног суда, иницирали су увођење надлежности редовних судова за заштиту права на суђење у разумном року, те разграничење те надлежности са Уставним судом, што је учињено изменама Закона о уређењу судова које су почеле да се примењују маја 2014. године. Међутим, постојање различитих правних режима заштите овог права, неуједначена пракса, све већи број представки ЕСЈП због наводне повреде овог права иницирали су доношење Закона о заштити права на суђење у разумном року, који ступа на снагу 01. 01.2016 године, а чији је основни циљ да интегрално и на свеобухватан начин регулише ову материју. Решења у овом закону, у великој мери, усклађена су са релевантним међународним правним документима и праксом ЕСЈП, уз уважавање решења у домаћем правном систему и економске ситуације, па се, и поред додатног оптерећења редовних судова, ипак очекује да ће испунити своју сврху.

Литература:

1. European commission for the efficiency of justice (2012.), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp - приступљено 17.08.2015.
2. Крапас, Davor, (2013), *Trajanje kaznenog postupka i pravo na kazneno suđenje u разумном року*, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, 1/2013, Zagreb
3. Lilić, Stevan, (2007), *Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek za suđenje u року?*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LV, 2/2007

4. Milutinović, Ljubica, (2015), *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku*, u: Savet Evrope (Kancelarija u Beogradu) i Vrhovni kasacioni sud, „Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u sudskom postupku“, Beograd
5. Nenadić, Bosa, Manojlović Andrić, Katarina, (2010), *Sprovođenje postupka po ustavnoj žalbi i mere za njenu efikasnu primenu*, Zbornik referata sa regionalne konferencije ustavnih sudija „Ustavno sudstvo u teoriji i praksi“, Beograd
6. Nenadić, Bosa, (2012), *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova s posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*, Edicija Ustav i ustavni koncepti, Beograd
7. Pajvančić, Marijana, (2009), *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd
8. Stojanović, Dragan, (1989), *Osnovna prava čoveka : Ljudska prava i slobode u ustavima evropskih država*, Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta u Nišu, Niš

PROTECTION OF THE RIGHT TO TRIAL WITHIN A REASONABLE TIME IN THE LEGAL SYSTEM OF SERBIA

Summary: One of the fundamental rights guaranteed by the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and the Constitution of Serbia is entitled to trial within a reasonable time, as a component of the right to a fair trial. The protection of this right in Serbia's legal system has gradually evolved from the position that there is no effective remedy for his protection, until the adoption of a special law which protects this right in an integrated and comprehensive manner. In this article analyzed the legislative instruments which on the one hand guarantee, and on the other hand provide judicial protection of the right to trial within a reasonable time. Especially critically analyzed the role of the Constitutional Court in proceedings on constitutional appeals, the role of the regular courts and finally the provisions of the new Law on the Protection of the right to trial within a reasonable time, with a comparative analysis in relation to the relevant law of the European Court of Human Rights.