

ANALIZA EFEKATA ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Pripremljena
na osnovu ekspertize

dr Ane Knežević Bojović
i dr Vesne Ćorić,
viših naučnih saradnica u Institutu za uporedno pravo,
konsultantkinja Saveta Evrope
u okviru Zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope
„Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022”,
u okviru projekta
„Jačanje efikasnih pravnih sredstava
za sprečavanje kršenja ljudskih prava u Srbiji”

Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



COUNCIL OF EUROPE



Implementirano
od strane Saveta Evrope

Ovaj dokument je pripremljen uz pomoć sredstava zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje efikasnih pravnih sredstava za sprečavanje kršenja ljudskih prava u Srbiji“. Stavovi i mišljenja izraženi u njemu predstavljaju odgovornost autora i ne izražavaju nužno zvanične stavove Evropske unije, niti Saveta Evrope.

SADRŽAJ

UVODNE I METODOLOŠKE NAPOMENE	5
I RELEVANTNOST – ZNAČAJ	7
Potrebe ciljnih grupa	9
II EFEKTIVNOST	15
Prvi cilj	15
Drugi cilj	18
Treći cilj	23
Četvrti cilj	28
Peti cilj	31
Šesti cilj	32
Sedmi cilj	35
III EFIKASNOST	39
IV ODRŽIVOST	45
Finansijski mehanizmi	45
Institucionalni kapaciteti	52
V PREGLED OSNOVNIH ZAKLJUČAKA I PREPORUKA	53
Preporuke za unapređenje pravnog okvira	53
Opšte preporuke koje se odnose na unapređenje prakse.	54
Preporuke koje se odnose na rad sudova po predmetima iz materije ZZPSRR	55
Preporuke koje se odnose na postupke kolektivnog namirenja	55
Preporuke koje se odnose na obuke	56
Preporuke koje se odnose na plaćanje naknade materijalne i nematerijalne štete	56
SPISAK KORIŠĆENIH IZVORA	57

UVODNE I METODOLOŠKE NAPOMENE

Analiza efekata Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: Analiza) sprovedena je pod okriljem zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022“, u okviru projekta „Jačanje efikasnih pravnih sredstava za sprečavanje kršenja ljudskih prava u Srbiji“. Analiza je sprovedena od novembra 2021. godine do januara 2022. godine. Sprovođenje ove analize planirano je kao aktivnost 3.5.1.6. u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23 usvojenom na sednici Vlade 10. jula 2020. godine.¹

Cilj analize bio je da se ispituju efekti Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: ZZPSRR) pre svega u kontekstu rada redovnih sudova opšte i posebne nadležnosti, javnog tužilaštva, pravobranilaštva, uključujući njegove finansijske efekte na budžet Srbije i na građane. U okviru Analize identifikovana su i problematizovana i određena pitanja koja bi bilo celishodno sagledati kroz posebnu, dubinsku analizu usmerenu na konkretno pitanje, imajući u vidu da složenost svih pitanja obrađenih u Analizi ukazuje na potrebu sprovođenja temeljnije funkcionalne analize.

Polazni referentni metodološki okvir za sprovođenje analize predstavljaju Zakon o planskom sistemu Republike Srbije² i Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika³, kao i Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa.⁴ Na osnovu ovih dokumenata sačinjena je struktura Analize, te opredeljene ključne oblasti pitanja za vrednovanje učinka dokumenata javnih politika, uz odgovarajuća prilagođavanja očekivanjima ciljnih korisnika evaluacije. Imajući u vidu da je za ocenu efekata ZZPSRR potrebno uzeti u obzir i praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP) u odnosu na Srbiju pa i šire, u okviru analize sagledavaju se tendencije u odlučivanju ESLJP u odnosu na Srbiju, i analiziraju neke od njegovih ključnih presuda protiv Srbije i drugih država. Analiza se dakle zasniva na istraživanju i analizi relevantnog pravnog okvira i sudske prakse u Srbiji, sudske prakse: ESLJP, kontekstualnoj analizi odabranih uporednopravnih normativnih rešenja, te analizi stručnih i naučnih radova u relevantnim pravnim oblastima.

Kako bi cilj istraživanja bio postignut, prilikom analize i prikupljanja kvantitativnih i kvalitativnih podataka bilo je neophodno kombinovati više različitih naučnih metoda, prevashodno normativnog metoda, dogmatskog metoda, uporednopravnog metoda, egzegetičkog metoda, kao i metoda fokus grupa.

1 Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, usvojen na sednici Vlade 10. jula 2020. godine, dostupan na internet stranici Ministarstva pravde <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

2 „Službeni glasnik RS“, broj 30/2018.

3 „Službeni glasnik RS“, broj 8/2019.

4 „Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa“, Vlada Republike Srbije, Sekretarijat za javne politike, april 2020. godine, dostupan na internet stranici Republičkog sekretarijata za javne politike, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>

Za potrebe prikupljanja kvalitativnih i odabranih kvantitativnih podataka u vezi sa efektima Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: ZZPSRR) u periodu od novembra do decembra 2021. godine organizovane su fokus grupe ili razgovori sa predstavnicima sledećih organa i organizacija:

- Osnovni i viši sudovi sa područja beogradske, kragujevačke, niške i novosadske apelacije
- Apelacioni sud u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu
- Prekršajni sudovi i prekršajni apelacioni sud
- Privredni sudovi i Privredni apelacioni sud
- Upravni sud
- Vrhovni kasacioni sud
- Visoki savet sudstva
- Javno tužilaštvo
- Državno pravobranilaštvo
- Pravosudna akademija.

Statistički podaci koji se koriste u ovoj analizi preuzeti su iz zvaničnih godišnjih izveštaja o radu sudova u Srbiji, izveštaja o radu Visokog saveta sudstva te Usporedne analize – Zaštita prava na suđenje u razumnom roku izrađene pod okriljem Pravosudne akademije. U delu koji se odnosi na statističke podatke u vezi sa predstavkama i presudama ESLJP koje se odnose na Srbiju, korišćen je mešoviti pristup zasnovan na kombinovanju podataka iz zvaničnih godišnjih izveštaja ESLJP i njihove provere i dopune na osnovu podataka dostupnih na HUDOC vebstranici. Statistički podaci izneti tokom razgovora u okviru fokus grupa korišćeni su kontekstualno, u cilju ilustrovanja trendova u praksi ili konkretnih izazova u primeni ZZPSRR.

Sveobuhvatan spisak korišćenih izvora dat je na kraju ove Analize.

I RELEVANTNOST – ZNAČAJ

Relevantnost zakonodavne intervencije, kao i to u kojoj meri planiranje, osmišljavanje i sprovođenje javne politike uzimaju u obzir okruženje i stavove u pogledu njihove prihvatljivosti, značajan su element *ex post* analize propisa.⁵

U obrazloženju Predloga ZZPSRR jasno je ukazano na pravni kontekst usled koga je nastala potreba za usvajanjem zakona koji bi u celini uređivao pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku. To je učinjeno kroz kratko predstavljanje tada važećeg normativnog okvira za zaštitu ovog prava, kao i sudske prakse ESLJP u odnosu na Srbiju i druge države u pogledu prava na suđenje u razumnom roku. U predlogu zakona nisu detaljnije sagledavani podaci koji se odnose na prosečnu dužinu trajanja sudskih postupaka, kao ni na broj starih predmeta – ova pitanja bila su predmet drugih regulatornih intervencija, koje su imale za cilj da doprinesu obezbeđivanju suđenja u razumnom roku, a koja se odnose kako na izmene ključnih procesnih zakona, tako i na strateški pristup rešavanju starih predmeta.

S obzirom na to da su u periodu od usvajanja ZZPSRR ključni dokumenti javnih politika u oblasti pravosuđa i ljudskih prava ili revidirani, ili su usvojeni novi, uputno je sagledati usklađenost ZZPSRR sa novim nadređenim dokumentima javnih politika.

Kao prvi takav dokument izdvaja se Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine (u daljem tekstu: Strategija razvoja pravosuđa).⁶ Na samom početku Strategije se utvrđuje da razvoj pravosuđa predstavlja jedan od ključnih strateških prioriteta Republike Srbije. Kao strateške prioritete Strategija razvoja pravosuđa postavlja, između ostalog, dalje podizanje nivoa efikasnosti pravosudnog sistema, što uključuje smanjenje ukupnog broja nerešenih predmeta, sa akcentom na stare predmete, i sprečavanje nastanka dodatnih starih predmeta. Nadalje, kao Poseban cilj 4 Strategije razvoja pravosuđa postavlja se Unapređenje efikasnosti pravosuđa, koji glasi: „Dalje unapređenje mehanizama koji na efikasni način omogućavaju da se delotvorno upravlja pravosudnim sistemom i racionalno koriste resursi, po predmetima postupa i sudi u skladu sa zakonom i razumnim rokovima, uz poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda, kao i smanjenje ukupnog broja nerešenih predmeta, uzimajući u obzir i smanjenje broja starih predmeta“. Kao što se vidi, pitanje suđenja u razumnom roku sagledano je prevashodno u kontekstu efikasnosti pravosuđa i bez detaljnijeg upućivanja na opredeljeni ključni cilj ZZPSRR, a to je uspostavljanje delotvornog pravnog sredstva za zaštitu ovog prava. Mere predviđene za ostvarivanje Posebnog cilja 4. usmerene su pre svega na unapređenje efikasnosti pravosuđa kroz praćenje i unapređenje načina na koji funkcioniše pravosudna mreža, unapređeno upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu, te ciljane intervencije usmerene na identifikovane ključne probleme u radu pravosudnih organa, kao što su smanjenje broja stečaja i unapređenje efikasnosti privrednih sudova, unapređenje efikasnosti upravnih

5 Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, „Službeni glasnik RS“ broj 8/2019, članovi 59–66.

6 „Službeni glasnik RS“ broj 101/2020.

sudova, unapređenja u vezi sa dostavljanjem, sistema javnog beležništva i javnih izvršitelja, i slično. Kao što će se videti iz daljeg teksta Analize, Strategija razvoja pravosuđa predviđa ciljane intervencije u pogledu pitanja koja su i u okviru ove Analize identifikovane kao značajni uzroci koji dovode do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Otuda se može zaključiti da su ključni ciljevi ZZPSRR usklađeni sa Strategijom razvoja pravosuđa.

Drugi značajan dokument javne politike u oblasti pravosuđa jeste Akcioni plan za poglavlje 23 (u daljem tekstu: AP23). Revidirani AP23 usvojen je na sednici Vlade 10. jula 2020. godine.⁷ Iako se u ovom dokumentu pitanje suđenja u razumnom roku ne targetira direktno, neophodno je napomenuti da se ovo pitanje sagledava i analizira, kao *inter alia*, jedan od indikatora uticaja za prelazno merilo 1.3.3. koje se odnosi na sveobuhvatno vrednovanje rada sudske i tužilačke mreže.

Ipak, čini se da ZZPSRR u pojedinim aspektima nije u celosti usklađen ne samo sa nadređenim dokumentima javnih politika, već ni sa drugim propisima od značaja za funkcionisanje pravosudnog sistema.⁸ Ovde se pre svega misli na činjenicu da se u normama zakona prepoznaju samo tri institucije koje funkcionišu u okviru pravosudnog sistema Republike Srbije: sudovi, javno tužilaštvo i Pravobranilaštvo, dok su iz njega u potpunosti izostavljeni javni beležnici, javni izvršitelji, kao i policija, čija je funkcionalna veza sa radom tužilaštva izuzetno značajna, te drugi državni organi i nosioci javnih ovlašćenja od čijeg efikasnog rada zavisi i postupanje u razumnom roku. U praksi, to dovodi do značajnih problema u primeni ZZPSRR, budući da nisu jasni pravni osnov niti granice ovlašćenja predsednika sudova i sudija koji su godišnjim rasporedom poslova ovlašćeni da postupaju po prigovorima i žalbama iz ZZPSRR u odnosu na pripadnike pravosudnih profesija. Istovremeno, ključni dokumenti javnih politika, a naročito Strategija razvoja pravosuđa, identifikuju pravosudne profesije kao važan deo pravosudnog sistema i predviđaju mere usmerene na unapređenje efikasnosti njihovog rada. Sudije nadalje nemaju gotovo nikakve nadležnosti ili su one izuzetno ograničene u odnosu na druge državne organe i nosioce javnih ovlašćenja, kao što su Republički geodetski zavod, Republička direkcija za imovinu, i slično, a efikasan i odgovoran rad organa državne uprave prepoznat je kao prioritet 3.7.1. Efikasnost javne uprave u Ekspozeu premijerke.⁹ Imajući u vidu stavove ESLJP i VKS koji se odnose na jedinstvenost upravnog i izvršnog postupka, bilo bi značajno da se uloga drugih državnih organa i nosilaca javnih ovlašćenja u obezbeđivanju prava na suđenje u razumnom roku u punoj meri prepozna.

7 Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, usvojen na sednici Vlade 10. jula 2020. godine, dostupan na internet stranici Ministarstva pravde <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

8 ^Z Pravo na suđenje u razumnom roku izričito je propisano članom 32 Ustava (Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006, 16/2022 [Odluka o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije – Amandmani I – XXIX – „Sl. glasnik RS“, br. 115/2021]). Pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedan segment prava na pravično suđenje, propisano je dalje procesnim zakonima, bilo kao izričito navedeno pravo na suđenje u razumnom roku, bilo tako što je propisana hitnost ili naročita hitnost određenog postupka. Izričito je postupanje i odlučivanje suda u razumnom roku propisano Zakonom o parničnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 49/2013 [Odluka Ustavnog suda], 74/2013 [Odluka Ustavnog suda], 55/2014, 87/2018, 18/2020.), Zakonikom o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 [Odluka Ustavnog suda], 62/2021 [Odluka Ustavnog suda], član 14. Zakonik o krivičnom postupku dodatno propisuje da je krivični postupak koji se vodi protiv okrivljenog u pritvoru hitan), Zakonom o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“, broj 111/09, strana: 39 od 29.12.2009., član 2), dok Zakon o zabrani diskriminacije (Službeni glasnik RS“, br. 22/2009, 52/2021, član 41), Zakon o sprečavanju nasilja u porodici („Službeni glasnik RS“, br. 94/2016) i drugi zakoni propisuju hitnost postupka ili veoma kratke rokove za sudska zaštita pojedinih prava. Za više detalja videti u: K. Manojlović Andrić, Lj. Milutinović, S. Andrejević, V. Rodić, M. Kršikapa, M. Bajić „Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku“, Savet Evrope, Beograd, 2018.

9 Program Vlade Republike Srbije kandidata za Predsednika Vlade Ane Brnabić, Narodna skupština Republike Srbije, 28. oktobar 2020. godine, dostupan na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Ekspoze-2020.pdf>

Konačno, ciljevi ZZPSRR u skladu su sa Jedinjstvenim programom rešavanja starih predmeta¹⁰, koji postavlja sistemske ciljeve u vezi sa smanjenjem broja nerešenih starih predmeta. Ipak, treba oprezno sagledavati mogućnost visokog stepena konvergencije ciljeva ova dva dokumenta – merila za ocenu iz člana 4. ZZPSRR znatno su složenija nego merila za evidentiranje starih predmeta, i ne bi bilo uputno da se prilikom rešavanja apsolutni prioritet daje starim predmetima nauštrb onih u kojima je postupanje i rešavanje hitno iz drugih razloga, kao što su priroda predmeta i značaj predmeta za podnosioca.

Na osnovu navedenog, moglo bi se zaključiti da se ZZPSRR pokazuje kao usklađen sa ključnim dokumentima javne politike iz oblasti pravosuđa, ali neusklađen sa drugim sektorskim dokumentima javne politike, zakonima i prioritetima Vlade, što bi dalje ukazivalo na potrebu za njegovim noveliranjem kako bi se odgovorilo na identifikovane probleme.

POTREBE CILJNIH GRUPA

U cilju sagledavanja relevantnosti zakonodavne intervencije bitno je sagledati, kao što je ranije napomenuto, u kojoj meri su uzeti u obzir, prilikom njenog planiranja, osmišljavanja i sprovođenja, potrebe i stavovi okruženja, tačnije ciljnih grupa. Sam tekst predloga Zakona nije jasno opredelio ciljne grupe ZZPSRR. Otuda se kao ciljne grupe mogu identifikovati sudije, tužioc i zamenici javnih tužilaca, stranke i učesnici u sudskim postupcima, advokati, pripadnici pravosudnih profesija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja blisko povezano sa suđenjem u razumnom roku, kao i organi državne uprave.

Odredbe ZZPSRR, prema rečima sagovornika koji su učestvovali u razgovorima i fokus grupama ispunjavaju potrebe ciljnih grupa u više aspekata. Istovremeno, postoje i određena ograničenja u vezi sa ispunjavanjem potreba ciljnih grupa.

Prvo, one ubrzavaju postupanje i sprečavaju povrede prava na suđenje u razumnom roku u predmetima u kojima se prigovori i žalbe usvoje. Osim toga, dolazi i do situacija kada se prigovor podnese predsedniku suda, i predsednik suda sprovede ispitni postupak, da se postupak okonča i pre isteka roka od 60 dana za odlučivanje po prigovoru. Tada se prigovor odbija, ali je, po mišljenju sudija, ključni cilj zbog koga je prigovor podnet – ostvaren. Otuda i statističke podatke u vezi sa brojem ili procentom usvojenih prigovora i žalbi treba posmatrati u kontekstu izložene prakse. Ukoliko u datim slučajevima do povrede prava na suđenje u razumnom roku nije došlo, onda su ovi pravni lekovi u potpunosti ostvarili svoju preventivnu ulogu, mada ostaje nejasan razlog zbog kojeg se prigovori u takvim situacijama odbijaju. Kasnije prilikom sagledavanja ostvarenosti osnovnog cilja ZZPSRR u okviru dela Analize posvećenog efektivnosti biće detaljnije prikazano da li su prigovor i žalba radi ubrzanja postupka formulisani u ZZPSRR na način da su podesni da u potpunosti ostvare očekivanu preventivnu funkciju, a u delu koji se odnosi na analizu održivosti osvrnućemo se na statističke podatke i praksu u pogledu usvajanja i odbijanja pravnih sredstava za ubrzanje postupka.

Drugo, primena ZZPSRR, prema rečima sudija, ima značajan psihološki efekat na sudije, utoliko što ih dodatno motiviše da vode računa o standardima postupanja u razumnom roku, i to u većoj meri nego što je to slučaj sa odredbama o disciplinskoj odgovornosti sudija za pojedine prekršaje čije izvršenje može predstavljati povredu prava na suđenje u razumnom roku. Podsetimo, Zakonom o

10 Jedinjstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period 2021–2025. godine, dostupan na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda [https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/Jedinjstveni Program resavanja starih predmeta u RS v2.pdf](https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/Jedinjstveni%20Program%20resavanja%20starih%20predmeta%20u%20RS%20v2.pdf). Isto važi i za prethodne programe rešavanja starih predmeta, usvojene u periodu od kada je ZZPSRR počeo da se primenjuje. Prethodni programi su dostupni na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda <https://www.vk.sud.rs/sr/јединјствени-програј-решавања-старих-предмета>.

sudijama¹¹ su normirana, a od 2010. godine se i primenjuju, pravila o disciplinskoj odgovornosti sudija. Među tim disciplinskim prekršajima čije bi izvršenje moglo predstavljati povredu prava na suđenje u razumnom roku nalaze se:

- neopravdano kašnjenje u izradi odluka
- uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni
- neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa
- neopravdano odugovlačenje postupka.

Analize primene normi o disciplinskoj odgovornosti, odnosno, prakse disciplinskih organa, pokazuju da su u periodu do 2015. godine¹² najčešći disciplinski prekršaji koji su stavljeni na teret sudijama bili neopravdano kašnjenje u izradi odluka i neopravdano odugovlačenje postupka. U periodu od 2016. do 2020. godine, najčešći disciplinski prekršaj stavljen na teret sudijama bio je neopravdano odugovlačenje postupka.¹³ Ipak, s obzirom na mali broj predloga za pokretanje disciplinskih postupaka koji se upute Disciplinskoj komisiji – u poslednjih 6 godina ovaj broj uglavnom iznosi između 15 i 17 predloga godišnje – u odnosu na ukupan broj sudija, čini se da moguće utvrđivanje disciplinske odgovornosti za sudije ne predstavlja toliko jak psihološki pritisak na sudije kao odredbe ZZPSRR. Prema rečima sudija, nadalje, nisu česte situacije u kojima se protiv sudija čije postupanje je ocenjeno kao povreda prava na suđenje u razumnom roku podnese i disciplinska prijava ili pokrene disciplinski postupak. Iako je sasvim jasno da disciplinska odgovornost sudija pre svega ima za cilj da sankcioniše nepoželjna ponašanja sudija, dok ZZPSRR ide za time da obezbedi delotvorno pravno sredstvo strankama u postupku i ima efekat ne samo na postupajućeg sudiju, već i na ceo sud, čini se da nije uspostavljena jasna funkcionalna veza između ova dva mehanizma čak ni u situacijama u kojima ona sasvim jasno postoji. O tome svedoči i činjenica da se, po pravilu, iz odluka Disciplinske komisije ne može zaključiti da li je u odnosu na predmete u kojima je postupao sudija kome je stavljen na teret disciplinski prekršaj neopravdanog odugovlačenja postupka ili neopravdanog kašnjenja u izradi odluka, u nekom trenutku podnet prigovor zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ili pritužba zbog odugovlačenja postupka.

Treće, utisak sudija je da se zahtevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku često podnose u istovrsnim predmetima i to od strane istih pravnih zastupnika, te da takva praksa ne doprinosi suštinski ostvarivanju potreba jednog od ciljnih grupa – strankama i učesnicima u sudskim postupcima – već da se time ostvaruju neki drugi ciljevi. Sama pomenuta praksa može ukazivati na činjenicu da stranke u postupcima nisu u dovoljnoj meri obaveštene o postojanju ovog pravnog sredstva već da je određeni krug pravnih zastupnika specijalizovanih po pravilu za određenu vrstu pravnih predmeta taj koji upoznaje stranke sa mogućnošću korišćenja pomenutog pravnog sredstva.

Tome u prilog dodatno govori i činjenica da je utisak sudija da dok pritužbe iz Zakona o uređenju sudova po pravilu podnose stranke samostalno, pravna sredstva iz ZZPSRR najčešće podnose advokati u ime stranke. Uz to, utisak je sudija da nekada, naročito u stečajnim postupcima, stranke nisu ni obaveštene o tome da je advokat u njihovo ime podneo zahtev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Stoga pojedine sudije ukazuju da bi propisivanje posebnog punomoćja za advokate u pogledu podnošenja zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku iz ZZPSRR dovelo do smanjivanja mogućnosti zloupotrebe i

11 „Službeni glasnik RS“ br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021.

12 Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji, Tatjana Papić, Misija OEBS-a u Srbiji, 2016, str. 22.

13 Knežević Bojović, A., „Disciplinska odgovornost sudija u Srbiji – ažurirani pregled pravnog okvira i prakse“, Projekat EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva“, 2019., kao i Knežević Bojović, A., „Analiza disciplinskih odluka iz 2020. godine i presek usklađenosti sa preporukama iz 2020. godine, Projekat EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva“, 2021. godine.

boljeg ostvarivanja potreba stranaka i učesnika u postupcima, naročito u postupcima kolektivnog namirenja, uz istovremeno zadržavanje mogućnosti da stranka sama podnese prigovor, odnosno žalbu.¹⁴

Četvrto, utisak sudija je da se ZZPSRR neretko koristi pre svega kako bi stranke u postupku ostvarile pravo na naknadu neimovinske štete, što ne doprinosi ostvarivanju njihove suštinske potrebe koja se ogleda u delotvornom okončavanju postupka i pravičnom zadovoljenju usled neopravdanog kašnjenja u donošenju sudske odluke. Sudije takođe ukazuju da stranke prigovore i žalbe podnose ne sagledavajući objektivne okolnosti u radu sudija i suda, uključujući i njihovu opterećenost, kao i izazove u radu suda u smislu neadekvatnosti prostorija i nedovoljnog broja zaposlenih u sudu koji su neophodni za rad suda, što dodatno ne doprinosi ostvarivanju njihovih potreba. Na ovom mestu neophodno je ukazati da stranke u postupku nisu dužne da sagledavaju izazove koji se odnose na rad suda pre podnošenja prigovora iz ZZPSRR. I samim ZZPSRR-om odgovornost za povredu prava na suđenje u razumnom roku određena je kao objektivna, dok su merila za ocenu iz člana 4. ZZPSRR upravo usmerena na to da omoguće da se celokupan postupak sagleda u kontekstu postupanja suda, ali i stranaka u postupku i njihovog eventualnog doprinosa odugovlačenju postupka. Štaviše, po pravilu, stranke u postupku nemaju precizne informacije u vezi sa očekivanom dužinom trajanja sudskog postupka, niti o prosečnoj dužini trajanja pojedinih vrsta postupaka, te se mogu najpre osloniti na zakonom propisane rokove za preduzimanje pojedinih procesnih radnji ili na sopstvene utiske u vezi sa time da li je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku ili ne. Podaci o trajanju postupaka dostupni su u okviru godišnjeg izveštaja o radu sudova, ali oni nisu dovoljno individualizovani kako bi stranke mogle sagledati tok svojih predmeta u širem kontekstu rada suda pred kojim se ovi predmeti vode. Podsetimo, godišnji izveštaj o radu sudova ukazuje pre svega na podatke o tome u kom roku, gledano po godinama, se reši koji broj predmeta. Tako, na primer, u godišnjem izveštaju o radu sudova za 2020. godinu se ukazuje da se u svim sudećim materijama najveći broj predmeta reši u roku od jedne godine. Ovaj podatak strankama u postupku ne pruža dovoljno jasnih informacija.

Tabela 1. Dužina trajanja rešenih predmeta za pretežno sudeće materije u 2020.

