

ANALIZA POTREBA U PROCESU IZVRŠAVANJA PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA PROTIV SRBIJE

Pripremljena na osnovu ekspertize
Velimira Delovskog
Vanje Rodić

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“

Beograd, oktobar 2020. godine

Finansirano
od strane Evropske
unije i Saveta Evrope



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, Evropskog suda za ljudska prava, niti Saveta Evrope.

Sadržaj

LISTA SKRAĆENICA	5
REZIME	7
I. STANDARDI SAVETA EVROPE U VEZI SA IZVRŠAVANJEM PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA	11
I.1. Izvršavanje presuda ESLJP i nadzorni mehanizam Saveta Evrope	11
I.2. Instrumenti mekog prava Saveta Evrope	13
I.3. Reforma sistema nadzora nad izvršavanjem presuda ESLJP	14
I.4. Parlamentarna skupština i uloga nacionalnih parlamenata u procesu izvršavanja	16
II. UPOREDNI PREGLED SISTEMA ZA IZVRŠAVANJE PRESUDA ESLJP	17
II.1. Status zastupnika	17
II.2. Pravni osnov za rad zastupnika	19
II.3. Zastupnik kao koordinator procesa izvršavanja	20
II.4. Stalne i ad-hoc međuinstitucionalne strukture za izvršavanje presuda ESLJP	21
II.5. Prakse drugih država	23
II.6. Uloga parlamenata u procesu izvršavanja	33
II.6.1. Oblici angažovanja	33
II.6.2. Modeli parlamentarne kontrole	35
III. PRAVNI OKVIR ZA IZVRŠAVANJE PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U SRBIJI	37
III.1. Pravni okvir koji uređuje funkcionisanje zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava	37
III.1.1. Hronološki pregled	37
III.1.2. Važeći pravni okvir koji uređuje funkcionisanje zastupnika	38
III.2. Uloga zastupnika u izvršavanju presuda Evropskog suda za ljudska prava – sadašnja praksa u Srbiji	40
III.3. Uloga Narodne skupštine Republike Srbije	42
III.4. Nacionalni pravni okvir i praksa za ponovno ispitivanje predmeta na osnovu presuda ESLJP	43
III.4.1. Krivični postupak – zahtev za zaštitu zakonitosti u krivičnom postupku	44

III.4.2. Parnični postupak – ponavljanje postupka u skladu sa Zakonom o parničnom postupku	46
III.4.3. Ponavljanje postupka u upravnom sporu i upravnom postupku	49
III.4.4. Prekršajni postupak – ponavljanje postupka posle presude ESLJP	51
IV. NAUČENE LEKCIJE U IZVRŠAVANJA PRESUDA ESLJP PROTIV SRBIJE	53
IV.1. Grupa predmeta Jevremović	53
IV.2. Grupa predmeta Preduzeće EVT protiv Srbije (Kačapor i drugi protiv Srbije)	55
IV.3. Presuda Ališić i drugi	58
IV.4. Presuda Zorica Jovanović	60
IV.5. Grupa predmeta Stanimirović	62
V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	65
Preporuke koje se odnose na položaj i ulogu zastupnika u izvršavanju presuda ESLJP	65
Preporuke koje se odnose na koordinisanje procesa izvršavanja	66
Preporuke koje se odnose na ponavljanje postupaka posle presude ESLJP i usklađivanje sudske prakse sa gledištima ESLJP	67
Preporuke koje se odnose na ulogu Narodne skupštine Republike Srbije u procesu izvršavanja	68

Lista skraćenica

EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
KM	Komitet ministara
KM (Ljudska Prava - LJP)	Sastanci o ljudskim pravima Komiteta ministara
SE	Savet Evrope
PSSE	Parlamentarna skupština Saveta Evrope
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
ZPP	Zakon o parničnom postupku
VKS	Vrhovni kasacioni sud

Rezime

Izvršavanje pravosnažnih presuda je ključni element bilo kog sistema vladavine prava. Dobro je poznato da je važno da se u jednom nacionalnom sistemu osigura da svaka obavezujuća sudska odluka bude izvršena. To isto važi i za sistem međunarodnog prava, uključujući i izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava („ESLJP“, „Sud“). Iako izvršavanje presuda koje je doneo neki međunarodni sud zahteva drugu vrstu postupka u odnosu na postupak na nacionalnom nivou, efikasnost izvršavanja presuda koje usvoji ESLJP ostaje jedan od kamena temeljaca sistema uspostavljenog Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („EKLP“ ili „Konvencija“).¹

Spremnost država članica da izvršavaju presude Suda u Strazburu, bez neopravdanih kašnjenja, odražava efikasnost sistema zaštite ljudskih prava uspostavljenog Konvencijom. Stoga je veoma važno za svaku državu članicu Saveta Evrope (u daljem tekstu: „SE“) da obezbedi odgovarajući sistem za izvršavanje presuda ESLJP uzimajući u obzir sve posebne potrebe određene države.

Važno je navesti da Evropska komisija takođe uzima u obzir presude koje je ESLJP doneo protiv Srbije i njihovo izvršavanje, kada procenjuje napredak koji Srbija ostvaruje u procesu pristupanja Evropskoj uniji.²

Cilj ove studije je da izvrši analizu potreba u pogledu izvršavanja presuda ESLJP protiv Srbije, da ispita trenutno stanje i predloži preporuke u skladu sa standardima koje je utvrdio Savet Evrope, koje mogu da posluže kao inspiracija za unapređenje sistema izvršavanja presuda ESLJP u Srbiji.

Studija je nastala u okviru projekta „Jačanje efikasnih pravnih sredstava za sprečavanje kršenja ljudskih prava u Srbiji“, koji se realizuje u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022“.

Kroz ovu studiju nastojalo se da se predstavi trenutna situacija u vezi sa izvršavanjem presuda ESLJP u Srbiji, sa posebnim fokusom na položaj zastupnika Republike Srbije pred ESLJP, načinom na koji je položaj zastupnika definisan u zakonu i razvijan u praksi, ali i da pokaže na koji način taj položaj utiče na efikasnost postupka izvršavanja uopšte. Dokument takođe ispituje ulogu drugih institucija u procesu izvršavanja.

Studija obuhvata analizu važećeg pravnog okvira koji reguliše rad zastupnika, u okviru Državnog pravobranilaštva, ali i pitanje njegove adekvatnosti za efikasno izvršavanje presuda ESLJP.

Dodatno, analizom se ukazuje na određene izazove na koje se nailazi u praksi i govori o potrebi da se unapredi sistem izvršavanja presuda ESLJP protiv Srbije, što može da iziskuje dodatno pravno regulisanje.

1 Ovo pitanje je između ostalog razmatrano tokom seminara „Izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava: podeljena sudska odgovornost?“ koji je održan pod okriljem Evropskog Suda za ljudska prava prilikom otvaranja sudijske godine 2014. godine, https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=events/ev_sem&c=

2 Videti <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

Dokument pruža preporuke za unepređenje procesa izvršavanja presuda ESLJP u Srbiji i za jačanje uloge odgovarajućih nacionalnih institucija u ovom procesu.

Takođe, studijom su obuhvaćeni različiti aspekti procesa izvršavanja, uključujući i ulogu pravosuđa i drugih institucija, kao i ulogu nacionalnih parlamenata u praćenju procesa izvršavanja. Ova pitanja se razmatraju u svetlu standarda postavljenih instrumentima mekog prava Saveta Evrope, naročito u pogledu uloge zastupnika kao koordinatora procesa i učešća nacionalnih parlamenata u izvršavanju presuda.

Studija pruža i pregled praksi koje se primenjuju u drugim državama članicama Saveta Evrope koje bi mogle da posluže kao korisni primeri za definisanje položaja zastupnika i uspostavljanje jasnih pravila i procedura koje bi trebalo da usmere proces izvršavanja.

Analiza objedinjuje nalaze dva konsultanta, Velimira Delovskog i Vanje Rodić, koje je Savet Evrope angažovao da obave istraživanje i pripreme analizu, koja se zasniva na:

- njihovom ličnom razumevanja problematike izvršavanja presuda ESLJP i specifičnosti ovog procesa u Srbiji,
- informacijama koje su konsultanti prikupili od predstavnika relevantnih institucija tokom sastanaka i konsultacija, u periodu između aprila i juna 2020. godine.

U toku pripreme ove studije obavljani su sastanci sa predstavnicima sledećih institucija (po abecednom redu):

- Državnim pravobranilaštvom Republike Srbije - zastupnikom Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava;
- Ministarstvom pravde Republike Srbije;
- Narodnom skupštinom Republike Srbije (Odborom za ljudska i manjinska prava i jednakost polova);
- Odeljenjem za izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava, Saveta Evrope;
- Pravosudnom akademijom Republike Srbije;
- Republičkim javnim tužilaštvom;
- Ustavnim sudom Republike Srbije;
- Vrhovnim kasacionim sudom Republike Srbije.

Predstavnici nabrojanih institucija su pružili dragoceni doprinos predmetu istraživanja i analize. Dokument se oslanja na njihova viđenja koja su uzeta u obzir kada su sačinjavani zaključci i preporuke

Uporedni deo ove analize takođe obuhvata informacije dobijene u prepisci, putem elektronske pošte, sa predstavnicima kancelarija zastupnika Austrije i Češke Republike.

Ovaj dokument je podeljen u pet poglavlja.

U *Poglavlju I* je predstavljeno izvršavanje presuda i sistem nadzora nad izvršavanjem presuda od strane Komiteta ministara Saveta Evrope. U poglavlju su opisani i ključni dokumenti Saveta Evrope koji se odnose na proces izvršavanja presuda i koji pružaju preporuke u pogledu uloge zastupnika i nacionalnih parlamenata u tom procesu.

Poglavlje II se fokusira na različitu praksu u drugim državama članicama, u pogledu uspostavljanja odgovarajućih pravnih i institucionalnih okvira za rad zastupnika i njihovih kancelarija, kao i na

uspostavljanju međuresornih mehanizama sa zadatkom da koordinišu domaće zainteresovane strane uključene u izvršavanje i praćenje toka izvršavanja. Na kraju u ovom poglavlju se takođe razmatraju različiti vidovi uključivanja zakonodavnih tela u procese izvršavanja presuda ESLJP.

Poglavlje III pruža detaljnu analizu pravnog okvira koji uređuje rad zastupnika u Srbiji, kao i pravnog okvira u vezi sa ponovnim ispitivanjem predmeta kao pojedinačne mere za izvršavanje presuda ESLJP. Poglavlje takođe daje osvrt na izazove koji su uočeni u radu pravosuđa prilikom primene odgovarajućih zakonskih odredbi za ponavljanje postupaka. Imajući u vidu opredeljenost država članica, izraženu kroz određeni broj dokumenata Saveta Evrope (*videti Poglavlje II*), da osnaže ulogu zakonodavnih tela u praćenju procesa izvršavanja, u Poglavlju III takođe se razmatra uključivanje Narodne skupštine Republike Srbije u proces izvršavanja presuda ESLJP.

U *Poglavlju IV* je dat pregled glavnih predmeta i grupa predmeta protiv Srbije u procesu izvršavanja. Ukratko su opisana ključna pitanja utvrđena u presudama ESLJP protiv Srbije (*grupapredmeta Jevremović, grupapredmeta EVT, Ališić i drugi, Zorica Jovanović i grupapredmeta Stanimirović*). Poglavlje se pre svega fokusira na sam proces izvršavanja, izazove na koje se nailazi u tom procesu, naučene lekcije i postignute rezultate.

U *Poglavlju V* susumirani glavni nalazi analize trenutnog stanja u vezi sa izvršavanjem presuda ESLJP u Srbiji i predloženi dalji koraci koje treba preduzeti u budućnosti kako bi se prevazišli nedostaci utvrđeni u okviru ove studije, i uspostavio delotvorni sistem izvršavanja, zasnovan na najboljim praksama primenjenim u drugim državama članicama Saveta Evrope.

I. Standardi Saveta Evrope u vezisa izvršavanjem presuda Evropskog suda za ljudska prava

I.1. IZVRŠAVANJE PRESUDA ESLJP I NADZORNI MEHANIZAM SAVETA EVROPE

Po članu 46.(1) Evropske konvencije o ljudskim pravima, presude Suda imaju obavezujuću snagu, što znači da se Države obavezuju da se povinuju pravnosnažnoj presudi Suda usvakom predmetu u kome su stranke. Na osnovu člana 46.(2) Konvencije, Komitet ministara (u daljem tekstu: „KM“) je zadužen da nadgleda izvršavanje presuda Suda od strane Država.³ Zaista, ta mašinerija nadzora nad izvršavanjem je jedinstvena karakteristika sistema Konvencije. Shodno takvom nadzoru, tužene Države ostaju slobodne da izaberu sredstva kojima će izvršavati svoju pravnu obavezu po članu 46. Konvencije. Generalno, za svaki predmet (ili grupu sličnih predmeta) KM razmatra mere za zaštitu prava koje predlaže data Država u toku specijalnih sastanaka o ljudskim pravima (LJP) delegata iz svih Država članica, i usvaja zaključnu rezoluciju kada je uveren da je presuda u pitanju poštovana.

Takođe je u članu 46.(4) predviđeno da, ukoliko KM smatra da neka Država odbija da se povinuje pravnosnažnoj presudi u predmetu u kome je stranka, on može, nakon što zvanično obavesti tu Državu, a na osnovu odluke usvojene dvotrećinskom većinom glasova predstavnika koji sede u Komitetu, da se Sudu obrati sa pitanjem da li je ta Država propustila da ispuni svoju obavezu iz stava 1. Sledstveno tome, ukoliko Sud utvrdi da postoji povreda stava 1, upućuje predmet u Komitetu ministara radi razmatranja mera koje treba preduzeti (član 46.(5)).

Države članice SE imaju, u načelu, tri obaveze nakon neke nepovoljne presude Suda: (1) da izvrše plaćanje naknade, ukoliko je dosuđeno; (2) ukoliko je potrebno, da preduzimaju dalje pojedinačne mere u korist datog podnosioca predstavke, to jest da prekinu kršenje koje je utvrdio Sud i da poprave njegove posledice na takav način da tog podnosioca predstavke, što je više moguće, stave u situaciju koja je postojala pre tog kršenja (*restitutio in integrum*)⁴; i (3) da preduzimaju mere opšteg karaktera kako bi osigurale da se ne ponavljaju slične kršenja u budućnosti.⁵ Zavisno od prirode date povrede, neke presude bi mogle da zahtevaju izmene zakona ili promenu politika i upravne ili sudske prakse, koje su namenjene za sprečavanje daljih povreda iste vrste.

3 Nadzor se obavlja u skladu sa Pravilima Komiteta ministara za nadzor nad izvršavanjem presuda i uslovima prijateljskih poravnanja (Usvojio Komitet ministara 10. maja 2006. na 96. sastanku Zamenika ministara i izmenjenim 18. januara 2017. na 1275. sastanku Zamenika ministara), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806dd2a5

4 *Akdivar i drugi protiv Turske (član 50.)*, 1. april 1998, §47, *Izveštaji o presudama i odlukama 1998-II*

5 *Broniowski protiv Poljske [GC-Veliko veće]*, br. 31443/96, § 193, EKLJP 2004-V

Načelo supsidijarnosti, koje je uključeno u preambulu Konvencije Protokolom br. 15 Konvencije,⁶ znači da je primarna odgovornost domaćih vlasti da poštuju i osiguraju prava i slobode garantovane Konvencijom. Ono povlači za sobom da su sve grane vlasti i sva odgovarajući državni organi u obavezi da međusobno sarađuju kako bi osigurali postupanje po pravnosnažnim presudama koje je doneo Sud.

Od 2009. godine, KM jača supsidijarnost pozivajući Države da dostavljaju akcione planove i/ili izveštaje u pogledu izvršavanja presuda Suda u okviru utvrđenih rokova - najkasnije u roku od šest meseci od datuma na koji je data presuda postala pravnosnažna.⁷ Akcioni planovi i izveštaji su uvedeni 2004. godine i ugrađeni su u proces nadzora od 2009. kao ključni alati za jačanje dijaloga između KM i Država, ali takođe i sa drugim odgovarajućim zainteresovanim stranama, uključujući i parlamente.⁸ Njihovo dostavljanje je postalo obavezno sa reformom metoda rada KM nakon konferencije u Interlaken u od 1. januara 2011.⁹

Dok akcioni planovi navode mere koje tužena Država namerava da preduzme kako bi primenila neku presudu Suda, zajedno sa indikativnim vremenskim rasporedom, izveštaji o njihovom sprovođenju opisuju mere koje su preduzete za primenu neke presude i/ili objašnjavaju razloge zbog kojih data Država smatra da nikakve dalje mere nisu potrebne.¹⁰

Po **procesu nadzora na dva koloseka** uvedenom sa reformom iz 2011, većina 'jednostavnih' predmeta bi spadala pod **standardni nadzor** uz minimalne intervencije od strane KM. Nasuprot tome, **postupak pojačanog nadzora** je uglavnom rezervisan za predmete u kojima je KM ili Sud utvrdio veće strukturne ili složene probleme, pilot presude, predmete u kojima su potrebne hitne pojedinačne mere, kao i međudržavne predmete. Štaviše, predmeti koji prvobitno spadaju u kategoriju 'jednostavnih' i stoga su u postupku standardnog nadzora, mogu da se prebace u pojačan nadzor kako izvršavanje postaje složeno.¹¹ Taj pojačan nadzor podrazumeva proaktivniji pristup od strane KM, koji se bavi intenzivnijim nadzorom kako bi pomogao Državama da utvrde sadržaj mera za zaštitu prava i, gde je potrebno, izvršio pritisak na Državu u pitanju da brzo postupi po nekoj nepovoljnoj presudi.

6 Protokol br. 15 kojim se menja Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (CETS br. 213), Strazbur, 24. jun 2013.

7 Godišnji izveštaj iz 2019. Komiteta ministara o nadzoru nad izvršavanjem presuda i odluka *Evropskog suda za ljudska prava*, dostupno na: <https://rm.coe.int/annual-report-2019-1/16809e1c59>, str.11.

8 Briselska deklaracija od 27. marta 2015. sa Konferencije na visokom nivou o „Primeni evropske konvencije o ljudskim pravima, naša zajednička odgovornost“, Akcioni plan, tačka B., stav 2. a.

9 Odluka Komiteta ministara od 2. decembra 2010. (1100. sastanak o LJP) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059acda>. Takođe videti Informativni dokument CM/Inf/DH(2010)37, 6. septembar 2010. - Nadzor nad izvršavanjem presuda i odluka *Evropskog suda za ljudska prava*: Primena Interlaken Akcionog plana - Modaliteti za sistem nadzora na dva koloseka i Informativni dokument CM/Inf/DH(2010)45, konačni, 7. decembar 2010. - Nadzor nad izvršavanjem presuda i odluka *Evropskog suda za ljudska prava*: Primena Interlaken Akcionog plana - Nerešena pitanja koja se odnose na praktične modalitete primene novog sistema nadzora na dva koloseka, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/izvršnje/rules-and-working-methods>.

