

MILOŠ STANIĆ

ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U REPUBLICI SRBIJI

U V O D

Ideal u sudovanju kojem se teži je postojanje pravosudnog sistema koji uvek postupa zakonito i efikasno. Zakonitost znači pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, koje prati pravilna primena procesnog i materijalnog prava. Sa druge strane, efikasnost znači postizanje zakonitosti u što kraćem vremenskom roku.¹ Drugim rečima, “osnovna premisa od koje se pošlo prilikom ustanovljenja prava na suđenje u razumnom roku jeste ideja prema kojoj spora pravda predstavlja izigravanje pravde i samog prava na pravično suđenje. Zbog toga pravo na suđenje u razumnom roku ustanovljeno je kako u interesu lica o čijim se pravima i obavezama odlučuje ili protiv koga se vodi određeni postupak (subjektivna komponenta), tako i u interesu pravne sigurnosti i vladavine prava uopšte (objektivna komponenta). Samim tim, sporost u deljenju pravde može dovesti u pitanje poverenje u čitav pravni sistem i vladavinu prava koja je jedna od tri stuba (demokratija i ljudska prava su preostala dva stuba) na kojima počiva sistem ustanovljen Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i

Miloš Stanić, istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

¹ Aldo Radolović, “Zaštita prava na suđenje u razumnom roku, Realna mogućnost, (pre) skupa avantura ili utopija?”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2008, 6, <http://hrcak.srce.hr/file/39994>, 28.08.2017.

koja je kao princip sadržana u Preambuli i članu 3. Statuta Saveta Evrope.”² To je “garantija da se u okviru razumnog roka i putem sudske odluke okonča nesigurnost u kojoj se neko lice nalazi u pogledu položaja po građanskom pravu ili u vezi sa krivičnom optužbom.”³

Imajući u vidu važnost ovog prava, suđenje u razumnom roku se predviđa i štiti, kako u međunarodnom javnom pravu, tako i u unutrašnjim pravnim porecima. Kada je reč o instrumentima međunarodnog javnog prava za nas je najbitniji član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se predviđa da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom obrazovanim na osnovu zakona. Međutim, tekst Evropske konvencije ne daje konkretan odgovor na pitanje šta je razuman rok. Stoga, dužina postupka se sa stanovišta razumnog roka, a u smislu čl. 6 st. 1 Evropske konvencije procenjuje s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, odnosno na složenost pitanja koja se jave u toku postupka.⁴

Kada je reč o unutrašnjem pravnom poretku, za početak ćemo pomenuti da je Republika Srbija ratifikovala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pa je ona postala deo unutrašnjeg pravnog poretka, na osnovu člana 16 stav 2 Ustava Republike Srbije koji predviđa da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka, te da se neposredno primenjuju. Takođe, članom 18 Ustava se predviđa neposredna primena ljudskih prava zajamčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.⁵ Pravo na pravično suđenje, a čiji je jedan od segmenata suđenje u razumnom roku, garantovano je i članom 32 Ustava Republike Srbije prema čijoj odredbi svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i Zakonom već ustanovljeni sud pravično i u razumnom roku javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovnosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.⁶

² Slavoljub Carić, *Pravo na suđenje u razumnom roku*, Beograd 2015, 12.

³ Nuala Mole, Catharina Harby, *Pravo na pravično suđenje, Vodič za primenu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Beograd 2003, 49.

⁴ Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd 2006, 179.

⁵ Čl. 16. i 18. Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/2006.

⁶ Čl. 32 Ustava Republike Srbije.

*Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Srbiji
pre usvajanja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku*

Sve do donošenja Ustava iz 2006. godine, nije bilo izričito predviđeno pravo na suđenje u razumnom roku u unutrašnjem pravnom poretku. Istina, u pojedinih procesnim i materijalnim odredbama bile su predviđene mere koje bi trebalo da doprinesu da se određeni postupci odvijaju ekspeditivno.⁷ Na osnovu Ustava od 2006. godine, usvojen je Zakon o ustavnom sudu kojim je predviđeno da se ustavna žalba može izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.⁸ Postavljalo se pitanje da li je ovakva zakonska odredba u skladu sa Ustavom, pošto je kada je reč o pravu na suđenje u razumnom roku, predviđen izuzetak od načela subsidiarnosti ustavne žalbe, koje važi za ostala ljudska i manjinska prava i slobode.⁹ No, bez obzira na njenu usklađenost sa Ustavom, čini se da je je ovakva odredba pokazatelj opredeljenja da se u Republici Srbiji sa naročitom pažnjom štiti i garantuje pravo na suđenje u razumnom roku.