Redni broj	Sud	Ukupan broj rešenih predmeta	TRAJANJE POSTUPKA					
			Do 1 godine	Od 1 do 2 god.	Od 2 do 3 god.	Od 3 do 5 god.	Od 5 do 10 god.	Preko 10 god.
1	Apelacioni sudovi	46.469	41.137	4.859	403	70		
2	Viši sudovi	81.806	59.666	14.334	6.655	933	206	12
3	Osnovni sudovi	254.206	190.842	43.173	12.740	5.879	1.550	22
4	Upravni sud	23.736	11.288	5.815	4.649	1.984		
5	Privredni apelacioni sud	13.670	10.310	3.086	274			
6	Privredni sudovi	108.837	89.983	6.841	2.327	2.648	6.889	149
7	Prekršajni apelacioni sud	27.799	27.770	29				
8	Prekršajni sudovi	475.897	253.401	169.508	47.492	4.007	1.489	
UKUPNO:		1.032.420	684.397	247.645	74.540	15.521	10.134	183

Izvor: Godišnji izveštaj o radu sudova za 2020. godinu, str. 55, tabela 30.

¹⁴ Vrhovni kasacioni sud je u svojoj praksi koja prethodi donošenju ZZPSRR stao na stanovište da advokatu nije potrebno novo ili posebno punomoćje ukoliko zastupa stranku u sudskom postupku u kome je, prema navodima iz prigovora, učinjena povreda ovog prava, Rešenje Vrhovnog kasacionog suda RŽ g 51/2014 od 17. 09. 2014. godine.

Drugi, nešto bolji pokazatelj, jeste prosečno vreme trajanja postupka, koje se izračunava po CEPEJ metodologiji. Podaci koje sadrži Godišnji izveštaj o radu sudova za 2020. godinu su sledeći:

Tabela 2: Vreme potrebno za rešavanje predmeta u danima

	Broj nerešenih predmeta na kraju	Broj rešenih predmeta	Vreme potrebno za rešavanje predmeta
2012.	3.158.400	2.156.958	534
2013.	2.874.782	2.084.768	503
2014.	2.849.360	1.793.212	580
2015.	2.886.619	2.087.332	505
2016.	2.043.925	2.953.921	253
2017.	1.911.086	2.335.760	299
2018.	1.701.580	2.298.870	270
2019.	1.656.645	2.268.769	267
2020.	1.510.472	2.013.829	274

Izvor: Godišnji izveštaj o radu sudova za 2020. godinu, str. 55, tabela 32

Važno je istaći da je ovo podatak koji predstavlja sastavni deo statističkih izveštaja sudova u Srbiji. Iz navedene tabele se vidi da se prosečno vreme za rešavanje predmeta u danima u postupcima pred sudovima u Republici Srbiji smanjilo u odnosu na 2015. godinu, i to gotovo dvostruko. Ovaj nesumnjivo dobar statistički pokazatelj, ipak, ne može se pripisati samo efektima ZZPSRR, već i drugim značajnim zakonodavnim intervencijama, pre svega u izvršnom postupku. Ipak, ni ovaj podatak za stranke nije dovoljno indikativan, budući da ne daje jasnije odrednice u pogledu toga koliko je prosečno trajanje postupaka u pojedinim materijama, kao ni kako se ova vremena razlikuju od suda do suda. Otuda se čini da bi bilo korisno da se ovi podaci obrađuju a potom i objavljuju na internet stranicama sudova, kako bi se doprinelo uspostavljanju objektivnijih i na informacijama zasnovanih očekivanja građana.

Peto, u ovom trenutku nedostaju sveobuhvatni i sistematično obrađeni podaci o vrednosnim stavovima korisnika usluga suda, odnosno građana, u pogledu značaja ZZPSRR i u vezi sa suđenjem u razumnom roku, odnosno, o tome u kojoj meri on doprinosi ostvarivanju njihovih potreba. Iako sâmo pravosuđe ne ispituje stavove javnosti, kao indikativan može se uzeti podatak iz Izveštaja o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu¹⁵ u okviru koga se podindikator 1.4. upravo odnosi na trajanje sudskog postupka. U okviru ovog indikatora ukazano je da je, na osnovu sprovedene ankete sa korisnicima sistema, 52,4% ispitanika odgovorilo da je zadovoljno trajanjem sudskog postupka, dok je 45,8% ispitanika izrazilo neslaganje. Na tvrdnju da je suđenje trajalo duže nego što je trebalo, 54% ispitanika odgovorilo je pozitivno. Sa druge strane, 43% smatra da to nije slučaj, te je izrazilo neslaganje.¹⁶ Ove brojke ukazuju da više od polovine građana smatra da je suđenje trajalo duže nego što je trebalo, dok je značajno manji procenat građana podneo prigovor radi ubrzavanja postupka. To dodatno svedoči o ranije uočenom

15 Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu, Centar za evropske politike, 2021. godina dostupan na internet stranici Otvorena vrata pravosuđa <http://otvorenavratapravosudja.rs/media/ovppolazni-zvestaj-o-pracenju-stanja-u-pravosudju-za-2020-godinu.pdf>

16 Vidi gore, strana 94.

ograničenom stepenu informisanosti građana o mogućnosti zaštite prava na suđenje u razumnom roku, kao i o značajnim razlikama u percepciji o tome šta je očekivano vreme trajanja postupka između građana i sudija. U tom pogledu ističe se i da građani nedovoljno razumeju prirodu instrukcionih rokova koje definiše ZPP, o čemu će biti više reči kasnije, u okviru analize ostvarenosti drugog cilja zakona. Naime, većina sudija je prilikom razgovora ukazala da za pojedine postupke nije realno očekivati da se okončaju za manje od dve ili tri godine; gotovo je izvesno da građani ovakvo mišljenje ne dele. Konačno, navedeni rezultati mogli bi ukazati na to da građani ne raspolažu podacima o tome koliko prosečno traje koja vrsta postupka (a naročito ne koliko traje koja vrsta postupka u nekom konkretnom sudu), te da svoja očekivanja u pogledu dužine sudskog postupka formiraju na osnovu subjektivnih pokazatelja.

Šesto, odredbe ZZPSRR ne ispunjavaju potrebe stranaka koje treba da se namire u postupcima namirenja u najširem smislu, budući da zakonska rešenja nisu uzela u obzir specifičnosti ovih postupaka. Pod terminom „postupci namirenja u najširem smislu“ su obuhvaćeni postupci izvršenja, kao i postupci kolektivnog namirenja, uključujući i stečaj. Podsetimo, ESLJP je još u predmetu *Hornsby protiv Grčke*¹⁷ istakao da izvršenje bilo koje sudske presude mora da se smatra sastavnim delom pravičnog „suđenja“ u smislu člana 6. EKLJP. Štaviše, u datom predmetu se ESLJP poziva na svoje ranije presude protiv Italije u kojima je takvo stanovište već bilo prihvaćeno u pogledu predmeta koji se odnose na dužinu trajanja postupka.¹⁸ Dalje, ESLJP je taj svoj princip počeo da ekstenzivno primenjuje i na postupke kolektivnog namirenja, podvođeci ih na taj način pod polje primene „suđenja“ u razumnom roku u smislu člana 6 EKLJP.¹⁹ Ovde je bitno još jednom naglasiti da se ova „neprilagođenost“ ZZPSRR-a postupcima izvršenja u najširem smislu odnosi kako na sve izvršne postupke, tako i na one gde se kao dužnik javlja preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom.

Sedmo, efekti zakona u odnosu na javne tužioce, kao ciljnu grupu od značaja za primenu zakona, na osnovu razgovora sa predstavnicima javnog tužilaštva mogu se smatrati ispunjenim. Ipak, potrebno je imati u vidu da su razgovori obavljani sa užim krugom javnih tužilaca, nego što je to slučaj sa velikim brojem sudija koji su svoje stavove izrazili u toku razgovora ili tokom trajanja fokus grupa. Stoga i izložene stavove treba prihvatiti sa određenom dozom opreza. Javni tužioci su ukazali na to da su zadovoljni zakonom i da se ne susreću sa problemima u njegovoj primeni, izuzev činjenice da je propuštena prilika da se izričito predvidi njegova primenjivost na predistražni postupak. Podsetimo, od usvajanja Zakonika o krivičnom postupku 2011. godine, suđenje u razumnom roku propisano je članom 14 kao dužnost kojom je vezan pre svega sud. Ipak, ovaj utisak je celishodno sagledati u svetlu činjenice da se zaštita prava na suđenje u razumnom roku mnogo ređe traži u odnosu na krivični postupak nego što je to slučaj sa građanskim sudskim postupcima i upravnim postupkom. I pored toga što se u praksi veoma retko traži da se utvrdi da je javni tužilac povredio pravo stranke na suđenje u razumnom roku, čini se da je veoma važno što ZZSPRR predviđa takvu mogućnost. Interesantno je spomenuti da uporednopravna rešenja često izričito ni ne normiraju pravo stranke da traži da se utvrdi da je javni tužilac povredio pravo na suđenje u razumnom roku, te se u tom pogledu rešenja ZZSPRR smatraju naprednim.

Kao što je ranije napomenuto, ZZPSRR ne sadrži odredbe koje bi preciznije regulisale mogućnost ulaganja pravnih sredstava njime propisanih u odnosu na izvršni postupak koji sprovode javni izvršitelji, kao ni u odnosu na one poslove i postupke koje sud poverava javnim beležnicima. Posledično se može oceniti da u odnosu na ove dve pravosudne profesije ZZPSRR ne odgovara potrebama ciljnih grupa.

17 *Hornsby protiv Grčke*, predstavka broj 18357/91, presuda od 19. marta 1997. godine, st. 40.

18 *Di Pede protiv Italije*, predstavka broj 15797/89, od 26. septembra 1996. godine, st 20–24, *Zappia protiv Italije*, predstavka broj 24295/94, presuda od 26. septembra 1996. godine, st. 16–20.

19 Vidi između ostalog *Kačapor i drugi protiv Srbije*, predstavke broj 2269/06 3041/06 3042/06 3043/06 3045/06 3046/06, presuda od 15. januara 2008. godine.

II EFEKTIVNOST

Efektivnost je kriterijum pomoću koga se sagledava u kojoj meri su postavljeni ciljevi ostvareni ili kakav je napredak ostvaren.

U tom kontekstu važno je sagledati da li su i u kojoj meri postignuti planirani ciljevi i ukoliko nisu, da li je moguće pronaći uzroke za to. Konačno, važno je razmotriti da li su izabrane aktivnosti i mere najadekvatnije za postizanje rezultata.

PRVI CILJ

Predlogom ZZPSRR (u daljem tekstu: Predlog) je kao osnovni cilj za donošenje zakona postavljeno uspostavljanje delotvornih pravnih sredstava kojima bi se omogućila zaštita ustavnog prava na suđenje u razumnom roku. Obrazlažući taj cilj, u Predlogu je navedeno da se zaštita sastoji od kumulacije dve vrste pravnih sredstava od kojih je prva vrsta usmerena na ubrzanje postupka (prigovor i žalba) a druga vrsta na pružanje satisfakcije stranci kada je do povrede njenog prava na suđenje u razumnom roku već došlo (zahtev za pravično zadovoljenje), odnosno kada je nadležni predsednik suda utvrdio postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Čini se, na prvi pogled, da je ovaj cilj formulisan na način na koji je usklađen sa praksom koja se sreće i u drugim evropskim državama, a u pogledu koje je ESLJP u više prilika zauzeo stav, između ostalog u presudi u predmetu *Scordino protiv Italije*²⁰, ističući da države „kombinuju dva tipa pravnog leka, jedan koji je koncipiran tako da obezbedi ubrzanje postupka i drugi kojim se obezbeđuje naknada“.²¹

Međutim, detaljnija analiza načina na koji su formulisane odredbe ZZPSRR dovodi u pitanje mogućnost da se ostvari pomenuti cilj koji podrazumeva kumulaciju delotvornih „ubrzavajućih“ i „odštetnih“ pravnih sredstava. Naime, u Predlogu se navodi da prigovor i žalba predstavljaju pravna sredstava za ubrzanje postupka, dok se u članu 7 stav 1 ZZPSRR navodi da stranka podnosi prigovor radi ubrzanja postupka *kada smatra da je njeno pravo povređeno*, dakle ne spominje se izričito mogućnost ugrožavanja kao dovoljna za podnošenje prigovora. Dalje, u prilog tumačenju da se ZZPSRR-om kao uslov za usvajanje prigovora radi ubrzanja zahteva to da je povreda već nastupila, jasno govori i činjenica da obavezne elemente prigovora u smislu člana 6 ZZPSRR, između ostalog, predstavljaju podaci o predmetu suđenja koji ukazuju na to da *sud nepotrebno kasni s odlučivanjem*, odnosno podaci o predmetu istrage koji ukazuju na to da *javni tužilac odugovlači sprovođenje istrage*. Čini se da se propuštanjem da se u ZZPSRR jasno predvidi mogućnost podnošenja prigovora (pa i žalbe) radi ubrzanja postupka u situacijama kada još uvek nije nastupila povreda već jedino ugrožavanje prava na suđenje u razumnom roku negativno uticalo na delotvornost ustanovljenih ubrzavajućih pravnih sredstava, kao i na efekte ZZPSRR u celini. Naime, čini se da bi se preciznijim normiranjem da se prigovor podnosi da bi se sprečilo „nepotrebno kašnjenje“, odnosno da bi se sprečila povreda prava na suđenje u razumnom roku mogao smanjiti broj

²⁰ Scordino protiv Italije, predstavka broj 36813/97, presuda od 29. marta 2006. godine.

²¹

nastupelih povreda, pa samim tim i uspešno ostvarenih zahteva za pravično zadovoljenje. Iz prakse ESLJP dalje proizlazi da na delotvornost postojećeg „ubrzavajućeg“ pravnog sredstva presudno negativno utiče ograničena dostupnost „odštetnih pravnih sredstava“, odnosno ograničena mogućnost kumulativne primene ubrzavajućeg i odštetnog pravnog sredstva. Naime, ESLJP uporno ponavlja takav stav u svojim brojnim presudama ističući da „ukoliko je ubrzavajuće pravno sredstvo upotrebljeno da bi se ubrzao postupak koji već nerazumno dugo traje, neće se smatrati delotvornim ako nije praćeno „odštetnim“ pravnim sredstvom.“²²

U tom kontekstu značajno je sagledati nedavno donetu presudu u predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske* i ključne probleme pravnih sredstava koje je ESLJP prepoznao u tom slučaju u pogledu ubrzavajućih i odštetnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj.²³ Presuda u predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske* čini se značajnom zbog toga što se odnosi na pravni poredak Republike Hrvatske koji sa pravnim sistemom Republike Srbije deli istu pravnu tradiciju, te srodne pravne institute. Pored toga, činjenica da je pomenuta presuda doneta pre manje od dve godine čini je dodatno aktuelnom.

Naime, ESLJP u predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske* ističe da je osnovni nedostatak propisanog ubrzavajućeg pravnog sredstva pre svega taj što se u hrvatskom pravnom poretku, on može koristiti jedino kada stranka u sudskom postupku smatra da nadležni sud nije u razumnom roku odlučio o njenom pravu ili obavezi, odnosno o sumnji ili optužbi za krivično delo i da predsednik suda može da prihvati takav zahtev kao osnovan jedino ako se saglasi sa takvim viđenjem stranke. Dakle, prema mišljenju ESLJP, iako se zahtev smatra „ubrzavajućim“, osnovni nedostatak njegovog polja primene je taj što se on može usvojiti jedino kada je trajanje postupka već prekomerno, te nema preventivan karakter jer je povreda prava na suđenje u razumnom roku već nastupila.²⁴ Stoga, njegovo dejstvo se svodi jedino na sprečavanje daljeg nastupanja povrede prava u postupcima u kojima se povreda prava na suđenje u razumnom roku već desila.²⁵ Shodno tome, ESLJP takvo ubrzavajuće pravno sredstvo u pravnom sistemu Hrvatske smatra nedelotvornim ukoliko je samostalno primenjeno odnosno nije praćeno odgovarajućim odštetnim pravnim sredstvom.²⁶ ESLJP i u ovoj presudi ponavlja ranije zauzet stav o tome kako se procenjuje delotvornost ubrzavajućeg pravnog sredstva ističući da „ukoliko je ubrzavajuće pravno sredstvo

22 *Cocchiarella protiv Italije, predstavka br. 64886/01, presuda od 29. marta 2006. godine, st. 74–76, Mihaela Novak protiv Hrvatske, predstavka broj 7877/14, odluka od 7. jula 2016, st. 47, Mirjana Marić protiv Hrvatske; predstavka br. 9849/15, presuda od 30. jula 2020. godine st. 72.*

23 Bitno je imati u vidu da su pored presude u predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske*, u tom kontekstu značajne još dve presude protiv Hrvatske, koje je ESLJP doneo istog datuma, 30. jula 2020. godine. U svakoj od njih, ESLJP je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku (član 6. stav 1. EKLJP) zbog prekomernog trajanja sudskih postupaka pred hrvatskim sudovima, ali i povredu prava na delotvorno pravno sredstvo (član 13. EKLJP) za zaštitu tog prava. Otuda su u tekstu izloženi bitni aspekti presude u predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske*, dok je izostalo pozivanje na presude u predmetima *Glavinić i Marković protiv Hrvatske*, predstavke broj 11388/15 25605/15, presuda od 30. jula 2020. godine) i *Kirinčić protiv Hrvatske*, predstavka broj 31386/17, presuda od 30. jula 2020. godine, budući da je ESLJP u njima ponovio ključne stavove iz predmeta *Mirjana Marić protiv Hrvatske*. Takođe videti i Izvješće o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenoj člancima 63–70. Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 28/13, 33/15, 82/15 i 67/18), dostupno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_03_21_493.html. Važno je napomenuti da je pitanje preventivne prirode pravnog sredstva ESLJP na isti način analizirao u odluci u predmetu *Mihaela Novak protiv Hrvatske*.

24 Videti *Novak protiv Hrvatske*, st. 52 i *Mirjana Marić protiv Hrvatske*, st. 73. Članom 63. h –70 prečišćene verzije Zakona o sudovima Hrvatske iz 2013 (dostupan na <https://www.zakon.hr/z/122/Zakon-o-sudovima>) propisano je sledeće: „Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinom pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo ima pravo na sudsku zaštitu sukladno odredbama ovog Zakona.“ Član 63 konsolidovane/prečišćene verzije hrvatskog Zakona o sudovima glasi identično. Videti Zakon o sudovima, pročišćen tekst zakona, *Narodne novine* broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20 i 21/22, dostupno na <https://www.zakon.hr/z/122/Zakon-o-sudovima>.

25 *Ibidem*.

26 *Mirjana Marić protiv Hrvatske*, st. 74 i 79.

upotrebljeno da bi se ubrzao postupak koji već nerazumno dugo traje, neće se smatrati delotvornim ako nije praćeno sa „odštetnim“ pravnim sredstvom.“²⁷

Najpre, kada je reč o karakteristikama ubrzavajućih pravnih sredstava, ESLJP u predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske* kao primere dobre prakse navodi uporednopravna rešenja u kojima je slično ubrzavajuće pravno sredstvo pravilno postavljeno tako da može da ispuni preventivnu svrhu potpunog sprečavanja nastupanja povrede u upravnoj oblasti. Takav je, na primer slučaj sa ubrzavajućim pravnim sredstvima u Austriji – slično rešenje je postojalo i u Hrvatskoj pre donošenja Zakona o sudovima iz 2013. godine. Predviđanjem mogućnosti blagovremenog podnošenja ubrzavajućih pravnih sredstava (u Hrvatskoj je to bilo nakon 60 dana, a u Austriji šest meseci od pokretanja sudskog postupka) bilo je omogućeno ostvarivanje njihove preventivne funkcije.²⁸

Kada je u pitanju ograničena mogućnost kumulativne primene „ubrzavajućih“ i „odštetnih“ pravnih sredstava, koja prema praksi ESLJP takođe utiče na delotvornost ubrzavajućeg pravnog sredstva, bitno je imati u vidu još neka ograničenja ZZPSRR koja se odnose na mogućnost pokretanja i ostvarivanja odštetnog zahteva nakon prethodne primene ubrzavajućeg pravnog sredstva u Republici Srbiji. Podsetimo, prema odredbama ZZPSRR stranka stiče pravo na pravično zadovoljenje jedino ukoliko joj je prigovor usvojen (a nije podnela žalbu), zatim ukoliko joj je žalba odbijena uz potvrđivanje prvostepenog rešenja o usvajanju prigovora, kao i ukoliko joj je žalba usvojena (član 22 stav 1). *Drugim rečima, za razliku od nekih drugih normativnih rešenja na koja se nailazi u državama u okruženju, o kojima će biti kasnije više reči, pravo na pravično zadovoljenje, odnosno pre svega podnošenje odštetnog zahteva prema ZZPSRR ima jedino stranka koja je uspešla u postupku po ubrzavajućem pravnom sredstvu. Pored toga, kao dodatni uslov za sticanje prava na pravično zadovoljenje koji se odnosi na situacije kada je prigovor stranke usvojen a ona nije podnela žalbu i/ili na situacije kada je žalba odbijena uz potvrđivanje prvostepenog rešenja o usvajanju prigovora, ZZPSRR predviđa da se dato pravo stiče jedino ukoliko istekne rok u kome je sudija ili javni tužilac bio dužan da preduzme naložene procesne radnje (član 22 stav 2) a on to ne učini.* Dakle, ukoliko je sudija ili javni tužilac blagovremeno preduzeo sve naložene procesne radnje kako bi ubrzao postupak, a i pored toga je došlo do „nepotrebnog kašnjenja“ odnosno nastupanja povrede prava na suđenje u razumnom roku (pre nego što je do tog ubrzanja došlo), stranka nema pravo da potražuje naknadu. U pogledu potpunog sagledavanja ovog pitanja koje se odnosi na ograničenu mogućnost da se nakon ubrzavajućeg sredstva ostvari naknada, odnosno da dođe do podnošenja tužbe i usvajanja odštetnog zahteva, i ovde je značajan pomenuti stav koji je ESLJP zauzeo u ranije pomenutom predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske*.

Naime, u predmetu *Mirjana Marić protiv Hrvatske*, ESLJP ukazuje na ključni nedostatak koji dovodi do nedelotvornosti pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u hrvatskom pravnom poretku. ***Naime, on se ogleda u tome što je izuzetno ograničena mogućnost da se nakon ubrzavajućeg sredstva ostvari naknada, odnosno da dođe do pokretanja i usvajanja odštetnog zahteva, budući da je primerenu naknadu moguće ostvariti jedino u situacijama kad sudija propusti da donese odluku u roku koji mu je naložio predsednik suda, a povodom podnetog ubrzavajućeg sredstva.*** Iako se na prvi pogled stiče utisak da se taj nedostatak tiče odštetnog a ne ubrzavajućeg pravnog sredstva, ESLJP je u datom predmetu zaključio da uočena manjkavost vodi nedelotvornosti ubrzavajućeg pravnog sredstva u hrvatskom pravnom poretku, a ne i odštetnog.

Dakle, ESLJP u tom pogledu zaključuje da ovakva krupna ograničenja pristupa naknadi u Hrvatskoj, odnosno ograničena mogućnost pojedinca da nakon primene ubrzavajućeg pravnog sredstva ostvari naknadu po osnovu odštetnog pravnog sredstva, nisu u skladu sa kriterijumima ESLJP-a koje treba da ispu-

27 *Mirjana Marić protiv Hrvatske*, st. 72.

28 *Novak protiv Hrvatske* st. 53, *Mirjana Marić protiv Hrvatske*, st. 73.

njava delotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Kao značajne smernice koje mogu da posluže za unapređenje delotvornosti nacionalnih pravnih sredstava u Hrvatskoj, ESLJP u presudi *Mirjana Marić protiv Hrvatske* navodi zakonodavna rešenja iz Slovenije i Crne Gore kao primere dobre prakse iz okruženja. Za razliku od hrvatskog modela, stranke u sudskom postupku svake od navedene dve države mogu da koriste odštetno pravno sredstvo pod uslovom da su prethodno iskoristile pravno sredstvo koje služi za ubrzanje postupka, bez obzira na to da li je dato sredstvo bilo uspešno ili neuspešno iskorišćeno.²⁹ Primera radi, Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore³⁰ u tom pogledu sadrži jasnu odredbu, predviđajući u članu 35 da tužba za pravično zadovoljenje mora između ostalog da sadrži dokaz da je tužilac podnosio kontrolni zahtev nadležnom sudu, bez obzira na njegov uspeh u tom postupku.

Prikazani visoki kriterijumi, koje primenjuje ESLJP u pogledu delotvornosti pravnog sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, postavljaju pred svaku evropsku državu značajne izazove.

Ipak, čini se da skorašnja praksa ESLJP pruža veoma korisne smernice za Republiku Srbiju u delu u kojem ukazuje na značaj pravilnog postavljanja ubrzavajućeg pravnog sredstva na način da u potpunosti ostvari potrebnu preventivnu ulogu i budžetske uštede, a naročito na značaj pažljivog formulisanja odnosa između ubrzavajućeg i odštetnog pravnog sredstva u pravnom poretku RS, kako bi se suzila, čini se, veoma ograničena mogućnost ostvarivanja naknade po osnovu odštetnog pravnog sredstva, nakon prethodne primene ubrzavajućeg pravnog sredstva. Predloge za dobro izbalansiran kombinovani mehanizam koji bi istovremeno ispunjavao kriterijume delotvornosti koje je razvio ESLJP, a pri tome bio budžetski prihvatljiv za Republiku Srbiju potrebno je formulirati uzimajući u obzir i eventualna unapređenja postojećih merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku, o kojima će biti više reči u narednim redovima.