10 Korisne praktične smernice za pripremu akcionih planova i izveštaja o akcionim planovima su date u *Vodiču za izradu nacrtu akcionih planova i izveštaja za izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava*, <https://rm.coe.int/guide-drafting-action-plans-reports-en/1680592206>

11 Videti Informativni dokument CM/Inf/DH(2010)45, konačan, 7. decembar 2010, napred citiran (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804a3e07).

I.2. INSTRUMENTI MEKOG PRAVA SAVETA EVROPE

Normativni okvir za izvršavanje presuda ESLJP se sastoji od standarda predviđenih u nekoliko neobavezujućih instrumenata mekog prava SE. Od presudne važnosti je **Preporuka CM/Rec(2008)2 Komiteta ministara državama članicama o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava**.¹² U njoj je konstatovana potreba da se ojačaju domaći kapaciteti za izvršavanje presuda Suda¹³ i podvučena je „važnost ranih informacija i delotvornog koordinisanja svih aktera države uključenih u proces izvršavanja, dok je takođe uočena važnost da se obezbedi, u okviru nacionalnih sistema, gde je potrebno na visokom nivou, delotvornost domaćeg procesa izvršavanja”.¹⁴

Uzimajući u obzir veliku raznovrsnost nacionalne prakse, Preporuka CM/Rec(2008)2 nije išla tako daleko da navodi zastupnika kao koordinatora, iako je stavila najveći mogući naglasak na ulogu zastupnika kao centralnog koordinacionog tela u nadgledanju izvršavanja presuda Suda, pošto su njegove dužnosti najbližije dužnostima dodeljenim tom preporukom. Državama članicama se preporučuje da obezbede sledeće:

- određivanje koordinatora izvršavanja presuda na nacionalnom nivou, bilo pojedinca ili nekog tela, kao ključne tačke za kontakt sa Odeljenjem za izvršavanje presuda SE sa referentnim kontaktima u odgovarajućim nacionalnim državnim organima uključenim u proces izvršavanja (u stavu 1.);
- taj koordinator treba da ima potrebne nadležnosti i ovlašćenje da pribavlja odgovarajuće informacije i da se povezuje sa osobama ili telima odgovornim na nacionalnom nivou za odlučivanje o merama potrebnim za izvršavanje presuda i, ako je potrebno, da preduzima ili pokreće odgovarajuće mere za ubrzanje tog procesa (u stavu 1.), dok države članice treba da osiguraju postojanje odgovarajućih mehanizama za delotvoran dijalog i prenošenje odgovarajućih informacija između koordinatora i KM (u stavu 2.);
- koordinator treba da igra ključnu ulogu u utvrđivanju mera izvršavanja (ustavu 4.) i pripremi akcionih planova (u stavu 6.); koordinator treba da potpomaže usvajanje svih korisnih mera kako bi razvio delotvorne sinergije između odgovarajućih aktera u procesu izvršavanja na nacionalnom nivou i utvrdio njihove odgovarajuće nadležnosti (u stavu 5.);
- koordinator treba da preduzima potrebne korake kako bi osigurao da se sve presude izvršavaju, i da se sve presude, relevantne odluke i rešenja KM propisno i brzo pošalju, gde je potrebno u prevodu, odgovarajućim akterima u procesu izvršavanja, tako da oni budu dovoljno upoznati sa sudskom praksom Suda, kao i sa preporukama KM i praksom (ustavovima 3. i 7.); Parlamenti se obaveštavaju o situaciji koja se odnosi na izvršavanje presuda i mera koje se preduzimaju u tom pogledu (u stavu 9.);
- sve potrebne mere za zaštitu prava se preduzimaju na visokom nivou, političkom ako je potrebno, gde to zahteva neki značajan uporan problem u procesu izvršavanja (ustavu 10.).

12 Usvojio Komitet ministara 6. februara 2008. na svojoj 1017. sednici.

13 Preporuka CM/Rec(2008)2, napred citirana, u stavu g.

14 Preporuka CM/Rec(2008)2, napred citirana, u stavu h. U stavu i. ona se takođe pozvala na Preporuku 1764 (2006.) Parlamentarne skupštine „Primena presuda Evropskog suda za ljudska prava“ usvojenu 2. oktobra 2006. (24. zasedanje), u kojoj je „preporučeno da Komitet ministara podstiče države članice da unaprede ili, po potrebi, uspostave domaće mehanizme i postupke - i na nivou vlada i parlamenata - da osiguraju blagovremenu i delotvornu primenu presuda Suda, kroz koordinisano delovanje svih nacionalnih aktera u pitanju i uz neophodnu podršku na najvišem političkom nivou“.

Osim Preporuke CM/Rec(2008)2, od 2000. godine, KM je usvojio nekoliko drugih preporuka o raznim merama za unapređenje nacionalne primene Konvencije, koje se takođe odnose na izvršavanje presuda ESLJP, uključujući i:

- *Preporuku br. R (2000)2 Komiteta ministara Državama članicama o ponovnom ispitivanju ili ponavljanju određenih postupaka na domaćem nivou nakon presuda Evropskog suda za ljudska prava*¹⁵;
- *Preporuku CM/Rec(2002)13 Komiteta ministara Državama članicama o objavljivanju i slanju u Državama članicama teksta Evropske konvencije o ljudskim pravima*¹⁶;
- *Preporuku CM/Rec(2004)5 Komiteta ministara Državama članicama o proveravanju usklađenosti nacrtu zakona, postojećih zakona i upravne prakse sa standardima predviđenim u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*¹⁷;
- *Preporuku CM/Rec(2004)6 Komiteta ministara Državama članicama o unapređenju domaćih pravnih lekova*¹⁸;
- *Preporuku CM/Rec(2010)3 Komiteta ministara Državama članicama o delotvornim pravnim sredstvima za predugo trajanje postupaka*¹⁹;
- *Preporuku CM/Rec(2019)5 Komiteta ministara Državama članicama o sistemu Evropske konvencije o ljudskim pravima u univerzitetskom obrazovanju i stručnom osposobljavanju*²⁰, koja zamenjuje *Preporuku Rec(2004)4 Komiteta ministara Državama članicama o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima u univerzitetskom obrazovanju i stručnom osposobljavanju*.

I.3. REFORMA SISTEMA NADZORA NAD IZVRŠAVANJEM PRESUDA ESLJP

Određeni standardi u vezi sa izvršavanjem presuda Suda su takođe proizašli iz značajne reforme sistema Konvencije, koja je započela u kontekstu neprekidnog porasta opterećenja Suda predmetima i koja je pokrenuta sa konferencijom u Interlakenu održanom 2010. godine. Kao što je napred pomenuto u *Poglavlju I.1.*, ona se takođe fokusirala na nadzor KM nad izvršavanjem presuda Suda. Ta prioritizacija sistema na dva koloseka je omogućila KM da se koncentriše na kompleksnije predmete i tako postigne brže i efikasnije izvršavanje presuda Suda.

Od 2010. godine, u toku Interlaken reformskog procesa, usvojeno je pet deklaracija na daljim konferencijama na visokom novou koje su sazvane u Interlakenu (2010.), Izmiru (2011.)²¹, Brajtonu (2012.)²², Briselu (2015.)²³ i Kopenhagenu (2018.)²⁴ za raspravljanje o predloženim merama za garantovanje dugoročne delotvornosti sistema Konvencije i budućnosti Evropskog suda za ljudska prava. U svim

15 Usvojio Komitet ministara 19. januara 2000, na njegovoj 694. sednici.

16 Usvojio Komitet ministara 18. decembra 2002, na njegovoj 822. sednici.

17 Usvojio Komitet ministara 12. maja 2004, na njegovoj 114. sednici.

18 Usvojio Komitet ministara 12. maja 2004, na njegovoj 114. sednici.

19 Usvojio Komitet ministara 24. februara 2010, na njegovoj 1077. sednici.

20 Usvojio Komitet ministara 16. oktobra 2019, na 1357. sastanku Zamenika ministara.

21 Videti Izmirsku deklaraciju od 26./27. aprila 2011, sa Konferencije na visokom nivou o budućnosti *Evropskog suda za ljudska prava*.

22 Videti Brajtonsku deklaraciju od 19./20. aprila 2012, sa Konferencije na visokom nivou o budućnosti *Evropskog suda za ljudska prava*.

23 Videti Briselsku deklaraciju od 27. marta 2015. sa Konferencije na visokom nivou o „Primeni Evropske konvencije o ljudskim pravima, naša zajednička odgovornost“.

24 Videti Kopenhašku deklaraciju od 12../13. aprila 2018. sa Konferencija na visokom nivou o „Neprekidnoj reformi sistema konvencija o ljudskim pravima Evropskog suda - Bolja ravnoteža, unapređena zaštita“.

ovim dokumentima, naglasak je stavljen na nacionalnu primenu Konvencije i zajedničku odgovornost domaćih državnih organa i SE u tom pogledu.

U **Deklaraciji iz Interlakena** se pokušalo da se uspostavi mapa puta za taj proces reforme.²⁵ U njoj se pozivalo na jačanje načela supsidijarnosti (ustavu 2.), koje podrazumeva zajedničku odgovornost između država ugovornica i Suda (ustavu 3.). U njoj je takođe naglašena važnost potpunog, delotvornog i brzog izvršavanja pravnosnažnih presuda Suda (u stavu 7.).²⁶

Podrška koja je data izvršavanju presuda ESLJP u toku Interlaken procesa dostigla je svoju kulminaciju u **Brajtonskoj deklaraciji**, koja je podstakla države „da razviju domaće kapacitete i mehanizme kako bi osigurale brzo izvršavanje presuda Suda, uključujući i kroz primenu Preporuke 2008(2), i da razmenjuju dobre prakse u tom pogledu“²⁷, kao i „da olakšaju važnu ulogu nacionalnih parlamenata u pažljivom ispitivanju delotvornosti preduzetih mera implementacije.“²⁸ Osim toga, pozvala je države ugovornice „da razviju i rasporede dovoljne resurse na nacionalnom nivou radi punog i delotvornog izvršavanja svih presuda, i da daju odgovarajuća sredstva i ovlašćenje zastupnicima ili drugim zvaničnicima odgovornim za koordinisanje izvršavanja presuda.“²⁹

U **Briselskoj deklaraciji** je konstatovana sloboda država ugovornica da izaberu sredstva potpunog i delotvornog izvršavanja presuda Suda (u stavu 11.). Nadalje, u njoj je prepoznata uloga parlamenata navodeći da „izvršavanje presuda Suda može da zahteva uključivanje pravosuđa i parlamenata“, pozivajući države ugovornice da „povećaju napore na nacionalnom nivou da podignu svest među članovima parlamenta i unaprede obuku sudija, tužilaca, advokata i nacionalnih zvaničnika o Konvenciji i njenoj primeni, uključujući i što se tiče izvršavanja presuda“.³⁰ Štaviše, ona je zahtevala od država da „podstiču angažovanje nacionalnih parlamenata u procesu izvršavanja presuda, ako je potrebno, na primer, šaljući im godišnje ili tematske izveštaje ili održavanjem rasprava sa izvršnim telima vlasti o primeni određenih presuda“,³¹ U ovom kontekstu, preporučuje se „održavanje redovnih rasprava na nacionalnom nivou... uključivanjem izvršnih i sudskih državnih organa, kao i članova parlamenta i pridruživanjem, ako je potrebno, predstavnika Nacionalnih institucija za ljudska prava i civilnog društva.“³²

Dodatno, u Briselskoj deklaraciji je preporučeno uspostavljanje „tačkaka za kontakt“, gde god je potrebno, za pitanja ljudskih prava u okviru odgovarajućih izvršnih, sudskih i zakonodavnih državnih organa, i stvaranje mreža između njih kroz sastanke, razmenu informacija, rasprave ili slanje godišnjih ili tematskih izveštaja ili biltena.“³³

Kopenhaška deklaracija je ponovo potvrdila Briselsku deklaraciju i podržala preporuke sadržane u njoj (u stavu 22.). Ona je takođe pozvala države ugovornice da preduzmu dalje mere kada je potrebno da jačaju kapacitete za delotvorno i brzo izvršavanje presuda na nacionalnom nivou, takođe korišćenjem međudržavne saradnje (u stavu 23.).

25 Videti deklaraciju iz Interlakena od 19. februara 2010. sa konferencije na visokom nivou: „Budućnost Evropskog suda za ljudska prava“, PP10.

26 Takođe videti Briselsku deklaraciju, napred citiranu, stav 10.

27 Brajtonska deklaracija, napred citirana, stav 29. a) i).

28 Brajtonska deklaracija, napred citirana, stav 29. a) iii).

29 Videti Briselsku deklaraciju, napred citiranu, Akcioni plan, Tačka B., stav 2. c.

30 Akcioni plan, deo B., stav 1. c.

31 Akcioni plan, deo B., stav 1. h.

32 Akcioni plan, deo B., stav 2. j.

33 Akcioni plan, deo B., stav 2. i. U svom izveštaju o merama preduzetim radi primene odgovarajućih delova deklaracija iz Interlakena i Izmiria od 17. decembra 2012, Upravni komitet za ljudska prava Saveta Evrope (CDDH) je takođe naveo da „zvanično imenovanje osoba za kontakt u drugim ministarstvima i javnim telima vlasti sa kojima će se koordinator povezati takođe može da olakša ovaj proces“.

Nakon temeljne ocene, zaključeno je da je Interlaken proces doneo značajne napretke koji su proizašli iz uvođenja unapređenih koordinacionih struktura među državnim organima koje su u stanju da brzo okupe odgovarajuće domaće donosiocce odluka, najčešće, sa zastupnikom kao koordinatorom, odgovornim za pribavljanje potrebnih informacija i angažovanjem potrebnih pregovora.³⁴

I.4. PARLAMENTARNA SKUPŠTINA I ULOGA NACIONALNIH PARLIAMENATA U PROCESU IZVRŠAVANJA

Parlamentarna skupština Saveta Evrope (u daljem tekstu: „PSSE“) je ostala vrlo aktivna kada je u pitanju izveštavanje o primeni presuda Suda, i naročito je istakla potrebu za većim i proaktivnijim uključivanjem parlamenata u proces izvršavanja.³⁵

U **Rezoluciji 2178 (2017.)**, PSSE je preporučila da Države, između ostalog obezbede dovoljno resursa nacionalnim zainteresovanim stranama odgovornim za izvršavanje presuda Suda i da ih podstiču da usaglašavaju svoj rad u ovoj oblasti (u stavu 9.3.).

Razvoj specijalnih parlamentarnih mehanizama za praćenje i podržavanje izvršavanja je bio takođe snažno preporučen naročito u napred pomenutoj **Preporuci 1764 (2006.)**, kao i u nekoliko rezolucija koje je usvojila PSSE. Na primer, **Rezolucija 2178 (2017.)** je pozivala nacionalne parlamente da uspostave parlamentarne strukture koje garantuju dalje aktivnosti do i praćenje međunarodnih obaveza u pogledu ljudskih prava, a naročito obaveza koje proizilaze iz Konvencije; da posvete parlamentarne rasprave primeni presuda Suda; da pitaju vlade o napretku postignutom u primeni presuda Suda i da zahtevaju da one podnose godišnje izveštaje na tu temu i podstiču sve političke grupe da usklade svoje napore kako bi osigurale da se presude Suda primenjuju.³⁶

U **Rezoluciji 1823 (2011.)** se navodi da su nacionalni parlamenti u jedinstvenoj poziciji da pozivaju vlade na odgovornost za brzu i delotvornu primenu presuda Suda, kao i da brzo usvajaju neophodne izmene zakonodavstva. U njoj su istaknuti pozitivni primeri u nekoliko država članica, koje su stvorile parlamentarne strukture za praćenje primene presuda Suda.³⁷ Nadalje, ona je podsticala članove parlamenta da prate utvrđivanje i sprovođenje standarda ljudskih prava od strane domaćih sudskih i upravnih državnih organa. U njoj je utvrđen niz funkcija u pogledu ljudskih prava koje članovi parlamenta treba da vrše, kao što su: osiguranje adekvatnih parlamentarnih procedura za sistematsko proveravanje usklađenosti nacрта zakona sa standardima Konvencije; nadgledanje koraka koje preduzimaju nadležna državna organa kako bi izvršila nepovoljne presude, uključujući i kontrolu stvarnih preduzetih mera; i stvaranje i/ili jačanje struktura za usmeravanje u glavne tokove i rigorozni nadzor nad njihovim međunarodnim obavezama u pogledu ljudskih prava.³⁸

34 Videti Prilog CDDH oceni utvrđenoj deklaracijom iz Interlakena, koji je usvojio Upravni komitet za ljudska prava Saveta Evrope (CDDH) na njegovom 92. sastanku (26. - 29. novembra 2019.), dokument CDDH(2019)R92Addendum2, stav 163.

35 Rezolucija PSSE 1516 (2006.) o primeni presuda *Evropskog suda za ljudska prava*; Rezolucija 1726 (2010.) o delotvornoj primeni Evropske konvencije o ljudskim pravima: Interlaken proces; Rezolucija PSSE 1787(2011.), „Primena presuda *Evropskog suda za ljudska prava*“, usvojena 26. januara 2011. (6. zasedanje), stav.2; Rezolucija PSSE 2055 (2015.) „Delotvornost Evropske konvencije o ljudskim pravima: Brajtonska deklaracija i dalje“; Rezolucija PSSE 2178 (2017.) „Primena presuda *Evropskog suda za ljudska prava*“, usvojena 29. juna 2017. (26. zasedanje), stavovi.1. i 2. Takođe, videti Rezolucije 2075 (2015.), 1787 (2011.) i 1516 (2006.), njihove Preporuke 2079 (2015.) i 1955 (2011.) o primeni presuda *Evropskog suda za ljudska prava*.

36 Rezolucija PSSE 2178 (2017.), napred citirana, stav 10.

37 Rezolucija PSSE 1823 (2011.), „Nacionalni parlamenti: garanti ljudskih prava u Evropi“, usvojena 23. juna 2011. (25. zasedanje), stav 5.