Razvoj zaštite ovog prava u Republici Srbiji je na osnovu navedenih akata tekao dalje, te je prva odluka Ustavnog suda Srbije u postupku po ustavnoj žalbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku doneta 2008. godine. Ova odluka je veoma bitna, pošto je Evropski sud za ljudska prava sve do donošenja te odluke Ustavnog suda utvrđivao, povredu prava na suđenje u razumnom roku, konstatujući nepostojanje delotvornog pravnog leka u unutrašnjem pravnom poretku.¹⁰ Ova odluka je predstavljala prekretnicu, svojevrsni međaš, pa je nakon toga, Evropski sud za ljudska prava prihvatao ustavnu žalbu kao delotvorno pravno sredstvo.¹¹ Međutim, isprva ustavna žalba nije bila delotvoran pravni lek u svim postupcima. Ona to nije bila u izvršnim postupcima po presudama koje su donete protiv društvenih preduzeća u stečaju, a kasnije i preduzeća u restrukturiranju. Docnije, tokom 2013. godine ona je postala delotvoran pravni lek i u tim postupcima. Problem je nastao zbog broja ustavnih žalbi pred Ustavnim sudom, kao i dužini postupka pred tim sudom, uz jasno izražen stav Evropskog suda za ljudska prava u brojnim odlukama protiv Srbije kao i drugih zemalja da je potreb-

⁷ Slavoljub Carić, 62.

⁸ *Ibid.*, 70; Čl. 82. Zakona o Ustavnom sudu Sl. gl. RS 109/2007, 99/2011, 18/2013 (Odluka Ustavnog suda), 40/2015, 103/2015.

⁹ Ratko Marković, "Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2007, 36-37.

¹⁰ Marija M. Salma, "Suđenje u razumnom roku – Pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku", *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2015, s. (1001 i dalje) 1003.

¹¹ Slavoljub Carić, 77.

no da se na nacionalnom nivou uspostavi delotvoran pravni lek u vidu donošenja posebnog zakona. Na taj način je postavljen "zahtev" pred Republiku Srbiju za donošenjem posebnog zakona kojim će se regulisati zaštita prava na suđenje u razumnom roku.¹²

Jasno je da je bilo neophodno da se izvrše određene izmene i dopune u unutrašnjem pravnom poretku Republike Srbije, te da se obezbedi delotvoran pravni lek, regulisanjem posebnim zakonom. Prvi korak je učinjen 2013. godine, kada je stupio na snagu Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, kojim su uvedeni članovi 8a, 8b i 8v, koji su se odnosili na delotvorne pravne lekove za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Navedene izmene i dopune su počele da se primenjuju od 22.05.2014. godine.¹³ Prema navedenim članovima stranka u sudskom postupku koja smatra da joj je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku je mogla neposredno višem sudu podneti zahtev za zaštitu ovog prava. Ovim zahtevom stranka je mogla da zahteva i naknadu za njegovu povredu. Ukoliko se zahtev odnosi na postupak koji je bio u toku pred Privrednim apelacionim sudom, Prekršajnim apelacionim sudom ili Upravnim sudom o zahtevu odlučuje Vrhovni kasacioni sud. Bio je predviđen hitan postupak odlučivanja.

U slučaju da je neposredno viši sud utvrdio da je zahtev podnosioca osnovan, mogao je da odredi privremenu naknadu za povredu prava na suđenje u razumnom roku i da odredi rok u kome će niži sud okončati postupak u kome je učinjena povreda prava. Naknada bi se isplaćivala iz budžetskih sredstava Republike Srbije opredeljenih za rad sudova i to u roku od 3 meseca od dana podnošenja zahteva stranke za isplatu. Protiv rešenja o zahtevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku mogla je da se podnese žalba Vrhovnom kasacionom sudu u roku od 15 dana. Na postupak za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i naknade za povredu prava na suđenje u razumnom roku, shodno su se primenjivale odredbe Zakona kojim se uređuje vanparnični postupak.