U pogledu ubrzavajućih i odštetnih pravnih sredstava koja predviđa ZZPSRR već je ukazano u prethodnim redovima na problem njihove donekle ograničene dostupnosti, kao i na to da je jedino, krajnje opravdano, odštetni zahtev taj koji može da obezbedi naknadu u pogledu istaknutih pritužbi podnosioca.

Dakle, za sada praksa primene ZZPSRR ne svedoči o ispunjenosti dela osnovnog cilja zakona koji se odnosi na uspostavljanje delotvornih pravnih sredstava koja podrazumevaju kumulaciju dve vrste pravnih sredstava (ubrzavajućih i odštetnih) na putu zaštite ustavnog prava na suđenje u razumnom roku, budući da je pomenuta kumulacija previše restriktivno postavljena.

DRUGI CILJ

Predlogom je kao drugi cilj postavljeno omogućavanje fleksibilnosti sudovima u odlučivanju o pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku. U Predlogu se prilikom obrazlaganja tako formulisanog cilja navodi da je zakon uveo merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku, koja predstavljaju usmerenje za sudove kada odlučuju povodom podnetih pravnih sredstava.³¹ Međutim, u Predlogu se naglašava da je bitno da se omogući odlučivanje od slučaja do

29 Novak protiv Hrvatske, st 51. i Mirjana Marić protiv Hrvatske, st.73.

30 „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2007. Prema podacima dostupnim iz nacionalnih izveštaja o pravnom okviru i praksi zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori, predstavljenoj na Regionalnoj konferenciji „Harmonizacija sudske prakse u vezi sa suđenjem u razumnom roku – standardi i sudska praksa“, koja se, 2. i 3. juna 2022. godine, održala u Skoplju, u Severnoj Makedoniji, Vrhovni sud Crne Gore je u svojoj dosadašnjoj praksi usvojio oko 44% tužbi za pravično zadovoljenje.

31 U članu 4 navode se sledeća merila, uz propisivanje da se pri odlučivanju o pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na pravično suđenje uvažavaju sve okolnosti predmeta suđenja a pre svega:

slučaja, uzimajući u obzir okolnosti svake pojedinačne pravne stvari, dakle bez nametanja zakonom bilo kakvog šablona.

Najpre, na osnovu tumačenja člana 4, moglo bi se zaključiti da je u praksi primene ZZPSRR došlo do ostvarivanja drugog cilja u pogledu fleksibilnosti u odlučivanju, budući da su sama merila ustanovljena članom 4. koje sud uzima u obzir prilikom odlučivanja veoma fleksibilno i široko postavljena. Pored toga, ona nisu formulisana taksativno, već *exempli causa*, te se dopušta da sudovi uzmu u obzir i druge (ne-navedene) okolnosti predmeta suđenja prilikom odlučivanja o pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku. Sličan pristup primenjuje i ESLJP, koji naglašava da je prilikom odlučivanja o tome da li je trajanje sudskog postupka razumno potrebno oceniti sve okolnosti uzimajući u obzir sledeće kriterijume: složenost predmeta, postupanje podnosioca i relevantnih organa i značaj postupka za podnosioca.³² S druge strane, CEPEJ je nešto konkretniji u svom izveštaju, budući da jasno precizira sadržinu ova četiri kriterijuma koja su ustanovljena praksom ESLJP. Međutim, i CEPEJ naglašava da sud ocenjujući razumnost dužine trajanja postupka daje sveukupnu procenu okolnosti slučaja, što je sve verovatno uticalo na otvorenost formulacije srpskog zakonodavca.³³ Oslanjajući se na stanovište sudija ispoljeno tokom sastanaka, mogao bi se potvrditi zaključak o uspešnoj ostvarenosti drugog cilja. Naime, dominantan stav koji su sudije ispoljile u toku sastanaka jeste da su merila dobro formulisana, na način koji ne dovodi do problema u praksi.

Međutim, u ovom pogledu potrebno je dati nekoliko napomena.

Najpre, u samom Predlogu kao da se prejudicira problem do kojeg može dovesti primena široko formulisanih merila. S tim u vezi, ističe se da je potrebno ostvariti ovaj cilj na način da se njime ne ugrozi potreba za nastankom relevantne sudske prakse koja ujednačava postupanje sudova. Podsetimo, ujednačavanje prakse sudova u pogledu određivanja visine novčane naknade takođe predstavlja jedan od ciljeva postavljenih ovim zakonom, te je stoga veoma bitno da se uspostavljanjem odgovarajućeg balansa pokušaju ostvariti oba cilja koja na prvi pogled deluju suprotstavljena. U tom kontekstu, osnovni problem predstavljaju široko postavljena merila koja se, kako se ističe u Predloga primenjuju prilikom odlučivanja o svim pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na pravično suđenje, dakle uključujući i tužbu za novčano obeštećenje. Njihova fleksibilna primena potencijalno može dovesti do neusklađene prakse kako u pogledu ocene da li se u određenoj vrsti situacija prigovor usvaja ili odbija, tako i u pogledu visine novčanog obeštećenja koji se dosuđuje. Među sudijama, pa i tužiocama sa kojima su obavljani razgovori, odnosno koji su učestvovali u fokus grupama, preovlađuje stav da ne postoje suštinski problemi u primeni merila iz člana 4. ZZPSRR, budući da je usklađena praksa na nivou apelacija, pre svega u pogledu visine neimovinske štete i imovinske štete koja se dosuđuje, dok je u razgovorima tokom fokus grupa primećeno da su i veoma slični stavovi u primeni merila o tome da li ima mesta usvajanju prigovora. I pored toga, smatramo da ovaj stav treba sa oprezom prihvatiti, pre svega zbog toga što se čini da sam zakon ne daje jasne smernice, niti pravi potrebno razlikovanje između toga na koji način

-
- 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,
 - poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka.

32 Videti Frydlender protiv Francuske, predstavka broj 30979/96, presuda od 27. juna 2000. godine, st. 43.

33 S. Andrejević, Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku Evropskog suda za ljudska prava prema izveštaju CEPEJ-a.

primenom merila sud razlikuje nastupanje povrede od nastupanja ugrožavanja prava na suđenje u razumnom roku, o čemu je već bilo reči u delu u kojem se ocenjivala ispunjenost prvog cilja. Stoga, čini se da u praksi dolazi do problema i neusklađenosti koje su na prvom mestu odraz propuštene prilike da se normativno razgraniče povrede od ugrožavanja predmetnog prava. Ipak, ovaj problem značajan broj sudija ne prepoznaje u praksi.

Na drugom mestu, bitno je imati u vidu da se u nekim državama u okruženju nailazi na sličan stepen fleksibilnosti u formulisanja merila. Tako na primer, Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore takođe ne navodi merila taksativno već ukazuje samo na neka od njih, ostavljajući sudu fleksibilnost prilikom odlučivanja. Hrvatski Zakon o sudovima, s druge strane, navodi slična, mada nešto svedenija merila nego što je to slučaj sa srpskim zakonom. Hrvatski zakon, međutim, predviđa manji stepen fleksibilnosti, budući da ih iscrpno navodi, dakle, izričito ne ostavljajući slobodu sudovima da uzmu u obzir i druga merila. Crnogorski zakonodavac, koji primenjuje isti stepen fleksibilnosti primenjen u ZZPSRR, dodatno eksplicitno napominje da se dužina trajanja razumnog roka utvrđuje u skladu sa praksom ESLJP. Takvo rešenje čini se korisnim jer doprinosi razvoju svesti sudija da je potrebno da se prati i razume razvoj prakse ESLJP u ovoj oblasti kako bi se zakon pravilno primenio i posledično izbeglo donošenje novih presuda ESLJP protiv date države. Stoga, smatramo da uspešna primena fleksibilno formulisanih merila iz člana 4 zahteva pribegavanje intenzivnim i sveobuhvatnim obukama sudija, tužilaca i drugih relevantnih državnih organa u cilju upoznavanja sa relevantnom ažuriranom praksom ESLJP koja se odnosi na primenu merila iz člana 4, kao i usvajanje smernica koje bi sudijama omogućile njihovo pravilno tumačenje. U tom kontekstu korisno bi bilo istovremeno ažuriranje preglednog dokumenta o Kriterijumima za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku, koji je sačinjen za potrebe sastanka Vrhovnog kasacionog suda sa sudovima republičkog ranga, apelacijama i višim sudovima 2014. godine³⁴, te publikacije „Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku“ u izdanju Saveta Evrope.³⁵ Naročito bi bilo značajno dokument dopuniti primerima iz prakse domaćih sudova, po potrebi sagledanoj u kontekstu ažurirane prakse ESLJP.

Nadalje, bitno je imati u vidu da za razliku od navedenih rešenja iz Crne Gora i Hrvatske, koja predviđaju merila skoro identična merilima koje primenjuje ESLJP u svojim presudama koje se odnose na dužinu sudskog postupka,³⁶ srpski ZZPSRR ide korak dalje, te propisuje i nekoliko dodatnih merila koje ESLJP ne utvrđuje eksplicitno. Reč je o prirodi i vrsti predmeta suđenja ili istrage, celokupnom trajanju postupka, posebnom poštovanju procesnih prava i obaveza, zatim poštovanju redosleda rešavanja predmeta, kao i zakonskim rokovima za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka. Ova dodatna merila su svakako značajna, ali treba imati u vidu da ona mogu dovesti do daljih nedoumica prilikom tumačenja. Čini se da neka od njih, prevashodno uvažavanje zakonskih rokova za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka, dovode do problema u primeni. U tom kontekstu značajno je ukazati na još jednu okolnost. Radi se, naime, o tumačenju i primeni člana 383 Zakona o parničnom postupku³⁷ u kontekstu zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Naime, ovim članom propisano je da u parničnom postupku,

34 Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku, sačinjeni za potrebe sastanka Vrhovnog kasacionog suda sa sudovima republičkog ranga, apelacijama i višim sudovima 2014. godine [https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Kriterijumi za ocenu povrede prava na sudjenje u razumnom roku_0.pdf](https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Kriterijumi%20za%20ocenu%20povrede%20prava%20na%20sudjenje%20u%20razumnom%20roku_0.pdf)

35 Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku, <https://rm.coe.int/kriterijumi-za-ocenu-povrede-prava-na-sudjenje-u-razumnom-roku/16808c5848>

36 ESLJP u presudi Velikog veća u predmetu Frydlender protiv Francuske, predstavka br. 30979/96, presuda od 27. juna 2000. godine, utvrđuje da ESLJP prilikom odlučivanja o tome da li je trajanje sudskog postupka razumno ocenjuje okolnosti slučaja uzimajući u obzir sledeće kriterijume: složenost predmeta, postupanje podnosioca i relevantnih organa i značaj postupka za podnosioca.

37 „Službeni glasnik RS“ br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

po pravilu, drugostepeni sud odlučuje bez rasprave, te da je u slučaju da raspravu ne drži, drugostepeni sud dužan da odluči najkasnije u roku od devet meseci od dana prijema spisa prvostepenog suda. Sudije koje postupaju u predmetima zaštite prava na suđenje u razumnom roku u sudovima drugog stepena, naročito višim sudovima, identifikovale su praksu da stranke ili zastupnici stranaka podnose prigovore zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku odmah po isteku roka od devet meseci iz člana 383. One to čine oslanjajući se na jedno od merila propisanih članom 4. ZZPSRR – zakonskih rokova za zakaživanje ročišta i glavnih pretresa i izradu odluka. Jedan broj sudija ocenjuje ovu praksu kao zloupotrebu prava, budući da su rokovi propisani Zakonom o parničnom postupku instrukcioni a drugi ukazuju da, zbog preopterećenosti drugostepenih sudova, stranke u postupku ne mogu realno očekivati poštovanje roka od 9 meseci za donošenje odluke po žalbi u slučajevima kada sud ne drži raspravu, kao i da se odluke u vezi sa zahtevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku donose u tom kontekstu, to jest, da se sagledavaju sva merila iz člana 4 ZZPSRR. Dakle, čini se da ne postoji ujednačena praksa u pogledu toga da li i u kojoj meri član 4 povećava obaveznost instrukcionih rokova ili ih sagledava kao samo jedno od merila koje se mora uzeti u obzir zajedno sa svim ostalim merilima.

Bitno je imati u vidu da Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu izričito navodi da instrukcioni rokovi nisu obavezujući.³⁸ U pogledu instrukcionih rokova u doktrini se ističe da ZPP samo izuzetno propisuje rokove za radnje suda, ističući da njihovo propuštanje ne povlači procesne posledice, ali da može dovesti do ocene da sudija nesavesno vrši sudijsku funkciju.³⁹ Dodatnu indikaciju u pogledu značaja koje je zakonodavac pripisao roku od 9 meseci za odlučivanje drugostepenog suda po žalbi po prijemu spisa od prvostepenog suda iz člana 383, stav 2 Zakona o parničnom postupku predstavlja i stav 7. istog člana, kojim je propisano da je nepostupanje sudije u navedenom roku predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka protiv predsednika veća kome je predmet dodeljen, u skladu sa odredbama Zakona o sudijama. Iako ZPP ne sadrži neposredno upućivanje na konkretni disciplinski prekršaj, osnovano bi se moglo pretpostaviti da se radi o disciplinskom prekršaju neopravdanog odugovlačenja postupka ili disciplinskom prekršaju neopravdanog kašnjenja u izradi sudske odluke. I pored toga što u praksi disciplinskih organa ova norma ZPP nije tumačena striktno niti jezički, ona nesumnjivo ukazuje na to da je zakonodavac propisivanjem navedenog roka išao da ovaj rok čvrsto uspostavi.

Na osnovu dostupnih statističkih podataka⁴⁰ prosečna dužina trajanja postupka pred višim sudovima u Srbiji u 2020. godini, u danima, iznosi 147 dana, odnosno, nešto manje od 5 meseci, dok u apelacionim sudovima opšte nadležnosti iznosi 87 dana, odnosno, nešto manje od 3 meseca. Budući da se radi o statističkom podatku koji se odnosi na trajanje postupaka i u prvom i u drugom stepenu, na osnovu ovih podataka nije moguće tvrditi da postupci u drugom stepenu u višim sudovima odista po pravilu traju duže od devet meseci te da shodno tome, postoji načelni problem u vezi s poštovanjem navedenog zakonskog roka. Otuda se mora zaključiti da se radi o problemu koji je od značaja za pojedine sudove, te stoga treba ispitati potrebu ujednačavanja prakse različitih sudova u vezi sa ovim pitanjem. Pored toga, a imajući u vidu da Crna Gora, Hrvatska i neka druga zakonodavstva u okruženju ne sadrže merilo koje se odnosi na uvažavanje zakonskih rokova, bilo bi uputno razmotriti opravdanost datog merila u srpskom zakonu. Čini se da uporednopravna rešenja koja eksplicitno ne sadrže takvo merilo imaju za rezultat manji broj prigovora koji se podnose neposredno po isteku zakonskih rokova. Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku ESLJP koji su formulisani prema izveštaju CEPEJ-a sadrže

38 Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu, str. 82.

39 B. Poznić, V. Rakić Vodinelić, „Građansko procesno pravo“, šesnaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 2009. str. 213.

40 Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2020. godinu, str. 58, dostupan na: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/godisnji-izveštaj-o-radu-sudova>, poslednji put pristupljeno 9. 12. 2021. godine.

opšta zapažanja i okvirno ukazuju na to koliko dugo trajanje postupka se načelno smatra razumnim u različitim vrstama predmeta. Ipak, iz njih ne proizlazi da prvim danom prekoračenja zakonskog instrukcionog roka automatski nastupa povreda prava na suđenje u razumnom roku.⁴¹

Najzad, naglašavamo da je predmet regulisanja ZZPSRR veoma širok i da pored građanskog postupka, između ostalog obuhvata i krivični, upravni i prekršajni postupak, kao i da u skladu sa načelom jedinstvenosti tu spadaju sve faze datih postupaka, uprkos tome što nije eksplicitno navedeno šta uključuje predistražni postupak, kao i postupak izvršenja. Iako je bilo već ranije reči o tome, bitno je ponovo napomenuti da izuzetno visoka sredstva koja se isplaćuju na ime kašnjenja, pre svega u stečajnim postupcima i postupcima izvršenja gde se kao dužnik javlja preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom, kako na nacionalnim tako i nadnacionalnom nivou pokazuju da zakon ne sadrži dobro odmerena rešenja koja bi se primenjivala na navedene vrste postupaka budući da je propušteno da se na pravi i potpuni način prepozna priroda i vrsta ovih predmeta kao i da se u ZZPSRR uvrste načela koja ESLJP primenjuje u tom pogledu. Iako je nesumnjivo da praksa ESLJP predstavlja podsticaj za utvrđivanje prava na suđenje u razumnom roku u datim postupcima, bitno je datu praksu što sveobuhvatnije sagledati kako bi se iz nje preuzela najbolja uporednopravna rešenja. Stoga smatramo, kao što je već bilo pomenuto, da je naročito u pogledu postupaka namirenja u najširem smislu potrebno propisati poseban režim, koji bi vodio odstupanju od primene merila iz člana 4.

Ponovimo, merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku iz člana 4 ZZPSRR ne bi trebalo da se primenjuju na postupke izvršenja, kao ni na postupke kolektivnog namirenja gde se kao dužnik javlja preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom, o čemu je bilo reči u okviru dela Analize posvećenog relevantnosti prilikom analize potreba ciljnih grupa.

Konačno, tokom razgovora sa sudijama koje postupaju po prigovorima i žalbama iz ZZPSRR ukazano je takođe na izazove u primeni procesnih zakona koji mogu dovesti do povrede prava na suđenje u razumnom roku, kao i na različita tumačenja merila iz člana 4. ZZPSRR. Radi se pre svega o tome da se konstantno povećava broj predmeta u kojima je procesnim zakonima određeno hitno postupanje. Isto važi i za predmete u kojima priroda predmeta ili njegov značaj za stranku u postupku nalažu hitno postupanje. Posledično, sudije koje rade u sudovima sa prilivom predmeta značajno većim od proseka, konstantno se suočavaju sa mogućnošću da njihovo postupanje u ovakvim predmetima bude ocenjeno kao povreda prava na suđenje u razumnom roku. O drugim izazovima koji proizlaze iz primene procesnih zakona biće reči kasnije, u delu Analize posvećenom efektivnosti, u odnosu na drugi cilj postavljen u Predlogu ZZPSRR. Istovremeno, sudije koje postupaju po prigovorima i žalbama iz ZZPSRR, prema svojim rečima, suštinski uzimaju u obzir i opterećenost sudija konkretnog suda prilikom ocene toga da li je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku, najpre kroz ocenu postupanja suda, te u slučajevima kada procene da iz objektivnih razloga nije bilo moguće preduzimati određene procesne radnje ne nalaze prigovore i žalbe stranaka opravdanim. Oslanjanje na preopterećenost suda kao argument prilikom odbijanja prigovora ili žalbe, međutim, ne smatra se opravdanim sa stanovišta dosadašnje prakse ESLJP, kao ni Vrhovnog kasacionog suda Srbije. Pored toga, u tom slučaju može doći do situacije da bi u nekom drugom sudu prigovor stranke bio ocenjen kao opravdan – što posledično može biti ocenjeno kao nejednaka zaštita istog prava. Nadalje, sudije su ukazale da u ovakvim situacijama prekoredno rešavanje predmeta u vezi sa kojim je usvojen prigovor za posledicu može imati generisanje novih prigovora u vezi sa predmetima u kojima je postupanje hitno, a za koje je zadužen isti sudija. Otuda bi bilo celishodno merila iz člana 4. kao i detaljnije smernice o njihovoj primeni sagledati i u kontekstu unapređenja upravljanja predmetima sa stanovišta hitnosti postupanja u njima.

41 S. Andrejević, Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku Evropskog suda za ljudska prava prema izveštaju CEPEJ-a.

Da zaključimo, iako je drugi cilj zakona u načelu ostvaren budući da su fleksibilna merila dovela do njihove fleksibilne primene, smatramo da je za adekvatniju primenu ZZPSRR uputnije da se željena fleksibilnost usmeri ka tome da se posebna merila ustanove i primenjuju u pogledu određenih vrsta predmeta i postupaka, koji zbog svoje specifične prirode zaista zahtevaju poseban režim. Na taj način bi se olakšalo uspostavljanje efikasnosti na nacionalnom nivou, što bi posledično dovelo do znatno manjeg broja utvrđenih povreda prava na suđenje u razumnom roku pred ESLJP.

TREĆI CILJ

Predlogom je kao **treći cilj** Zakona postavljeno stimulisanje stranaka da aktivno učestvuju u otklanjanju povreda prava na suđenje u razumnom roku. Prema obrazloženju sadržanom u Predlogu, to je učinjeno upravo time što je Zakonom korišćenje prigovora i žalbe propisano kao procesna pretpostavka za primenu sredstava za pravično zadovoljenje. Ujedno, u Predlogu je ubrzanje sudskog postupka identifikovano kao glavni motiv stranke da koristi prava predviđena ZZPSRR.

Čini se da u praksi ovaj cilj nije u potpunosti ispunjen i da postoje značajne razlike između onoga što je planirano prilikom usvajanja zakona i prakse u njegovoj primeni.

Na samom početku potrebno je ukazati na činjenicu da prigovor i žalba propisani ZZPSRR nisu jedina pravna sredstva koja stranke u postupku mogu koristiti kako bi ubrzale sudski postupak. Ovde se pre svega misli na mogućnost propisanu članom 8. Zakona o uređenju sudova⁴², prema kojoj stranka i drugi učesnik u sudskom postupku imaju pravo pritužbe na rad suda, između ostalog kada smatraju da se postupak odugovlači. Uz to, u pravosudnom sistemu Srbije prepoznat je i institut urgencije, odnosno molbe za prekoredno ili hitno rešavanje predmeta, uz koji se prilažu i isprave o njegovoj opravdanosti (npr. starost stranke u postupku i slično). Mogućnost pritužbe bila je propisana i prethodnim Zakonom o uređenju sudova,⁴³ dok je Zakon o sudovima⁴⁴ propisivao da je postupanje po pritužbama jedna od nadležnosti sudske uprave. Tada ni Zakonom o sudovima ni Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju sudova (Sudskim poslovníkom)⁴⁵ osnovi za ulaganje pritužbe nisu bili preciznije određeni. Nasuprot tome, već Zakon o uređenju sudova koji je bio na snazi od 2001. do 2008. godine, jasno je ukazivao da pritužbu mogu podneti stranka ili drugi učesnik u postupku kada smatraju da se postupak odugovlači, dok je postupanje u vezi s pritužbom i evidencija podnetih pritužbi bila regulisana Sudskim poslovníkom.⁴⁶

Trenutno važeći Sudski poslovník⁴⁷ takođe detaljno propisuje postupanje po pritužbama. Njime je propisano da predsednik suda pritužbu razmatra, dostavlja je na izjašnjenje sudiji na koga se odnosi, a potom o njenoj osnovanosti i preduzetim merama obaveštava podnosioca pritužbe, kao i predsednika neposredno višeg suda, u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe. Poslovník nadalje propisuje još jedan značajan mehanizam praćenja postupanja sudija u slučaju da se radi o pritužbi na dugo trajanje postupka: ako je pritužba osnovana, predsednik je dužan da prati predmet sve do pravnosnažnog okončanja postupka i po potrebi da preduzima mere za njegovo ubrzanje.

42 „Službeni glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – odluka US, 87/2018 i 88/2018 – odluka US.

43 „Službeni glasnik RS“, br. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 103/2003, 29/2004, 101/2005, 46/2006.

44 „Službeni glasnik RS“, br. 46/91, 60/91, 18/92, 71/92.

45 „Službeni glasnik RS“, br. 91/93, 27/95, 29/00.

46 „Službeni glasnik RS“, br. 65/2003, 115/2005, 4/2006, 50/2006.

47 „Službeni glasnik RS“, br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015, 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018, 43/2019, 93/2019.

lako se pritužba u svetlu kako starije,⁴⁸ tako i novije prakse ESLJP, o kojoj je bilo reči u okviru analize ispunjenosti prvog cilja ovog zakona, ne može smatrati delotvornim pravnim sredstvom, budući da je stanovište novije prakse ESLJP da ubrzavajuće pravno sredstvo kada postupak nesrazmerno dugo traje nije delotvorno ako nije propraćeno i odštetnim pravnim sredstvom, propisani način postupanja u vezi sa pritužbama, te nadzorni mehanizam u slučaju osnovane pritužbe na dugo trajanje postupka, nesumnjivo predstavljaju instrument koji stranke mogu koristiti kako bi aktivno doprinele ubrzanju postupka. Budući da pritužba podneta u skladu s odredbama Zakona o uređenju sudova nije u normativnoj vezi sa prigovorom i žalbom podnetim u skladu s odredbama ZZPSRR, čak i kada je pritužba osnovana, stranka ili drugi učesnik u postupku nemaju pravo na pravično zadovoljenje, odnosno na naknadu nematerijalne i materijalne štete zbog predugog trajanja postupka. Usled toga bi se moglo zaključiti da je upravo pritužba instrument koji stranke koriste ako je njihova primarna motivacija ubrzanje konkretnog postupka. Upravo je to i utisak najvećeg broja sudija sa kojima su organizovani razgovori.