38 Rezolucija PSSE 1823 (2011.), napred citirana, stav 6.

II. Uporedni pregled sistema za izvršavanje presuda ESLJP

II.1. STATUS ZASTUPNIKA

Evropska konvencija o ljudskim pravima ne pominje izričito zastupnike u članu 38. Konvencije kada navodi da će „Sud razmatra predstavku zajedno sa predstavnicima stranaka...“ Pravilo 35. Poslovnika Suda je mnogo preciznije kada govori o zastupnicima, predviđajući da „Ugovorne strane zastupaju zastupnici države, koji mogu kao pomoćnike imati advokate ili savetnike.“³⁹

U praksi, izvršavanje presuda ESLJP uključuje mnoga ministarstva i agencije izvršnog resora vlasti, ali takođe i razne sudske institucije i zakonodavnu granu vlasti. Da bi se obezbedilo da proces izvršavanja bude delotvoran i da dovodi do zatvaranja predmeta pred KM u okviru razumnih vremenskih okvira, neophodno je da odgovarajući nacionalni akteri imaju jasnu sliku i svest u vezi sa njihovim odgovarajućim ulogama i odgovornostima u procesu izvršavanja.

U ovom kontekstu, specijalnu ulogu igra zastupnik, koji normalno ima dvostruku odgovornost: postupa i kao advokat koji zastupa državu u sudskim postupcima pred Sudom i kasnije, kao ključna tačka ili neko ko koordinira procesom izvršavanja nepovoljnih presuda, kada se one donesu i postanu pravnosnažne. Ovo omogućava da se kapaciteti i za zastupanje i za izvršavanje koncentrišu u jednoj kancelariji koja je tako angažovana u svim fazama konkretnog predmeta, počev od pripreme vladinih primedbi na dopuštenost i meritum, pošto Pisarnica Suda dostavi neki konkretan predmet, do konačnog zaključivanja njegovog ispitivanja od strane KM.

U skladu sa Preporukom 2008(2) u ogromnoj većini država članica SE zastupnici su svi određeni kao koordinatori izvršavanja presuda Suda, što je takođe konstatovano u **Vodiču dobre prakse za primenu Preporuke (2008)2**.⁴⁰

Kao zvaničnih ili *de facto* koordinatora izvršavanja, od zastupnika se, u načelu, očekuje da igraju ulogu posrednika između nacionalnih državnih organa i KM. Da bi propisno i delotvorno obavljali njihove zadatke oko izvršavanja, oni moraju budu u stanju da koriste određeno „političko“ ovlašćenje, koje ne potiče isključivo iz njihovog ličnog i profesionalnog stava, nego se takođe zasniva na njihovom zvaničnom statusu i institucionalnom položaju.⁴¹

³⁹ ESLJP, Pravila Suda, 1. januar 2020.

⁴⁰ Upravni komitet za ljudska prava Saveta Evrope (CDDH), „Vodič za dobru praksu za primenu Preporuke (2008)2 Komiteta ministara o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda *Evropskog suda za ljudska prava*“, koga su usvojili Zamenici ministara na njihovom 1293. sastanku, 13. septembar 2017, dokument CM(2017)92-add3, konačan, u stavu 14.

⁴¹ Uloga zastupnika u osiguranju delotvorne zaštite ljudskih prava, Seminar organizovan pod slovačkim predsedavanjem Komitetom ministara Saveta Evrope (Bratislava, 3. - 4. april 2008.), str. 83.

Postoje dva glavna modela u vezi sa statusom zastupnika, od kojih svaki ima svoje prednosti i manjkavosti.

Prvi model stavlja instituciju zastupnika pod pokroviteljstvo konkretnog Ministarstva (najčešće **Ministarstva pravde ili Ministarstva spoljnih poslova**). Na primer, zastupnik radi unutar Ministarstva pravde u Nemačkoj, Belgiji, Luksemburgu, Ruskoj Federaciji, Litvaniji, Češkoj Republici, Slovačkoj Republici, Mađarskoj, Moldaviji, Bugarskoj, Severnoj Makedoniji i Gruziji.⁴² Zastupnik je postavljen unutar Ministarstva spoljnih poslova u Francuskoj, Holandiji, Danskoj, Finskoj, Estoniji, Letoniji, Ujedinjenom Kraljevstvu, Irskoj, Poljskoj i Rumuniji.⁴³

Prema drugom modelu, zastupnik ima **zasebnu kancelariju** koja mu osigurava korist od većeg poštovanja i toga što je na višem političkom nivou. Takav primer je Hrvatska, gde je, od 2012, Ured zastupnika prebačen iz Ministarstva pravde u zasebno pravno lice pod pokroviteljstvom premijera.⁴⁴ Slično, zastupnik Crne Gore funkcioniše kao zasebna kancelarija u okviru Vlade. Biro zastupnika Jermenije za ESLJP takođe radi u okviru Kancelarije premijera.⁴⁵

Povrh toga, postoji takođe treći model, u kome zastupnik radi kao **deo Državnog pravobranilaštva** (u Norveškoj, Španiji, na Malti, u Portugaliji,⁴⁶ Sloveniji,⁴⁷ Albaniji, Grčkoj, na Kipru⁴⁸ i u Srbiji).

Za razliku od većine Država u kojima je zastupnik odgovoran za izvršavanje, samo se mali broj vlada odlučio da ima zasebne kancelarije za zastupanje i za koordinaciju izvršavanja kombinovanoga izveštavanjem u KM. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primer, vodeću koordinacionu ulogu u izvršavanju presuda obavlja Odeljenje za ljudska prava u okviru Ministarstva pravde, dok je zastupnik postavljen u okviru Ministarstva spoljnih poslova i Commonwealtha. U Norveškoj, Odeljenje za zakonodavstvo Ministarstva pravde i javne bezbednosti koordinira izvršavanjem, dok ulogu zastupnika ima Državni pravobranilac za građanske poslove. U Luksemburgu, postoji osoba za kontakt koja je stalno određena u okviru Ministarstva pravde kako bi osigurala koordinaciju i praćenje izvršavanja. U Italiji, odgovornost preventivno imaju Kancelarija premijera i Ministarstvo pravde, zavisno od vrste povrede, a u manjoj meri Ministarstvo unutrašnjih poslova i druga ministarstva. U nekim zemljama, kao što je Slovenija, važnu ulogu u izvršavanju igra ko-zastupnik, koji je često pravni savetnik u okviru Stalnog predstavništva pri SE u Strazburu.⁴⁹

42 Na primer, u Gruziji, između ostalih, Odeljenje za zastupanje države u međunarodnim sudovima Ministarstva pravde obezbeđuje zastupanje države pred ESLJP i telima Sporazuma Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima u pogledu tekućih sporova na osnovu žalbi podnetih protiv Gruzije, kao i izvršavanje odluka koje su doneli međunarodni sudovi. Videti: <https://justice.gov.ge/Ministry/Index/390>

43 Na primer, u Holandiji, Zastupnik je zvanično deo Ministarstva spoljnih poslova, ali vrlo blisko radi sa Direktoratom za zakonodavstvo Ministarstva bezbednosti i pravde, koji često preuzima odgovornost za primenu na nivou praktičnih politika. U Rumuniji, ovaj Zastupnik je funkcionisao u okviru Ministarstva spoljnih poslova do jula 2003, kada je prebačen iz Ministarstva pravde po Vladinoj hitnoj uredbi br. 64/2003. Više informacija je dostupno na: <https://www.mae.ro/en/node/2157>

44 E. Lambert Abdelgawad, „Domaće strukture i primena opštih mera: sinteza 38 nacionalnih sistema“, saopštenje na Međunarodnoj konferenciji o „Jačanju nacionalnih mehanizama za delotvornu primenu Evropske konvencije o ljudskim pravima“ koju su organizovali Ustavni sud Ruske Federacije i Savet Evrope, Sankt-Peterburg, 22. - 23. oktobra 2015, str.77-81.

45 Za više informacija, videti: <https://www.echr.am/en/functions/main-functions-outline.html>.

46 U Portugaliji, zastupnik je postavljen u okviru Državnog tužilaštva.

47 Državno pravobranilaštvo zastupa Republiku Sloveniju pred stranim sudovima i u stranoj arbitraži, i pred međunarodnim sudovima i u međunarodnoj arbitraži, uključujući i ESLJP.

48 Zastupanje Kipra pred ESLJP je dodeljeno Državnom pravobranioocu koji je Šef Pravne kancelarije Republike, koja je nezavisna kancelarija i nije ni pod kakvim Ministarstvom. Videti: http://www.law.gov.cy/law/lawoffice.nsf/dmlpowers_en/dmlpowers_en?OpenDocument

49 U skladu sa članom 21. Zakona o Državnom pravobranilaštvu, u skladu sa smernicama Državnog pravobranioaca ili drugog lica koje zastupa Državu u nekom predmetu pred ESLJP, Republiku Sloveniju takođe može zajednički da

II.2. PRAVNI OSNOV ZA RAD ZASTUPNIKA

Ni PSSE ni KM nisu preporučili da države treba da donesu zakone u kome se navodi kako ima da se izvršavaju presude, sugerišući da se ovo ne smatra niti neophodnim niti dovoljnim uslovom za jačanje primene u odsustvu istinske političke obaveze. U Rezoluciji 1787 (2011.) PSSE je preporučeno da države članice stvore „delotvorne domaće mehanizme“ za primenu presuda Suda „ili zakonodavstvom ili na drugi način“. ⁵⁰ Nadalje, na okruglom stolu u Tirani ⁵¹ je zaključeno da bi trebalo obezbediti da „uloga koordinatora bude jasno definisana, u slučaju potrebe, u zakonodavnim ili regulatornim aktima, ili kroz ustanovljene metode rada“. ⁵²

U nekim državama ne postoji nikakav posebni zakon ili vladina uredba koja utvrđuje status zastupnika ili se njegova uloga kao koordinatora procesa izvršavanja zasniva na aranžmanima koji su se razvili u praksi (Ujedinjeno Kraljevstvo, Belgija, Danska, Norveška, Estonija). Nasuprot tome, funkcije zastupnika su regulisane ili nekim zakonom koji je doneo parlament (Češka Republika, Grčka, ⁵³ Španija, ⁵⁴ Slovenija, Severna Makedonija) ili nekim aktom izvršne vlasti (Bosna i Hercegovina, ⁵⁵ Hrvatska, Francuska, ⁵⁶ Poljska, Bugarska, ⁵⁷ Slovačka Republika, Finska, ⁵⁸ Letonija). Dodatno, neke države smatraju da je zakonodavna osnova važna za ovlašćenje koordinatora i uvele su specijalno zakone u vezi sa izvršavanjem presuda. Na primer, takvi zakoni postoje u Italiji, ⁵⁹ Ukrajini i Severnoj Makedoniji.

zastupa pravni savetnik u Stalnom predstavništvu akreditovanom kod SE koga imenuje Vlada na predlog ministra pravde nakon preliminarne saglasnosti ministra odgovornog za spoljne poslove. Taj Ko-zastupnik saraduje sa Sekretarijatom SE, ESLJP i KM u pogledu izvršavanja presuda Suda po smernicama od ministarstva nadležnog za izvršavanje presuda Suda. U vezi sa napretkom postignutom u njegovom radu, on redovno izveštava Šefa Kancelarije Stalnog predstavništva pri SE.

50 Rezolucija 1787(2011.) Parlamentarne skupštine, napred citirana, stav 10.2.

51 Okruglistou u Tirani, koji je održan u Tirani, Albanija, 15. - 16. decembra 2011. sa ciljem da se razmatraju budući izazovi u primeni Preporuke (2008)2 i organizovan je uz finansijsku podršku od Fondacije za ljudska prava (Human Rights Trust Fund) u okviru projekta „Uklanjanje prepreka izvršavanju presuda domaćih sudova/Osiguranje delotvorne primene presuda domaćih sudova“.

52 Vodič CDDH za dobru praksu za primenu Preporuke (2008)2 Komiteta ministara o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda *Evropskog suda za ljudska prava*, stav 17.

53 U Grčkoj, organizacija i nadležnosti kancelarije zastupnika, koja čini deo Državnog pravobranioaca, kvazi-pravosudnog organa, koja je direktno podređena ministru finansija, su navedeni u Zakonu br. 3086/2002 i predsedničkom ukazu br. 282/2003.

54 U Španiji, zastupnik, koji radi u okviru Državnog javnog pravobranilaštva, koordinira izvršavanjem prema Zakonu br. 52/1997 od 27. novembra 1997. o sudskoj pomoći Državi i javnim institucijama, koja je dalje detaljno razrađena kraljevskim ukazom.

55 U Bosni i Hercegovini, Odluka Saveta ministara o zastupniku Saveta ministara pred ESLJP i Kancelariji zastupnika regulišestatus zastupnika u okviru Ministarstva za ljudska prava i izbeglice Federacije, i takođe predviđa odgovornost zastupnika u odnosu na izvršavanje (član 7.).

56 U Francuskoj, koordinatorska uloga Zastupnika u procesu izvršavanja je utvrđena cirkularnim pismom premijera od 23. aprila 2010, kojim se utvrđuju instrumenti na raspolaganju koordinatoru.

57 U Bugarskoj, zadaci zastupnika, koji je Šef Direktorata za zastupanje pred ESLJP, koji radi pod pokroviteljstvom Ministarstva pravde, uključujući i njegovu obavezu da preduzima neophodne mere koje imaju za cilj izvršavanje, su okvirno prikazani u članu 31. Uredbe o organizaciji Ministarstva.

58 U Finskoj, član 13. Poslovnika o radu Vlade (262/2003) predviđa nadležnost Jedinice za sudove i konvencije za ljudska prava u okviru Ministarstva spoljnih poslova da pokriva stvari koje se odnose na sudska i istražna tela. Prema Odeljku 93. Poslovnika o radu (550/2008) Ministarstva, direktor te jedinice postupa kao zastupnik pred Sudom.

59 Zakon br. 12/2016: Odredbe o primeni odluka *Evropskog suda za ljudska prava*, Službeni list br. 15 od 19. januara 2006, poznat kao „zakon Azzolini“, je stvorio okvir za uspostavljanje koordinacije između različitih upravnih grana u primeni presuda ESLJP. Njime je određen premijer kao glavni akter odgovoran za primenu, dok je odeljenje za pravne i zakonodavne poslove u okviru Predsedništva Saveza ministara odgovorno za praktično izvršavanje presuda.

Iako samo postojanje pravnog okvira ne garantuje nužno glatko izvršavanje presuda Suda, prema zaključku Upravnog odbora za ljudska prava (CDDH) u njegovom izveštaju o merama preduzetim za primenu odgovarajućih delova Deklaracija iz Interlakena i Izmira, „eksplicitna pravna osnova za postojanje i ulogu koordinatora može korisno da pojača jasnoću, vidljivost i pravnu sigurnost“.⁶⁰ Ima nekoliko drugih **prednosti uređenja procesa izvršavanja**, kao što su:

- 1) predviđanje vremenskih rokova u okviru kojih se od nadležnih državnih organa očekuje da preduzmu određenu meru radi izvršavanja presuda;
- 2) da zastupnik ima potrebnu nadležnost i ovlašćenje da pribavlja odgovarajuće informacije; povezuje se sa onima koji su odgovorni na nacionalnom nivou za odlučivanje o merama potrebnim da se izvrši neka presuda; i preduzima neophodne mere da ubrza proces izvršavanja, kako zahteva Preporuka CM/Rec(2008)2 Komiteta ministara; i
- 3) obezbeđivanje da domaći procesi za obezbeđivanje poštovanja Konvencije ne budu podložni da budu oslabljeni prilikom promene administracije.⁶¹

II.3. ZASTUPNIK KAO KOORDINATOR PROCESA IZVRŠAVANJA

Uloga zastupnika kao koordinatora procesa izvršavanja nije samo menadžerska, nego je takođe i **suštinska**: on pruža informacije o sadržaju mera koje treba preduzeti po datoj presudi, prikuplja odgovore državnih organa, priprema akcione planove i izveštaje ili učestvuje/pomaže u njihovoj pripremi od strane drugih tela, i takođe izveštava Odeljenje za izvršavanje presuda i KM, i daje povratne informacije od KM odgovarajućim nacionalnim institucijama. Zastupnik takođe zastupa državu na **sastancima (LJP) KM o ljudskim pravima** u Strazburu, koji su posvećeni izvršavanju presuda.⁶²

Angažovanje zastupnika je ključno za stvaranje **sinergija sa izvršnom, zakonodavnom vlašću, pravosuđem, nacionalnim institucijama za ljudska prava i organizacijama civilnog društva**, takođe kroz povezivanje i traženje podrške za proces implementacije od najviših sudskih, upravnih, i ukoliko je potrebno, političkih državnih organa.

Zastupnik vodi proces **utvrđivanja mera izvršavanja i sačinjavanja akcionih planova i izveštaja**, i normalno savetuje nacionalne državne organe o tome kako presude Suda treba da se čitaju i tumače, ali takođe se konsultuje sa njima, kadgod je to potrebno. U većini država, on normalno daje inicijalne predloge o tome šta treba uraditi da bi se neka presuda izvršila, kada je postala pravnosnažna, nakon komuniciranja i saradnje sa telima vlasti u pitanju koja su takođe uključena. Često je **sačinjavanje akcionih planova i izveštaja na zastupniku**, na osnovu informacija koje pružaju odgovarajuća nacionalna tela (Belgija, Bugarska, Češka Republika, Hrvatska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Letonija, Litvanija, Rumunija, Ruska Federacija, Slovačka Republika, Španija, Švedska, Švajcarska). Ovaj model će biti dalje razrađen u *Poglavlju II.5.* kroz razradu praksi Češke Republike i Hrvatske.

60 Vodič CDDH za dobru praksu za primenu Preporuke (2008)2 Komiteta ministara o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava, Strazbur, 30. novembar 2012, u stavu 18.

61 Videti „Nacionalni parlamenti kao garantirani ljudskih prava u Evropi“, Priručnik za parlamentarne, str. 44, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/belgrade/-/handbook-on-national-parliaments-as-guarantors-of-human-rights-in-europe->

62 Učešće zastupnika na sastancima Komiteta ministara o ljudskim pravima se povećava u poslednjih nekoliko godina, iako, kao pravilo, Države na ovim sastancima zastupaju ambasadori ili drugi predstavnici njihovih Stalnih predstavništava (Misija) pri SE. Naravno, zastupnici učestvuju na ovim sastancima kada je na dnevnom redu neka stavka koja se odnosi na neku konkretnu Državu. Ukoliko je potrebno, na sastancima o ljudskim pravima bi takođe mogli da učestvuju i drugi visoki predstavnici Države (ministri, Državni sekretari, itd.).