Konstatovaćemo, da je ovim izmenama delimično uveden difuzni model sudske zaštite ovog prava, a kako bi se rasteretio Ustavni sud. Praktično, njima je uvedena primarna preventivna zaštita ovog prava na nižim instancama, različito u odnosu na rešenje koje je centralnu ulogu dodeljivalo Ustavnom sudu.¹⁴ U suštini, radi se o hijerarhijskom pravnom sredstvu (obraćanje neposredno višem sudu), koje suštinski predstavlja kombinaciju akceleratornog (donosi ubrza-

¹² Ljubica Milutinović, "U susret primeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku", u: Vrhovni kasacioni sud Republike Srbije (prir), *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u sudskom postupku*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2015, 9-10.

¹³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, Sl. gl. RS 101/2013.

¹⁴ Slavoljub Carić, 88.

nje postupka)¹⁵ i kompenzatornog (naknada eventualne štete) pravnog sredstva, što je i Evropski sud za ljudska prava preporučio kao najbolji oblik zaštite.¹⁶ Dakle, ovakvim rešenjima se primarna zaštita prava na suđenje u razumnom roku prebacivala na niže sudske instance i njime se uveo postupak pred neposredno višim sudom, na koji se primenjuju pravila iz Zakona o vanparničnom postupku. Bio je predviđen hitan postupak odlučivanja, ali i pored toga, manljivost se sastojala u tome što je deklarativno bila istaknuta hitnost postupka, bez predviđenog roka u kojem je viši sud dužan da odluči po zahtevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Takvo rešenje, svakako, nije bilo dobro, jer je u ovoj materiji nužno da regulisanje celog postupka bude praćeno striktnim rokovima.¹⁷ Pored toga, problematično je bilo i rešenje koje prema kojem se pružala mogućnost uticaja višeg suda na rad nižeg suda u kontekstu sudijske nezavisnosti. U svakom slučaju, izmene učinjene u ovom zakonu nisu bile dugog veka, pošto se paralelno sa njima intenzivno radilo na donošenju zakona kojim bi se ova materija sveobuhvatno rešila.¹⁸

Pored toga što se navedenim izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova ponovo jasno pokazala namera da se efikasno štiti pravo na suđenje u razumnom roku, one su pružile još jedan pozitivan zamajac. Naime, u vezi sa primenom ovih odredaba je razvijena obimna sudska praksa,¹⁹ pošto one same nisu bile dovoljne da bi se regulisao celokupan postupak pravne zaštite po novoustanovljenom pravnom sredstvu. Stoga, Vrhovni kasacioni sud je bio prinuđen da usvajanjem stavova interveniše upravo u domenu potrebe za ujednačavanjem sudske prakse, koja se u nedostatku posebnog zakona mogla razviti u više pravaca. Na taj način usvajanjem stavova i održavanjem čestih sastanaka Vrhovnog kasacionog suda sa apelacionim i višim sudovima u Srbiji, kao i sa drugim sudovima, a radi razmene iskustava, formirana je praksa za dalji rad sudova u ovoj oblasti. Ipak, potreba za donošenjem posebnog zakona nije izostala i usledilo je usvajanje Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u Narodnoj skupštini Republike Srbije,²⁰ dana 07.05.2016. Članom 37. Zakona predviđeno da Zakon stupa na

¹⁵ Videti, Davor Krapac, Trajanje kaznenog postupka i pravo na kazneno suđenje u razumnom roku, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1/2013, 55, <http://hrcak.srce.hr/file/152625>, 28.08.2017; Božidar Banović, Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u pravnom sistemu Srbije, *Kultura polisa*, 28/2015, 176.

¹⁶ Božidar Banović, 176.

¹⁷ Slavoljub Carić, 85.