U vezi sa ovim pitanjem moguće je učiniti još nekoliko napomena.

lako, kao što je ranije rečeno, pritužba sa jedne strane, i prigovor i žalba sa druge strane, nisu u neposrednoj **normativnoj** vezi, nesumnjivo je da, u slučaju pritužbe zbog odugovlačenja postupka, postoji jasna **logička** veza, budući da su načelno obe kategorije pravnih sredstava usmerene na ubrzanje postupka. Ipak, na osnovu obavljenih razgovora sa sudijama koje postupaju u predmetima zaštite prava na suđenje u razumnom roku, zaključuje se sledeće:

- U praksi su retki slučajevi kada stranke u istom postupku podnose pritužbe zbog odugovlačenja u skladu sa Zakonom o uređenju sudova pre ili istovremeno sa podnošenjem prigovora ili žalbi u skladu sa ZZPSRR.
- Utisak sudija jeste da stranke koriste prigovor i žalbu iz ZZPSRR-a ne toliko radi ubrzanja postupka već radi ispunjenja procesne pretpostavke za ostvarivanje prava na pravično zadovoljenje. Uz to, budući da se na prigovor iz ZZPSRR ne plaća sudska taksa, dok to nije slučaj sa pritužbom, sudije ukazuju da ta činjenica neke stranke opredeljuje za podnošenje prigovora, a ne pritužbe.
- Prilikom postupanja po prigovorima i žalbama, prema njihovim rečima, predsednici sudova i sudije koje postupaju u predmetima zaštite prava na suđenje u razumnom roku ne vrše uvid u evidenciju u vezi sa pritužbama. Ovakvo postupanje valjalo bi sagledati u kontekstu činjenice da je Sudskim poslovnikom propisano da se na korice predmeta u kojima je podneta osnovana pritužba na dugo trajanje postupka stavlja štambilj „hitno – osnovana pritužba“, te da bi, u slučaju da se u odnosu na isti predmet uloži i prigovor, predsednik suda ili sudija koji postupa u tom predmetu, kada vrši uvid u predmet, mogao u ispitnom postupku da utvrdi ovu činjenicu. Ipak, budući da ZZPSRR neposredan uvid u spise predmeta propisuje samo kao mogućnost, ne i obavezu, sasvim je moguće da u praksi ne dođe do ukrštanja ovih informacija. Neukrštanje informacija čini se još izvesnijim u slučajevima kada je pritužba podneta, ali nije ocenjena osnovanom. Otuda se čini da bi moglo biti korisno da postupajući sudija u izveštaju koji priprema u vezi s prigovorom, navede i informaciju da li je bilo pritužbi u vezi sa tim predmetom.
- U samo jednom sudu sa čijim sudijama je obavljen razgovor ukazano je da se pritužbe uložene zbog odugovlačenja postupka automatski prevode u prigovore podnete u skladu sa ZZPSRR i da se po njima dalje postupa u skladu sa odredbama ovog zakona.

48 Presuda u predmetu *V. A. M. protiv Srbije*, predstavka br. 39177/05, presuda od 13. marta 2007. godine: u ovoj presudi se u stavu 85 ističe da se pritužbe koje je podnositeljka predstavke podnosila na osnovu tada važećeg Zakona o uređenju sudova ne mogu smatrati delotvornim pravnim sredstvom u smislu člana 35 stav 1. Konvencije.

- Pojedine sudije su ukazale da smatraju da propisano postupanje u vezi sa pritužbama, konkretno, kratki rokovi za postupanje, dužnost praćenja predmeta do njegovog pravnosnažnog okončanja u slučaju osnovanosti pritužbe zbog dugog trajanja postupka, te obaveza predsednika suda da preduzme odgovarajuće mere za okončanje postupka, predstavljaju celishodan i delotvoran mehanizam za ubrzavanje postupka. Međutim, oba pravna sredstva i prigovor i pritužba sudije karakterišu kao pravna sredstva za ubrzanje postupka.

ZZPSRR je dakle, pitanju zaštite prava na suđenje u razumnom roku pristupio donekle fragmetarno, ne prepoznajući logičku vezu između aktivnosti stranke, ali i drugih učesnika u postupku, usmerenih na ubrzavanje postupka, koja je normirana Zakonom o uređenju sudova, i pravnih sredstava propisanih ZZPSRR. Zbog različite prirode ovih sredstava, kao i njihovih pravnih i praktičnih posledica, u praksi su se, u odnosu na postupanje stranaka u postupku, razvila dva divergentna pristupa: stranke koje su primarno motivisane željom za ubrzanje postupka koriste pritužbu, dok stranke koje su motivisane kako željom za ubrzanje postupka tako i željom za pravičnim zadovoljenjem zbog odugovlačenja postupka, podnose prigovore i žalbe. Iz toga proizlazi i gore navedena kvalitativna ocena da je ZZPSRR samo delimično ispunio svoj treći cilj, odnosno, da je percepcija u okviru pravosuđa da je njegov efekat bio donekle suprotan očekivanom, koji je bio usmeren na to da je glavni motiv stranke za korišćenje prava predviđenih ZZPSRR upravo ubrzanje postupka.

U pogledu **aktivnog doprinosa stranaka ubrzanju postupka**, značajno je sagledati i karakteristike postupaka pred sudovima posebne nadležnosti i način na koji rokovi iz ZZPSRR mogu doprineti ostvarivanju ovog cilja.

U odnosu na postupke pred prekršajnim sudovima, a prema mišljenju sudija prekršajnih sudova, rokovi za odlučivanje predsednika suda, kao i za preduzimanje neophodnih procesnih radnji, propisani ZZPSRR, čine se predugački. Naime, zbog kratkih rokova apsolutne zastarelosti, rok od 60 dana u kome predsednik suda treba da odluči o prigovoru, te naknadni rok koji može iznositi do 4 meseca, nisu celishodno postavljeni, tačnije, ovako veliki raspon rokova onemogućava ostvarivanje svrhe prigovora.

U odnosu na stečajni postupak, sa druge strane, rok od 4 meseca za preduzimanje procesnih radnji koje su u nadležnosti stečajnih sudija čini se prekratak da bi se postigao cilj zbog koga se, po pravilu, i podnose prigovori u ovom postupku – namirenje poverilaca čija su potraživanja utvrđena. To za posledicu ima formalno usvajanje prigovora, ali, prema navodima postupajućih sudija, uz veoma načelne formulacije u pogledu procesnih radnji koje treba preduzeti, što takođe ne vodi ispunjenju željenog cilja.

Dodatni problem predstavlja i činjenica da neke od radnji koje bi odista doprinele ubrzanju postupka ne zavise ni od stečajnog sudije, ni od stečajnog upravnika, već od drugih državnih organa, u odnosu na koje sudija koji postupa u predmetima zaštite prava na suđenje u razumnom roku nema odgovarajuća ovlašćenja, odnosno, ne može im naložiti preduzimanje radnji koje bi ubrzale postupak u odgovarajućem roku. Otuda čak i intervencija stranke usmerena na ubrzanje postupka u vidu prigovora ne može suštinski da doprinese ostvarivanju navedenog cilja. S tim u vezi ističemo da su kao okolnosti koje utiču na dužinu stečajnog postupka i njegovo neizvesno okončanje kako prema rečima sudija, tako i u pravnoj nauci⁴⁹, identifikovana sledeća pitanja:

- podnete prijave bivših vlasnika nad delovima imovine stečajnog dužnika prema Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju iz 2011. godine;

49 A. Mojašević, A. Jakovljević, „Razumni rok u stečajnom postupku: Analiza predmeta Privrednog suda u Nišu“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 90 (2021), 111.

- sporo postupanje Agencije za restituciju;
- ožalbeni upravni postupci pred nadležnim ministarstvom nad pojedinim delovima imovine;
- nedostavljanje urednih prijava potraživanja stečajnih poverilaca, zbog čega je održano više dopunskih ispitnih ročišta;
- složenost postupka pred Republičkim geodetskim zavodom (RGZ) za dostavljanje istorijata o svim promenama na nepokretnostima;
- složenost stečajnog postupka s elementom inostranosti, naročito gde se ovaj element povezuje sa bivšim republikama SFRJ, i pretežno primenom Sporazuma o pitanjima sukcesije;
- činjenica da prodaja imovine zavisi od konkretne ponude i tražnje.

Sličan problem postoji i u odnosu na prigovore koji se na osnovu ZZPSRR podnose Upravnom sudu, kada organi uprave ne postupe u skladu s odlukom Upravnog suda, te se sam postupak ponavlja pred upravnim sudom, a shodno tome i ponavljaju ili generišu prigovori zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. U takvim slučajevima odgovornost je na organima uprave, a sudije koje postupaju u skladu sa ZZPSRR nemaju dodatna ovlašćenja koja bi mogli da primene u odnosu na druge organe uprave.

Konačno, kao poseban izazov postavljaju se postupci izvršenja u odnosu na preduzeća sa većinskim društvenim vlasništvom, u kojima se ne izvršavaju pravnosnažne domaće odluke, i gde su šanse za uspeh ubrzavajućeg sredstva iz ZZPSRR izuzetno ograničene. Pored toga, merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku iz člana 4 ZZPSRR ne bi trebalo da se primenjuju na postupke izvršenja kako bi domaća sudska praksa bila usklađena sa praksom ESLJP. Tome u prilog, između ostalog, govori presuda u predmetu *Kačapor*, u kojoj se navode neka od načela koja se primenjuju u pogledu postupaka izvršenja. Reč je o tome da se „kašnjenje u izvršenju presude može opravdati u posebnim okolnostima“, međutim „to ne sme biti takvo da ugrožava suštinu prava zaštićenog prema članu 6 stav 1 Konvencije“⁵⁰ Pored toga, ESLJP u predmetu *Kačapor* ističe da je na državi da preduzme sve neophodne mere da se pravnosnažna sudska presuda izvrši i da pri tome obezbedi delotovorno učešće njenog celog aparata *bez obzira na to da li je dužnik privatni ili društveni akter*.⁵¹ Dakle, u tom predmetu se ističe da su pomenuta merila odnosno principi primenjivi na postupke izvršenja nezavisno od statusa dužnika i razlikuje se znatno od merila iz člana 4 ZZPSRR. Međutim, u najnovijoj praksi protiv Republike Srbije kriterijumi koje ESLJP primenjuje u pogledu postupka izvršenja kada se kao dužnik pojavljuje preduzeće sa većinskim državnim kapitalom još su izoštreniji i na taj način su se dodatno udaljili od merila propisanih u članu 4 ZZPSRR. Tako, ESLJP u presudi u predmetu *Lilić protiv Srbije* navodi da u toj vrsti postupaka, odnosno gde je dužnik preduzeće sa većinskim državnim kapitalom, povreda razumnog roka postoji uvek kada period izvršenja premašuje godinu dana bez obzira na to da li se konkretna domaća odluka izvršava u izvršnom ili stečajnom postupku. Dalje se u *Lilić protiv Srbije* napominje da ESLJP dopušta znatno premašivanje perioda od godinu dana jedino u situacijama kada se država opredeli za sveobuhvatno rešenje problema, pozivajući se u tom pogledu na odluku u predmetu *Muhović i drugi protiv Bosne i Hercegovine* iz 2020. godine.⁵² Dakle, kriterijumi koje ESLJP primenjuje za ocenu trajanja dužine izvršenja u slučajevima kada je dužnik preduzeće s većinskim društvenim ili državnim kapitalom još u većoj meri odstupaju od merila iz člana 4. ZZPSRR. Stoga, da bi se na pravi način zadovoljile potrebe poverilaca u izvršnom postupku, pa i pravna sigurnost, bitno je da se ne primenjuju merila suprotna

50 *Kačapor i drugi protiv Srbije*, st.107.

51 *Kačapor i drugi protiv Srbije*, st.108.

52 *Muhović i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, predstavka br. 40841/13... 79698/17, odluka od 15. septembra 2020. godine, st. 29–34.

onima koje je ESLJP ustanovio⁵³. Dalje, ESLJP ne koristi sintagmu „opredeljivanja za sveobuhvatno rešavanje problema“ kao dopušteni izuzetak jedino za odstupanje od kriterijuma dužine trajanja izvršnog postupka u kojem je dužnik preduzeće sa većinskim državnim kapitalom. Pored toga, on koristi istu sintagmu i prilikom odstupanja u pogledu visine nematerijalne štete koja se u takvim situacijama dosuđuje. Naime, u tom pogledu značajna je presuda u predmetu *Radovanović i drugi protiv Srbije*⁵⁴, u kojoj ESLJP navodi da bi mogao da prihvati nižu naknadu isplaćenu na domaćem nivou, ukoliko se Republika Srbija opredeli za sveobuhvatno rešenje problema tako što će zakonom preneti na sebe odgovornost za sve neizvršene domaće odluke donete protiv društvenih preduzeća, ukazujući pri tom na odluku iz predmeta *Knežević protiv Bosne i Hercegovine*, broj 15663–12 gde je prihvaćen iznos naknade nematerijalne štete od 50 evra.⁵⁵ Presuda *Radovanović i drugi protiv Srbije* je stoga značajna jer pokazuje da u okruženju postoje rešenja koja ESLJP pozitivno ocenjuje a u kojima se dodatnim zakonodavnim intervencijama na nacionalnom nivou omogućilo dosuđivanje iznosa nematerijalne štete ispod minimuma koji predviđa srpski ZZPSRR. Iako dosuđivanje niskih naknada na prvi pogled ne doprinosi zadovoljavanju potrebe poverioca – dužnika s većinskim društvenim kapitalom, ovakvo rešenje iz okruženja čini se potencijalno bitnim budući da može, u kombinaciji sa drugim zakonodavnim intervencijama, da olakša trenutno trošenje budžetskih sredstava u ovim vrstama postupka.

Podsećamo otuda na odluku ESLJP u predmetu *Lilić i drugi protiv Srbije*⁵⁶ u kojoj je ovaj sud naveo da je period od jedne godine neizvršenja konačne domaće odluke u skladu sa zahtevima EKLJP, te da je, po pravilu ustanovljavao kršenje kada je taj period bio duži od jedne godine, bez obzira na to da li se konačna domaća odluka sprovodila putem stečajnog ili izvršnog postupka, ukazujući pri tome na svoju prethodnu praksu u predmetu *Kačapor i drugi protiv Srbije*.⁵⁷

Stoga se čini da ZZPSRR, usled svojih normativnih ograničenja, ne može u punoj meri postići ciljeve koji se njime žele ostvariti. **U tom kontekstu celishodno bi bilo razmotriti praksu država u okruženju u kojoj se, u posebnim zakonima kojima se reguliše zaštita prava na suđenje u razumnom roku, izričito propisuje nadležnost predsednika suda da naloži drugim državnim organima, javnim službama kao i drugim nosiocima javnih ovlašćenja postupe po zahtevu za dostavljanje javnih isprava i drugih dokaza, kao i da u slučaju njihovog nepostupanja, može da podnese inicijativu da se protiv tih lica pokrene disciplinski postupak, odnosno postupak za razrešenje.**⁵⁸ Slična ovlašćenja bilo suda, bilo nadležne komore, morala bi biti jasno propisana i u odnosu na javne beležnike i javne izvršitelje u slučajevima kada je njihovo postupanje ili propuštanje uzrokuju odugovlačenje postupka. U tim slučajevima od naročitog bi značaja bilo da se jasno opredele ovlašćenja sudije u postupku po zahtevu za zaštitu prava. Istovremeno, bilo bi celishodno razmotriti i da u tim slučajevima Republika Srbija ima pravo na regresni zahtev u odnosu na državni organ ili nosioca javnog ovlašćenja čijim ponašanjem je bila prouzrokovana povreda prava na suđenje u razumnom roku.

53 Uprkos jasno definisanim kriterijuma koje ESLJP primenjuje za ocenu trajanja dužine izvršenja u slučajevima kada je dužnik preduzeće sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom, u novijoj sudskoj praksi je uočeno da sudije privrednih sudova neretko odbijaju podnete prigovore kao neosnovane, čak i u slučajevima kada stečajni postupci dugo traju.

54 *Radovanović i drugi protiv Srbije*, predstavka br. 55003/16...77858/17, presuda od 27. avgusta 2019. godine.

55 *Knežević protiv Bosne i Hercegovine*, predstavka br. 15663/12, odluka od 6. aprila 2017. godine. U stavu 11. ove odluke ukazuje se da je Republika Srpska 2016. godine usvojila plan izmirenja za isplatu ratne štete kako bi primenila opšte mere naznačene u prethodnoj presudi ESLJP. Plan izmirenja predviđa izvršenje konačnih presuda isplatom ratne štete u gotovini, u periodu od trinaest godina, počev od 2016. godine, redosledom kojim su primljene u Ministarstvu finansija. Ovaj plan praksi ESLJP predstavlja kao primer „sveobuhvatne mere“ koja je opravdala da se u pojedinim slučajevima isplati niža naknada na ime nematerijalne štete zbog kašnjenja u izvršenju.

56 *Lilić i drugi protiv Srbije*, predstavka br. 16857/19 i 43001/19, presuda od 14. januara 2021. godine.

57 *Kačapor i drugi protiv Srbije*.

58 Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore, Sl. list Crne Gore br. 11/07, član 22.

Nadalje, složenost pitanja u vezi s povredom prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku nameće potrebu sprovođenja posebne analize kojom će biti obuhvaćeni ne samo uzroci već i moguća delotvorna rešenja identifikovanih problema.⁵⁹

ČETVRTI CILJ

Predlogom je kao četvrti cilj ZZPSRR predviđeno sprečavanje preopterećenja sudova. U tome je pravilno prepoznato da će donošenje novog zakona opteretiti sudove usled proširenja liste prava koja se štite pred sudovima, ali je pretpostavka bila da će se propisivanjem mogućnosti da Pravobranilaštvo pokuša da postigne sa stranakama poravnanje, ova opterećenost umanjiti. Ispunjenost ovog cilja može se sagledati analizom nekoliko statističkih parametara i tendencijama njihovog kretanja u prethodnom periodu. Dok se očekivanje da će se uključanjem pravobranilaštva smanjiti broj tužbi za naknadu neimovinske štete može smatrati opravdanim, takvo očekivanje nije moglo da bude formirano u pogledu smanjenja broja podnetih prigovora radi ubrzanja postupka i žalbi u kratkom roku.

Očekivanje da će usvajanje ZZPSRR za posledicu imati povećanje broja predmeta u kojima se traži ubrzanje postupka, u potpunosti je ostvareno. Osim toga, broj prigovora i žalbi koji se podnose sudovima pokazuje tendenciju porasta, sa izuzetkom 2020. godine, kada je podnet nešto manji broj prigovora i žalbi u odnosu na 2019. godinu; ipak taj broj je i dalje značajno veći od broja prigovora i žalbi podnetih 2018. godine.

Tabela 3. Pregled podataka u vezi sa zaštitom prava na suđenje u razumnom roku za period 1. 1. 2016. – 31. 12. 2020. godine u svim sudovima u Republici Srbiji

Godina	Broj sudija koji postupaju u materiji ZPSRR	Nerešeno na početku	Primljeno	Rešeno	Nerešeno na kraju
2016.	652	9.961	25.854	30.966	4.849
2017.	713	4.849	35.092	31.208	8.733
2018.	868	8.731	68.720	642.73	13.178
2019.	971	13.178	100.600	90.299	23.479
2020.	1.099	23.480	90.977	88.243	26.214
UKUPNO			321.243	304.989	

Izvor: S. Andrejević i LJ. Milutinović, „Uporedna analiza – Zaštita prava na suđenje u razumnom roku“, septembar 2021. godine, str. 35.

59 U stručnoj javnosti se spominje više mogućih pravaca rešavanja problema do kojih dolazi u vezi sa stečajnim postupcima protiv preduzeća sa većinskim državnim ili društvenim kapitalom: izmene zakonskog okvira za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku uz prateće izmene Zakona o stečaju (prepoznavanje specifičnosti stečaja, odnosno postupaka izvršenja poverilaca u odnosu na dužnike sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom i normiranje tih specifičnosti ZZPSRR-om; usvajanje posebnog zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku); sveobuhvatno rešenje problema po ugledu na praksu država iz okruženja, gde bi država preuzela na sebe odgovornost za namirenje potraživanja za neizvršene domaće odluke donete protiv preduzeća sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom; usvajanje posebnog rešenja prema kome bi poverioci u ovim predmetima svoja potraživanja namirivali u postupku pred Ustavnim sudom a ne korišćenjem pravnih sredstava propisanih ZZPSRR.

Ako se pogleda ukupan broj predmeta koje su primili svi sudovi u Srbiji u 2020. godini, a koji iznosi 1.867.911 predmeta,⁶⁰ broj onih koji se odnose na prigovore i žalbe u skladu sa ZZPSRR obuhvata nešto manje od 5% ukupnog broja predmeta.

U pogledu broja podnetih tužbi za naknadu nematerijalne štete, dostupni statistički podaci su sledeći.

Tabela 4. Pregled podataka o tužbama za naknadu neimovinske štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku za period 1. 1. 2016. – 31. 12. 2020. godine u osnovnim sudovima u Republici Srbiji

Godina	Nerešeno Na početku	Primljeno	Rešeno	Nerešeno na kraju
2016.	1	992	192	801
2017.	801	5.545	3.648	2.698
2018.	2.698	13.713	11.111	5.300
2019.	5.300	21.078	19.472	6.906
2020.	6.906	19.262	17.566	8.602
UKUPNO		60.590	51.989	

Izvor: S. Andrejević i LJ. Milutinović, „Uporedna analiza – Zaštita prava na suđenje u razumnom roku“, septembar 2021. godine, str. 35.

Iz navedenih podataka se zaključuje da se i broj tužbi za naknadu neimovinske štete povećava na godišnjem nivou, pri čemu je 2020. podnet manji broj tužbi nego 2019. godine. Ove tužbe predstavljaju veoma mali procenat od ukupnog broja predmeta pred sudovima u Srbiji. Ipak, budući da se radi o tužbama za koje su nadležni osnovni sudovi, broj podnetih tužbi treba sagledati i u kontekstu ukupnog priliva predmeta u osnovne sudove u 2020. godini. Ovaj broj, u odnosu na sve osnovne sudove, u navedenoj godini iznosi 883.416 predmeta. Posledično, tužbe za naknadu nematerijalne štete nastale povredom prava na suđenje u razumnom roku činile su 2020. godine oko 2% predmeta pred osnovnim sudovima. Uz to, treba uzeti u obzir i činjenicu da je 2018. godine usvojeno Uputstvo za unapređenje i promociju postupka zaključenja i izvršenja vansudskog poravanja u postupcima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao dodatni podsticaj rasterećenju sudova i bržem ostvarenju prava na naknadu neimovinske štete.⁶¹ Prema podacima Pravobranilaštva, tokom 2020. godine podneto je oko 3.000 zahteva, od kojih je preko 90% za posledicu imalo i zaključeno poravnanje. Ovaj broj predstavlja povećanje u odnosu na ranije godine, ali i dalje ne smanjuje značajno pritisak na sudove u smislu postupanja po tužbama za naknadu neimovinske štete. Pojedine sudije su bile stava da je potrebno pokušaj zaključenja poravnanja učiniti obaveznim, odnosno predvideti ga kao procesnu pretpostavku za tužbu kojom se od osnovnog suda zahteva novčana naknada štete izazvane povredom prava na suđenje u razumnom roku, kako bi se sudovi značajnije rasteretili u pogledu postupanja po podnetim zahtevima za pravično zadovoljenje. Podsetimo, u obrazloženju Predloga se ističe da pokušaj poravnanja nije učinjen obaveznim zbog toga što se želelo da se ubrza put stranke ka novčanom obeštećenju i da se otvore vrata suda, budući da postupak reparacije ne sme predugo da traje. Međutim, čini se da se predviđanjem isključivo mogućnosti a ne i obaveze pokušaja zaključenja poravnanja, u praksi nije uspelo ostvariti planirano

60 Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2020. godinu, str. 13.

61 Tim pre što je pre usvajanja Uputstva Pravobranilaštvo moralo da dobije odobrenje za iznose naknade nematerijalne štete od Ministarstva finansija.

rasterećenje sudova, kojem se inače težilo u okviru četvrtog cilja, niti da se „ubrza put stranke“ budući da statistika govori u prilog tome da se naknada daleko brže ostvaruje zaključenjem poravnanja nego u parničnom postupku. Sa druge strane, propisivanje obaveze pokušaja poravnanja za sve predmete takođe se ne čini celishodna, jer, ako se poravnanje nametne kao formalni uslov za čije ispunjenje treba značajno angažovati ljudske resurse Pravobranilaštva, a stranke mu pristupe bez stvarne namere da predloženo poravnanje i prihvate, to u praksi može dovesti do dupliranja opterećenja nadležnih organa bez istovremenog rasterećenja sudova.

Što se tiče tužbi za naknadu materijalne štete, njih ima značajno manje nego tužbi za naknadu nematerijalne štete.

Tabela 5. Pregled podataka o tužbama za naknadu imovinske štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku za period 1. 1. 2016. – 31. 12. 2020. godine u osnovnim sudovima u Republici Srbiji

Godina	Nerešeno Na početku	Primljeno	Rešeno	Nerešeno na kraju
2016.	0	179	52	127
2017.	127	2.689	910	1.906
2018.	1.906	2.148	2.488	1.566
2019.	1.571	10.747	3.954	8.364
2020.	8.353	10.079	8.745	9.687
UKUPNO		25.842	16.149	

Iako je procenat ovih predmeta mali u odnosu na ukupan broj predmeta u radu u sudovima u Srbiji, evidentna je tendencija porasta broja ovih zahteva, sa neznatno manjim brojem podnetih zahteva u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu.

Tokom razgovora u fokus grupama sudije su ukazale da se najveći broj tužbi za naknadu materijalne štete odnosi na povrede prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku, kada stečajni poverioci – radnici preduzeća u stečaju potražuju i nastalu štetu i izgublenu korist u visini potraživanja koja su im priznata u stečajnom postupku, odnosno, u visini neisplaćenih neto zarada. O finansijskim efektima ovih tužbi biće više reči u delu u kome se analizira održivost.