Međutim, ima mali broj Država u kojima je **taj proces pripreme akcionih planova i izveštaja o akcionim planovima prilično decentralizovan i ovaj zadatak je na ministarstvu koje je odgovorno za predmet kojim se presuda bavi** (Ujedinjeno Kraljevstvo Irska, Holandija, Norveška,⁶³ Poljska itd.). S tim u vezi, u Ujedinjenom Kraljevstvu, ključna komponenta međuvladinog mehanizma za pripremu akcionih planova i izveštaja je posebno osmišljen „obrazac za primenu“, koji se izdaje da pomogne Vladinim ministarstvima u reagovanju na nepovoljne presude Suda. Taj obrazac sadrži savet o sačinjavanju akcionog plana i postoje strogi rokovi koji su utvrđeni kako bi se obezbedilo da KM primi potrebne informacije na vreme. Jednom kada je doneta odluka o meri koja treba da se preduzme i kada je obrazac popunjen, njega pregleda Ministarstvo pravde, koje je odgovorno za izvršavanje, i Delegacija UK pri SE, koja bliskoro radi sa Odeljenjem za izvršavanje presuda kako bi osigurala da on ispunjava zahteve KM pre dalje dostave Sekretarijatu. Dobru praksu Ujedinjenog Kraljevstva su sledile i druge Države, kao što su Poljska i Holandija, koje su takođe osmislile slične obrasce.⁶⁴

Poslednje, ali ne i manje važno, u većini zemalja, zastupnik takođe obavlja **aktivnosti podizanja svesti**, koje imaju za cilj promovisanje i nacionalnu primenu evropskih standarda ljudskih prava (prevođenje i slanje presuda Suda svim relevantnim telima vlasti; obezbeđenje usaglašenosti i usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa Konvencijom i sudskom praksom Suda; obezbeđenje obuka za pravnike na teme koje se odnose na Konvenciju i sudsku praksu Suda, uključujući i o primeni sudske prakse ESLJP itd.).

II.4. STALNE I AD-HOC MEĐUINSTITUCIONALNE STRUKTURE ZA IZVRŠAVANJE PRESUDA ESLJP

Prakse država u vezi sa ulogom zastupnika u izvršavanju presuda ESLJP značajno variraju. Obično, zastupnik vodi ovaj proces kroz zvaničnu i nezvaničnu prepisku sa svim relevantnim institucijama čije se postupanje zahteva, ili se njegov rad olakšava kroz zvanični međuinstitucionalni mehanizam. Ovaj mehanizam je naročito koristan kada je sam institucionalni položaj zastupnika, kako je predviđen u zakonodavstvu ili razvijen u praksi, nedovoljan da garantuje delotvornost procesa izvršavanja, uzimajući u obzir da uspešno postupanje države po međunarodnom pravu i pravu ljudskih prava treba da se oslanja i na političku volju i na upravljačke kapacitete i infrastrukturu.⁶⁵

Stvaranje stalne međuinstitucionalne strukture ima nekoliko prednosti, pošto ona omogućava okupljanje predstavnika raznih institucija koji mogu da razmatraju, osmišljavaju i prate proces namerom da se osigura delotvorna i potpuna primena presuda Suda. Ukoliko je primena Konvencije zamišljena kao zajednička odgovornost između SE i Država ugovornica Konvencije, izvršavanje presuda bi, osim toga, moglo da se smatra za **zajedničku odgovornost** svih grana države da primene presude Suda.

Takvo razumevanje podstiče **dijalog i inkluzivnost** svih odgovarajućih nacionalnih zainteresovanih strana i jasnu podelu zadataka i obaveza između odgovarajućih institucija. Ono omogućava posvećen

63 U Norveškoj, zastupnik priprema pisane komentare na datu presudu u roku od nekoliko dana od datuma te presude, koji sadrže, između ostalog pitanja koja se odnose na to da li su potrebne pojedinačne i opšte mere. Ti komentari služe kao saveti za ministarstvo odgovorno za predmet date presude, koje ima glavnu odgovornost za izvršavanje presude u pitanju, uključujući i razmatranje pojedinačnih i opštih mera. Po potrebi, to odgovorno ministarstvo traži savete od Ministarstva pravde i javne bezbednosti, Ministarstva spoljnih poslova i Državnog pravobranioca za upravne poslove.

64 Holandija, na primer, koristi ono što je poznato kao „plavo pismo (blue letter)“, koje neki ministar može da se odluči da pošalje ministarskom kolegijumu kao signal za ubrzanje izvršavanja neke konkretne presude. Mada je ovaj instrument retko korišćen, predviđeno je da bi ministar spoljnih poslova, kod koga je postavljen Zastupnik, njega poslao onim kolegama koje su odgovorne za relevantnu oblast praktične politike, u slučajevima njihovog nedelovanja.

65 D. Anagnostou i A. Mungiu-Pippidi, „Domaća primena presuda o ljudskim pravima u Evropi: pitanje pravne infrastrukture i delotvornosti vlade“, EJIL (Evropski časopis za međunarodno pravo) 2014, 25(1), 205–227, str.226.

pristup članova takvog međuinstitucionalnog tela ovom procesu i njihovo aktivno angažovanje u utvrđivanju mera izvršavanja. Na taj način međuinstitucionalno telo predstavlja forum za **konstruktivnu raspravu** koja ima za cilj da se dođe do najadekvatnijih rešenja koja će obezbediti da se primena neke konkretne presude obavi na najefikasniji način.

Ta međuinstitucionalna struktura bi mogla da pomogne osmišljavanju mera i usmeravanju procesa na osnovu **temeljne analize i procene** koja će ne samo da uzme u razmatranje gledišta stalnih članova tog tela, visoko rangiranih i iskusnih zvaničnika institucija koje oni zastupaju, nego će takođe tražiti dokaze i savete od predstavnika organizacija civilnog društva, naučne javnosti i pravnika. Stoga je presudno da njen sastav obuhvata članove koji dolaze iz različitih oblasti rada i sa različitim ekspertizama, upravne i sudske institucije, da ona omogućava članstvo, ili barem angažovanje u njenom temeljnom radu, kada je potrebno, pojedinih eksperata i iskusnih praktičara, koji bi mogli da daju dragocen doprinos razvoju strategije izvršavanja u odnosu na neku konkretnu presudu Suda.

Osim toga, ona bi trebalo da pomogne da se podiže svest među svim odgovornim zainteresovanim stranama o njihovim obavezama što se tiče izvršavanja presuda i tako, da garanciju da će svaka institucija koja je zastupljena razviti osećaj „**posedovanja**“ ovog procesa i, sledstveno tome, neće oklevati da primenjuje mere koje se zahtevaju sa njihove strane.

Ona bi takođe trebalo da ima pozitivan uticaj na **efikasnost procesa izvršavanja** obezbeđenjem da usvojena rešenja budu izvodljiva i praktično primenljiva, pošto su predstavnici relevantnih institucija u najboljoj poziciji da procenjuju kapacitete svojih institucija da primenjuju određene mere i da blagovremeno otkrivaju poteškoće koje bi mogle da je jave. Tako bi sve prepreke mogle da se prevaziđu, naročito kada neke agencije ili nisu spremne ili nisu u stanju da preduzmu potrebnu meru. Bilo bi izuzetno važno kada se primenjuju kompleksnije presude, koje bi mogle da zahtevaju kombinaciju zakonodavnog, upravnog i/ili sudskog delovanja, ili kada se primena određenih presuda odlaže i stoga zahteva hitno, istovremeno i sinhronizovano postupanje nekoliko institucija.

Uspostavljanje stalne međuinstitucionalne koordinacione strukture ima potencijal da **jača poziciju zastupnika** kao ključnog vođu procesa izvršavanja, pošto će njegove pozicije podržavati grupa eksperata i profesionalaca u njihovim oblastima. Kao rezultat toga, stalan rad takvog tela bi mogao da unapredi status izvršavanja presuda predmetne države pred KM. To bi takođe moglo da omogući veću **vidljivost** napora koje ulaže zastupnik, tako da se oni priznaju i da se dobije značajna **politička podrška** od ključnih domaćih donosilaca odluka.

Nadalje, takva struktura osigurava dugoročnu **održivost** procesa primene, bez obzira na moguće promene nosilaca političke vlasti ili vodećih zvaničnika koji upravljaju institucijama koje učestvuju. Omogućavanjem osmišljavanja održivih pravnih reformi i reformi praktične politike, kroz prepoznavanje i prevazilaženje sistemskih i strukturalnih nedostataka i na upravnom i na sudskom nivou putem usvajanja opštih mera, takođe se sprečavaju buduće slične povrede Konvencije. Sledstveno tome, vrlo je verovatno da će ishodi celokupnog, koherentnog delovanja kojim koordinira međuinstitucionalno telo biti široko prihvaćena i bolja promocija standarda Konvencije i da će se postići **delotvornija nacionalna primena Konvencije**.

Niže će se ukratko pomenuti nekoliko primera takvih međuinstitucionalnih mehanizama koji su formirani u nekim državama, dok će detaljniji primeri biti predstavljeni u *Poglavlju II.5*.

Grčka je stvorila Nacionalni mehanizam za nadzor nad izvršavanjem presuda Suda koji radi u okviru Generalnog sekretarijata za transparentnost i ljudska prava i obuhvata zastupnika i Ministarstvo spoljnih poslova. On nadgleda izvršavanje presuda Suda, razrađuje predloge za primenu presuda i doprinosi

promociji i obznanjivanju Konvencije i sudske prakse Suda. Organizacije civilnog društva, eksperti ili drugi akteri takođe mogu da budu pozvani da učestvuju na njegovim sastancima kako bi doprineli radu koji preduzima ovaj mehanizam.

U Finskoj, postoji mreža osoba za kontakt koja se sastoji od predstavnika iz svih ministarstava, koja je zadužena da sistematski prati situaciju u pogledu osnovnih i ljudskih prava, na osnovu informacija koje pružaju međunarodna tela za praćenje. Ona ubrzava informacione tokove u okviru ministarstava i predstavlja forum za diskusije koje se odnose na izvršavanje presuda Suda.

U Španiji, koordinacija izvršavanja presuda se jača kroz horizontalnu mrežu pravnog zastupanja na visokom nivou koju Državno pravobranilaštvo drži u svim ministarstvima, u bliskom kontaktu sa zastupnikom i sa stalnim predstavništvom u Strazburu.

Osim stvaranja stalne međuinstitucionalne strukture ili odbora, **takođe mogu da se uspostave radne grupe na ad hoc osnovi** kako bi se koordinisalo izvršavanje neke konkretne presude koja otkriva sistemske ili strukturalne probleme kojima treba propisno pristupiti i stoga zahteva delovanje različitih državnih organa i posedovanje jedinstvenog znanja i ekspertize. Ovo je takođe slučaj sa pilot presudama. Takva *ad hoc* tela se sastoje od predstavnika nadležnih državnih organa u datoj oblasti, koja su utvrdila osobe za kontakt sa zadatkom da prisustvuju sastancima i učestvuju u odlučivanju. Njihovo uspostavljanje bi trebalo da se uzme u razmatranje samo kada to zahteva kompleksnost datog predmeta, kako bi se izbegla situacija u kojoj se automatski stvaraju paralelne institucionalne strukture da zamene postojeće institucije države, bez postojanja racionalnog razloga za to.

U nekim državama nije potrebno da se uspostave *ad hoc* radne grupe, pošto se pitanja u pogledu usvajanja novog zakonodavstva rešavaju pribegavanjem stalnim odborima koji već postoje. Na primer, u Letoniji vrlo često zadatak pripreme nekog novog zakona ili izmene trenutnog zakonodavstva može da se poveri jednoj od stalnih ekspertskih radnih grupa uspostavljenih pod pokroviteljstvom Ministarstva pravde (na primer, Stalna radna grupa za Zakon o krivičnom postupku ili Stalna radna grupa za krivični zakonik). One su forumi na kojima mogu da se raspravljaju nalazi Suda među pravnicima praktičarima, koji mogu da odluče da treba da se sastave jasnije zakonske odredbe i da se dogovori tekst amandmana, koje će potom Ministarstvo pravde dostaviti Kabinetu ministara na zvanično odobrenje i dalje slanje Parlamentu na usvajanje. Nadalje, one su imale preventivnu funkciju u mnogim predmetima u kojima je temeljni problem bio usled upravne ili sudske zloupotrebe dužnosti ili pogrešne primene/pogrešnog tumačenja odgovarajućih zakonskih odredbi, a ne neki sistemski problem ili nedostatak zakonskih propisa.

U svakom slučaju, preduslov da te stalne ili *ad hoc* strukture budu efikasne u praksi jeste da one održavaju redovne sastanke koji dovode do jasnih pitanja za delovanje koja se prate u redovnim intervalima, njihovi članovi ozbiljno shvataju svoje angažovanje i temeljno doprinose ovom procesu, one sve imaju koristi od međusobnog povezivanja i povezivanja sa zastupnikom i dobijaju podršku za proces implementacije od institucija koje predstavljaju. Štaviše, sastav međuinstitucionalnog tela treba da ostane isti tokom dužeg perioda vremena, pošto će njegovi članovi biti upoznati sa potrebama ovog procesa od početka, dok česte personalne promene rizikuju da ugroze njihov rad.

II.5. PRAKSE DRUGIH DRŽAVA

U ovom pregledu će biti predstavljeni brojni primeri praksi drugih država članica SE koje su uvele sisteme koji dobro funkcionišu u praksi, bez obzira na to da li su one detaljno regulisale ovu stvar (Hrvatska, Severna Makedonija, Poljska, Češka Republika), ili su umesto toga razvile funkcionalne sisteme u praksi

(Austrija, Letonija, Crna Gora). Većina modela koji su niže razrađeni uključuju stalne i/ili *ad hoc* formacije koje treba da olakšaju celokupan ovaj proces i napore koje ulaže zastupnik. Ta analiza razmatra nekoliko uspešnih modela iz ovog regiona pošto oni mogu da se smatraju relevantni za Srbiju uzimajući u obzir sličnosti u pravnim i pravodusnim sistemima i nivou pravne kulture, ali ona se takođe proširuje i na druge države, čije iskustvo bi moglo da bude primenljivo na srpski kontekst.

U Austriji, zastupnik Austrije je šef Pravne službe (*Völkerrechtsbüro*) Ministarstva spoljnjih poslova, koji ima rang Ambasadora. Član Ustavne službe (*Verfassungsdienst*) kancelarije Federalnog kancelara je Zamenik zastupnika. Oba imenuje Savet ministara putem rešenja.⁶⁶

Prema ustanovljenoj praksi države, zastupnik je zadužen za koordinisanje svih stvari koje se odnose na nadzor nad izvršavanjem presuda ESLJP u Austriji *vis-a-vis* KM SE. Zastupnika podržava zamenik zastupnika. Federalna ili decentralizovana priroda Austrije se manifestovala u podelu nadležnosti između federacije (*Bund*) i federalnih država (*Länder*). Stoga izvršavanje presuda *strictusensu* potpada pod nadležnost odgovarajućeg federalnog ministra ili najvišeg suda koji je odgovoran za kršenje koje je utvrdio ESLJP, ili, u vezi sa stvarima koja se odnose na jednu od *Länder*, Vlade od *Land* u pitanju.

Međutim, u Austriji ne postoji nikakvo posebno telo koje ima nadležnost da daje zvanično uputstvo kako bi zakonski primoralo *Länder* da izvrši neku presudu. Međutim, od 1998. godine, koordinatori za ljudska prava se ustanovljavaju u svakom od federalnih ministarstava i svakoj kancelariji pokrajinskih vlada. Kao jedan od koordinatora za ljudska prava, zamenik zastupnika u kancelariji Federalnog kancelara koordinira njihovim sastancima koji se održavaju najmanje dvaput godišnje i namenjeni su da procenjuju mere za izvršavanje usvojene nakon neke presude Suda.

Pošto ne postoji takav formalni mehanizam koordinacije, akcione planove i izveštaje obično izrađuje austrijski zastupnik, kome pomaže zamenik zastupnika, u bliskoj saradnji sa odgovarajućim Federalnim ministarstvom, federalnom *Land* ili sudom koji ima primarnu odgovornost za kršenje Konvencije. Ako je potrebno, postoje koordinacioni sastanci među odgovarajućim telima vlasti uključenim u ovaj proces.

Ustavna služba u kancelariji Federalnog kancelara redovno šalje cirkularna pisma o trenutnim presudama i odlukama protiv Austrije *inter alia* svim ministarstvima, Parlamentu i najvišim sudovima.

U Češkoj Republici, zastupanje pred ESLJP, telima Sporazuma UN o ljudskim pravima i Evropskim odborom za socijalna prava SE je bilo povereno Ministarstvu pravde Vladinim Rešenjem br. 155 od 27. februara 2017. zastupnik radi pod Ministarstvom pravde, dok su ovlašćenje i nadležnosti zastupnika, kao i sva saradnja sa državnim telima vlasti, naročito sudovima, navedeni u Zakonu br. 186/2011, od 8. juna 2011. o pružanju saradnje u svrhe postupaka pred određenim međunarodnim sudovima i drugim međunarodnim nadzornim telima, koji se čita zajedno sa Statutom zastupnika priloženim uz Vladino Rešenje br. 1024/2009 od 17. avgusta 2009.⁶⁷

U svim fazama zastupanja Države pred ESLJP zastupnik postupa nezavisno, u okviru granica koje je utvrdila Vlada a, u ozbiljnijim predmetima, uz prethodnu saglasnost Vlade ili ministra pravde, što se smatra neophodnim imajući na umu Vladinu političku odgovornost za administriranje i za realizaciju državnog budžeta. Zastupnik takođe redovno obaveštava Vladu o statusu podnesaka protiv Češke Republike.⁶⁸

66 Ovaj odeljak sadrži informacije koje je pripremila g-đa Brigitte Ohms, šef Jedinice za međunarodnu zaštitu ljudskih prava, predstavke ESLJP i druga pitanja ustavne službe (*Verfassungsdienst*) u kancelariji Federalnog kancelara Republike Austrije, koja trenutno postupa kao zamenik zastupnika Austrije.

67 Deo ove procene koja se odnosi na sistem izvršavanja presuda u Češkoj Republici se takođe zasniva na informacijama koje obezbeđuje g. Vít Alexander Schorm, trenutni Zastupnik Češke Vlade pred *Evropskim sudom za ljudska prava*.