¹⁸ *Ibid.*, 86.

¹⁹ *Ibid.*, 86.

²⁰ Ljubica Milutinović, 10.

snagu 01.01.2016. godine.²¹ Stupanjem na snagu ovog Zakona prestale su da važe odredbe čl. 8a-8v Zakona o uređenju sudova.²²

*Pravo na suđenje u razumnom roku u pozitivnom pravu
Republike Srbije*

Usvojenim Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku bi trebalo da se ostvare tri cilja. Prvi, razume se, da se pruži sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku i time predupredi nastajanje povreda ovog prava. Drugi cilj je stimulisanje aktivnog učešća stranaka u sprečavanju povrede ovog prava, pošto one imaju mogućnost da ulože prigovor i žalbu. Treći cilj je rasterećenje Ustavnog suda, jer se veliki broj ustavnih žalbi odnosio na povredu ovog prava.²³ Konkretno, Zakonom se predviđa da se pri odlučivanju o pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku uvažavaju sve okolnosti predmeta suđenja, pre svega složenost činjeničnih i pravnih pitanja, celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog organa, priroda i vrsta predmeta suđenja ili istrage, značaj predmeta suđenja ili istrage po stranku, ponašanje stranaka tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza, zatim poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka.²⁴ Dakle, to su okolnosti koje će se ceniti prilikom procene da li je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku. Može da se primeti da su kriterijumi koje je predvideo zakonodavac po ugledu na one koje primenjuje Evropski sud za ljudska prava. Međutim, da se zapaziti i da se merilo koje se tiče poštovanja redosleda rešavanja predmeta i zakonskih rokova za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa, te izradu odluka, ne sreće u praksi Evropskog suda za ljudska prava i može se kazati da je ono zasnovano na iskustvima sudske prakse i organizaciji pravosudnog sistema Republike Srbije.²⁵ Prilikom ocene ovih merila svakako će biti olakšavajuća okolnost to što je dosadašnja sudska praksa pružila odgovore na pitanja primene merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku, te će stavovi izraženi u dosadašnjim odlukama biti od velike koristi.²⁶

²¹ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, Sl. gl. RS 40/2015.

²² Čl. 36. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

²³ Marija Salma, 1005.

²⁴ Čl. 4. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

²⁵ Slavoljub Carić, 93-94.

²⁶ Ljubica Milutinović, 25.

Sistem zaštite prava podeljen je na postupak pred predsednikom suda radi utvrđivanja njegove povrede, a potom, ako su za to ispunjeni uslovi, na postupak radi pravičnog zadovoljenja, bilo pred državnim pravobranilaštvom u cilju postizanja poravnania, bilo tužbom pred mesno nadležnim osnovnim sudom.²⁷ Zaštita prava na suđenje u razumnom roku, u skladu sa Zakonom obuhvata i deo istražnog postupka koji vode javni tužioci jer on predstavlja deo jedinstvenog krivičnog postupka. Pošto o povredi prava može da odlučuje samo sud, Zakon sadrži odredbe koje razlikuju sud pred kojim se vodi postupak (nadležnom za utvrđenje povrede u fazi tužilačke istrage) i sud koji vodi postupak (ako je zaštita tražena zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u delu postupka koji vodi sud).²⁸

Kao imaoci prava na suđenje u razumnom roku prema članu 2. Zakona pojavljuju se sve stranke u sudskom postupku, uključujući i izvršni postupak, svaki učesnik po Zakonu kojim se uređuje vanparnični postupak, a oštećeni u krivičnom postupku, privatni tužilac i oštećeni kao tužilac to pravo imaju samo ako su istakli imovinskopravni zahtev. Javni tužilac kao stranka u krivičnom postupku nema pravo na zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.²⁹ Isključenje javnog tužioca kao stranke od prava na zaštitu po ovom zakonu je neopravdano. U krivičnom postupku prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku stranke u postupku su tužilac i okrivljeni u smislu tačke 9 člana 2 Zakonika, a prema tački 5 istog člana, pojam "tužilac" podrazumeva javnog tužioca, privatnog tužioca i oštećenog kao tužioca. Znači, po tom osnovu oni imaju svojstvo stranke u postupku i samim tim su ovlašćena lica za podnošenje zahteva, dok oštećeni nije stranka u postupku i on to postaje samo uz dodatni uslov – ako je istakao imovinsko-pravni zahtev. Zato se prava na suđenje u razumnom roku ne može odreći, niti to pravo treba uskratiti javnom tužiocu. Svakako, trebalo bi da se razlikuje situacija kada on postupa u vođenju dela istražnog postupka, od dela u kome učestvuje kao stranka u postupku, a postupak vodi sud. Stoga, neosnovano je smatrati da javni tužilac ovim zahtevom ne može da interveniše za ubrzanje postupka koji se vodi pred sudom.³⁰