Iako, ukupno uzev, postupanje po prigovorima, žalbama i tužbama na osnovu ZZPSRR ne predstavlja značajno opterećenje, sagledano sa stanovišta ukupnog broja predmeta koje na godišnjem nivou sudovi prime, prilikom razgovora sa sudijama pokazalo se da ovo opterećenje nije ravnomerno raspoređeno. Tačnije, pojedini sudovi značajno su opterećeni postupanjem po prigovorima i žalbama. Radi se o tri kategorije sudova:

- Osnovni i viši sudovi, zbog povećanog priliva predmeta uslovljenih mesnom i stvarnom nadležnošću pojedinih sudova. Prema podacima iz razgovora, raspon broja prigovora ili i prigovora i žalbi u jednom sudu se kreće od 11 do preko 200 predmeta godišnje. Ovde se zapravo kao ključni problem izdvaja opterećenost sudija postupanjem u drugim predmetima, kao i veliki broj predmeta u kojima je postupanje hitno ili zato što je postupak određen kao hitan procesnim propisima, ili zašto što okolnosti slučaja nalažu hitno postupanje. U kombinaciji ova dva faktora javlja se problem sa upravljanjem predmetima i staranjem da ne dođe do povrede prava na su-

đenje u razumnom roku, jer je teško izvršiti odgovarajuću prioritizaciju. Posledično, prekovredno preduzimanje pojedinih procesnih radnji i/ili rešavanje predmeta dovodi do povrede prava na suđenje u razumnom roku u nekom drugom predmetu.

- Privredni sudovi, gde se najveći procenat prigovora i žalbi odnosi na stečajni postupak. Statistički podaci pokazuju da ovi predmeti predstavljaju značajan procenat od ukupnog broja prigovora i žalbi.⁶²

Godina	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Broj primljenih predmeta u privrednim sudovima	4.305	8.549	27.536	31.616	25.506
Broj primljenih predmeta u Privrednom apelacionom sudu	1.114	1.750	3.813	6.664	4.705
Ukupno	5.149	10.299	31.349	42.825	30.211
Procenat od ukupnog broja primljenih predmeta za zaštitu prava (zaokruženo na ceo broj)	20%	29%	46%	43%	33%

- Upravni sud, u kome je na godišnjem nivou u periodu primene ZZPSRR uloženo između 200 i 500 predmeta godišnje. U slučaju Upravnog suda poseban izazov predstavlja činjenica da se materija u kojoj postupaju Upravni sud stalno proširuje, te da Upravni sud ima sve veći priliv predmeta. Uz to, podsetimo da se prilikom odlučivanja mora sagledati celokupan postupak, dakle kako postupak pred Upravnim sudom, tako i postupak pred upravnim organima, što dodatno usložnjava postupanje po prigovorima.

Ipak, dok je u Predlogu uloga Pravobranilaštva predviđena kao potencijalno relevantna za umanjenje preopterećenosti u pogledu ostvarivanja odštetnog zahteva, čini se da je propušteno da se predvidi mehanizam kojim bi se mogla smanjiti opterećenost suda, pa i pojedinih sudija u pogledu postupanja po prigovorima, odnosno žalbama podnetim radi ubrzanja postupka. Navedena opterećenja sasvim jasno nisu uzrokovana primenom ZZPSRR, već primenom drugih, pre svega procesnih zakona. Otuda se ona i ne mogu posmatrati isključivo kao efekat ZZPSRR, već se moraju posmatrati u širem kontekstu drugih regulatornih intervencija, kako onih koje su već sprovedene, tako i onih koje se planiraju u narednom periodu.

PETI CILJ

Predlogom je kao peti cilj opredeljeno ujednačenje prakse za određivanje visine obeštećenja, tj. novčane naknade za neimovinsku štetu izazvanu povredom prava na suđenje u razumnom roku. Pored toga, precizirano je da novčano obeštećenje može da se prizna u rasponu od 300 do 3.000 evra po jednoj pravnoj stvari, kao i da je takva visina određena prema praksi Ustavnog suda koji je u postupku po ustavnim žalbama dosuđivao novčanu naknadu nematerijalne štete. Nadalje, istaknuto je da takvo ujednačenje ne bi trebalo da se odnosi isključivo na praksu osnovnih sudova, već i na obeštećenje postignuto zaključivanjem poravnjanja pred Pravobranilaštvom.

Oslanjajući se na stavove sudija izražene tokom fokus grupa moglo bi da se zaključi da je peti cilj ostvaren, budući da se na nivou apelacija usaglasila praksa u pogledu iznosa novčanih naknada koje se dosuđuju za neimovinsku štetu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ipak, čini se da se ova

⁶² Izveštaj o stanju i problemima u sprovođenju Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pred privrednim sudovima sa inicijativom i predlozima zakonskih izmena, dopis Ministru pravde br. I Cy 1/21-171 od 20.7.2021. godine.

ujednačena praksa zadržala na iznosima koji su bliži nižem no višem pragu novčanog obeštećenja koje se može dosuditi. Međutim, ove stavove u pogledu ujednačenosti prakse nadalje je potrebno oprezno tumačiti budući da se oni, najpre, ne odnose na praksu Pravobranilaštva. Donošenjem Uputstva za unapređenje i promociju postupaka zaključenja i izvršenja vansudskog poravnania u postupcima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u julu 2018. godine došlo je do popularizacije i značajnog porasta broja zaključenih poravnania na osnovu ZZPSRR, budući da se postupak zaključenja značajno ubrzao njegovom primenom. Međutim taj broj je i dalje značajno niži u odnosu na broj obeštećenja koja su dosuđena u parnici. U tom pogledu, bitno je imati u vidu da se kao jedan od razloga za i dalje nedovoljno često pribegavanje zaključivanju poravnania s Pravobranilaštvom navodi to što se poravnanjem ostvaruju niži iznosi nego što je to slučaj u parnici. Prosečan iznos obeštećenja u pogledu kojeg je zaključeno poravnanje je trenutno okvirno 500 evra u dinarskoj protivrednosti, dok je ranije bio nešto manji. Pritom, bitno je imati u vidu da se 80 procenata zaključenih poravnania odnosi na stečajne predmete. Stoga, upravo ova usmerenost zaključenih poravnania na obeštećenje prevashodno stečajnih poverilaca otežava statističko poređenje sa iznosima dosuđenim u parnicama, budući da se oni odnose na daleko raznovrsniju materiju. Indikativno je i da pred Pravobranilaštvom nikada nije prihvaćen iznos preko 1.500 evra u dinarskoj protivrednosti iako se zakonski maksimum vezuje za dinarsku protivrednost iznosa od 3.000 evra.

U prilog nedovoljno ujednačenoj sudskoj praksi u pogledu dosuđivanju iznosa obeštećenja govori i činjenica da se pojedinci i dalje u nekim slučajevima obraćaju Ustavnom sudu kada smatraju da naknada neimovinske štete koju su ostvarili zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku pred redovnim sudovima nije u skladu s iznosom pravičnog zadovoljenja na koje imaju pravo. U ovom kontekstu se takođe ukazuje na prakse koje bi se mogle kvalifikovati kao zloupotreba tužbe za obeštećenje od strane advokata, a koje se ogledaju u tome da se u ustavnoj žalbi često ne prijave celokupni iznosi do tada dosuđenog obeštećenja pred redovnim sudovima. Na identičan problem nailazilo se i u postupcima protiv Republike Srbije koje se vode pred ESLJP. Čini se da je ova praksa podržana nedovoljno povezanim i nedovoljno transparentnim evidencijama koji se odnose na dosuđene i isplaćene naknade neimovinske štete na osnovu ZZPSRR. Upravo odsustvo jasnih evidencija u ovom pogledu otežava i procenu ostvarenosti petog cilja.

ŠESTI CILJ

Predlogom se kao šesti cilj zakona predviđa pružanje zaštite strankama od sporog i dugog vođenja istrage u krivičnom postupku. U Predlogu se prilikom obrazlaganja ovog cilja kao argumenti navode uvođenje tužilačke istrage, kao i činjenica da praksa ESLJP izjednačava trajanje krivičnog postupka koji vodi javno tužilaštvo sa sudskim krivičnim postupkom, pa da se stoga i u takvoj istrazi može povrediti pravo na suđenje u razumnom roku. Potreba za uvođenjem pravnih sredstava kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku u pogledu krivičnog postupka je nesporna. Međutim, u obrazlaganju šestog cilja propušteno je da se navede da načelo jedinstvenosti sudskog postupka, kao i pojam suđenja na način na koji ga tumači ESLJP uključuje ne samo fazu istrage, već i fazu predistražnog postupka. Takođe prilikom pominjanja prakse ESLJP, u Predlogu je propušteno da se istakne da poštovanje načela delotvornosti istrage koje je razvio ESLJP takođe nameće državnim organima, između ostalog, zahtev brzine istrage, odnosno obavezu sprovođenja istrage bez nerazumno dugih zastoja u postupanju.⁶³ Usled toga, šesti cilj nije formulisan na sveobuhvatan način već parcijalano, što svakako otežava i procenu njegove ispunjenosti.

63 Videti pravni koncept Zabrana mučenja – razvijen u okviru projekta „Podrška Evropske unije Pravosudnoj akademiji“, projekat sproveden od strane konzorcijuma predvođenog Britanskim savetom, 2017, str. 9.

Naime, u toku razgovora sa tužiocima, posebno je ukazano na to da se u praksi usvajaju prigovori i žalbe pre svega u pogledu gorenavedene vrste situacija, gde je navodna povreda prava na suđenje u razumnom roku nastupila u predistražnom postupku. U cilju unapređenja pravne sigurnosti i transparentnosti, i omogućavanja doslednog sprovođenja načela zakonitosti, čini se da bi bilo uputno da domaći zakonski okvir što jasnije i doslovnije odražava praksu ESLJP i zahteve u pogledu poštovanja načela delotvornosti istrage⁶⁴ u fazi predistražnog postupka.

Kad je reč o efektu ZZPSRR na ubrzanje postupka u istražnom postupku, odnosno na stepen ostvarenosti šestog cilja, pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku (prigovor, žalba i zahtev za pravično zadovoljenje) koriste se neuporedivo ređe nego što je to slučaj u građanskim, upravnim, prekršajnim i drugim vrstama postupaka – ni jedan od sudova koji su učestvovali u fokus grupama nije prijavio više od 10 prigovora ili žalbi godišnje koji se odnose na krivične postupke, a ujedno se i retko podnose prigovori koji se odnose na tužilačke istrage. Ograničen efekat ovog zakona na sprečavanje odugovlačenja krivičnog postupka objašnjava se time što je okrivljenom u interesu da se što više odugovlači krivični postupak dok ne nastupi zastarelost, odnosno objašnjava se odsustvom interesa okrivljenog za ubrzanje postupka. Međutim, ZZPSRR ne ovlašćuje samo okrivljenog već aktivno legitimira i druga lica za podnošenje zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u krivičnom postupku (oštećenog, privatnog tužioca i oštećenog kao tužioca ukoliko su istakli imovinsko-pravni zahtev).⁶⁵ I pored toga, nisu dostupni precizni podaci o ukupnom broju podnetih, pa i usvojenih prigovora odnosno žalbi u kojima se ističe da je javni tužilac navodno povredio pravo na suđenje u razumnom roku. Štaviše, ne postoji ni evidencija o tome ko se od navedenih lica u praksi javlja kao podnosilac prigovora odnosno žalbi, mada su utisci sudija da se uglavnom radi o oštećenima.

Podaci o iznosima sredstava koja su isplaćena na ime naknade štete sa razdela za pravosudne organe takođe nisu dovoljno precizni. Naime, godišnji izveštaji o radu Državnog veća tužilaca⁶⁶ i finansijski izveštaji⁶⁷ sadrže samo podatke po konkretnim budžetskim ekonomskim klasifikacijama, a ne sadrže izdvojene podatke o sredstvima isplaćenim na ime naknade štete, bilo dobrovoljno, bilo prinudnim putem, kao što je to slučaj sa Godišnjim izveštajima o radu Visokog saveta sudstva, koji su nešto detaljnije obrađeni u delu *Analize* koji se odnosi na održivost. Konačno, prema informacijama Državnog pravobranilaštva od 2019. godine do danas zaključena su samo dva poravnanja u kojima se radilo o naknadi za povredu koja je izvršena od strane javnih tužilaštva, što dodatno svedoči o tome koliko se retko dosuđuje naknada zbog odugovlačenja u krivičnim postupcima budući da se na godišnjem nivou pred Državnim pravobranilaštvom zaključi oko 2700 poravnanja u vezi sa povredom nastalom u svim ostalim sudskim postupcima, izuzev u krivičnom.

Iako nedovoljna motivisanost okrivljenog za ubrzanje krivičnog postupka svakako predstavlja osnovni motiv za retko pribegavanje pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku, potrebno je sagledati i druge moguće uzroke koji dovode do retkog pribegavanja pomenutim pravnim

64 Delotvorna istraga je načelo koje se ceni kroz procesne aspekte drugih članova EKLJP, pre svega članova 2 i 3. ESLJP je kroz svoju praksu razvio ključne zahteve koje istraga treba da ispunjava da bi se smatrala delotvornom. Pored nezavisnosti i temeljnosti istrage, zahtev brzine je takođe jedan od ključnih elemenata delotvorne istrage, te je stav ESLJP da je bilo koji nerazumno dug zastoje u postupanju dovoljan za utvrđivanje nedelotvornosti istrage. Potrebno je, međutim, imati u vidu da je delotvorna istraga u kontekstu prakse ESLJP znatno širi pojam od brzine istrage i da do nedelotvornosti istrage često dolazi iako je zahtev njene brzine ispunjen. „Strasbourg’s U-Turn on Independence as Part of an Effective Investigation Under Article 2”, V. J. Kukavica, V. Fikfak, *The Cambridge Law Journal*, Volume 74, Issue 3, November 2015, pp. 415–419; Mustafa i Fecire Tunç protiv Turske, predstavka br. 24014/05, presuda od 14. aprila 2015. godine, st. 178.; I. Krstić, T. Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savet Evrope, 2016, str. 129.

65 Član 2 ZZPSRR.

66 Državno pravobranilaštvo, izveštaji, dostupni na <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>

67 Državno pravobranilaštvo, finansijski izveštaji, dostupni na: <http://www.dvt.jt.rs/finansijski-izvestaji/>

sredstvima. Najpre, čini se da ZZPSRR nije na dovoljno jasan način obuhvatio sve faze krivičnog postupka u kojima može da dođe do podnošenja prigovora odnosno žalbi, kao i naloge koji se u vezi sa njima mogu izdati javnom tužiocu. Iako se u njegovom članu 2 jasno precizira da pravo na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ima svaka stranka u sudskom postupku, izuzev javnog tužioca, dalje odredbe zakona regulišu jedino davanje naloga suda kada se javno tužilaštvo javlja kao organ postupka, odnosno kad sprovodi istragu, a ne i kada se pojavljuje kao stranka u krivičnom postupku, u toku glavnog pretresa.⁶⁸ Iako pojedini tužioci smatraju da nema potrebe za preciziranjem u ovom smislu, budući da u praksi retko nastupaju situacije kada se odugovlačenje krivičnog postupka može pripisati javnom tužiocu, čini se da zakon ipak nije dovoljno jasan u pogledu ostvarivanja zaštite prava na suđenje u razumnom roku u situacijama kada je pravo navodno povređeno od strane javnog tužioca u toku glavnog pretresa. Stoga se pojašnjenja u tom pogledu smatraju potrebnim. Pored toga, kao mogući razlog za retko pribegavanje pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku treba navesti i činjenicu da Zakon o javnom tužilaštvu predviđa uslovno rečeno „preventivne mehanizme“ protiv odugovlačenja postupka, kao što su mogućnost neposredno višeg javnog tužioca da izda nižem javnom tužiocu obavezno pisano uputstvo za postupanje u pojedinim predmetima kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja u pojedinim predmetima, a Republički javni tužilac (RJT) svakom javnom tužiocu.⁶⁹ Štaviše, postoji mogućnost izdavanja i usmenog obaveznog uputstva kada je neophodno preduzeti radnje koje ne trpe odlaganje. Takođe, ubrzanju krivičnog postupka može da doprinese i ovlašćenje neposredno višeg javnog tužioca da preuzima sve radnje za koje je ovlašćen niži javni tužilac (devolucija), kao i ovlašćenje neposredno višeg javnog tužioca da ovlasti nižeg javnog tužioca da postupa u stvari iz nadležnosti drugog nižeg javnog tužioca kada je nadležni javni tužilac sprečen iz pravnih ili stvarnih razloga da postupa u pojedinom predmetu (supstitucija).⁷⁰ U nedostatku drugih, broj utvrđenih disciplinskih prekršaja javnim tužiocima u smislu člana 104 Zakona o javnom tužilaštvu koji se odnose na odugovlačenje krivičnog postupka može da predstavlja dobar pokazatelj dužine trajanja krivičnog postupka, uključujući istragu i pretkrivični postupak, a samim tim i stvarnih potreba za podnošenjem pravnih sredstava kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku. U tom kontekstu važno je ukazati da je broj disciplinskih postupaka pred disciplinskim organima Državnog veća tužilaca redovno manji od 10 u proteklim godinama, ali da disciplinski tužilac i zamenici disciplinskog tužioca obrađuju i više od 150 prijava godišnje. U 2019. godini radilo se o 3 predmeta gde je nosiocu javnotužilačke funkcije stavljeno na teret izvršenje ovog prekršaja, u 2018. godini u 2 predmeta, dok u izveštajima o radu disciplinskog tužioca za 2017. godinu ovi podaci nisu precizirani.⁷¹

Zanemarljiv broj slučajeva u kojima se podnose prigovori i žalbe za ubrzanje krivičnog postupka u odnosu na druge vrste sudskih postupaka na prvi pogled se uklapaju u statistiku koja se odnosi na broj utvrđenih povreda razumnog roka u krivičnim predmetima pred ESLJP protiv Srbije. Naime, u toku poslednje tri godine (2019, 2020. i 2021) ni jedna od utvrđenih povreda u pogledu razumnog roka u kontekstu člana 6 stav 1 se ne odnosi na krivični postupak. Međutim, detaljnija analiza prakse ukazuje da se u mnogim predmetima protiv Srbije pokrenulo pitanje odugovlačenja krivičnog postupka, uključujući istražnu fazu, bez obzira na to što je u daljem toku postupka pred ESLJP po pravilu predstava bila odbačena ili se prilikom meritornog odlučivanja nije utvrdila povreda „vremenskog aspekta/zahteva“ bilo člana 6, bilo člana 2, 3 ili 5. Dakle, iz izloženog se može zaključiti da se pred ESLJP problem dužine trajanja krivičnog postupka ipak češće pokreće nego što je to slučaj u dosadašnjoj primeni ZZPSRR.

68 S. Andrejević, LJ. Milutinović, „Uparedna analiza – Zaštita prava na suđenje u razumnom roku“, septembar 2021. godine, str. 48.

69 Zakon o javnom tužilaštvu, član 18.

70 Zakon o javnom tužilaštvu, članovi 19. i 20.

71 Izveštaji su dostupni na internet stranici: <http://www.dvt.jt.rs/disciplinske-prijave/>

SEDMI CILJ

Predlogom je kao sedmi cilj postavljeno smanjenje broja predstavki koje se podnose ESLJP a koje se odnose na povredu prava na suđenje u razumnom roku protiv Republike Srbije (u daljem tekstu: RS). Ovaj cilj je postavljen na način koji onemogućava njegovu jasnu merljivost zbog toga što ne postoje zvanični podaci o broju predstavki koji se podnose protiv određene države, uključujući RS, u odnosu na pojedinačna prava i članove Evropske konvencije o ljudskim pravima (ESLJP), već su jedino raspoloživi podaci koji se odnose na ukupan broj predstavki koje se podnose protiv određene države na godišnjem nivou.⁷²

Stoga, na prvom mestu, ukratko će se predstaviti **dostupni podaci o ukupnom broju predstavki podnetih protiv RS u periodu 2014–2021**. Taj period je odabran kao relevantan budući da pokriva stanje koje je postojalo pre donošenja Zakona o zaštiti prava na suđenju u razumnom roku, pa sve do danas, te na taj način omogućava sveobuhvatno sagledavanje efekata kroz poređenje broja predstavki koje se podnose ESLJP pre i posle stupanja na snagu ovog zakona.

U 2020. godini je protiv RS podneto ukupno 1829 predstavki koje su dodeljene sudijama, što je svakako smanjenje u odnosu na 2019. godinu kada je ukupno 2156 predstavki protiv RS bilo dodeljeno sudijama. Podaci za 2021. godinu su dostupni jedino za prvu polovinu godine, tačnije od januara do jula, i prema njima je ukupno 871 predstavki u posmatranom polugodišnjem periodu bilo dodeljeno sudijama.⁷³ Posebno se ističe da se ukupni broj predstavki u 2020. godini smanjio za 17% u odnosu na 2019. godinu. Međutim, ove podatke ne treba tumačiti tako da govore u prilog ostvarivanju sedmog cilja zakona iz sledećih razloga.

Najpre, potrebno je uzeti u obzir da je 2015. godine, tačnije u godini kada je ZZPSRR usvojen i dok još uvek nije bio stupio na snagu, bilo podneto 1236 predstavki protiv RS.⁷⁴ Stoga, izraženi porast ukupnog broja predstavki protiv RS koji nastupa nakon stupanja na snagu ZZPSRR i održava se do danas, ne govori u prilog ostvarivanju navedenog postavljenog sedmog cilja.

U Tabeli 6 je prikazan ukupan broj predstavki podnetih protiv RS na godišnjem nivou u periodu 2014–2021. godina

Tabela 6. Ukupan broj predstavki podnetih protiv RS koje su raspodeljene sudijama

Godina	Ukupan broj predstavki podnetih protiv RS koje su raspodeljene sudijama
2014.	2787
2015.	1236
2016.	1330
2017.	1431
2018.	1836
2019.	2156
2020.	1829
2021. (januar– jul)	871

Izvor: Istraživanje autorki

72 S. Andrejević i LJ. Milutinović, „Uporedna analiza – Zaštita prava na suđenje u razumnom roku“, septembar 2021. godine.

73 Evropski sud za ljudska prava, Profil zemlje, Srbija.

74 Evropska konvencija o ljudskim pravima u podacima i brojevima (The ECHR in facts and figures), 2015. https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2015_ENG.pdf

Podaci iz tabele imaju **veoma ograničen značaj, budući da je dostupan pokazatelj koji se odnosi na ukupan broj podnetih predstavki protiv RS previše uopšten i kao takav nedovoljan za sagledavanje uspešnosti ostvarivanja postavljenog sedmog cilja.** Pored toga, iako je u 2020. godini došlo do neznatnog smanjenja broja predstavki, na osnovu podataka do kraja 2020. godine, Republika Srbija spada među prvih deset država po broju predstavki koje su protiv nje podnete ESLJP, tako da je i pomenuto umanjene ukupnog broja predstavki za sada neznatno – zanemarljivo u odnosu na veliki broj predstavki.⁷⁵

Stoga, čini se ispravnije da se umesto postavljenog sedmog cilja, efekti primene ZZPSRR sagledaju uvođenjem pokazatelja koji se odnosi na broj utvrđenih konkretnih povreda prava na suđenje u razumnom roku od strane ESLJP. U narednim redovima će se prikazati statistika u pogledu presuda koje su donete od 2014. do 2021. godine, a u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku. U Tabeli 7 prikazani su podaci o broju presuda donetih protiv RS koje se odnose na prekomerno trajanje sudskog postupka i neizvršenje, odnosno kašnjenje u izvršenju domaćih odluka kao aspekata člana 6 stava 1 EKLJP, kao i podaci o ukupnom broju presuda donetih protiv RS na godišnjem nivou u periodu od 2014–2021. godine.⁷⁶

Tabela 7. Broj presuda donetih protiv RS koje se odnose na prekomerno trajanje sudskog postupka i neizvršenje i ukupno

Godina	Broj donetih presuda ESLJP koje se odnose na povredu člana 6 stav 1 (prekomerno trajanje sudskog postupka) protiv RS	Broj donetih presuda ESLJP koje se odnose na povredu člana 6 stav 1 (neizvršenje ili zakasnelo izvršenje domaćih odluka)	Ukupan broj presuda koje se odnose na povredu člana 6 stav 1 (neizvršenje domaće odluke ili prekomerno trajanje sudskog postupka)	Ukupan broj presuda donetih protiv RS
2014.	0	9	9	18
2015.	1	15	16	17
2016.	4	9	13	21
2017.	8	13	21	26
2018.	6	1	7	13
2019.	10	7	17	24
2020.	0	2	2	5
2021. (januar-jul)	2	2	4	9

Izvor: Istraživanje autorki

Kao što je prikazano, 2021. godine doneto je ukupno devet presuda protiv Republike Srbije, od kojih je u **četiri** dosuđena povreda prava na suđenje u razumnom roku kao dela člana 6 stava 1 EKLJP.⁷⁷ U četiri

75 Godišnji izveštaj Evropskog suda za ljudska prava 2020. godina (Annual Report 2020, ECTHR), dostupan na <https://www.echr.coe.int/Stranas/home.aspx?p=court/annualreports&c>

76 Podaci su pribavljeni na osnovu zvaničnih statistika i dodatno provereni preko HUDOC baze.

77 Vidi presude u predmetima Ivković i drugi protiv Srbije, predstavka br. [62554/19](#) i 4 drugih, presuda od 22. jula 2021. godine, [Mladenović i Đokić protiv Srbije](#), predstavke br. [44719/18](#) i [44998/18](#), presuda od 29. aprila 2021. godine, Lilić i drugi protiv Srbije, predstavke br. [16857/19](#) i [43001/19](#), presuda od 14. januara 2021. godine, i Bajkić i Živković protiv Srbije, predstavke br. 30141/19 i 4419/20, presuda od 16. decembra 2021. godine.

presude u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku javilo se ukupno 45 podnosilaca.⁷⁸ S druge strane, 2020. godine ukupno je doneto šest presuda od kojih je jedino u **dve presude** ustanovljena povreda člana 6 stava 1 EKLJP u delu u kojem se odnosi na neizvršenje, odnosno kašnjenje u izvršenju domaćih odluka. (Iako se radi samo o dve presude, bitno je imati na umu da se u jednoj od njih pojavljuje 199 podnosilaca).⁷⁹ Kada je reč o 2019. godini, ukupno je doneto 24 presude protiv RS, od kojih je u 16 utvrđena povreda člana 6 stava 1 u delu koji se odnosi na prekomerno trajanje sudskog postupka, odnosno neizvršavanje domaćih odluka.⁸⁰

Kako bi se što potpunije sagledali podaci iz Tabele 7 koji se odnose na poslednje tri godine, potrebno je najpre imati u vidu da je 2015. godine, kada je zakon usvojen, a samim tim i njegov sedmi cilj formulisan, bilo doneto ukupno 17 presuda protiv RS, od kojih se njih 16 odnosilo na povredu prava na suđenje u razumnom roku u smislu člana 6 stav 1, na način da obuhvata i neizvršenje domaćih odluka.⁸¹ Drugim rečima, ukoliko se za referentnu tačku uzme 2015. godina sa dosuđenih 15 povreda, može se zaključiti da je nakon stupanja na snagu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom došlo do smanjenja broja presuda protiv RS pred ESLJP kojima se utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Nažalost, ovakvom zaključku o pozitivnom efektu primene ZZPSRR na smanjenje broja relevantnih presuda protiv Srbije treba pristupiti sa velikom dozom opreza, budući da statistika izložena u Tabeli 7 trpi značajna ograničenja.