68 Videti <https://www.justice.cz/web/msp/zpravodaj-kancelare-vladniho-zmocnence>

Pored zastupanja, zastupnik je uključen u komentarisanje nacrtu zakona, naročito kako bi izbegao njihov mogući sukob sa određenim odredbama Konvencije. On takođe pokreće usvajanje mera koje imaju za cilj da osiguraju usklađenost domaćeg zakonodavstva sa Konvencijom, i *ex post* nakon presuda Suda kojima je utvrđeno kršenje Konvencije i *ex ante* na osnovu stalnog praćenja i analize sudske prakse Suda u vezi sa drugim zemljama.⁶⁹

U skladu sa članom 4. napred pomenutog Zakona br. 186/2011, od svih grana Vlade, kao i od pravosuđa se zahteva da preduzimaju, bez neopravdanog odlaganja, i pojedinačne i opšte mere kako bi okončali kršenja Konvencije koja je ustanovio Sud i da obaveštavaju zastupnika, na njegov zahtev, o merama koje su preduzete ili se predlažu u kako bi se izvršila određena presuda, uključujući i očekivani vremenski okvir za njihovo usvajanje. U članu 4. (1) (e) Statuta zastupnika je eksplicitno predviđeno da zastupnik izrađuje akcione planove i izveštaje i dostavlja ih u KM. U skladu sa članom 7.(1) Statuta, nakon prevođenja odgovarajuće presude, zastupnik dostavlja izveštaj ministru pravde preporučujući koje korake treba preduzeti kao odgovor na datu povredu i obaveštava državni organi u pitanju o sadržaju te presude.

Povrh toga, uspostavljen je mehanizam koji nastoji da prevaziđe interna neslaganja u pogledu utvrđivanja mera izvršavanja i mogao bi potencijalno da spreči postojanje ozbiljnih i dugotrajnih problema. Prema članu 9. (3) Statuta, ukoliko zastupnik i državni organi u pitanju ne postignu konsenzus u vezi sa merama koje je potrebno preduzeti da bi se izvršila data presuda Suda, na to pitanje može da se skrene pažnja Vladi, na predlog ministra pravde, da bi donela neku odluku o daljoj aktivnosti. Međutim, ova procedura do sada nikada nije bila aktivirana.

Kao odgovor na obavezu koju su preuzele države članice SE na Briselskoj konferenciji da jačaju nacionalnu primenu Konvencije, 2015. godine zastupnik je ustanovio kolegijum eksperata za izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava i primenu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁷⁰

Kolegijum eksperata se sastoji od predstavnika svih relevantnih institucija (ministarstava, oba doma Parlamenta, Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Vrhovnog upravnog suda, Državnog javnog tužilaštva, Javnog pravobranioca, češke Advokatske komore, naučne javnosti organizacija i civilnog društva. Njegovi članovi obično imaju visoke položaje i ključne su tačke za ljudska prava u okviru njihovih institucija.

Primarna uloga kolegijuma eksperata je da analizira nepovoljne presude izrečene protiv Češke Republike i da formuliše preporuke nadležnim telima vlasti o tome kako da postupe sa izvršavanjem i koji koraci (zakonodavni, izvršni, itd.) su neophodni ili koje treba preduzeti u bliskoj budućnosti. Ove preporuke se normalno usvajaju konsenzusom i potom ih koristi kancelarija zastupnika kao solidnu osnovu za pokretanje i usaglašavanje procesa izvršavanja na nacionalnom nivou.

Usto, misija kolegijuma eksperata je takođe da započne rešavanje širih pitanja usklađenosti nacionalnog zakonodavstva i prakse sa sudskom praksom Suda, razmatranjem odabranih presuda protiv drugih država koje bi mogle da imaju svoj uticaj na Češku Republiku, u kojima postoji isti načelni problem u češkom zakonodavstvu.

Kolegijum eksperata se sastaje kada se to zahteva presudama Suda. Ne postoji pravno obavezujući poslovnik o radu koji reguliše njegov rad pošto on sledi nepisana pravila koja je razradila kancelarija zastupnika, koja služi kao njegov sekretarijat. Pošto je odbor prilično veliko telo, povremeno, njegovi članovi se dogovaraju o formiranju manje radne grupe, kako bi ostvarili opipljive rezultate.

⁶⁹ Videti <https://www.justice.cz/web/msp/zastupovani-ceske-republiky>

⁷⁰ Član 5. (5) Statuta, koji omogućava Zastupniku da ustanovi konsultativno telo za bilo koje pitanje koje se odnosi na ispunjenje njegove misije.

Za više informacija, videti <https://www.justice.cz/web/msp/kolegium-expertu-k-vykonu-rozsudku-eslp>

U Poljskoj, koja je često bila navođena kao dobar primer uspešnog izvršavanja presuda Suda, kancelarija zastupnika funkcioniše kao organizaciona jedinica u okviru Ministarstva spoljnih poslova. Što se tiče izvršavanja, odeljenje za ljudska prava unutar Ministarstva pravde je pripremio specijalno uputstvo („algoritam“) u kome su opisani različiti koraci koji se zahtevaju za izvršavanje presuda Strazbura, što uključuje identifikovanje domaćih sudova ili jedinica tužilaštva koje data presuda implicira. Utvrđivanje mera izvršavanja, kao i faza i rokova za izradu akcionih planova i izveštaja su dalje utvrđeni Rešenjem premijera od 19. jula 2007. kojim se osniva Odbor za pitanja Evropskog suda za ljudska prava.⁷¹

Međuministarski odbor je bio stvoren na inicijativu zastupnika i pod pokroviteljstvom premijera, kao savetodavni i konsultativni organ,⁷² koji se sastoji od eksperata koje određuju sva ministarstva, Šef kabineta premijera, predsednik Kancelarije zamenika javnog tužioca, Državnog trezora, Vladin poverenik za ravnopravnost i zastupnik. Osobe koje nisu članovi takođe mogu da budu pozvane na inicijativu predsedavajućeg ili na zahtev nekog člana odbora, da učestvuju u njegovom radu, kao savetnici (član 3. (1) Odluke).⁷³

Zadaci odbora uključuju, između ostalog:

- praćenje izvršavanja presuda Suda od strane ministara;
- izradu nacrtu godišnjih izveštaja o stanju izvršavanja, koji se dostavljaju Savetu ministara;
- razradu predloga po stavovima o najvažnijim problemima koji proizilaze iz dostavljenih podnesaka i presuda Suda donetih protiv Poljske, kao i predloga o postupanjima namenjenim da spreče kršenje Konvencije;
- izdavanje mišljenja koja se odnose na usklađenost najvažnijih nacrtu zakona sa Konvencijom i sudskom praksom Suda.

Ove aktivnosti se obavljaju na zahtev ministra spoljnih poslova ili zastupnika (član 2. Odluke).

Izmene Odluke uvedene 2015. godine su predviđale institucionalni okvir i postupke pred Odborom. U njima su navedeni odgovarajući zadaci i obaveze u procesu izvršavanja, koji su obaveza zastupnika, ministara nadležnih u pogledu suštine povrede koje je utvrdio Sud i članova međuministarskog odbora koje su oni imenovali. Uz to, one su uvele detaljnu dinamiku za dostavljanje akcionih planova i izveštaja o akcionim planovima od strane relevantnih ministara.

U skladu sa članom 4.a (6) Odluke, kako je izmenjena, zastupnik, koji postupa kao predsedavajući međuministarskog odbora, ima zadatak da podržava i koordinira odborom u njegovoj ulozi praćenja

71 Odluka br. 73 premijera od 19. jula 2007. kojom se uspostavlja Odbor za pitanja ESLJP, Odluka br. 3 premijera od 8. januara 2008. koja menja Odluku kojom se uspostavlja Odbor za pitanja ESLJP, Odluka br. 20 premijera od 8. marta 2013, koja menja Odluku kojom se uspostavlja Odbor za pitanja ESLJP i Odluka br. 6 premijera od 23. januara 2015, koja menja Odluku kojom se uspostavlja Odbor za pitanja ESLJP.

72 Za objašnjenja osnovne postavke Odbora, videti: Prezentaciju g. Jakub Woąsiewicz, Zastupnika pred Evropskim sudom za ljudska prava, Ministarstvo spoljnih poslova, Poljska, Okrugli sto: Preporuka (2008)2 Komiteta ministara o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava koji je organizovan uz finansijsku podršku od Fondacije za ljudska prava (Human Rights Trust Fund) u okviru projekta „Uklanjanje prepreka za izvršavanje presuda domaćih sudova/Osiguravanje delotvorne primene presuda domaćih sudova“, Tirana, Albanija, 15. - 16. decembar 2011, dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680592434>

73 Ovo se odnosi, naročito: na predstavnike Sejma i Senata poljskog Parlamenta, Kabineta predsednika, Vrhovne revizorske komore, najviše instance pravosuđa (Ustavni sud, Vrhovni sud, Vrhovni upravni sud), Nacionalni savet sudstva, predstavnike opštinskih i upravnih sudova, Državnog tužioca, Vrhovnog komandanta policije, Generalnog direktora Zatvorske službe, Zakondavnog saveta, Vladinog zakonodavnog centra, Ombudsmana (Branioca ljudskih prava, Ombudsmana za prava deteta, Ombudsmana za prava roditelja), predstavnike drugih upravnih organa centralne i lokalne uprave i drugih institucija i državnih organa, predstavnike pravnih profesija i organizacija za ljudska prava.

izvršavanja presuda od strane nadležnih ministara. U členu 4.a (1) i členu 4.b Odluke se eksplicitno navodi da odbor prati izvršavanje presuda Suda protiv Poljske na osnovu svih informacija i dokumenata koji se traže od njihovih ministara u procesu izvršavanja koji moraju da se dostave u okviru jasno definisanih rokova.⁷⁴

Ministri na koje se odnosi povreda utvrđena presudom ESLJP snose primarnu odgovornost za pronalaženje izvora te povrede i načina izvršavanja presuda i njih značajno podržava zastupnik, koji pruža pomoć u izradi nacrtu dogovorenih akcionih planova i izveštaja. Tako se, u členu 4.b (3) Odluke, zahteva da u roku od dva meseca nakon što je neka presuda postala pravnosnažna, nadležna ministarstva treba da obave detaljnu analizu te presude, utvrde potrebne mere i podnesu zastupniku nacrt akcionog plana ili, alternativno, nacrt izveštaja o akcionom planu. Odgovarajući ministri su takođe odgovorni za obavljanje svih potrebnih konsultacija sa podređenim ili nadgledanim institucijama kako bi utvrdili mere koje se od njih traže. Zastupnik može da dostavi komentare u roku od jednog meseca na koje nadležni ministar treba da dostavi odgovor takođe u roku od jednog meseca (član 4.b (7)). Nadležni ministar treba da dostavi dogovoreni akcioni plan najkasnije 4 meseca nakon datuma kada je presuda u pitanju postala pravnosnažna (član 4.b (8)). On se potom sačinjava u skladu sa zahtevima SE na osnovu informacija koje su pružili nadležni ministri, dopunjen drugim merama izvršavanja, koje zastupnik može smatrati neophodnim i dostavlja se Komitetu ministara. Te razmene zastupnika sa Odeljenjem za izvršavanje presuda i dalje diskusije u okviru Komiteta ministara predstavljaju osnov za razrađivanje revidirane verzije akcionog plana, ako je potrebno.

Još jedan mehanizam za osiguranje obavljanja zadataka od strane članova odbora jeste njihova obaveza da predsedavajućem dostavljaju pročišćen godišnji izveštaj o meri koju je preduzelo pravno lice, koje oni predstavljaju, kako bi se izvršila presuda Suda u okviru oblasti njihove nadležnosti, izveštaj o trenutnom stanju izvršavanja presuda i mogućim preprekama u tom procesu (član 4.c Odluke). Kao što je propisano u členu 4.d. Odluke, zastupnik kao predsedavajući odbora ima obavezu da kvartalno podnosi izveštaj premijeru o radu odbora i propustu od strane upravnih tela vlasti da ispunjavaju njihove obaveze u skladu sa članom 4.(3) i članovima 4.a-4.c.

Mogu da se osnuju radne i savetodavne grupe u okviru odbora da ispituju konkretna pitanja i zastupnik koji postupa kao njegov predsedavajući može da naruči ekspertska mišljenja i mišljenja neophodna za obavljanje zadataka odbora. Njegovi članovi su u obavezi da pruže pomoć zastupniku i odboru u vezi sa postupcima pred Sudom i KM takođe na *ad hoc* osnovi, izvan sastanaka odbora, pružajući potrebne informacije ili dokumente (član 4. Odluke).

Odbor se sastaje svaka 3 meseca (član 5.) i može da usvaja rešenja (član 5.a). Decembarska plenarna sednica, koja inventariše rezultate njegovog rada, otvorena je za civilno društvo i pravnike. Oni takođe mogu da budu pozvani da prisustvuju drugim sastancima ili radnim grupama.

U **Hrvatskoj**, Kancelarija zastupnika pred ESLJP koji funkcioniše kao zasebna kancelarija pod pokroviteljstvom premijera je uspostavljena uredbom vlade.⁷⁵ U skladu sa članom 4. te Uredbe, Vlada

74 Ovi dokumenti obuhvataju: konačni prevod presude na poljski; informaciju o diseminaciji neke presude; nacrt akcionih planova (predviđen da bude dostavljen najkasnije 2 meseca nakon datuma kada presuda postane pravnosnažna); ažurirane informacije o stanju primene akcionog plana (svakih 6 meseci od datuma dostavljanja dogovorenog akcionog plana i svaki put kada KM to zatraži), informacije potrebne kao rezultat komentara, odluka i rešenja KM (najkasnije u roku od jednog meseca nakon datuma njihovog prijema) i nacrtu izveštaja o akcionim planovima (bez odlaganja nakon realizacije svih mera kratko izloženih u akcionom planu ili ukoliko su sve potrebne pojedinačne ili opšte mere realizovane po drugim osnovama).

75 Uredba o Uredu zastupnika Republike Hrvatske pred *Europskim sudom za ljudska prava* od 9. februara 2012, Narodne novine 18/2012 (15.2.2012.), izmenjena Uredbom kojom se menja i dopunjuje Uredba o Uredu Zastupnika Republike Hrvatske pred *Europskim sudom za ljudska prava* od 20. septembra 2018, Narodne Novine 84/2018 (21.9.2018.).

imenuje i razrešava dužnosti zastupnika, na predlog premijera, i upravlja Kancelarijom zastupnika. Zastupnik redovno podnosi izveštaj za svoj rad Vladi, kao i Parlamentu, najmanje jednom godišnje. On ima položaj pomoćnika ministra i takođe ima zamenika koji ga zamenjuje u slučaju njegovog odsustva ili nemogućnosti da obavlja svoje dužnosti.

Zastupniku je povereno zastupanje interesa države u svim postupcima pred Sudom i drugim telima SE (član 2.), koordinisanje izvršavanja presuda i odluka ESLJP, zastupanje države u postupcima za nadzor nad izvršavanjem pred KM i u ekspertskim telima SE, davanje mišljenja o usklađenosti akata sa Konvencijom i sa sudskom praksom ESLJP, pregovaranje sa strankama u postupcima radi postizanja neke prijateljske nagodbe/poravnjanja, upoznavanje svih grana vlasti sa razvojem sudske prakse Suda, učestvovanje u sačinjavanju nacрта propisa kako bi se ono uskladilo sa Konvencijom i sa sudskom praksom ESLJP itd. (član 3.).⁷⁶

Član 10. Uredbe nameće dužnost državnim organima da sarađuju sa zastupnikom i kancelarijom stavljajući im na raspolaganje sve relevantne činjenice i dokumenta, uključujući i spise predmeta, potrebne za parnični postupak pred ESLJP, bez obzira na stepen njihove tajnosti, i dostavljajući ta dokumenta i informacije zastupniku bez ikakvog odlaganja i u okviru utvrđenog roka. On takođe nameće dužnost državnim organima da sarađuju u konačnom utvrđivanju odgovarajućih mera izvršavanja i njihovoj primeni.

Po istoj odredbi, zastupnik je ovlašćen da pokreće inicijativu za izmene zakona, podzakonskih akata i drugih akata kako bi usaglasio nacionalno zakonodavstvo sa Konvencijom i sa sudskom praksom ESLJP. Ukoliko zastupnik utvrdi da su neki akt ili njegova primena nekompatibilni, on može, u toku postupaka pred ESLJP ili u toku postupaka za izvršavanje presuda, da pozove nadležna tela da svoja akta ili postupke dovedu u sklad sa Konvencijom i ona su obavezna da postupe po takvom zahtevu.

Proces izvršavanja u Hrvatskoj je postigao napredak sa uspostavljanjem stručnog saveta za izvršavanje presuda i odluka Evropskog suda za ljudska prava, kao što je predviđeno u članu 12. Uredbe. On se sastoji od eksperata koje imenuju sva ministarstva i druga državna upravna tela, državne agencije i kancelarije, kao i predstavnika Ustavnog suda, Vrhovnog suda i Državnog tužilaštva, dok bi predstavnici drugih državnih tela i lokalnih i regionalnih državnih organi takođe mogli da učestvuju u njegovom radu, na poziv zastupnika koji predsedava stručnim savetom. Njegova metodologija rada je navedena u njegovom Poslovniku o radu.⁷⁷

U članu 1. Poslovnika o radu, stručni savet je definisan kao međuresorno i međuinstitucionalno ekspertsko telo koje ima zadatak da utvrđuje mere za izvršavanje presuda i odluka ESLJP i prati njihovu primenu. Po članu 2, stručni savet može da radi u punom sastavu (najmanje jednom godišnje da razmatra opšte stanje izvršavanja postupaka i da usvaja plan rada za predstojeći period), suženom (kada razmatra izvršavanje presuda koje se tiču istih pitanja) ili proširenom sastavu, koji obuhvata predstavnike drugih državnih, lokalnih i regionalnih tela i pravnih lica koja nisu članovi stručnog saveta, kada je to potrebno za izvršavanje neke konkretne presude ili neke grupe presuda ESLJP.

Svaki član će, u ime tela koje ga je imenovalo, predlagati moguće mere za izvršavanje neke date presude i u okviru propisanih rokova obavestiti stručni savet o napretku postignutom u njihovoj primeni. Takođe

76 Shodno tome, član 5. predviđa listu dužnosti koje su dodeljene kancelariji zastupnika, uključujući i: pripremu opservacija u postupcima pred ESLJP, pripremu i učešće na sudskim raspravama pred ESLJP i na sastancima KM koji se odnose na izvršavanje presuda, pripremu i učešće u koordinisanju procesa izvršavanja, pripremu mišljenja o usklađenosti akata sa Konvencijom i sa sudskom praksom ESLJP, i aktivnosti podizanja svesti.

77 Poslovnik o radu Stručnog savjeta za izvršavanje presuda i odluka Evropskog suda za ljudska prava od 2. aprila 2014, izmenjen Poslovnikom o radu Stručnog savjeta za izvršavanje presuda i odluka Evropskog suda za ljudska prava od 29. septembra 2017.

može da se imenuje zamenik člana. Svaki član će saradivati sa Kancelarijom zastupnika i sa drugim članovima stručnog saveta i može takođe da bude pozvan da učestvuje na sednicama pred KM kada ovaj drugi prati izvršavanje neke presude koja spada u nadležnost tela koje on zastupa (član 3. Uredbe).