Važno je i da se pomene da je van domašaja ovog zakona ostao postupak u upravnim stvarima jer se iz Zakona ne vidi na koji način se meri i ocenjuje dužina postupka pred organima uprave koji sledi pre sudskog postupka. Prema standardima Evropskog suda za ljudska prava i taj postupak čini celinu sa sudskim

²⁷ *Ibid.*, 26.

²⁸ *Ibid.*, 12.

²⁹ Čl. 2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

³⁰ Ljubica Milutinović, 12-13.

postupkom, kao što je i istražni postupak koji sprovodi javni tužilac deo krivičnog postupka, te se ne mogu odvojeno posmatrati. Međutim, budući da se novčano obeštećenje i imovinska šteta isplaćuju iz sredstava namenjenih pokriću tekućih rashoda sudova i javnih tužilaštava, od kojih se izuzimaju rashodi za zaposlene i tekuće održavanje objekata i opreme, neizvesno je da li će sudovi poštovati standarde Evropskog suda iz ove oblasti (obuhvatiti i period postupka pred organom uprave), ili će ocenjivati samo dužinu postupka pred sudom bez ocene dužine trajanja postupka pred organom uprave. Ovo posebno ako se ima u vidu da je Vrhovni kasacioni sud na V sednici Odeljenja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, održanoj 15. septembra 2014. godine, usvojio pravni stav da se početak razumnog roka određuje od podnošenja tužbe Upravnom sudu i ne uzima se u obzir vreme trajanja postupka pred organima uprave, što je suprotno jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava.³¹

Postupak zaštite prava na suđenje u razumnom roku ovim Zakonom drugačije je uređen od postupka predviđenog Zakonom o uređenju sudova. Naime, novu nadležnost su dobili predsednici sudova, odnosno sudije koji godišnjim rasporedom poslova budu određeni da postupaju u ovim predmetima, javni tužioci, državno pravobranilaštvo i sudije svih osnovnih sudova. U skladu sa tim, predsednici sudova su dužni da blagovremeno organizuju način postupanja po ovim predmetima i godišnjim rasporedom poslova u sudu odrede sudije koje će postupati po prigovorima stranaka kao i da urede ostala pitanja od značaja u ovoj oblasti. Imajući sve to u vidu, biće neophodne i odgovarajuće izmene sudskog poslovnika.³²

Pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku mogu podeliti na ona kojima se ubrzava postupak i na ona kojima se obezbeđuje pravično obeštećenje. U pravna sredstva kojima se ubrzava postupak spadaju prigovor i žalba. Prigovor je inicijalna pravna radnja kojim se započinje postupak za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku, pošto po slovu Zakona postupak za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku počinje podnošenjem prigovora.³³ Dakle, Zakonom se na nesumnjiv način odvajaju pravna sredstva za ubrzanje postupka od onih koja služe pravičnom zadovoljenju. Korišćenje prvih je procesna pretpostavka za upotrebu drugih. Takođe, "uvodi" se i mogućnost pokušaja poravnanja pred pravobranilaštvom kao moguća faza pre obraćanja tužbom sudu radi naknade štete. Ova mogućnost je postojala kao dužnost za tužioca u Zakonu o parničnom postupku od 2009. godine, ali se pokazala nedolotvornom i neu-

³¹ *Ibid.*, 13-14.

³² *Ibid.*, 26.

³³ Marija Salma, 1005-1006.