Najpre, neke od presuda koje su donete u toku 2019, 2020. i 2021. godine odnose se na povrede koje su nastupile znatno pre 01. 01. 2016. godine, odnosno pre datuma kada je ZZPSRR stupio na snagu.

Pored toga, ne može se sa sigurnošću zaključiti da se neke od presuda ESLJP donetih nakon 2016. godine zaista i odnose na kršenja koje su se desila nakon stupanja ovog zakona na snagu, zbog sumarnog prikaza činjenica u presudi praćenog odsustvom jasne hronologije i detalja postupaka koji su se odigrali pred nacionalnim organima.⁸²

Na trećem mestu, potrebno je imati u vidu da sagledavanje efekata ovog zakona ne može da se ograniči isključivo na ispitivanje povreda obuhvaćenih članom 6 stavom 1 EKLJP. Naime, sveobuhvatna ocena analize efekta ovog zakona bi zahtevala da se uzmu u obzir i uračunaju u gore izloženu statistiku i one presude ESLJP protiv RS koji se odnose na povrede drugih članova EKLJP, kao što su, na primer, procesni aspekti članova 2 i 3 EKLJP, pa i izvesni aspekti člana 5 EKLJP u delu u kojem se odnose na pitanja dužine trajanja postupka. Iako ove povrede formalnopravno ne potpadaju pod član 6 EKLJP u delu kojim se pruža zaštita prava na suđenje u razumnom roku, one su takođe značajne budući da se odnose na neopravdane prekide i odugovlačenja u krivičnim postupcima, pre svega u istrazi i predistražnom postupku i kao takv su obuhvaćena predmetom regulisanja ZZPSRR.⁸³

78 Bajkić i Živković protiv Srbije, Lilić i drugi protiv Srbije, Ivković i drugi protiv Srbije.

79 Omerović i drugi protiv Srbije, predstavka br. [72470/16](#), presuda od 5. novembra 2020. godine, presuda u predmetu Kladničanin protiv Srbije, predstavka br. [137/10](#), presuda od 5. marta 2020. godine.

80 Milovanović protiv Srbije, presuda od 8. 10. 2019. godine; Martinović protiv Srbije, predstavka br. 14074/15, presuda od 19. septembra 2019. godine; Rodić i Svirčev protiv Srbije, predstavke br. 17148/16 i 15434/17, presuda od 19. 09. 2019. Živanović i drugi protiv Srbije, predstavke br. 29171/16 i 8 drugih; Okilj i drugi protiv Srbije; Nikolić protiv Srbije, predstavka br. 41392/15, presuda od 19. marta 2019. godine, Milosavljević protiv Srbije, predstavka br. 18353/12, Zajkesković protiv Srbije, predstavka br. 34630/11; Stojković protiv Srbija, predstavka br. [24899/15](#).

81 Evropska konvencija o ljudskim pravima u podacima i brojevima (The ECHR in Facts and Figures), 2015, str. 11, https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2015_ENG.pdf.

82 Iz presude Omerović i drugi protiv Srbije, na primer, ne vide se nikakvi detalji izvršnog postupka pred nacionalnim organima.

83 Primera radi, u 2019. godini je pored presuda koje su navedene u tabeli doneta i presuda u predmetu Jevtović protiv Srbije, predstavka br. 29896/14, presuda od 3. decembra 2019. godine, u kojoj je utvrđena povreda člana 3 EKLJP. Da-

Konačno, neadekvatnost potpunog oslanjanja na statistiku iz Tabele 7 prilikom merenja stvarnih efekata ovog zakona ogleda se i u tome što se često iza jedne presude krije veliki broj podnosilaca, kao što je, na primer, slučaj sa jednom od presuda iz 2020. godine gde se ukupno pojavilo 199 podnosilaca. Stoga bi puno sagledavanje efekata ovog zakona trebalo da uzme u obzir ne samo broj presuda ESLJP, već i broj podnosilaca na koje se date presude odnose.

U cilju sagledavanja pravih razmera uticaja primene ZZPSRR na smanjenje broja dosuđenih povreda prava na suđenje u razumnom roku, potrebno je uzeti u obzir i broj komuničnih predmeta koji još uvek nisu presuđeni, a koji se odnose na istaknutu/navodnu povredu prava na suđenje u razumnom roku, kao i broj zaključenih prijateljskih poravnanja na osnovu člana 39. Upravo podatak da su u toku 2021. godine zaključena prijateljska poravnanja koja se odnose na okvirno 1000 lica u pogledu postupaka namirenja u kojima se preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom pojavljuje kao dužnik, govori o ključnom problemu na koji ZZPSRR nailazi u praksi. Razmere ovog problema se dodatno osvetljavaju ukoliko se uzme u obzir koliko je vremena i resursa potrošeno od strane nacionalnog pravosuđa na postupanje po prigovorima i žalbama pre nego što su ovi predmeti došli pred ESLJP, kao i da je svakom licu dosuđena nematerijalna šteta u iznosu od 1000 evra, troškovi u iznosu od 250 evra i naknada materijalne štete⁸⁴. U cilju suzbijanja porasta izloženog problema, tačnije, novih presuda ESLJP i zaključivanja prijateljskih poravnanja, potrebno je da domaći sudovi u što većoj meri pribegnu poštovanju standarda razvijenih kroz praksu ESLJP, kao i mogućnosti sadržanih u ZZPSRR.

kle, i pored toga što nije utvrđena povreda člana 6, ova presuda predstavlja primer presude koji bi trebalo uzeti u obzir prilikom analize broja utvrđenih povreda pred ESLJP budući da se odnosi na prekomerno trajanje istrage, odnosno na neopravdani protek vremena u sprovođenju istražnih radnji u slučaju u kojem postoji sumnja da je nastupilo mučenje, odnosno da je dato lice bilo žrtva nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

84 Okvirni podaci do kojih se došlo u razgovorima.

III EFIKASNOST

Efikasnost je kriterijum pomoću kojeg se meri odnos između rezultata javnih politika i resursa koji su angažovani za njegovo postizanje.

Na samom početku potrebno je istaći da u Predlogu ZZPSRR nisu nedvosmisleno opredeljeni resursi koji treba da budu angažovani za njegovu primenu.

Otuda je potrebno sagledati norme zakona i praksu njegove primene kako bi se jasnije opredelili, pre svega, ljudski resursi potrebni za primenu zakona.

ZZPSRR je u članu 7, stav 2. propisao da postupak po prigovoru vodi predsednik suda, koji o njemu i odlučuje, kao i da godišnjim rasporedom poslova predsednik može odrediti jednog ili više sudija da, pored njega, vode postupak i odlučuju o prigovorima.

Daljim odredbama ZZPSRR (članovi 11 i 12) propisuje da u rešenju kojim se prigovor usvaja i utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku predsednik suda ukazuje sudiji ili javnom tužiocu na razloge zbog kojih je povređeno pravo stranke i nalaže sudiji procesne radnje koje delotvorno ubrzavaju postupak, kao i rok u kome je sudija dužan da preduzme naložene procesne radnje. Konačno, ako okolnosti slučaja to nalažu, a posebno ako je postupak hitan, predsednik suda može odrediti prvenstvo u odlučivanju, zatim oduzeti predmet sudiji i dodeliti ga drugom ako je pravo stranke povređeno zbog preopterećenosti ili dužeg odsustva sudije. Slično tome, neposredno viši javni tužilac dužan je da u roku od osam dana od dana prijema rešenja kojim se prigovor usvaja, donese obavezno uputstvo kojim javnom tužiocu nalaže procesne radnje koje delotvorno ubrzavaju postupak, određujući i rok u kome je javni tužilac dužan da preduzme procesne radnje, te primeren rok u kome ga javni tužilac izveštava o preduzetim radnjama.

Nadalje, ZZPSRR propisuje da po žalbi postupak vodi i o njoj odlučuje predsednik neposredno višeg suda (član 16), kao i da on može godišnjim rasporedom poslova odrediti jednog sudiju ili više sudija da pored njega vode postupak i odlučuju o žalbama. Ako postupak u kome stranka smatra da je povređeno njeno pravo na suđenje u razumnom roku vodi Vrhovni kasacioni sud, postupak po žalbi vodi i o žalbi odlučuje veće od tri sudije Vrhovnog kasacionog suda.

Shodno navedenom, očevidno je zakonodavac planirao da u primeni ZZPSRR angažuje pre svega predsednike sudova, kako u postupanju po prigovorima, tako i u postupanju po žalbama. Norma prema kojoj se predsedniku suda omogućava da godišnjim rasporedom odredi jednog ili više sudija koji će takođe postupati po prigovorima i žalbama evidentno je usmerena na smanjenje opterećenja predsednika suda, koji ima i druge značajne dužnosti, te kako bi se obezbedilo da u sudu ima sudija koje mogu postupati u ovim predmetima u slučaju opravdane sprečenosti predsednika suda.

Praksa je pokazala da je prvobitna intencija zakonodavca da rešavanje o prigovorima i žalbama iz ZZPSRR poveri prevashodno predsednicima sudova predstavljala neadekvatnu procenu ljudskih resursa potrebnih za primenu ovog zakona. O tome svedoči naročito rastući broj zahteva za zaštitu prava koji se podnosi sudovima, kao i konstantno povećanje broja sudija koji postupaju po prigovorima i žalbama.

Naime, prema dostupnim statističkim podacima, već u prvoj godini primene ZZPSRR, ovaj broj iznosio je čak 652 sudije, dok je u 2020. godini dostigao broj od 1099 sudija, što za 2020. godinu predstavlja 42,76% od ukupnog broja sudija koji su efektivno postupali u predmetima.

Tabela 8. Broj sudija koji postupaju u materiji ZZPSRR po žalbama i prigovorima

Godina	Broj sudija
2016.	652
2017.	713
2018.	868
2019.	971
2020.	1099

Izvor: S. Andrejević i L.J. Milutinović, „Uporedna analiza – Zaštita prava na suđenje u razumnom roku“, septembar 2021. godine, str. 35

Tokom fokus grupa sa sudijama uočene su značajne razlike između sudova u pristupu u vezi sa brojem sudija koje postupaju po prigovorima i žalbama iz ZZPSRR, koje se čine uslovljenim brojem ali i složenosti predmeta. Tako, u pojedinim sudovima po prigovorima postupaju samo predsednik suda, u drugima osim predsednika, postupaju još dvoje ili troje sudija – često se radi o zamenicima predsednika suda – dok je identifikovana i praksa prema kojoj po prigovorima postupaju gotovo sve sudije predmetnog suda. Osim sudija, na postupanju u ovim predmetima angažovani su i sudijski pomoćnici, čiji broj se ne može tačno odrediti na osnovu dostupnih podataka.

Ovakve značajne razlike u primeni mogućnosti da osim predsednika, i druge sudije postupaju po prigovorima i žalbama, svedoči o tome da izvorna intencija zakonodavca nije bila potkrepljena odgovarajućom procenom resursa neophodnih za primenu zakona. I dok je jasno da nije moguće predvideti nikakvu univerzalnu formulu prema kojoj bi se mogao odrediti optimalan broj sudija koji, osim predsednika suda, treba da postupaju po prigovorima i žalbama na osnovu ZZPSRR, same sudije su ukazale na to da je teže ujednačiti praksu na nivou suda u slučajevima kada po prigovorima i žalbama postupaju veći broj sudija, s obzirom na to da ovi predmeti, po pravilu, ne predstavljaju pretežno sudeću materiju.

Nadalje, ako bi se nešto temeljnije analizirao pristup zakonodavca, moglo bi se doći do zaključka da poveravanje postupanja po prigovorima i žalbama predsedniku suda ima utemeljenje i u spektru drugih ovlašćenja koja su poverena predsednicima sudovima u skladu sa Zakonom o uređenju suda, a pre svega s odgovornošću predsednika suda za pravilan i blagovremen rad suda, tačnost u sudu i sprečavanje odugovlačenja u radu,⁸⁵ te ovlašćenju da predsednik suda nalaže otklanjanje nepravilnosti, vrši nadzor nad radom sudskih odeljenja i službi i stalnim evidentiranjem predmeta čije rešavanje duže traje.⁸⁶ Čini se da upravo zbog toga što ima ova ovlašćenja i dužnosti, predsednik suda može sveobuhvatnije da sagleda sva pitanja koja mogu biti od značaja za primenu merila iz člana 4. ZZPSRR, a naročito onih koja se odnose na postupanje suda. Osim toga, kroz postupanje po prigovorima i žalbama predsednik može steći bolji uvid u rad svog suda, odnosno, u rad neposredno nižeg suda, što je od značaja za vršenje pomenutih ovlašćenja predsednika suda u odnosu na pravilan i blagovremen rad suda, kao i nadzor nad radom nižih sudova. Otuda se čini da je određivanje većeg broja sudija (na primer, više od 5) da postupaju po prigovorima i žalbama, zapravo manje celishodno, naročito u onim situacijama kada po prigovorima i žalbama postupaju gotovo sve sudije u sudu. **Optimalnijom upotrebom raspoloživih re-**

85 Zakon o uređenju sudova, član 52.

86 Sudski poslovnik, član 8.

sursa čini se određivanje nešto manjeg broja sudija koje će postupati po prigovorima i žalbama, uz redovno obaveštavanje predsednika suda o ishodima postupaka, naročito u onim situacijama kada su prigovori ili žalbe usvojeni.

Tokom razgovora sa sudijama koje postupaju po prigovorima i žalbama iz ZZPSRR, pokazalo se da nisu sve postupajuće sudije pohađale obuku u vezi sa ZZPSRR.

Prema dostupnim podacima, u organizaciji Pravosudne akademije su sprovedene sledeće obuke u vezi sa primenom ovog zakona:

- 2015. godine – 9 seminara na kojima je bilo ukupno 320 učesnika⁸⁷
- 2016. godine – 15 seminara na kojima je bilo ukupno 386 učesnika⁸⁸. Ovi seminari bili su posvećeni prevashodno pitanjima primene ZZPSRR u parničnom postupku
- 2018. godine – 6 seminara na kojima je bilo ukupno 127 učesnika⁸⁹
- 2019. godine – 5 seminara na kojima je bilo ukupno 134 učesnika⁹⁰

Uz to, u organizaciji Pravosudne akademije u poslednjih 6 godina održane su brojne obuke u vezi sa primenom člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao i u vezi s primenom članova 2. i 3. ove Konvencije, bilo kroz obuke u vezi samo sa jednim članom Konvencije, bilo zajedno sa drugim članovima Konvencije. Potrebno je napomenuti da ove obuke nisu uvek bile ograničene samo na pitanja od značaja za dužinu sudskih postupaka, te se statistički podaci u vezi sa brojem i obuhvatom ovih obuka mogu posmatrati samo u kontekstu mere u kojoj su sudije i sudijski pomoćnici u Srbiji upoznati sa konvencijskim normama i praksom ESLJP. Brojčano posmatrano, podaci su sledeći:

Tabela 9 Broj i obuhvat obuka u vezi sa članovima 2, 3 i 6 EKLJP u periodu 2015–2021.

Godina	Članovi obuhvaćeni obukom					
	Član 2	Član 3	Članovi 2, 3 i 4	Član 6	Članovi 5, 6 i 7	Članovi 6 i 8
2015.				1 obuka 35 učesnika		1 obuka 30 učesnika
2016.			1 obuka 30 učesnika	1 obuka 50 učesnika	6 obuka 185 učesnika	1 obuka 25 učesnika
2017.					6 obuka 133 učesnika	
2018.		8 obuka 166 učesnika				
2019.		10 obuka 223 učesnika				
2020.						
2021.						

Izvor: Podaci dobijeni od Pravosudne akademije

87 Podaci dobijeni ljubaznošću Pravosudne akademije.

88 Podaci dobijeni ljubaznošću Pravosudne akademije.

89 Godišnji izveštaj o realizovanim aktivnostima Pravosudne akademije Republike Srbije u 2018. godini, dostupan na: <https://www.pars.rs/images/dokumenta/2019-godina/godisnji-izvestaj-2019/godisnji-izvestaj-pa-za-2018-09-04-19.pdf>

90 Godišnji izveštaj za 2019. godinu, dostupan na: https://www.pars.rs/images/dokumenta/2020-godina/godisnji-izvestaj-2019/GODISNJI-IZVESTAJ-PA-_2019.pdf

Iako ZZPSRR ne predstavlja složen normativni tekst, važno je podsetiti da su merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku zasnovana na praksi ESLJP i da njihova pravilna i dosledna primena podrazumeva temeljno poznavanje kako prethodne, tako i aktuelne prakse ovog suda. Otuda je neophodno da se sudijama koji ZZPSRR primenjuju u praksi pruži odgovarajuća podrška, naročito kroz obuke, o pravilnoj primeni merila za ocenu trajanja suđenja i tako preduprede eventualne kasnije predstavke pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Dosadašnji obuhvat obuka u vezi sa primenom ZZPSRR, kako na osnovnom, tako i na naprednom nivou, ne čini se dovoljan. U toku sastanaka i fokus grupa istaknuta je potreba za unapređenjem prilikom izrade rešenja donetih povodom prigovora i žalbi za ubrzanje postupaka, budući da nekada njihova nejasnoća ili nedovoljna preciznost dovodi do daljih problema prilikom odmeravanja naknade.

Potrebno je ukazati i da sudije koje postupaju u predmetima po tužbama za naknadu neimovinske i imovinske štete takođe primenjuju merila iz člana 4. ZZPSRR prilikom odlučivanja o tužbenim zahtevima. Otuda se čini da bi **dodatni ciklusi obuka posvećeni ovom pitanju bili neophodni u narednom periodu**, naročito ako se ima u vidu očekivana „smena generacija“ u pravosuđu.⁹¹ Potrebno je da obukama budu obuhvaćene i sudije i sudijski pomoćnici.

Osim sudija, važnu ulogu u sistemu zaštite prava na suđenje u razumnom roku i ostvarivanje prava na naknadu neimovinske i imovinske štete nastale povredom ovog prava imaju i javni tužioc, pravobranilac, javni beležnici i javni izvršitelji. S obzirom na to da uloga javnih beležnika i javnih izvršitelja u odnosu na odredbe ZZSPRR nije jasno opredeljena, ovom prilikom se nećemo upuštati u detaljnije procene ljudskih resursa neophodnih za njegovu primenu, osim iznošenja načelne konstatacije da je potrebno za njih organizovati posebne obuke o ovom pitanju.

U odnosu na javne tužioce, osim što je jasno da celokupan korpus nosilaca javnotužilačkih funkcija treba da stalno vodi računa da ne povredi pravo na suđenje u razumnom roku, javni tužioc su oni na koje je ZZPSRR preneo odgovornost da izdaju obavezujuća uputstva u odnosu na postupanje u predmetima u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, te da se dosledno staraju o tome da do daljih povreda ne dođe.

U odnosu na ljudske resurse u Pravobranilaštvu, prema informacijama dobijenim na sastanku sa Pravobranilaštvom, trenutno po zahtevima za zaključenje vansudskog poravnjenja za naknadu neimovinske štete postupa petočlana komisija koja se sastaje jednom nedeljno. Ovi resursi se čine dovoljni s obzirom na trenutni priliv predmeta. Ipak, važno je naglasiti da prethodnu obradu predmeta obavljaju ne samo saradnici, već i volonteri u Pravobranilaštvu. Ne sme se zanemariti ni uloga Pravobranilaštva u zastupanju imovinsko-pravnih interesa Republike Srbije u postupcima po tužbama za naknadu nematerijalne i materijalne štete usled povrede prava na suđenje u razumnom roku, koja je, prema rečima postupajućih sudija, u pojedinim slučajevima prilično pasivna, te doprinosi dužem trajanju postupaka po ovim tužbama.

Radi sveobuhvatne analize neophodno je sagledati i ulogu zaposlenih u sudskoj upravi u pravilnoj primeni zakona – ovde se pre svega misli na rad sudske pisarnice. Prilikom razgovora sa sudijama ukazano je da se prakse u pogledu upisivanja ponovljenih prigovora u istom predmetu razlikuju od pisarnice do pisarnice, te da se dešava da sudije koje postupaju po ponovljenom prigovoru u istom predmetu nemaju informaciju o tome da je ranije podnet prigovor koji je usvojen. Slično tome, ne postoje sistemska

91 Ovde se misli na podatak iznet u Godišnjem izveštaju o radu sudova u Srbiji za 2020. godinu, prema kome je starosna struktura sudija takva da čak 536 sudija koji su u tom trenutku vršili sudijsku funkciju ima više od 60 godina i, shodno odredbama trenutno važećeg Zakona o sudijama, u narednih 5 godina stiće pravo na starosnu penziju, kada im i prestaje sudijska funkcija. Ovi kadrovi će morati biti zamenjeni, pri čemu se može dogoditi da dođe do povećanja ili smanjenja broja sudija; nezavisno od toga, radi se o značajnom procentu korpusa nosilaca sudijske funkcije.

rešenja na osnovu kojih bi se moglo utvrditi da li je licima čiji su prigovori usvojeni, i koji su podneli tužbe za naknadu neimovinske štete ova naknada i isplaćena. To za posledicu ima pojavu da se istim licima usvajaju prigovori i isplaćuju iznosi naknada koji obuhvataju period u pogledu kojeg im je prethodno već bila rešenjem utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, kao i dosuđeno i isplaćeno novčano obeštećenje. **Čini se potrebnim stoga da se unaprede tehnička rešenja u elektronskim sistemima za upravljanje predmetima u sudovima, a potom i da se organizuje i održi odgovarajuća obuka za zaposlene u sudskim pisarnicama.**

Poseban aspekt koji se mora sagledati sa stanovišta korišćenja ljudskih resursa u primeni ZZPSRR jeste i onaj koji se odnosi na zakonom propisanu mogućnost da predsednik suda, kada usvoji prigovor, može oduzeti predmet sudiji i dodeliti ga drugom, ako je pravo stranke povređeno zbog preopterećenosti ili dužeg odsustva sudije. U praksi, prema rečima sudija, ovo pravilo se veoma retko primenjuje. Sa stanovišta stranke koja je prigovor podnela, ova mogućnost nesumnjivo doprinosi ubrzanju postupka. Sa druge strane, utisak je da sudije kojima se u takvom slučaju predmet dodeli ovo doživljaju kao svojevrsnu sankciju, što nije savim neopravdano, naročito ako se ima u vidu činjenica da je automatska raspodela predmeta doprinela ravnomernoj opterećenosti sudija u jednom sudu, te da bi dodatna preopterećenost jednog sudije u odnosu na druge sudije istog suda zapravo podrazumevala da taj sudija ne obavlja svoj posao jednako efikasno kao drugi. **Čini se da bi bilo uputno da se u ovom kontekstu razviju odgovarajuće smernice za dodeljivanje predmeta drugim sudijama, u cilju celishodnijeg upravljanja ljudskim resursima u sudu.**

IV ODRŽIVOST

Održivost je kriterijum pomoću kojeg se meri da li se koristi od javne politike nastavljaju i nakon njenog sprovođenja. Među važnim pitanjima u vezi sa održivošću javlja se i to da li su uspostavljeni finansijski i ekonomski mehanizmi u cilju dugotrajnih i održivih koristi od javne politike, kao i da li postoje odgovarajući institucionalni kapaciteti za trajno održavanje pozitivnih efekata konkretne javne politike.

U kontekstu procene održivosti rešenja propisanih ZZPSRR prvo ćemo se osvrnuti na finansijske mehanizme primene zakona, a potom i na institucionalne kapacitete.

FINANSIJSKI MEHANIZMI

Odredbama ZZPSRR (član 25) predviđene su tri vrste pravičnog zadovoljenja u slučaju da su prigovor i žalba stranke usvojeni.

- 1) pravo na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je stranci izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: novčano obeštećenje);
- 2) pravo na objavljivanje pismene izjave Državnog pravobranilaštva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku;
- 3) pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Iako se iz ovih odredaba člana 25. ne može nedvosmisleno zaključiti da se radi o zahtevima koji mogu biti postavljeni kumulativno, odredba člana 29, stav 1 ZZPSRR ukazuje da se zapravo radi o zahtevima koji su redovno alternativni, jer se njome propisuje da samo u slučajevima teže povrede prava na suđenje u razumnom roku sud može i da donese i objavi presudu kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo, kao i da joj dosudi novčano obeštećenje.

Novčano obeštećenje priznaje se u visini od 300 evra do 3.000 evra po predmetu, u dinarskoj protivvrednosti na dan isplate prema srednjem kursu Narodne banke Srbije.

Praksa u primeni ZZPSRR pokazala je da stranke gotovo uvek podnose tužbe radi ostvarenja prava na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu.