U članu 4. Poslovnika o radu je jasno definisana procedura za utvrđivanje nadležnih tela i mera izvršavanja. Zajedno sa slanjem date presude, svim članovima stručnog saveta se šalje preliminarni upitnik kojim se zahteva dostavljanje informacija o mogućim sredstvima, uključujući i pojedinačne i opšte mere izvršavanja te konkretne presude koje nadležna tela koja oni zastupaju mogu da preduzimaju u okviru svojih nadležnosti, i o rokovima u okviru kojih će takve mere biti preduzete. Članovi stručnog saveta su obavezni da u roku od 15 dana taj upitnik pošalju nazad kancelariji zastupnika i kancelarija će dostaviti svoj inicijalni akcioni plan ili izveštaj u KM na osnovu pruženih informacija.

Stručni savet ima na svom raspolaganju mere koje imaju za cilj da ubrzaju izvršavanje i podstiče nadležne državne organe da preduzmu određene korake unutar razumnih rokova. U članu 4. a Poslovnika o radu se nastoji da se reši situacija u kojoj na osnovu preliminarnih upitnika izgleda da nijedno od tih tela nije prihvatilo sopstvenu nadležnost za izvršavanje neke konkretne presude, niti je definisalo konkretne mere koje planira da preduzme. U takvom slučaju, kancelarija zastupnika će o tome obavestiti članove stručnog saveta u roku od 30 dana nakon isteka roka za podnošenje tih preliminarnih upitnika. Za njih je dodatni rok od 8 dana utvrđen da preispitaju da li je njihovo telo nadležno za izvršavanje i, ukoliko jeste, da obaveste kancelariju zastupnika u okviru istog roka:

- o predloženim merama izvršavanja i rokovima za njihovu primenu;
- razlozima zašto ne postoji mogućnost preduzimanja mera ili utvrđivanja rokova.

Ukoliko nijedno telo nije prihvatilo svoju nadležnost u okviru tog dodatnog roka, ili nije dostavilo te potrebne informacije, kancelarija zastupnika će obavestiti premijera, predsednika Parlamenta, Ustavnog suda i ukoliko je potrebno, Državnog tužioca, da je nemoguće utvrditi nadležno telo/tela i mere izvršavanja. Ista procedura se sledi i kada postoji značajno kašnjenje u primeni predviđenih mera.

U članu 5. Poslovnika o radu se navodi jasna obaveza za kancelariju zastupnika da obavesti KM o merama izvršavanja koje su predložene i rokovima za primenu u okviru vremenskih rokova koje je utvrdio KM, tj. 6 meseci nakon što data presuda postane pravnosnažna i 3 meseca nakon što postignuta prijateljska nagodba postane konačna. Nacrti akcionih planova i izveštaja se sačinjavaju na osnovu preliminarnog upitnika i daljih informacija pribavljenih u direktnoj komunikaciji između kancelarije zastupnika i nadležnih tela i u toku sastanaka Stručnog savjeta. Oni se šalju, ne kasnije od 15 dana pre roka za njihovo dostavljanje u KM, članovima stručnog saveta koji bi mogli da šalju svoje primedbe kancelariji zastupnika ne kasnije od 8 dana pre roka za njihovo dostavljanje u KM.

U članu 6. Poslovnika o radu je predviđeno da bi stručni savet mogao da prati primenu opštih mera, pošto najmanje jednom u roku od 4 meseca članovi stručnog saveta šalju informacije kancelariji zastupnika o napretku postignutom u primeni takvih mera.

Nadalje, kancelarija zastupnika može da zahteva takve informacije u bilo koje vreme u predmetima u kojima KM tako zahteva ili ukoliko on planira sednicu koja se tiče nekog konkretnog predmeta, ukoliko to zahtevaju okolnosti datog predmeta ili radi izveštavanja u KM. Takođe je članovima stručnog saveta nametnuta obaveza da obavestavaju kancelariju zastupnika o razlozima za kašnjenje u primeni određenih opštih mera ili prekoračenja roka koji je odredilo nadležno telo.

Stručni savet može da olakša ovaj proces pošto, kada kancelarija zastupnika ne pribavi potrebne informacije od nadležnih sudskih ili upravnih tela, ukoliko je ESLJP naredio primenu hitnih pojedinačnih

mera u okviru određenog vremenskog okvira, on će zatražiti pomoć od svojih članova koji su direktno povezani sa telom u pitanju (član 7. Poslovnika o radu).

Kancelarija zastupnika služi kao Sekretarijat Stručnog saveta koji se bavi organizacijom njegovih sastanaka (član 9. Poslovnika o radu). Stručni savet usvaja svoje odluke konsenzusom i samo u slučaju kada ne može da se postigne konsenzus, odlučuje većinom glasova (član 10. Poslovnika o radu).

Crna Gora je propisala nadležnosti zastupnika Uredbom koju je izdala Vlada,⁷⁸ na prilično sličan način kao i Hrvatska, ali nema pravni okvir koji reguliše proces izvršavanja, koji je u potpunosti prepušten praksi. U tom pogledu, jedino je propisano prilično uopšteno da je zastupnik odgovoran za izvršavanje presuda i izveštaje za KM (član 12. (2)) i da se presude ESLJP u predmetima u kojima je Crna Gora bila stranka prevode i objavljuju u Službenom listu, o čemu brine zastupnik (član 12. (1)).

Po članu 4. Uredbe, zastupnik Republike Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava i njegov zamenik se imenuju na četvorogodišnji mandat, sa mogućnošću obnavljanja tog imenovanja. Njih imenuje i razrešava dužnosti Vlada na predlog ministra pravde. Zastupnik Vladi podnosi izveštaj o svom radu svakih šest meseci (član 14.). Njemu se daje diplomatski status i ima pravo na platu koja odgovara položaju ministra-savetnika u diplomatskom konzularnom predstavništvu, u skladu sa specijalnim propisima/aktom (član 15. a). Kancelarija zastupnika je odgovorna za obavljanje stručnih i administrativnih zadataka i radi pod Generalnim sekretarijatom Vlade (član 15.).

Zastupnik je ovlašćen da obavlja uvid u spise predmeta upravnih i sudskih tela, bez obzira na njihovu poverljivost (član 9.) i svim telima je nametnuta dužnost da mu dostavljaju zahtevane informacije i dokumente i da mu pružaju neophodnu pravnu i administrativnu pomoć (član 10.).

Zastupnik je takođe odgovoran da osigura usklađenost pravnih akata sa Konvencijom i ukoliko, dok obavlja svoju funkciju koja se odnosi na postupke pred ESLJP, zastupnik utvrdi da određeni akt nije u skladu sa Konvencijom, on će o tome obavestiti Vladu ili druga nadležna tela, ukazujući na potrebu da se taj akt dovede u sklad sa Konvencijom (član 13.).

U **Severnoj Makedoniji**, odgovarajući pravni okvir koji se odnosi na status zastupnika je dat Zakonom o zastupanju „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ pred Evropskim sudom za ljudska prava⁷⁹, kojim je ustanovljen Biro za zastupanje „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ pred Evropskim sudom za ljudska prava, kao zasebno pravno lice u okviru Ministarstva pravde, koje uživa punu nezavisnost, i operativnu i u faktičkom smislu, uključujući i finansijsku nezavisnost, pošto biro ima sopstveni budžetski račun kao direktni korisnik budžeta (član (2) Zakona). Ipak, član 10. Zakona propisuje da je zastupnik odgovoran za svoj rad pred Vladom i ministrom pravde. Štaviše, po članu 20. Zakona, zastupnik godišnje izveštava i Vladu i Skupštinu.

Prema članu 5. zakona, biroom upravlja direktor - zastupnik pred ESLJP. Zastupnika imenuje Vlada na period od 5 godina, koji može da se obnavlja i kandidaturu za mesto zastupnika predlaže ministar pravde (član 7.).

Funkcije zastupnika i biroa koje su rezimirane u članu 4. Zakona obuhvataju:

78 Uredba o zastupniku Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava („Službeni list Crne Gore“, br. 56/06 od 7. septembra 2006, br. 79/06 od 26. decembra 2006, „Službeni list Crne Gore“, br. 04/08 od 17. januara 2008, br. 81/08 od 26. decembra 2008, br. 28/14 od 4. jula 2014, br. 36/14 od 22. avgusta 2014.).

79 Zakon o zastupanju „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ pred Evropskim sudom za ljudska prava („Službeni list „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ br. 67/2009 od 29. maja 2009), izmenjen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zastupanju „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ pred Evropskim sudom za ljudska prava („Službeni list „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ br. 88/2014 od 4. marta 2014.) i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zastupanju „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ pred Evropskim sudom za ljudska prava („Službeni list „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ br. 83/2018 od 11. aprila 2018.).

- zastupanje Države pred ESLJP (izveštavanja Vladi o nerešenim predmetima od specijalne važnosti);
- zaključivanje sporazuma o prijateljskim poravnanjima i dostavljanje jednostranih izjava u ime Vlade;
- odgovornost za izvršavanje presuda ESLJP, što uključuje sačinjavanje preporuka nadležnim državnim organima u tom pogledu i praćenje do izvršavanja, kao i izveštavanje u KM, u koordinaciji sa Ministarstvom spoljnih poslova, o merama preduzetim da se izvrši neka presuda ESLJP
- učestvovanje na sastancima KM kada se razmatraju odgovarajuće presude ESLJP.

Nadalje, kada zastupaju državu pred ESLJP, zastupnik i zaposleni u birou će imati pravo na neograničeni pristup svim sudskim i upravnim spisima predmeta i drugim dokumentima u posedu nadležnih državnih organa bez obzira na stepen tajnosti. Domaći sudovi i tela su u obavezi da sarađuju sa zastupnikom i da mu pruže sve potrebne informacije i mišljenja unutar rokova koje on utvrdi, radi blagovremene i utemeljene odbrane u postupcima pred Sudom i KM (član 14.).

Nakon provere koja je otkrila da država nije imala propis o procesu izvršavanja, Skupština je 2009. godine usvojila Zakon o izvršavanju odluka Evropskog suda za ljudska prava (i izmenila ga 2014.).⁸⁰ On predviđa uspostavljanje međuresorne komisije za izvršavanje odluka Evropskog suda za ljudska prava, čiji rad je razrađen u njenom Poslovniku o radu.⁸¹

Taj Zakon predviđa da se komisija sastaje najmanje svaka tri meseca (član 12.). Njeni članovi uključuju ministre odgovarajućih ministarstava (pravde, unutrašnjih poslova, spoljnih poslova i finansija), predsednike pravosudnih saveta i najviših sudova (Vrhovnog suda, Ustavnog suda, Višeg upravnog suda i četiri apelaciona suda); predsednika Saveta javnih tužilaca i Državnog javnog tužioca; i zastupnika. Taj zakon dozvoljava učešće drugih predstavnika odgovarajućih institucija, kada je to potrebno,⁸² dok Poslovnik o radu navodi da bi zainteresovana lica i predstavnici zainteresovanih organa, organizacija, udruženja građana, sindikata, komora, akademske zajednice i eksperata, mogli da budu pozvani da prisustvuju sednicama Komisije i daju svoja mišljenja u odnosu na pitanja stavljena na dnevni red (član 17.(1)).

Zastupnik je samo član komisije, kojom predsedava ministar pravde (član 10. Zakona) koji saziva njene sednice (član 4.(1) Poslovnika o radu) na sopstvenu inicijativu ili na zahtev jednog od članova (član 13.(2) Poslovnika o radu). Biro za zastupanje služi kao sekretarijat komisije, koji je zadužen za sve ekspertske i administrativne zadatke (član 7. Zakona), dok jedan od njegovih zaposlenih postupa kao njegov sekretar (član 5. Poslovnika o radu).

Kao što je predviđeno u članu 11. Zakona, Komisija:

- izrađuje analize presuda Suda izrečenih protiv Države;
- preporučuje pojedinačne i/ili opšte mere za ispravljanje kršenja i njihovih posledica;
- predlaže zakonodavna unapređenja;
 - prati izvršavanje presuda Suda;
 - predlaže mere za unapređenje sistema izvršavanja presuda.

80 Zakon o izvršenju odluka Evropskog suda za ljudska prava, br. 07-2328/1 od 21. maja 2009. („Službeni list „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“, br.67/2009), izmenjen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju odluka Evropskog suda za ljudska prava, br. 07- 1215/1 od 25. februara 2014. („Službeni list „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“, br.43/2014).

81 Poslovnik o radu međuresorne komisije za izvršavanje odluka Evropskog suda za ljudska prava „bivše jugoslovenske Republike Makedonije“.

82 Zakon o izvršenju odluka Evropskog suda za ljudska prava, napred citiran, član 8.

Biro za zastupanje je u obavezi da, u roku od dva meseca nakon datuma kada data presuda postane pravosnažna, obavesti najviše sudove, kao i sudove i druge institucije uključene u domaće postupke o datoj presudi koju je doneo ESLJP i da im pošalje njen prevod (član 22. Zakona). U roku od tri meseca nakon datuma kada ta presuda postane pravosnažna, on obavestava međuresornu komisiju o toj presudi i predlaže joj moguće opšte i pojedinačne mere za ispravljanje tih kršenja (član 23.). Ključna uloga komisije jeste da sačinjava preporuke nadležnim državnim i lokalnim samoupravnim telima, pravosuđu i javnom tužilaštvu za preduzimanje adekvatnih opštih i pojedinačnih mera (član 24.).

U članu 4.(2) Poslovnika o radu je propisana detaljna lista dužnosti za njene članove, uključujući i:

- da pokreću, daju predloge, mišljenja i smernice o pitanjima u okviru nadležnosti komisije;
- da pružaju informacije koje se tiču konkretnih pitanja koja su stavljena na dnevni red;
- aktivno učestvuju u utvrđivanju mera izvršavanja i u utvrđivanju rokova za njihovu primenu, kao i u utvrđivanju mera koje treba preduzeti kao odgovor na privremena i konačna rešenja koja izdaje KM; itd.

Komisija može da osnuje privremena radna tela kojima se poverava razmatranje konkretnih pitanja i formulisanje mišljenja i predloga (član 6.) koja bi mogla da uključuju predstavnike odgovarajućih institucija (član 6.(4)). Ukoliko je osnovano radno telo, ono jednoglasno odlučuje i izveštava i dostavlja svoje nacрте zaključaka komisiji dok će, u slučaju da iz bilo kog razloga bilo koje vrste to radno telo nije u stanju da formuliše sopstveni stav i da podnese određeni predlog, Komisija će sama odlučivati o tom pitanju (član 11.). Zastupnik će obavestiti Komisiju ukoliko to radno telo nije postupilo po zadacima dodeljenim odlukom za stvaranje radnog tela (član 12.).

Što se tiče odlučivanja, predviđeno je da članovi radnih tela, kao i zainteresovana lica i predstavnici zainteresovanih pravnih lica nemaju pravo da glasaju (član 20. (5) i (6) Poslovnika o radu). Nakon rasprave o svakom pitanju stavljenom na dnevni red, Komisija usvaja, većinom glasova, zaključke kojima se, *inter alia*, utvrđuje nadležno telo vlasti i utvrđuje rok za primenu date preporuke/zaključka (član 21.). U skladu sa članom 23, nadležna državna tela su u obavezi da, u roku od 10 dana nakon isteka roka za primenu zaključka u pitanju, obaveste Biro za zastupanje o toku i stepenu njegove primene i Biro je odgovoran da, u roku od 90 dana, pripremi izveštaj o realizaciji tih zaključaka, koji izveštaj se takođe dostavlja Komisiji.

Uspešna interakcija uspostavljena između zastupnika i odgovarajućih institucija, koju omogućava Međuresorna komisija, imala je pozitivan uticaj na sveukupni proces izvršavanja. Shodno tome, Komisija EU je konstatovala „značajne napore da se osigura brzo izvršavanje presuda ESLJP“ i „postignute dobre rezultate“, pošto „je ova zemlja smanjila broj presuda ESLJP koje još ima da se izvrše za više od polovine, na 56“.⁸³

U Letoniji, Državni zastupnik pred Međunarodnim organizacijama za ljudska prava postupa kao zastupnik pred ESLJP. Zastupnika imenuje Kabinet ministara na zajednički predlog ministra spoljnjih poslova i ministra pravde, na četvorogodišnji mandat, koji može da se produži za neograničen broj naknadnih perioda. Rad zastupnika nadzire ministar spoljnjih poslova. Kancelarija zastupnika je strukturalna jedinica Ministarstva spoljnjih poslova i zastupniku je dodeljen diplomatski rang. Usled jedinstvene procedure izveštavanja koja je usvojena, u praksi je uspostavljena bliska interakcija između zastupnika i Kabineta ministara, kome on ima direktan pristup. Ona je takođe povećala vidljivost zastupnika vis-à-vis najviših

83 Evropska unija: Evropska komisija, Izveštaj za Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju 2016. Priložen je dokument: Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savet, Evropski ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona, 2016, Saopštenje o politici proširenja EU {COM(2016) 715, konačno}, SWD(2016) 362, konačno, 9. novembar 2016, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood_enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

nivoa zakonodavne, izvršne vlasti i pravosuđa i doprinela je konstruktivnoj saradnji između njegove kancelarije i odgovarajućih institucija.

Zastupnik je određen kao koordinator procesa izvršavanja Uredbama Kabineta o zastupanju Letonije pred međunarodnim organizacijama za ljudska prava, koje daju dovoljno ovlašćenja u interakciji sa raznim nacionalnim institucijama. Tako je zastupnik ovlašćen da od njih zahteva sve informacije relevantne i potrebne za sastavljanje akcionih planova i izveštaja. U praksi, te potrebne informacije se zahtevaju od grana izvršne vlasti (ministarstava, državnih agencija) i pravosuđa (Vrhovnog suda, Državnog tužilaštva, Pravosudnog saveta).

Kabinet ministara se obaveštava o svim presudama Suda u kojima je utvrđeno neko kršenje Konvencije. U praksi, kancelarija zastupnika izrađuje poverljivi izveštaj koji sadrži pravnu analizu date presude Suda, uključujući i razloge za neko kršenje koje je utvrdio Sud, i utvrđuje moguće pojedinačne i opšte mere za izvršavanje te presude, kao i nacionalne državne organe koji treba da budu odgovorna za izvršavanje. Taj izveštaj se potom šalje Ministarstvu unutrašnjih poslova, kao i Vrhovnom sudu i Državnom tužilaštvu i, u nekoliko slučajeva, on je takođe bio poslat drugim institucijama (ta procedura zahteva obavezno odobrenje Ministarstva pravde i Ministarstva finansija).