Osim pravičnog zadovoljenja, ZZPSRR predviđa i pravo stranke na naknadu imovinske štete. U ovim postupcima se, pored odredaba zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi, primenjuju i merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku iz člana 4. ZZPSRR.

Zakonom je propisano da je odgovornost Republike Srbije i za imovinsku i neimovinsku štetu izazvanu povredom prava na suđenje u razumnom roku objektivna. Nadalje, propisano je da se sredstva za isplatu novčanog obeštećenja i naknadu imovinske štete obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, u okviru sredstava namenjenih pokriću tekućih rashoda sudova i javnih tužilaštava, od kojih se izuzimaju rashodi za zaposlene i tekuće održavanje objekata i opreme. Novčano obeštećenje i

naknadu imovinske štete isplaćuje sud ili javno tužilaštvo koji su povredili pravo na suđenje u razumnom roku.

Upravo ove poslednje odredbe za posledicu su imale značajne probleme u vezi sa radom sudova, o čemu će biti više reči nešto kasnije.

Za početak, potrebno je osvrnuti se na način na koji je pitanje finansijskih efekata ZZPSRR bilo sagledano prilikom izrade Predloga ovog zakona. Tom prilikom je ukazano na naknadu neimovinske i imovinske štete

- Da se u odnosu na propisani raspon iznosa za naknadu neimovinske štete po predmetu radi o iznosu koji predstavlja srednje vrednosti naknade koju je dosuđivao Ustavni sud kada bi po ustavnoj žalbi određivao novčanu naknadu neimovinske štete zbog povrede ustavnog prava na suđenje u razumnom roku.
- Da maksimalan iznos od 3000 evra neto iznosi nešto više od osam prosečnih neto zarada u Republici Srbiji za prethodnu godinu – pretpostavka je da se na ovaj način ukazuje da se ne radi o zanemarljivom iznosu.
- U odnosu na naknadu imovinske štete, budući da se zahteva uzročna veza između povrede prava i nastanka imovinske štete, pri čemu se njen nastanak teško dokazuje, očekuje se da broj uspešnih zahteva za naknadu imovinske štete bude ograničen.
- U budžetu za 2016. za sprovođenje ZZPSRR, kao i za izvršavanje presuda ESLJP, planirana su sredstva u ukupnom iznosu od 1.140.101.000 dinara, a u budžetu za 2017. godinu u iznosu od 1.149.131.000 dinara.

Iz izveštaja o radu Visokog saveta sudstva mogu se pratiti iznosi koji su isplaćeni iz aproprijacije i izvršenja budžeta za razdeo 6 – Sudovi.

Budući da u izveštajima podaci nisu prikazani na istovrsan način, odnosno, s obzirom na to da se od 2019. godine u izveštaju posebno klasifikuju iznosi isplaćeni na ime naknade štete koji su dobrovoljno plaćeni od strane sudova, koji su naplaćeni prinudnim putem na teret sudova, i koji su plaćeni dobrovoljno na osnovu sporazuma s Pravobranilaštvom, nije moguće napraviti dosledno poređenje podataka za sve godine. Podaci o isplaćenim iznosima sa budžetskog razdela 6 za period od 2016. do 2020. godine su sledeći:

Tabela 10. Isplaćeni iznosi naknade štete po presudama ESLJP i domaćih sudova za slučajeve povrede prava na suđenje u razumnom roku, u dinarima

Godina	Naknada nematerijalne štete po presudama ESLJP	Naknada štete po presudama domaćih sudova			Ukupno
		Dobrovoljno od strane sudova	Prinudnim putem na teret sudova	Dobrovoljno na osnovu sporazuma sa Pravobranilaštvom	
2016.	47.380.145	205.500.000			205.500.000
2017.	13.419.644	169.737.000			169.737.000
2018.	14.655.000	114.358.000			114.358.000
2019.	49.296.000	228.116.000	1.521.367.000	73.982.000	1.823.465.000
2020.	26.198.000	382.775.000	1.699.274.000	78.497.000	2.186.744.000
	150.948.789				4.499.804.000
UKUPNO					4.650.752.789

Izvor: Izveštaji o radu Visokog saveta sudstva

Kao što se može videti iz tabele, u onim godinama u kojima se vodi odgovarajuća statistika, najveći iznosi isplaćeni su sa računa sudova prinudnim putem. Istovremeno, iznosi koji se isplaćuju dobrovoljno sa računa sudova su u konstantnom porastu, što odgovara identifikovanom trendu povećanja broja zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. U izveštaju o radu sudova za 2020. godinu identifikovano je povećanje rashoda usled isplate naknade neimovinske i imovinske štete od čak milijardu dinara u predmetnoj godini.

Što se tiče isplata naknada neimovinske štete po osnovu sporazuma sa Pravobranilaštvom, podaci pokazuju da je došlo do određenog povećanja u ovako isplaćenim iznosima, što može ukazivati na određena unapređenja u pogledu korišćenja ove zakonske mogućnosti. Ipak, kada se ovi iznosi uporede sa iznosima koji se isplaćuju sa računa sudova, uočava se značajna nesrazmera, odnosno, jasno se zaključuje da se u najvećem broju slučajeva stranke opredeljuju da ostvaruju pravično zadovoljenje podnošenjem tužbe sudu.

Jedan od mogućih razloga za to može biti i činjenica da, po pravilu, u slučaju poravnanja sa Pravobranilaštvom, stranke na ime naknade dobijaju manje iznose nego što je to slučaj sa postupcima pred sudovima. Ako se ukupan iznos isplaćen po ovom osnovu podeli okvirnim brojem predmeta u kojima je poravnanje zaključeno 2020. godine, zaključuje se da je prosečan iznos koji je isplaćen po predmetu oko 260 evra, odnosno, da je blizu donje granice iznosa propisanih ZZPSRR (činjenica da se radi o cifri koja je niža od propisane proizlazi iz nedovoljno preciznih podataka o ukupnom broju predmeta u kojima je postignuto poravnanje).

Situacija je nešto drugačija u vezi sa sudovima. Na osnovu dostupnih statističkih podataka zaključuje se da se radi o isplati iznosa za naknadu kako neimovinske, tako i imovinske štete nastale usled povrede prava na suđenje u razumnom roku. Otuda se u pogledu prosečnih dosuđenih iznosa u analizi moramo osloniti na podatke dobijene od sudija tokom intervju. Na osnovu njih se zaključuje da se, barem što se tiče naknade neimovinske štete, dosuđeni iznosi kreću u rasponu od 300 do 900 evra, dok iznosi koji se isplaćuju na ime materijalne štete u slučaju stečajnih postupaka odgovoraju iznosu potraživanja na ime neisplaćene zarade priznatih u stečajnom postupku.

Iz navedenih podataka se vidi da se raspon novčanih iznosa koji se mogu dosuditi na ime naknade neimovinske štete iz ZZPSRR u praksi ne koristi u svom punom obimu. **Ovo se ne može smatrati celishodnim.** Naime, u međuvremenu su se i opšti ekonomski parametri promenili, te maksimalni iznos koji se može dosuditi, odnosno 3000 evra, više ne odgovara iznosu od osam prosečnih neto zarada, već nešto više od 5 prosečnih zarada.⁹² Ujedno, iznosi koji se dosuđuju značajno su niži od iznosa koje dosuđuje ESLJP. S tim u vezi bitno je imati u vidu da je sudska praksa ESLJP jasno ukazala da iznosi koji se dosuđuju na nacionalnom nivou na ime pravičnog zadovoljenja usled povrede prava na pravično suđenje mogu da budu niži, budući da je pre svega stranka kraće čekala na novčano obeštećenje.⁹³ **Objasnjeno sudijom prilikom intervju u pogledu dosuđivanja iznosa koji su mnogo bliži donjoj nego gornjoj granici iznosa odnose se pre svega na uspostavljenu sudsku praksu, kao i na činjenicu da se prilikom presuđivanja uzima u obzir ekonomska situacija u celoj državi, koja nije povoljna. Napominjemo da ekonomska situacija države nije sastavni deo merila iz člana 4. ZZPSRR . Iako je prema rečima sudija prosečna naknada koja se dosuđuje na ime neimovinske štete viša nego što je to bio slučaj u prvim godinama primene zakona, čini se da se praksa i dalje zadržava na relativno niskim iznosima. Bitno je imati u vidu da iako ZZPSRR ne propisuje životni standard kao jedno od merila koje se uzima u obzir prilikom dosuđivanja razumne visine naknade, ESLJP ceni životni standard kao jedno od relevantnih merila utvrđivanja da li je dosuđena razumna visina naknade pred nacionalnim sudovima.**

⁹² Republički zavod za statistiku, <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/zarade>

⁹³ Scordino protiv Italije.

Stoga, čini se da je već prilikom određivanja zakonskog raspona u ZZPSRR trebalo da bude inkorporisana ekonomska situacija države, odnosno životni standard kao jedan od vodećih kriterijuma.

Uz to, primećena je praksa ulaganja ustavnih žalbi kojima se ističe povreda prava na suđenje u razumnom roku u kojima se podnosioci obraćaju Ustavnom sudu nezadovoljni iznosom dosuđene novčane naknade po osnovu pravičnog zadovoljenja u postupcima koji su redovni sudovi vodili povodom tražene zaštite prava na suđenje u razumnom roku.⁹⁴ Ukoliko se uporede podaci o iznosima koje je dosudio Ustavni sud na ime naknade nematerijalne štete, razlike između prosečnih iznosa koje dosuđuju redovni sudovi i Ustavni sud postaju još očiglednije.

Tabela 11. Podaci o visinama utvrđene naknade nematerijalne štete zbog povrede prava na pravično suđenje i povrede prava na suđenje u razumnom roku kao delu prava na pravično suđenje

Godina	Broj predmeta	Iznos uvrđene naknade nematerijalne štete	Prosečan iznos po predmetu (zaokružen na ceo broj)
2015.	408	EUR 660.217	EUR 1.618
2016.	484	EUR 627.200	EUR 1.296
2017.	174	EUR 615.740	EUR 3.539
2018.	179	EUR 603.740	EUR 3.373
2019.	96	EUR 224.250 i RSD 500.000	EUR 2.336
2020.	233	EUR 518.000	EUR 2.223

Izvor: Računica autorki, na osnovu podataka preuzetih iz: S. Andrejević i L.J. Milutinović, „Uporedna analiza – Zaštita prava na suđenje u razumnom roku“, septembar 2021. godine, str. 39. Podaci u uporednoj analizi preuzeti su iz godišnjih pregleda rada Ustavnog suda.

Kao što je ranije istaknuto, poseban problem u primeni normi koje se odnose na isplatu naknade neimovinske i imovinske štete predstavlja odredba prema kojoj se one isplaćuju sa računa onog suda ili javnog tužilaštva koji su povredili pravo na suđenje u razumnom roku. S obzirom na rastuće iznose koji se isplaćuju na ime ovih naknada usled povećanog broja tužbi za naknadu neimovinske i imovinske štete, u praksi dolazi do blokade računa sudova, ili do situacija u kojima, usled toga što su isplatili ove naknade, sudovi nemaju sredstava da pokriju druge tekuće rashode, te zbog toga padaju u docnju. Ovakvo rešenje u poslednjim godinama naročito pogađa privredne sudove, zbog povrede prava na pravično suđenje u stečajnom postupku. Naročito problematičnom u ovim slučajevima se čini okolnost da, iako se zaštita traži pred privrednim sudom, u postupku koji se u njemu vodi odgovornost za prekomerno trajanje stečajnog postupka nije prevashodno na sudu, već na drugim organima postupka.⁹⁵ Sa sličnim izazovom suočava se i Upravni sud, pred kojim stranke opravdano traže zaštitu prava na pravično suđenje, gde se, zbog jedinstva upravnog postupka i upravnog spora, Upravni sud pojavljuje kao institucija odgovorna za povredu ovog prava iako sam upravni spor pred njim ne teče dugo. Na duži rok, ovakva situacija se čini neodrživa.

⁹⁴ Uporedna analiza, str. 39.

⁹⁵ Detaljnije o ovom problemu u pravnoj nauci pisali su i: M. Radović, Zaštita prava na suđenje u razumnom roku, dostupno na https://www.researchgate.net/publication/338548856_ZASTITA_PRAVA_NA_SUDJENJE_U_RAZUMNOM_ROKU_U_STECAJNOM_POSTUPKU, kao i Mojašević, A., Jovanović, A., „Razumni rok u stečajnom postupku – analiza predmeta Privrednog suda u Nišu“. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu 60, no. 90 (2021): 97–118. <https://doi.org/10.5937/zrpfno-28624>.

Predlogom ZZPSRR nije detaljnije objašnjeno zbog čega se zakonodavac opredelio za ovakvo rešenje. Može se pretpostaviti da je namera bila da se na neki način sankcioniše onaj sud pred kojim je došlo do povrede, te da se na taj način izvrši dodatni pritisak na sve sudije tog suda, kao i na sudsku upravu, da se staraju da do povrede prava na pravično suđenje ne dođe. Iako se ovakva namera može smatrati opravdanom, podsetimo da ZZPSRR izričito predviđa objektivnu odgovornost države, kao i isplatu naknada neimovinske i imovinske štete iz budžetskog razdela 6, odnosno 8, gde se određena sredstva za to planiraju i u budžetu za Visoki savet sudstva, budući da se iz ove budžetske aroprijacije isplaćuju naknade licima koja postignu vansudsko poravnanje sa Pravobranilaštvom u pogledu naknade neimovinske štete. Posledično, isplata bilo kog iznosa zapravo u konačnici opterećuje budžet Republike Srbije iz koga se ova naknada i isplaćuje, a celovite podatke o isplaćenim naknadama sagledava samo Visoki savet sudstva. Istovremeno, rešenje prema kome se naknade isplaćuju sa računa konkretnog suda gotovo redovno za posledicu imaju blokiranje računa tog suda i kašnjenje sa plaćanjima po drugim osnovama, što takođe može dovesti do dalje povrede prava na pravično suđenje. **Otuda se čini celishodno da se preispita zakonska norma prema kojoj se sredstva isplaćuju sa računa konkretnog suda ili tužilaštva pred kojim je povreda nastala i sagleda mogućnost isplate ovih sredstava sa posebne budžetske aroprijacije, uz uvođenje dodatnih mehanizama kroz koje bi se sistematično pratile ove isplate kao i uzroci njihovog nastanka. Istovremeno bi bilo potrebno da se podaci o broju usvojenih prigovora i žalbi, kao osnova za usvajanje zahteva za pravično zadovoljenje i naknadu materijalne štete, uzmu u obzir u procesu budžetskog planiranja, bez obzira na to iz koje budžetske aroprijacije će se ova sredstva isplaćivati.**

Podsetimo i da Zakon o sudijama u članu 6. sadrži odredbe o građanskopravnoj odgovornosti sudija, kojima se predviđa da ako je Republika Srbija na osnovu pravnosnažne sudske odluke, odnosno poravnjanja zaključenog pred sudom ili drugim nadležnim organom isplatila štetu koju je sudija prouzrokovao svojim nezakonitim ili nepravilnim radom, može tražiti od sudije naknadu isplaćenog iznosa ako je šteta prouzrokovana namerno, ali ne i grubom nepažnjom.⁹⁶ Ovako uspostavljen mehanizam građansko-pravne odgovornosti sudija takođe ima, iako ograničen, potencijal da preventivno deluje na ponašanje sudija u pogledu mogućih povreda prava na suđenje u razumnom roku. U kombinaciji sa odredbama o disciplinskoj odgovornosti, uz doslednu primenu, on bi nesumnjivo doprineo jačanju lične odgovornosti sudija za postupanja koja mogu za posledicu imati povredu prava na suđenje u razumnom roku. *Ovu napomenu ne treba razumeti kao poziv na „disciplinovanje“ sudija, već kao osvrt na skup različitih mehanizama u kojima se u okviru jednog delotvornog, efikasnog i pravičnog sudskog sistema može reagovati na slučajeve nepravilnog rada, uz očuvanje institucionalne i pojedinačne nezavisnosti sudija, a izbegavanje negativne profesionalne solidarnosti.*

Važno je u kontekstu iznosa dosuđenih i isplaćenih na ime naknade neimovinske i imovinske štete sagledati i procenat usvojenih prigovora i žalbi, što predstavlja procesnu pretpostavku za podnošenje nekog od ova dva zahteva. U odsustvu jasnih zvaničnih statističkih podataka, u početnoj fazi analize, na osnovu poređenja broja zahteva za zaštitu u kojima je doneta odluka i broja podnetih tužbi za naknadu neimovinske štete, postavljena je hipoteza da je procenat usvojenih prigovora i žalbi između 10% i 20%. Prilikom razgovora sa sudijama, ova procena je uglavnom potvrđena podacima iz njihove prakse. Procenat usvojenih prigovora i žalbi od 10,4% utvrđen je i iz reprezentativnog uzorka sudova u okviru Izveštaja o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu.⁹⁷ Iako ovaj podatak, kako je ranije ukazano, ne podrazumeva da u svim slučajevima u kojima prigovor ili žalba nisu usvojeni nije došlo do ubrzanja

96 „Ograničena odgovornost sudije za štetu – neophodna privilegija koja obezbeđuje nezavisnost ili učvršćivanje sudijske neodgovornosti?“, V. Rakić Vodinec Zbornik PFZ, 63, (3–4) 717–742 (2013).

97 Op.cit.

postupka (nekada se dešava da u periodu između početka ispitnog postupka i isteka roka od 60 dana za donošenje odluke po prigovoru, odnosno 30 dana po žalbi, presuda bude usvojena te se prigovor i žalba odbiju jer je postupak već okončan), on jeste donekle indikativan u pogledu načina na koji se primenjuju merila iz člana 4, ZZPSRR.

Posebno pitanje u vezi sa finansijskim mehanizmima uspostavljenim za primenu ZZPSRR odnose se na pitanje naknade troškova advokatima.

Naime, ZZPSRR ovo pitanje uopšte ne reguliše, te se do stava o tome da li stranke koje u postupcima po prigovorima i žalbama angažuju pravne zastupnike imaju pravo na naknadu troškova postupka došlo u sudskoj praksi. Konkretno, Vrhovni kasacioni sud stao je na stanovište⁹⁸ da predlagač u postupku zaštite prava na suđenje u razumnom roku ima pravo da u ovom postupku angažuje advokata, kao punomoćnika, kao i pravo na naknadu potrebnih i opredeljenih troškova ovog postupka, u situaciji kada su njegov prigovor za ubrzavanje postupka ili drugo pravno sredstvo (žalba), usvojeni. U rešenju su predlagaču dosuđeni traženi i opredeljeni troškovi prema tarifnom broju 13. Tarife o nagradama i naknadama za rad advokata, odnosno, 300 poena, što iznosi 9000 dinara.⁹⁹ Ovaj iznos advokatima priznaje i Državno pravobranilaštvo u postupcima za zaključenje vansudskog poravnjanja u vezi sa naknadnom neimovinske štete. U vezi sa ovim pitanjem sudije koje su učestvovala u fokus grupama iznele su različite stavove. Neke sudije stoje na stanovištu na kojem je i stajao Apelacioni sud u rešenju povodom čijeg pobijanja je Vrhovni kasacioni sud i doneo navedeno rešenje, a to je da se radi o postupku za čije pokretanje nije neophodno pravno obrazovanje i iskustvo, odnosno angažovanje advokata kao punomoćnika. Druge sudije su ukazale na činjenicu da je u pojedinim procesnim zakonima propisano da svaka stranka snosi svoje troškove postupka, te da bi ovo pravilo bilo celishodno primeniti i u odnosu na troškove postupka zaštite prava na suđenje u razumnom roku podnošenjem prigovora i/ili žalbe.¹⁰⁰ Neke sudije ukazale su na naročit problem sa punomoćjima advokata, posebno u stečajnim postupcima i u drugim situacijama u kojima postoji veliki broj istovrsnih predmeta, gde advokati prilažu stara opšta punomoćja iz glavnog postupka (uglavnom stečajnog) prilikom podnošenja prigovora i žalbi iz ZZPSRR, neretko i bez znanja stranke, ili čak više advokata istovremeno podnosi zahteve za istu stranku. Konačno, sudije su gotovo jednoglasno ukazale na to da je ključni motiv podnošenja prigovora i žalbi iz ZZPSRR ne samo ostvarivanje prava na naknadu neimovinske štete, već i naknade troškova advokata.

Stav Vrhovnog kasacionog suda u pogledu ovog pitanja čini se sasvim opravdan. Zabrinutost koju su iznele sudije u vezi sa mogućim motivima advokata za podnošenje prigovora i žalbi u ime i za račun stranaka u postupku koje zastupaju, po prirodi stvari, ne može biti predmet ove analize. Ipak, pitanja pokrenuta prilikom razgovora sa sudijama u vezi sa naknadom troškova postupka zaštite prava na suđenje u razumnom roku ukazuju na to da se procena zakonodavca da pitanje troškova ovog postupka ne treba neposredno regulisati pokazala kao neadekvatna. Upućivanje na odgovarajuće odredbe Zakona o parničnom postupku kao propisa koji se supsidijarno primenjuje u slučaju da neko pitanje nije regulisano Zakonom o vanparničnom postupku, koji se primenjuje na postupke po zahtevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, pokazalo se kao komplikovano. **Otuda bi bilo celishodnije ovo pitanje neposredno regulisati u ZZPSRR.** Nadalje, prilikom razvijanja finansijskih mehanizama za primenu ZZPSRR propušteno je da se sagledaju troškovi postupka, koje u ovom slučaju plaća nadležni organ.

98 Rešenje Rž1 r2/2021 od 9.2.2021. godine.

99 Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata, Sl. glasnik RS, br. 121/2012, 99/2020 i 37/2021.

100 Sagledavanje postupka po prigovoru iz ZZPSRR kao adhezionog u odnosu na stečajni i posledične mogućnosti primene stečajnog prava u njemu, zastupa Privredni apelacioni sud, dok Vrhovni kasacioni sud, kao i pojedini autori (Radović, M „Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku“, Zbornik radova „Nacionalno i međunarodno pravo – aktuelna pitanja i teme“ 1 (2017)) stoje na stanovištu da se sa stanovišta procesnog prava, kao i usled norme ZZPSRR koja izričito predviđa primenu Zakona o vanparničnom postupku, na sva pitanja koja nisu izričito regulisana ZZPSRR, koji dalje upućuje na shodnu primenu Zakona o parničnom postupku, ali ne i drugih zakona, primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku.

U ZZPSRR takođe nisu adekvatno sagledana sredstva koja će biti potrebna za isplatu naknade materijalnih troškova. Zapravo, reklo bi se da su u ZZPSRR značajno potcenjeni ovi troškovi, kao i broj predmeta u kojima će tužbeni zahtevi biti usvojeni. Poseban izazov sa stanovišta dalje održivosti postojećih budžetskih projekcija u vezi sa iznosima potrebnim za isplatu naknada materijalne štete nalazi se u okolnosti da je, prema stavu ESLJP, Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda¹⁰¹ jasno ukazano da Republika Srbija odgovara za materijalnu štetu nastalu zbog potpunog ili delimičnog neizvršenja pravnosnažnih i izvršnih sudskih odluka, odnosno u stečaju utvrđenih potraživanja zaposlenih iz radnog odnosa koja su bez njihove krivice ostala neizvršena i u postupku stečaja vođenom nad stečajnim dužnikom sa većinskim društvenim i državnim kapitalom, uz uslov da je prethodno utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku. Iako se iz ovako iznetog stava može zaključiti da pravo imaju samo zaposleni preduzeća u stečaju, u Obrazloženju ovog zaključka jasno se ukazuje da principi odgovornosti koji važe za radnike stečajnog dužnika važe i u odnosu na potraživanja pravnih lica ili preduzetnika prema stečajnom dužniku iz komercijalnih odnosa. Utisak je da je praksa do sada vrlo oprezno pristupala dosuđivanju materijalne štete zbog povrede prava na pravično suđenje u odnosu na pravna lica i preduzetnike, ali da se može očekivati i izmena ovog stava, što bi za posledicu imalo i značajno veće iznose koji se imaju isplatiti iz budžeta na ime naknade materijalne štete.

Takođe je na ovom mestu značajno ukazati na pravilo prema kome, u slučaju da Republika Srbija isplati potraživanje bivšim zaposlenima, ona može stupiti u postupak stečaja preduzeća sa većinskim društvenim, odnosno državnim kapitalom na mesto radnika, po njegovoj prijavi, te u stečaju ostvariti onaj deo iznosa koji je srazmeran mogućnostima stečajne mase.¹⁰² U praksi, po svemu sudeći, nedostaju jasni i pregledni podaci o slučajevima u kojima je došlo do isplate potraživanja bivšim zaposlenima kroz isplatu materijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, te dolazi do toga da materijalni troškovi u iznosu koji odgovara utvrđenom a neisplaćenom potraživanju radnika budu isplaćeni više pute, čime se stvaraju dodatni troškovi za budžet.

Sveukupno sagledano, čini se da finansijski mehanizmi za sprovođenje zakona, prevashodno zbog odredbe prema kojoj se naknada nematerijalne i materijalne štete isplaćuje sa računa suda pred kojim je povreda učinjena, sadrže inherentni, iako implicitni, podsticaj za oprezno dosuđivanje iznosa za naknadu neimovinske štete. Istovremeno, pomenuta odredba neretko može imati značajne štetne posledice po svakodnevno funkcionisanje sudova.

Ovaj zaključak potrebno je dodatno osvetliti u kontekstu broja predmeta koji se na godišnjem nivou komuniciraju ESLJP, a u kojima potom Pravobranilaštvo zaključuje poravnanje, o kojima je bilo reči u delu Analize posvećenom efektivnosti u odnosu na sedmi cilj postavljen Predlogom ZZPSRR.