Nakon komentara i odobrenja od svih relevantnih aktera, izveštaj se šalje kancelariji Kabineta ministara, koja ga uključuje u dnevni red jedne od predstojećih sednica kabineta. U toku sednice kabineta, zastupnik okvirno predstavlja taj izveštaj, ukratko predstavlja nalaze Suda i mere utvrđene za brzo izvršavanje. Iza te prezentacije slede rasprave posle kojih se usvaja zvanična protokolarna odluka, koja obično sadrži odredbu o budžetskoj dodeli sredstava za plaćanje dosuđene pravične naknade, zahtev za prevođenje, objavljivanje i slanje te presude i, ako je potrebno, u njoj se takođe daje kratak pregled dodatnih opštih mera. Na primer, u nekoliko predmeta, odlukom kabineta su uspostavljene *ad hoc* ekspertske radne grupe, koje su dobile zadatak da u okviru strogo navedenog roka razrade i da izrade nacrt mera za bavljenje nalazima Suda.

II.6. ULOGA PARLAMENTATA U PROCESU IZVRŠAVANJA

II.6.1. Oblici angažovanja

Jedan od načina da se unapredi postupanje po presudama Suda je jačanje uloge parlamenata u izvršavanju, što nije dovoljno uzeto u obzir u post-Interlaken debati o budućnosti sistema Konvencije. Njihovo angažovanje postaje još važnije imajući u vidu da primena presuda treba da se posmatra ne samo kao **pravni postupak**, nego neizbežno i kao **politički proces**, ograničen zakonskim obavezama (da zaustave dato kršenje, predvide pravni lek za pojedinca u pitanju i da spreče nova ili slična kršenja).⁸⁴ Članovi parlamenta kao izabrani predstavnici uživaju specijalan **demokratski legitimitet** da vode legitimnu raspravu u pogledu ispunjavanja obaveza Države po EKLJP. Osim toga, kao odgovor na nalaz nekog kršenja Konvencije, kada je njegovo poreklo neki manjkav zakon koji može da dovede do višestrukih podnesaka Sudu, članovi parlamenta postupaju kao **zakonodavci** kako bi omogućili primenu nepovoljnih presuda Suda i ispravili dato kršenje.⁸⁵

84 Donald A., Gordon J. i Leach P., Istraživački izveštaj 83: UK i Evropski sud za ljudska prava, Komisija za jednakost i ljudska prava, str. 151, dostupno na: https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/83_european_court_of_human_rights.pdf

85 „Nacionalni parlamenti kao garanti ljudskih prava u Evropi“, Priručnik za parlamentarce, str.18, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/belgrade/-/handbook-on-nacional-parliaments-as-guarantors-of-human-rights-in-europe->. Ovaj Priručnik je takođe sadržao kontrolnu listu za parlamente u njihovom radu koji se odnosi na izvršavanje presuda Suda.

Brajtonska deklaracija i Briselska deklaracija su zahtevale od država da olakšaju ulogu nacionalnih parlamenata u izvršavanju i u svojoj Rezoluciji 1823 (2011.), PSSE je naglasila da su oni u jedinisvenoj poziciji da pozivaju vlade na odgovornost za brzu i delotvornu primenu presuda Suda, kao i da brzo usvoje neophodne izmene zakonodavstva. (videti *Poglavlje I.4*).⁸⁶

To angažovanje parlamenta može da ima više formi kroz koje se obavljaju njegove nadzorne i zakonodavne funkcije.

Mehanizmi nadzora i izveštavanja, kao što je **dostavljanje redovnih godišnjih izveštaja** od strane zastupnika ili odgovarajućeg ministarstva o izvršavanju odgovarajućih presuda treba da omogućе parlamentima da intervišu u izvršavanju presuda Suda i da pozivaju vlade na odgovornost za ispunjenje njihovih obaveza. **Parlamentarna rasprava** o izveštaju o trenutnom stanju izvršavanja presuda može da ojača poziciju zastupnika u njegovom odnosu sa relevantnim nacionalnim zainteresovanim stranama i da dovede do ubrzanja njihovog delovanja koje je neophodno da bi se osigurala blagovremena priprema akcionih planova i izveštaja i njihova delotvornija primena, naročito u slučajevima u kojima postoji kašnjenje.

Dodatno, parlamenti mogu da obavljaju **kontrolu sadržaja mera izvršavanja** koje se predlažu u akcionim planovima koje su sačinile vlade i mogli bi da obavljaju nadzor da li te predviđene mere stvarno primenjuju nadležna državni organi. Ispunjavanje ova dva zadatka bi moglo da se postigne održavanjem javnih rasprava uz uključenje odgovarajućih vladinih predstavnika i korišćenje mogućnosti za postavljanje pitanja njihovim vladama. Ovo će omogućiti javnosti da se izvrši pritisak na vlade da obezbede usvajanje odgovarajućih mera i da se one u potpunosti primene.

Aktivnost izveštavanja je u skladu sa zahtevom iz Brajtonske deklaracije da Države treba da „omogućе važnu ulogu nacionalnih parlamenata u pažljivom ispitivanju delotvornosti preduzetih mera implementacije“.⁸⁷ Ona je takođe u skladu sa Preporukom CM/Rec(2008)2, u kojoj je preporučeno Državama da obaveštavaju svoje parlamente o situaciji koja se tiče izvršavanja presuda i mera koje se preduzimaju u tom pogledu.⁸⁸ Isto tako, Briselska deklaracija je podsticala angažovanje nacionalnih parlamenata u procesu izvršavanja, upućivanje istima godišnjih ili tematskih izveštaja ili održavanje rasprava sa izvršnim telima vlasti o primeni određenih presuda.⁸⁹

Zakonodavna kontrola koju obavlja parlament kroz sistematsku proveru usklađenosti nacрта zakonodavstva sa međunarodnim obavezama u pogledu ljudskih prava, uključujući i EKLJP i proveravanje zakonodavstva u slučajevima neusaglašenosti, još je jedan važan oblik parlamentarnog angažovanja, pošto u mnogim slučajevima kršenje Konvencije proizilazi iz zakonodavstva koje nije u skladu sa Konvencijom ili je kršenje prouzrokovano odsustvom odgovarajućeg zakonodavstva. Dragocene smernice u tom pogledu daje **Preporuka CM/Rec(2004)5 o proveravanju usklađenosti nacрта zakona, postojećih zakona i upravne prakse sa standardima predviđenim u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima**. Ona je predviđala da države treba, kada je potrebno, da brzo preduzimaju korake potrebne da menjaju svoje zakone i upravnu praksu kako bi ih uskladile sa Konvencijom, uključujući i da unaprede ili stvore odgovarajuće revizione mehanizme koji treba sistematski i brzo da se upotrebe kada se utvrdi da neka nacionalna odredba nije usklađena sa Konvencijom.⁹⁰ Sistematski nadzor nad nacrtima zakona bi mogao da se obavlja i na izvršnom i na parlamentarnom nivou.⁹¹ Kada se neki tekst nacрта prosleđuje

86 Videti Rezoluciju 1823 (2011.), napred citiranu, naročito stav.6. Preporuke.

87 Brajtonska deklaracija, napred citirana, stav 29. a) iii).

88 Preporuka CM/Rec(2008)2, napred citirana, stav 9.

89 Briselska deklaracija, napred citirana, B. Primena Konvencije na nacionalnom nivou, stav 2. h).

90 Preporuka CM/Rec(2004)5, napred citirana, u stavu 11.

91 Preporuka CM/Rec(2004)5, napred citirana, u stavu 18.

parlamentu, uz njega treba dostaviti detaljno obrazloženje, koje takođe mora da ukaže na i da navede moguća pitanja iz Konvencije, ili zvaničnu izjavu o usklađenosti sa Konvencijom.⁹² U praksi, članovi parlamenta mogu da odluče da daju prvenstvo detaljnoj kontroli onih zakonodavnih predloga za koje oni smatraju da imaju najznačajnije implikacije po ljudska prava i vladavinu prava, umesto pažljivog ispitivanja nacрта celog zakonodavstva.⁹³

II.6.2. Modeli parlamentarne kontrole

Sinergija između parlamenata i zastupnika može da se uspostavi kroz rad postojećih organizacionih struktura (odbora ili pododbora) predviđenih u nacionalnim ustavima i pomoću propisa koji regulišu parlamente, ili uspostavljanjem novih parlamentarnih struktura. Povrh toga, parlamenti bi takođe mogli da budu zastupljeni u nacionalnim međuinstitucionalnim telima za koordinaciju i praćenje izvršavanja presuda.

Svojom Rezolucijom 1823 (2011.) PSSE je preporučila da: „nacionalni parlamenti uspostave odgovarajuće parlamentarne strukture kako bi osigurali rigorozno i redovno praćenje poštovanja i nadziranja međunarodnih obaveza u pogledu ljudskih prava, kao što su namenski odbori za ljudska prava ili odgovarajuće analogne strukture, čija ovlašćenja će biti jasno definisana i ugrađena u zakon.“⁹⁴

SE je konstatovao „povećani interes od strane nacionalnih parlamenata, od kojih je značajan broj takođe razvio posebne strukture da prate proces izvršavanja, naročito kroz godišnje izveštaje od vlada“.⁹⁵ Međutim, PSSE nije navela bilo koji pojedinačni model i umesto toga je dala određenu marginu fleksibilnosti za Države da uspostave koje god strukture koje su primerene za konkretni nacionalni kontekst, što može da se kreće od jedne centralizovane radne formacije koja bi mogla da posluži kao ključni odbor do kompletno decentralizovanog modela podele ovlašćenja za praćenje ovlašćenja među raznim strukturama u okviru parlamenta. U načelu, ti institucionalni aranžmani za parlamentarni nadzor procesa izvršavanja variraju između tri različita modela - 1) modela specijalizovanog odbora, 2) modela specijalizovanog pododbora, 3) združenog i hibridnog modela.

Po modelu **specijalizovanog odbora za ljudska prava**, postoji jedan stalni parlamentarni odbor čije se ovlašćenje uglavnom ili isključivo tiče ljudskih prava, uključujući i njegovu nadležnost na polju EKLJP, koja obuhvata proveravanje usklađenosti zakonodavstva sa EKLJP i nadzor nad izvršavanjem presuda Suda. Dobar primer u tom pogledu je **Zajednički odbor za ljudska prava (JCHR)** u Ujedinjenom Kraljevstvu.⁹⁶ Njegov mandat je izuzetno širok i on takođe pokriva kontrolu nacрта zakona u pogledu njihove usklađenosti sa međunarodnim obavezama u vezi sa ljudskim pravima, uključujući i sa EKLJP.⁹⁷ Osim toga, od 2011. godine održava se godišnja parlamentarna rasprava o izveštaju poznatom kao odgovor Vlade na presude u vezi sa ljudskim pravima, koji takođe uključuje nedavne presude ESLJP koje se tiču UK i napredak oko njihove primene. Ovaj model takođe

92 Preporuka CM/Rec(2004)5, napred citirana, u stavu 20.

93 Videti „Nacionalni parlamenti kao garanti ljudskih prava u Evropi“, Priručnik za parlamentarce, str.29, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/belgrade/-/handbook-on-national-parliaments-as-guarantors-of-human-rights-in-europe->

94 Rezolucija 1823 (2011.), napred citirana, Prilog - Osnovna načela za parlamentarni nadzor nad međunarodnim standardima ljudskih prava, stav 1.

95 Videti Vodič CDDH za dobru praksu za primenu Preporuke (2008)2 Komiteta ministara o efikasnim domaćim kapacitetima za brzo izvršavanje presuda *Evropskog suda za ljudska prava*, u stavu 6.

96 Za više informacija o mandatu JCHR, videti <https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee/role/>

97 Sekretarijat PSSE: Uloga parlamenata u primeni standarda EKLJP: pregled postojećih struktura i mehanizama. Prilozni memorandum, 8. septembar 2015, str.3.

obuhvata Letoniju,⁹⁸ Crnu Goru⁹⁹ i Severnu Makedoniju,¹⁰⁰ gde parlamentarni odbori za ljudska prava prate izvršavanje presuda ESLJP, iako tamo nema specijalnih institucionalnih aranžmana u tom pogledu.

Po drugom modelu, odvijaju se rasprave o godišnjem izveštaju koji priprema zastupnik i o stanju njihovih izvršavanja (presuda), i često proveravanje usklađenosti nacрта zakona sa EKLJP u okviru **specijalizovanog pododбора** sa ovlašćenjem za ljudska prava koji je ustanovljen unutar stalnog odbora sa širim mandatom. Primeri ovog modela obuhvataju Češku Republiku, Poljsku i Rumuniju.

U okviru združenog ili hibridnog modela, ljudska prava se tretiraju kao prioritarno tematsko područje, što znači da nijedan odbor ili pododbor nema ovlašćenje koje pokriva pitanja ljudskih prava, uključujući i praćenje primene presuda ESLJP ili proveravanje zakona koji nisu usklađeni sa EKLJP. Umesto toga, njima se bavi jedan ili više parlamentarnih odbora ili pododбора u okviru njihovih odgovarajućih mandata koji pokrivaju pravosuđe, pravna pitanja, ustavna pitanja itd. To pokazuje trend 'usmeravanja u glavne tokove' nadzora nad ljudskim pravima kroz njegovo ugrađivanje u okvir mandata raznih parlamentarnih odbora, tako da svi oni imaju određenu dimenziju ljudskih prava. Neke od zemalja u kojima je razvijen ovaj model su Nemačka, Holandija i Italija.

U zaključku, svaki od ovih modela parlamentarne kontrole nad izvršavanjem ima svoje prednosti i loše strane. Usmeravanje pitanja ljudskih prava u glavne tokove bi moglo da ima malo efekta, pošto će ona retko biti stavljena na dnevni red, uzimajući u obzir da se priključivanje ljudskih prava mandatu stalnih odbora izlaže riziku slabog zalaganja za ista, i nedovoljno vremena i resursa za primenu.¹⁰¹ Nasuprot ovome, može biti korisno imati specijalizovan odbor ili pododbor za ljudska prava koji može da razradi i sistematske nadzorne mehanizme i ekspertizu za ljudska prava među svojim članovima i osobljem, iako takođe može da ima tendenciju da razdvaja pitanja ljudskih prava od glavnih rasprava o praktičnoj politici.¹⁰² Povrh toga, taj specijalizovani model je verovatno pogodniji u državama u kojima se izvršavanje presuda i provera usklađenosti zakonodavstva za ljudska prava slabo koordinira između parlamenta i izvršne vlasti,¹⁰³ kao što je to, na primer, slučaj u Srbiji.

98 U Letoniji, jednom godišnje zastupnik izveštava o stanju izvršavanja Odbor za ljudska prava i javne poslove, koji je formalno odgovoran za praćenje primene međunarodnih normi u pogledu ljudskih prava.

99 Odbor za ljudska prava i slobode u okviru Parlamenta Crne Gore je izradio informativni izveštaj za predsednika Parlamenta o postupcima protiv Crne Gore pred Sudom sa predlozima za praćenje. Odbor održava raspravu za razmatranje godišnjeg izveštaja o radu Zastupnika, koji obuhvata stanje izvršavanja presuda Suda u prethodnoj godini. Neki detalji o 44. sednici Odbora, održanoj u septembru 2019, na kojoj je razmatran izveštaj Zastupnika za 2018. su dostupni na sledećem linku: <http://www.skupstina.me/index.php/me/radna-tijela/odbor-za-ljudska-prava-i-slobode/item/3641-odrzana-44-sjednica-odbora-za-ljudska-prava-i-slobode>

100 Prema članu 13. (2) Zakona o izvršenju odluka ESLJP, Međuresorna komisija za izvršenje odluka ESLJP je obavezna da godišnje izveštava ne samo Vladu, nego takođe i Stalni anketni odbor za građanske slobode i prava Skupštine. Razrađena je praksa da se, pored izveštaja Komisije, godišnji izveštaj o radu Kancelarije Zastupnika takođe predstavlja i pred Odborom. Na primer, godišnji izveštaji za 2018. su razmatrani u junu 2019. Videti: https://sobranie.mk/2016-2020-srm-ns_article-devetta-sednica-na-postojanata-anketna-komisija-za-zashtita-na-slobodite-i-pravata-na-gragjaninot.-nspx

101 Otvoreno društvo - inicijativa za pravosuđe (Open Society Justice Initiative), Od prava do pravnih lekova: Strukture i strategije za primenu međunarodnih odluka o ljudskim pravima (Njujork, Fondacije za otvoreno društvo (Open Society Foundations), 2013.), str. 68; dostupno na: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/from-rights-to-remedies-20130708.pdf>

102 Otvoreno društvo - inicijativa za pravosuđe (Open Society Justice Initiative), Od prava do pravnih lekova: Strukture i strategije za primenu međunarodnih odluka o ljudskim pravima (Njujork, Fondacije za otvoreno društvo (Open Society Foundations), 2013.), str. 65; dostupno na: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/from-rights-to-remedies-20130708.pdf>

103 Videti „Nacionalni parlamenti kao garanti ljudskih prava u Evropi“, Priručnik za parlamentarce, str.50, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/belgrade/-/handbook-on-national-parliaments-as-guarantors-of-human-rights-in-europe->

III. Pravni okvir za izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Srbiji

U ovom poglavlju razmatra se pravni okvir koji reguliše funkcionisanje zastupnika u Republici Srbiji, počev od hronološkog pregleda institucionalnog položaja zastupnika, preko predstavljanja trenutnog položaja zastupnika u okviru Državnog pravobranilaštva, ukazujući na nadležnost zastupnika, kako je uređena *de iure*, kao i na poslove koje zastupnik obavlja u praksi. U ovom delu nastojalo se da se ukaže na određene praznine u pravnom okviru kojim se reguliše položaj zastupnika i nadležnosti u pogledu izvršavanja presuda Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, poglavlje pruža i kratak pregled uloge i nadležnosti koju Narodna skupština Republike Srbije ima u pogledu nadzora nad izvršavanjem presuda Evropskog suda za ljudska prava donetih protiv Srbije.

III.1. PRAVNI OKVIR KOJI UREĐUJE FUNKCIONISANJE ZASTUPNIKA REPUBLIKE SRBIJE PRED EVROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

III.1.1. Hronološki pregled

Državna zajednica Srbije i Crne Gore je potpisala Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda 3. marta 2003. godine. Iste godine, Konvencija je ratifikovana¹⁰⁴ i instrumenti ratifikacije su dostavljeni Generalnom Sekretaru Saveta Evrope 3. marta 2004. godine. Od tog datuma, ona se primenjuje u Republici Srbiji.