INSTITUCIONALNI KAPACITETI

Budući da je u delu Analize posvećenom efikasnosti već sagledano stanje koje se odnosi na ljudske resurse potrebne za primenu ZZPSRR, u pogledu institucionalnih kapaciteta ćemo se osvrnuti pre svega na pitanje upravljanja predmetima i razmene informacija u vezi sa pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku između različitih sudova, te sudova i drugih organa i organizacija.

101 Zaključak usvojen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 2. 11. 2018. godine. U pogledu ovog pitanja celishodno je pogledati i ustanovljenu sudsku praksu ESLJP kao i Ustavnog suda. Pregledne informacije u tom pogledu sadrži: Nataša Plavšić, „Primena prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama“, Fondacija Centar za javno pravo, 2019. godine, str. 13–15.

102 Radi se o praksi zasnovanoj na primeni pravila o subrogaciji iz Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93, „Sl. list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS“, br. 18/2020).

Na samom početku podsetimo da sektor pravosuđa u Srbiji koristi niz različitih informacionih sistema, koji otežavaju njihovu interoperabilnost.¹⁰³ Nadalje, lokalno aplikaciono okruženje je heterogeno, i dok za neke aktivnosti postoje softveri koje svi koriste (na primer, za računovodstvo), brojne aplikacije se prave lokalno, za iste ili vrlo slične funkcije.¹⁰⁴ Što se tiče softvera za upravljanje predmetima, situacija je sledeća:

- Prekršajni sudovi koriste SIPRES softver
- Osnovni i viši sudovi koriste APV ili LIBRA softver
- Privredni sud koristi APV softver
- Vrhovni kasacioni sud, Apelacioni sudovi i Upravni sud koriste SAPS softver
- Javna tužilaštva koriste SAPO softver
- Pravobranilaštvo odnedavno koristi LURIS softver

Iako su tokom proteklih godina uloženi značajni naponi u unapređenje načina funkcionisanja i korišćenja softvera za upravljanje predmetima, iz razgovora tokom fokus grupa, kao što je na određenim mestima već bilo istaknuto u Analizi, može se zaključiti da prakse u pogledu rada sudskih pisarnica nisu jednake, te je, na primer, u pojedinim sudovima teško utvrditi da li se u nekom predmetu prigovor iz ZZPSRR ponavlja ili ne. Dodatni problem na koji je ukazano tiče se nemogućnosti jasnog praćenja podataka o iznosima koji su isplaćeni po osnovu zahteva za pravično zadovoljenje, što može predstavljati problem u slučajevima ponovljenih prigovora, kao i u slučajevima na koje je ukazano ranije u analizi, kada se nakon tužbe za naknadu neimovinske štete podnese i ustavna žalba. Slično je stanje i sa sredstvima koja se isplaćuju po osnovu vansudskog poravanja sa računa Visokog saveta sudstva. Budući da je već identifikovano da se za računovodstvene potrebe u redovnim sudovima koristi isti softver, kao i da se u Pravobranilaštvu koristi softver LURIS, koji koristi i najmanje jedno odeljenje Ministarstva pravde, **bilo bi uputno da se, kao prelazno rešenje omogući neposredna razmena podataka u vezi sa iznosima isplaćenim po osnovu naknade neimovinske štete.** Na ovom mestu potrebno je ukazati i na mogućnosti koje pružaju sistemi za upravljanje predmetima u odnosu na ispitni postupak po prigovoru i žalbi. Naime, ovi sistemi omogućavaju jednostavan uvid u pojedine procesne radnje preduzete u predmetu, te lakšu analizu u vezi sa postupanjem u predmetima u kontekstu poštovanja procesnih načela kao što su načelo procesne ekonomije, koncentracije dokaza, te poštovanje vremenskog okvira i korišćenje mehanizama koji su na raspolaganju sudijama za jačanje procesne discipline u sudskim postupcima.

103 Smernice razvoja IKT Sistema u sektoru pravosuđa, Ministarstvo pravde Republike Srbije, 2016. godine, dostupne na: https://www.mpravde.gov.rs/files/IT_Development_Guidelines_in_Justice_Sector_SER.pdf

104 Ibid. str. 15.

V PREGLED OSNOVNIH ZAKLJUČAKA I PREPORUKA

Na osnovu analize efekata ZZPSRR zaključuje se da je neophodno nastaviti sa ovom politikom, ali uz određene izmene i unapređenja. Kao ključna se u tom kontekstu nameće potreba da se u punoj meri prepoznaju **specifičnosti postupaka kolektivnog namirenja, odnosno postupaka izvršenja poverilaca u odnosu na dužnike sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom, koji predstavljaju dominantan budžetski izdatak generisan primenom ZZPSRR**. U bliskoj vezi sa time jeste potreba za revidiranjem postojećeg rešenja u vezi sa budžetskim aroprijacijama sa kojih se isplaćuju naknade neimovinske i imovinske štete u slučajevima povrede prava na pravično suđenje, kako bi se obezbedilo objedinjavanje podataka, sprečile zloupotrebe i ublažili problemi koji nastaju usled blokiranja računa sudova. Ujedno se jasno izdvaja potreba za unapređenim normativnim rešenjima kojima će se jasnije formulisati nadležnosti postupajućih sudija u odnosu na druge državne organe i organizacije i nosioce javnih ovlašćenja.

U cilju punog ostvarivanja inicijalno postavljenih, kao i poželjnih efekata ZZPSRR, na osnovu sprovedene analize mogu se formulisati određene preporuke. One su usmerene pre svega na unapređenje postojećeg normativnog okvira, kao i na unapređenja identifikovanih praksi koje nisu u skladu sa postavljenim ciljevima ili poželjnim efektima ovog zakona.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRAVNOG OKVIRA

Precizno regulisati postupanje suda po prigovorima i žalbama koje se odnose na izvršni postupak koji sprovode javni izvršitelji, kao i po prigovorima i žalbama koji se odnose na poslove i postupke koje sud poverava javnim beležnicima.

Razmotriti izmenu, u zakonskom tekstu, postojećih uslova za korišćenje pravnih sredstava za ubrzanje postupka i kompenzatornih pravnih sredstava kako bi se zadovoljila načela koja je u tom pogledu ESLJP razvio u svojoj praksi. ESLJP u tom kontekstu ističe, da bi ubrzavajuće pravno sredstvo u postupku koji već nerazumno dugo traje, odnosno u kojem je već nastupila povreda tog prava, bilo delotvorno mora da bude propraćeno i odštetnim pravnim sredstvom¹⁰⁵. Kada je reč o pravnom sredstvu za ubrzanje postupka koje predviđa ZZPSRR, potrebno je dodatno ispitati potrebu za zakonskom izmenom u cilju ostvarivanja njegove percipirane ubrzavajuće funkcije, budući da prema važećem rešenju (član 7, stav 1) ZZPSRR, stranka podnosi prigovor radi ubrzavanja postupka *kada smatra da je njeno pravo povređeno*, dakle, trenutno se ne predviđa mogućnost ugrožavanja kao dovoljna za podnošenje prigovora. Čini se da bi se preciznijim normiranjem da se prigovor podnosi da bi se sprečilo „nepotrebno kašnjenje, odnosno da bi se sprečilo nastupanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, mogao smanjiti broj nastupelih povreda, pa samim tim i uspešno ostvarenih zahteva za pravično zadovoljenje.

¹⁰⁵ U tom pogledu, od velikog je značaja uzeti u obzir presudu ESLJP u predmetu Mirjana Marić protiv Hrvatske.

Jasnije regulisati pitanja odnosa člana 4. ZZPSRR i instrukcionih rokova propisanih procesnim zakonima i preispitati celishodnost uključivanja zakonskih rokova za zakazivanje ročišta i glavnih pretresa i izradu odluka u normativni tekst ZZPSRR. Čini se da bi se slični efekti mogli postići tako što bi merila iz člana 4 bila zasnovana na ustanovljenoj praksi ESLJP, dok bi se značaj poštovanja zakonskih rokova za preduzimanje radnji od strane suda kao značajan element za procenu postupanja suda istakao obukama i ažuriranim smernicama za primenu ZZPSRR. Isto bi se moglo primeniti i na ulogu suda u uspostavljanju procesne discipline stranaka i drugih učesnika u postupku.

Razmotriti celishodnost fragmentarnog regulisanja sredstava koje stranke mogu iskoristiti radi ubrzanja postupka, i sagledavanje mogućnosti normativnog povezivanja pritužbe zbog odugovlačenja postupka propisane Zakonom o sudovima, i prigovora i žalbe iz ZZPSRR. To se čini naročito značajnim imajući u vidu da evidencije o podnetim pritužbama i prigovorima nisu dovoljno uvezane.

Razmotriti obaveze i odgovornost državnih organa, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u slučajevima kada njihovo postupanje ili propuštanje uzrokuju odugovlačenje postupka. Istovremeno, bilo bi celishodno razmotriti i da u tim slučajevima Republika Srbija ima pravo na regresni zahtev u odnosu na državni organ ili nosioca javnog ovlašćenja čijim ponašanjem je bila prouzrokovana povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Razmotriti normativna rešenja na koje se nailazi u regionu, gde se u posebnim zakonima kojima se reguliše zaštita prava na suđenje u razumnom roku, izričito propisuje nadležnost predsednika suda da naloži drugim državnim organima, javnim službama kao i drugim nosiocima javnih ovlašćenja da postuppe po zahtevu za dostavljanje javnih isprava i drugih dokaza, kao i da u slučaju njihovog nepostupanja, može da podnese inicijativu da se protiv tih lica pokrene disciplinski postupak, odnosno postupak za razrešenje.

Sagledati da li je tendencija rasterećivanja sudova posredstvom češćeg pribegavanja pokušaju zaključenja poravnanja pred Pravobranilaštvom nesporna. Ukoliko planirano rasterećenje nije ostvareno, niti se njegovo ostvarivanje može očekivati u kratkom roku, razmotriti potrebu za eventualnim uvođenjem obaveze (dakle, ne samo mogućnosti) pokušaja zaključenja poravnanja.

Izričito normirati pitanje naknade troškova postupka zaštite prava na suđenje u razumnom roku u ZZPSRR.

OPŠTE PREPORUKE KOJE SE ODOSE NA UNAPREĐENJE PRAKSE

Podatke o prosečnom trajanju sudskih postupaka u pojedinim materijama u konkretnim sudovima sistemski obrađivati a potom i objavljivati na internet stranicama sudova, kako bi se doprinelo uspostavljanju objektivnijih i na informacijama zasnovanih očekivanja građana u pogledu dužine trajanja sudskih postupaka.

Unaprediti tehnička rešenja u elektronskim sistemima za upravljanje predmetima u sudovima kako bi se osiguralo identifikovanje ponovljenih prigovora i žalbi, praćeno odgovarajućim obukama za zaposlene u sudskim pisarnicama.

Sprovesti ispitivanje vrednosnih stavova korisnika usluga suda u vezi sa suđenjem u razumnom roku i značaju ZZPSRR radi jasnije identifikacije stepena ispunjenosti potreba ciljnih grupa.

Prilikom narednih reformskih zahvata sistemski sagledati uzroke opterećenja pojedinih sudova, koja za posledicu imaju značajan broj prigovora i žalbi.

PREPORUKE KOJE SE ODOSE NA RAD SUDOVA PO PREDMETIMA IZ MATERIJE ZZPSRR

Radi optimalnijeg korišćenja raspoloživih resursa i ujednačavanja prakse, odrediti nešto manji broj sudija koje će postupati po prigovorima i žalbama iz ZZPSRR, uz istovremeno dosledno izveštavanje predsednika suda o ishodima postupaka po prigovorima i žalbama.

Razmotriti razloge za praksu odbijanja pravnih sredstava koja su podneta za ubrzanje postupka u slučajevima kada dođe do okončanja postupka u roku propisanom za odlučivanje po podnetom pravnom sredstvu, te uspostaviti doslednu praksu postupanja u takvim slučajevima.

Preispitati uzroke i posledice prakse visokog procenta odbijanja zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u kontekstu značajnog trošenja kadrovskih resursa u postupcima na nacionalnom nivou kao i finansijskih resursa neophodnih za izvršenje presuda i prijateljskog poravnanja postignutih u skladu sa EKLJP u pogledu date materije. Takođe razmotriti mogućnost unapređenja komunikacije između sudova, Ustavnog suda, Pravobranilaštva i Ministarstva pravde u tom pogledu.

Doneti smernice koje će sudijama olakšati pravilno tumačenje merila za ocenu postojanja povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Ažurirati pregledne dokumente o Kriterijumima za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku, s osvrtom na prakse ESLJP, Ustavnog suda i domaćih sudova opšte i posebne nadležnosti.

Razviti odgovarajuće smernice za dodeljivanje predmeta drugim sudijama u primeni člana 11 ZZPSRR, u cilju celishodnijeg upravljanja ljudskim resursima u sudu.

PREPORUKE KOJE ODOSE NA POSTUPKE KOLEKTIVNOG NAMIRENJA

Sprovesti posebnu dubinsku analizu koja se odnosi na stečajne postupke, a s posebnim osvrtom na stečajne postupke u odnosu na privredne subjekte u većinskom državnom i društvenom vlasništvu, kao i na postupke izvršenja u odnosu na dužnike u većinskom državnom ili društvenom vlasništvu u svetlu prakse domaćih sudova, Ustavnog suda i ESLJP, kao i prakse Pravobranilaštva, sa posebnim osvrtom na finalne budžetske implikacije povrede prava na pravično suđenje u ovim postupcima, radi unapređenja prakse razrešenja ovih pitanja pred domaćim organima i smanjenja visokog broja komuniciranih predmeta i postignutih prijateljskih poravnanja pred ESLJP. U tom kontekstu bilo bi uputno dodatno sagladati praksu ESLJP koja se odnosi na opredeljivanje države za sveobuhvatno rešavanje problema kao dopušteni izuzetak.¹⁰⁶

Preispitati da li bi u kontekstu sprečavanja zloupotreba, naročito u postupcima kolektivnog namirenja, bilo celishodno predvideti obavezu postojanja posebnog punomoćja za advokate u odnosu na zahteve za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Razmotriti mogućnost uspostavljanja posebnih merila koja će se primenjivati na određene vrste predmeta i postupaka, koji zbog svoje specifične prirode zahtevaju poseban režim, kao što su postupci namirenja u najširem smislu.

¹⁰⁶ Ranije u tekstu su spomenuta moguća rešenja koja se iznose u stručnoj javnosti, kao što su: izmene zakonskog okvira za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku uz prateće izmene Zakona o stečaju; usvajanje posebnog zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku; sistemsko sveobuhvatno rešenje problema po ugledu na praksu država iz okruženja, gde bi država preuzela na sebe odgovornost za namirenje potraživanja za neizvršene domaće odluke; upućivanje poverilaca na postupak pred Ustavnim sudom.

PREPORUKE KOJE SE ODNOSE NA OBUKE

S provesti intenzivne i sveobuhvatne obuke sudije, tužlaca i drugih organa i organizacija u cilju upoznavanja sa relevantnom i ažuriranom praksom ESLJP koja se odnosi na primenu merila za ocenu postojanja povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Organizovati obuke za sudije koje primenjuju ZZPSRR i postupaju po tužbama za naknadu neimovinske i imovinske štete u cilju podrške u pravilnoj primeni merila za ocenu trajanja suđenja.

PREPORUKE KOJE SE ODNOSE NA PLAĆANJE NAKNADE MATERIJALNE I NEMATERIJALNE ŠTETE

P reispitati zakonsku normu prema kojoj se sredstva isplaćuju sa računa konkretnog suda ili tužištva pred kojim je povreda nastala i sagledati mogućnost isplate ovih sredstava sa posebne budžetske aproprijacije, uz uvođenje dodatnih mehanizama kroz koje bi se sistematično pratile ove isplate. Kao prelazno rešenje, razmotriti mogućnosti za unapređenje transparentnosti i interoperabilnosti evidencija koji se odnose na dosuđene i isplaćene naknade neimovinske štete na osnovu ZZPSRR kako bi se onemogućile zloupotrebe u tužbama za obeštećenje koje se ogledaju u tome da se ne prijave celokupni iznosi do tada dosuđenog.

Sagledati praksu dosuđivanja iznosa naknade nematerijalne štete bliže zakonskom minimumu nego maksimumu u kontekstu usklađivanja sa praksom ESLJP i posledičnog smanjenja broja predstavki pred ESLJP.

SPISAK KORIŠĆENIH IZVORA

- Andrejević, S. *Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku Evropskog suda za ljudska prava prema izveštaju CEPEJ-a*
- Andrejević, S. i Milutinović, Lj., *Uporedna analiza – Zaštita prava na suđenje u razumnom roku, Pravosudna akademija, septembar 2021. godine*
- Centar za evropske politike, *Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu*
- Evropska konvencija o ljudskim pravima u podacima i brojevima (*The ECHR in Facts and Figures*) 2015, str. 11
- Godišnji izveštaj Evropskog suda za ljudska prava, 2020. godina
- Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2020. godinu
- Godišnji izveštaj o realizovanim aktivnostima Pravosudne akademije Republike Srbije u 2018. godini
- Godišnji izveštaj o realizovanim aktivnostima Pravosudne akademije Republike Srbije za 2019. godinu
- Izveštaj o stanju i problemima u sprovođenju Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pred privrednim sudovima sa inicijativom i predlozima zakonskih izmena, dopis ministru pravde br. I Cy 1/21–171 od 20. 7. 2021. godine*
- Izvešće o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenoj člancima 63–70. Zakona o sudovima, Narodne novine broj 28/13., 33/15., 82/15. i 67/18.*
- Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period 2021–2025. godine*
- Knežević Bojović, A. „Analiza disciplinskih odluka iz 2020. godine i presek usklađenosti sa preporukama iz 2020. godine“, Projekat EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva“, 2021.
- Knežević Bojović, A. „Disciplinska odgovornost sudija u Srbiji – ažurirani pregled pravnog okvira i prakse“, Projekat EU za Srbiju „Podrška Visokom savetu sudstva“, 2019.
- Krstić, I., Marinković, T. „Evropsko pravo ljudskih prava“, Savet Evrope, 2016, str. 129.
- Kukavica, J. I Fikfkak, V. „Strasbourg’s U-Turn on Independence as Part of an Effective Investigation Under Article 2“, *The Cambridge Law Journal*, Volume 74, Issue 3, November 2015, 415–419
- Manojlović Andrić, K., Andrejević, S., Milutinović, Lj., Rodić, V., Kršikapa, M., Bajić, M., *Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku, Savet Evrope, Beograd, 2018.*
- Mojašević, A. I Jovanović, A. „Razumni rok u stečajnom postupku – analiza predmeta Privrednog suda u Nišu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu 60, no. 90 (2021): 97–118
- Odluka o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije – Amandmani I–XXIX, „Sl. glasnik RS“, br. 115/2021.*
- Papić, T. „Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji“, Misija OEBS u Srbiji

Plavšić, N. „Primena prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama“, Fondacija Centar za javno pravo, 2019.

Poznić, B, Rakić Vodinelić V., „Građansko procesno pravo“, šesnaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 2009.

Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, Narodna skupština Republike Srbije, 28.oktobar 2020.

Radović, M. „Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u stečajnom postupku“, Zbornik radova, Nacionalno i međunarodno pravo–aktuelna pitanja i teme 1, 2017.

Radović, M. „Zaštita prava na suđenje u razumnom roku“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu 60, no. 90 (2021): 97–118.

Rakić-Vodinelić, V. „Ograničena odgovornost sudije za štetu – neophodna privilegija koja obezbeđuje nezavisnost ili učvršćivanje sudijske neodgovornosti?“, Zbornik PFZ, 63, (3–4) 717–742 (2013).

Pravilnik o unutrašnjem poslovanju sudova (Sudski poslovnik), „Službeni glasnik RS“, br. 91/93, 27/95, 29/00.

Republički sekretarijat za javne politike, „Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa“, april 2020. godine

Rešenje Vrhovnog kasacionog suda Rž1 r2/2021 od 9. 2. 2021.

Rešenje Vrhovnog kasacionog suda Rž g 51/2014 od 17. 09. 2014.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Smernice razvoja IKT Sistema u sektoru pravosuđa, Ministarstvo pravde Republike Srbije, 2016.

Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine, „Službeni glasnik RS“ br. 101/2020.

Sudski poslovnik, „Službeni glasnik RS“, br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015, 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018, 43/2019, 93/2019.

Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata, „Službeni glasnik RS“, br. 121/2012, 99/2020 i 37/2021.

Uputstvo za unapređenje i promociju postupka zaključenja i izvršenja vansudskog poravanja u postupcima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, 2018.

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, „Službeni glasnik RS“ br. 8/2019

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006, 16/2022

Zaključak usvojen na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda 2. 11. 2018.

Zakon o javnom tužilaštvu, „Službeni glasnik RS“ br. 116 od 22. 12. 2008, 104 od 16. 12. 2009, 101 od 29. decembra 2010, 78 od 19. oktobra 2011 – dr. zakon, 101 od 30. decembra 2011, 38 od 25. aprila 2012 – US, 121 od 24. decembra 2012, 101 od 20. novembra 2013, 111 od 15. oktobra 2014 – US, 117 od 29. oktobra 2014, 106 od 21. decembra 2015, 63 od 15. jula 2016 – US

Zakon o obligacionim odnosima, „Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93, „Sl. list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS“, br. 18/2020

Zakon o parničnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 49/2013 (Odluka Ustavnog suda), 74/2013 (Odluka Ustavnog suda), 55/2014, 87/2018, 18/2020

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 30/2018

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, „Službeni glasnik RS“, br. 94/2016)

Zakon o sudijama, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US, 47/2017 i 76/2021

Zakon o sudovima, „Službeni glasnik RS“, br. 46/91, 60/91, 18/92, 71/92

Zakon o uređenju sudova, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – odluka US, 87/2018 i 88/2018 – odluka US

Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009, 52/2021, član 41

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore, „Sl.list CG“, br. 11/07

Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 (Odluka Ustavnog suda), 62/2021 (Odluka Ustavnog suda)

Zakon o upravnim sporovima, „Službeni glasnik RS“, broj 111/09

Zarade (tržište rada), Republički zavod za statistiku

PRESUDE I ODLUKE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Bajkić i Živković protiv Srbije, predstavke br. 30141/19 i 4419/20, presuda od 16. decembra 2021.

Cocchiarella protiv Italije, predstavka br. 64886/01, presuda od 29. marta 2006. godine, st. 74–76

Di Pede protiv Italije, predstavka broj 15797/89, od 26. septembra 1996. godine, st 20–24

Frydlander protiv Francuske, predstavka broj 30979/96, presuda od 27. juna 2000.

Glavinić i Marković protiv Hrvatske, predstavke broj 11388/15 25605/15, presuda od 30. jula 2020.

Hornsby protiv Grčke, predstavka broj 18357/91, presuda od 19. marta 1997. godine, st. 40.

Ivković i drugi protiv Srbije, predstavka br. 62554/19 i 4 druge, presuda od 22. jula 2021.

Jevtović protiv Srbije, predstavka br. 29896/14, presuda od 3. decembra 2019.

Kačapor i drugi protiv Srbije, predstavke broj 2269/06 3041/06 3042/06 3043/06 3045/06 3046/06, presuda od 15. januara 2008.

Kirinčić protiv Hrvatske, predstavka broj 31386/17, presuda od 30. jul 2020.

Knežević protiv Bosne i Hercegovine, predstavka br. 15663/12, odluka od 6. aprila 2017.

Kladničanin protiv Srbije, predstavka br. 137/10, presuda od 5. marta 2020.

Lilić i drugi protiv Srbije, predstavka br. 16857/19 i 43001/19, presuda od 14. januara 2021.

Mihaela Novak protiv Hrvatske, predstavka broj 7877/14, odluka od 7. jula 2016, st. 47.

Martinović protiv Srbije, predstavka br. 14074/15, presuda od 19. septembra 2019.

Milovanović protiv Srbije, predstavka br. 19222/16, presuda od 8. 10. 2019.

Milosavljević protiv Srbije, predstavka br. 18353/12, presuda od 27. juna 2019.

Mirjana Marić protiv Hrvatske; predstavka br. 9849/15, presuda od 30. jula 2020. godine st. 72.

Mladenović i Đokić protiv Srbije, predstavke br. 44719/18 i 44998/18, presuda od 29. aprila 2021.

Muhović i drugi protiv Bosne i Hercegovine, predstavka br. 40841/13... 79698/17, odluka od 15. septembra 2020. godine, st. 29–34.

Mustafa i Fecire Tunç protiv Turske, predstavka br. 24014/05, presuda od 14. aprila 2015.

Nikolić protiv Srbije, predstavka br. 41392/15, presuda od 19. marta 2019.

Okilj i drugi protiv Srbije, predstavke broj 31901/16 i pet drugih, presuda od 19. septembra 2019.

Omerović i drugi protiv Srbije, predstavka broj 72470/16, presuda od 5. novembra 2020.

Radovanović i drugi protiv Srbije, predstavke br. 55003/16...77858/17, presuda od 27. avgusta 2019.

Rodić i Svirčev protiv Srbije, predstavke br. 17148/16 i 15434/17, presuda od 19. 09. 2019.

Scordino protiv Italije, predstavka broj 36813/97, presuda od 29. marta 2006.

V.A.M. protiv Srbije, predstavka br. 39177/05, presuda od 13. marta 2007.

Zappia protiv Italije, predstavka broj 24295/94, presuda od 26. septembra 1996. st. 16–20.

Zajkesković protiv Srbije, predstavka br. 34630/11; Stojković protiv Srbije, predstavka br. 24899/15.

Živanović i drugi protiv Srbije, predstavke br. 29171/16 i 8 drugih

Ovaj dokument je pripremljen uz pomoć sredstava zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje efikasnih pravnih sredstava za sprečavanje kršenja ljudskih prava u Srbiji“. Stavovi i mišljenja izraženi u njemu predstavljaju odgovornost autora i ne izražavaju nužno zvanične stavove Evropske unije, niti Saveta Evrope.

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Saveta Evrope