U skladu sa tim, institucija zastupnika pred Evropskim sudom za ljudska prava je po prvi put uvedena u pravni sistem Državne zajednice Srbije i Crne Gore Uredbom o zastupniku Srbije i Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.¹⁰⁵ Zastupnik zastupa Srbiju i Crnu Goru u postupcima pred ESLJP. Uredbom je propisano da zastupnik treba da ima zamenika, koji je državljanin druge države u odnosu na državu iz koje dolazi zastupnik. Nekoliko članova Uredbe se odnosilo na izbor zastupnika, kriterijume za izbor i ulogu Saveta ministara prilikom imenovanja zastupnika i zamenika zastupnika¹⁰⁶.

Prema Uredbi, zastupnik i zamenik zastupnika su ovlašćeni da vrše uvid u spise suda i sve ostale spise koji se odnose na postupke pred Sudom u Strazburu bez obzira na njihovu poverljivost (član 5.). Svi državni

¹⁰⁴ Zakon o ratifikaciji Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni list Srbije i Crne Gore“, - međunarodni sporazumi, br. 9/2003, 5/2005, 7/2005.

¹⁰⁵ Uredbu je usvojio Savet ministara Srbije i Crne Gore i objavljena je u „Službenom listu Srbije i Crne Gore“ br. 7/2005.

¹⁰⁶ Članovi 3. i 4.

organi su u obavezi da saraduju sa zastupnikom i zamenikom zastupnika (član 6.). Mogućnost zaključenja prijateljskog poravnanja, uz prethodnu saglasnost državnih organa, čiji su postupci prouzrokovali neku povredu prava po Konvenciji, propisana je članom 7.

Pitanja koja se odnose na izvršavanje presuda ESLJP regulisana su u nekoliko odredaba (član 8.) propisujući, *inter alia*, da zastupnik/zamenik zastupnika treba da se stara o izvršavanju.

Zastupnik ima mogućnost da obaveštava Savet ministara o neusklađenosti zakonodavstva sa Konvencijom i o potrebi da se usvoje određene izmene i (član 9.). Uredba takođe predviđa obavezu zastupnika da podnosi šestomesečne izveštaje Savetu ministara Srbije i Crne Gore, kao i vladi svake od država (član 10.).

U pogledu organizacione strukture, bilo je predviđeno uspostavljanje kancelarije zastupnika u okviru Ministarstva za ljudska i manjinska prava (članovi 11. i 12.).

Posle ukidanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore, ova Uredba je izmenjena, ali je u suštini zadržala sve odredbe iz inicijalne Uredbe.¹⁰⁷

Zastupnik je nastavio da obavlja svoje dužnosti u okviru Ministarstva za ljudska i manjinska prava Republike Srbije. Nakon što je ovo Ministarstvo transformisano u Vladinu Službu za ljudska prava i nacionalne manjine¹⁰⁸ zastupnik pred Evropskim sudom za ljudska prava je u isto vreme postao zamenik direktora Službe.

U narednoj fazi zastupnik i zaposleni u kancelariji su nastavili da rade u okviru Ministarstva pravde, u okviru Sektora za zastupanje Republike Srbije pred ESLJP do 2015. godine, kada ovaj Sektor postaje Odeljenje Državnog pravobranilaštva (videti dalje u tekstu).

III.1.2. Važeći pravni okvir koji uređuje funkcionisanje zastupnika

Trenutni pravni položaj zastupnika je uređen odredbama Zakona o Državnom pravobranilaštvu.¹⁰⁹

Ovim Zakonom je predviđeno da će Državno pravobranilaštvo zastupati Republiku Srbiju u postupcima pred Evropskim sudom za ljudska prava u skladu sa Konvencijom i njenim protokolima, kako stoji u objašnjenju u članu 13. Zakona. U ovom članu se dalje navodi da će poslove zastupanja obavljati zamenik Državnog pravobranilaštva, koji je istovremeno zastupnik Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, kao i da se opštenje između ESLJP i Republike Srbije obavlja posredstvom zastupnika (član 13. (2) i (3)).

U istom članu 13. se dalje predviđa da je zastupnik ovlašćen da zaključuje poravnanja sa strankama - podnosiocima predstavi pred ESLJP, uz prethodnu saglasnost državnih organa čiji su akti doveli do postupaka pred Evropskim sudom za ljudska prava (stav 4.).

Zakon predviđa da isplata iznosa dogovorenog poravnanjem ili naznačenog u presudi ESLJP, treba da se izvrši iz sredstava državnog organa čiji su akti doveli do povrede ljudskih prava (član 13. (5)). Državni organi i javne ustanove su dužni da saraduju i dostavljaju potrebne informacije Državnom pravobranilaštvu, u skladu sa članom 8. Zakona.

Takođe, Zakon o Državnom pravobranilaštvu (član 24.) predviđa da je Državni pravobranilac isključivo nadležan da pokrene postupak za ocenu ustavnosti zakona, ili ustavnosti i zakonitosti drugih opštih

¹⁰⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 61/06 - pročišćen tekst.

¹⁰⁸ „Službeni glasnik RS“, br. 49/06.

¹⁰⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 55/2014.

pravnih akata, ukoliko proceni da su imovinska prava ili interesi Republike Srbije, ili status Državnog pravobranilaštva, ugroženi tim pravnim aktom.

U okviru člana 16. istog Zakona predviđeno je da će Državno pravobranilaštvo obavestiti nadležne državne organe o potrebi usklađivanja određenog propisa, ukoliko oceni da taj propis nije u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Predviđeno je da nadzor nad radom Državnog pravobranilaštva obavlja ministarstvo nadležno za pravosuđe (član 33.). Državni pravobranilac za svoj rad odgovara Vladi i ministru nadležnom za pravosuđe (član 23. (2)). Državno pravobranilaštvo jednom godišnje podnosi Vladi izveštaj o radu za prethodnu godinu (član 14.).

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu¹¹⁰ pruža detaljnije informacije o poslovima Odeljenja za zastupanje Republike Srbije pred ESLJP. Na osnovu člana 8. ovog Pravilnika predviđeno je da ovo Odeljenje obavlja različite poslove u vezi sa zastupanjem države pred ESLJP. Pravilnik takođe predviđa da će Odeljenje obavljati jedan broj poslova u pogledu izvršavanja presuda ESLJP: stara se o blagovremenoj isplati naknade dosuđene presudama ili odlukama ESLJP, izvršavanju opštih i pojedinačnih mera, priprema izveštaje za Komitet ministara, komunicira sa nadležnim domaćim organima i Komitetom ministara u vezi sa izvršavanjem presuda i učestvuje na sastancima Komiteta ministara posvećenim izvršavanju presuda ESLJP. Član 8. takođe propisuje da će Odeljenje preduzimati neke preventivne mere - podizanje svesti o potrebi da se poštuju ljudska prava zajemčena Konvencijom i inicira postupke za usklađivanje propisa sa Konvencijom.

U vezi sa položajem zastupnika i zaposlenih u Odeljenju za zastupanje Republike Srbije pred ESLJP, važno je napomenuti da je zastupnik državni službenik na položaju, dok su zaposleni državni službenici u zvanju savetnika.¹¹¹ Dok zamenike Državnog pravobranioaca, uključujući i zastupnika, postavlja Vlada na predlog ministra nadležnog za pravosuđe (član 38. Zakona o Državnom pravobranilaštvu) - oni za svoj rad odgovaraju Državnom pravobranioacu (član 23. (3) Zakona). Takođe, članom 16. pomenutog Pravilnika je predviđeno da zastupnik - zamenik Državnog pravobranioaca, odgovara za svoj rad Državnom pravobranioacu.

Konačno, prema Zakonu o ministarstvima¹¹², Ministarstvo pravde, između ostalog, obavlja poslove u vezi sa zastupanjem Republike Srbije pred ESLJP, stara se o objavljivanju presuda tog Suda protiv Srbije i prati njihovo izvršavanje (član 9.).

Nakon analize odredbi Zakona o Državnom pravobranilaštvu može se zaključiti da ovaj Zakon ni na koji način ne pominje izvršavanje presuda ESLJP. Vrlo širokim tumačenjem, može se doći do zaključka da je izvršavanje presuda obuhvaćeno tekstem člana 13. (1) - *zastupanje će biti uskladeno sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njenim protokolima*. Ovo bi podrazumevalo da je „zastupanje“ takođe u skladu sa članom 46. Evropske konvencije o ljudskim pravima kojim se propisuje obaveza države (u ovom slučaju Srbije) da izvršava presude ESLJP-a.

Veza između zastupnika i izvršavanja presuda takođe bi mogla da se nađe unutar pomenutog stava 5. člana 13, koji se odnosi na isplatu pravičnog zadovoljenja, u kome se govori o jednom aspektu izvršavanja - isplati iznosa dogovorenog poravnanjem ili naznačenog u presudi ESLJP. Više detalja o delokrugu rada Odeljenja za zastupanje pred ESLJP i zastupnika, sadržano je u Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu (član 8.).

110 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu, 14. mart 2019, <http://www.dpb.gov.rs/public/documents/upload/dokumenti/PRAVILNIK%20Konačno.pdf>

111 Supra, videti Odeljke 9. - 13. Pravilnika, trenutno, u okviru Odeljenja za zastupanje pred ESLJP postoji 7 „pravobranilačkih pomoćnika“ - pravnih savetnika.

112 „Službeni glasnik RS“, br.44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - drugi Zakon 62/2017.

Prema dugogodišnjoj praksi u Srbiji, sve aktivnosti u vezi sa izvršavanjem presuda koordiniše zastupnik Republike Srbije pred ESLJP. Takva praksa se zasniva, na ranije u tekstu pomenutim odredbama kojima je bio uređen položaj zastupnika, Uredbi o zastupniku Republike Srbije pred ESLJP. Na osnovu člana 6. (2) te Uredbe bilo je propisano da, *ako je presudom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je Republika Srbija prekršila Konvenciju, zastupnik se stara o izvršavanju presude*. Mada je ovaj način uređenja izvršavanja presuda ESLJP bio relativno površan i uglavnom prepušten slobodnoj proceni zastupnika kako da postupa u izvršavanju presuda Suda u Strazburu, on je ipak pružao određeni pravni okvir za izvršavanje presuda ESLJP.

Bliska veza između rada zastupnika i Vlade je takođe bila uspostavljena obavezom zastupnika da svakih šest meseci dostavlja izveštaje Vladi (član 8. Uredbe), nasuprot trenutnom pravnom okviru po kome Državno pravobranilaštvo izveštava Vladu jednom godišnje (član 14.). Osim toga, predmeti koji se nalaze pred Evropskim sudom za ljudska prava i izvršavanje presuda su samo jedan deo tog izveštaja.

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu¹¹³ (gore naveden) pruža detaljnije objašnjenje svih poslova koje obavlja zastupnik u kontekstu izvršavanja. Čini se da normativno rešenje, prema kome se postupak izvršavanja razrađuje u okviru podzakonskog akta, a da prethodno nije predviđen osnovnim aktom - Zakonom o Državnom pravobranilaštvu, nije uskladu sa načelom zakonitosti. Upitno je da li je i Pravilnik u skladu sa Zakonom o ministarstvima, koji propisuje da je u nadležnosti Ministarstva pravde, da se između ostalog stara o izvršavanju presuda ESLJP. U svakom slučaju, obaveze državnih organa u kontekstu izvršavanja presude ESLJP, naročito u pogledu izrade nacрта akcionih planova i izveštaja, nisu predviđene.

III.2. ULOGA ZASTUPNIKA U IZVRŠAVANJU PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA - SADAŠNJA PRAKSA U SRBIJI

U skladu sa članom 46. Konvencije (videti *Poglavlje I. 1.*), kada Sud donese neku presudu ili odluku o prijateljskom poravnanju, nastaje obaveza Države u vezi sa njenim izvršavanjem.

Da bi se ispunile obaveze utvrđene presudom ili odlukom ESLJP, potrebno je obaviti jedan broj poslova. Svi ti poslovi kreću od zastupnika.

Pre svega, zastupnik Republike Srbije treba da obavesti nadležne domaće organe o svakoj presudi ili odluci o prijateljskom poravnanju, uključujući i sudove, tužilaštvo, Ustavni sud, nadležno ministarstvo ili druge državne organe koji bi mogli biti nadležni uzimajući u obzir konkretnu povredu koju je utvrdio ESLJP.

Sve presude protiv Republike Srbije se prevode i objavljuju u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Odeljenje za zastupanje pred ESLJP nadzire prevođenje date presude i proverava tačnost tog prevoda pre nego se on objavi na srpskom jeziku. Ukoliko je potrebno platiti određeni iznos po osnovu pravičnog zadovoljenja, zastupnik mora da utvrdi koji državni organ je doveo do povrede nekog prava po Konvenciji, u skladu sa članom 13. (5) Zakona o Državnom pravobranilaštvu. Nekada sam ESLJP navodi propuste određenih državnih organa, ili je to jasno iz činjeničnog stanja, ali postoje predmeti u kojima je nekoliko državnih organa doprinelo da dođe do kršenja Konvencije, tako da nije jasno kako utvrditi ko treba da izvrši isplatu pravičnog zadovoljenja. U nekim predmetima bilo je potrebno da zastupnik zahteva od svih državnih organa koji su doveli do povrede određenog prava, da isplate jednake delove dosuđene naknade¹¹⁴

¹¹³ Napred citirana, fusnota 111.

¹¹⁴ Videti, na primer, Petrović protiv Srbije, br. 40485/08, Presuda od 15. oktobra 2014.

Štose tiče isplata na osnovu presuda Suda u Strazburu, važno je pomenuti problem sa kojim se suočava zastupnik Republike Srbije u vezi sa izmirivanjem obaveza proizašlih iz posebnog tipa presuda protiv Srbije, na osnovu kojih je Srbija u obavezi da plati iznose utvrđene pravnosnažnim domaćim presudama donetim u sporovima protiv „društvenih preduzeća“ (preduzeća u državnoj ili društvenoj svojini).¹¹⁵ U tim predmetima isplata naknade na ime nematerijalne štete nastale usled povrede nekog prava iz Konvencije nije jedina obaveza, već je potrebno isplatiti i naknadu materijalne štete utvrđene presudama domaćih sudova koje su donete pre mnogo godina, čak decenija. Iz toga proizilaze različita pitanja: izračunavanje kamate, plaćanje doprinosa za penzijsko i invalidsko i obavezno socijalno osiguranje, pravno lice koje je u obavezi da plati ova dugovanja, pitanje prigovora podnosioca predstavke na plaćeni iznos itd. Rešavanje svih ovih pitanja je značajno opteretilo rad zastupnika i celog Odeljenja u poslednjih nekoliko godina, naročito sa rastućim brojem odluka o prijateljskom poravnanju u skladu sa stavom Suda da takvi predmeti predstavljaju „ustaljenu sudsku praksu“.

U pogledu pojedinačnih i/ili opštih mera, zastupnik mora da obavesti nadležno ministarstvo, sudove ili druge državne organe o potrebi da se usvoje određene mere, ili da izmene svoju praksu u vezi sa nekim određenim pitanjem. U praksi, neke presude su bile lako izvršene, dok je nekada bilo problema oko brzine preduzimanja potrebnih mera zbog neadekvatnog odgovora nadležnih državnih organa ili pogrešnog razumevanja potrebe da se preduzmu potrebne mere. Štose tiče opštih mera, dobar primer je svakako izvršavanje presude u predmetu *Grudić protiv Srbije*. U tom slučaju je nadležno ministarstvo brzo reagovalo na informacije koje je dao zastupnik i usvojilo potrebne administrativne mere.¹¹⁶ U svakom slučaju, neophodno je preduzeti različite poslove koordinacije, pogotovo ukoliko je potrebno da različiti državni organi budu uključeni u izvršavanje. Ovo je bio slučaj sa izvršavanjem presude u predmetu *Ališić i drugi*.¹¹⁷ Kada su u pitanju nova zakonska rešenja koja su ili zahtevana presudom ESLJP ili potrebna kako bi se sprečile slične povrede u budućnosti, takođe je potrebno uključivanje zastupnika (ovo je bio slučaj kada se radilo na nacrtu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku)¹¹⁸.

Konačno, zastupnik mora da obavesti Komitet ministara o aktivnostima preduzetim da bi se izvršila određena presuda, u formi akcionog plana ili izveštaja. Kada izrađuje nacрте akcionih planova i izveštaja, zastupnik komunicira sa nadležnim državnim organima i sa Odeljenjem za izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava, koje na osnovu izveštaja koje dostavlja država, priprema informacije za Komitet ministara. Izrada akcionih planova je aktivnost koja je postala još važnija sa usvajanjem novog načina rada Komiteta ministara u pogledu nadzora nad izvršavanjem presuda i odluka ESLJP krajem 2010.¹¹⁹

Srbija je takođe prihvatila praksu učešća zastupnika na sastancima Komiteta ministara o ljudskim pravima (LJP). To se do sada pokazalo vrlo korisnim, pošto zastupnik već poznaje sve detalje konkretnog predmeta i može da pruži sveobuhvatni odgovor na pitanja u vezi sa izvršavanjem konkretne presude. S druge strane, učešće zastupnika nema nikakav pravni osnovni u Zakonu o Državnom pravobranilaštvu, ni u Zakonu o ministarstvima, s obzirom da ne postoji odredba koja uređuje pitanje izvršavanja presuda ESLJP. Obavljanje ovog važnog posla je pomenuto jedino u Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu.

115 Što se tiče plaćanja pravičnog zadovoljenja (novčanog obeštećenja u ovoj vrsti predmeta), vredi napomenuti da Zakon o budžetu RS za 2020. („Službeni glasnik RS“ br. 84/19) predviđa finansijska sredstva za Državno pravobranilaštvo „zaštita ljudskih i manjinskih prava pred međunaordnim sudovima“.

116 Informacija Odeljenja za izvršavanje presuda Evropskog Suda za ljudska prava - CM/Notes/1302/H46-27 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807645f6

117 Videti dalje u Poglavlju IV.3.

118 „Službeni glasnik RS“ br. 40/2015.

119 Videti napred, Poglavlje. I.1.

Zakon o ministarstvima predviđa da Ministarstvo pravde takođe obavlja poslove zastupanja i praćenja izvršavanja presuda ESLJP, tako da bi se moglo razumeti da se ova odredba odnosi na učešće predstavnika Ministarstva pravde na sastancima KM.¹²⁰ Međutim, ovaj vid uključivanja Ministarstva pravde predstavlja više izuzetak nego pravilo. S druge strane, imajući u vidu nadležnosti Ministarstva spoljnih poslova, čini se da postoji potreba da se pojasni uloga ovog ministarstva izastupnika (odnosno Državnog pravobranilaštva), u pogledu predstavljanja države na sastancima KM (LJP).¹²¹

Izveštavanje državnih organa o odlukama Komiteta ministara koje se odnose na neki predmet ili grupu predmeta i dalja koordinacija poslova u vezi sa izvršavanjem potrebnih mera, takođe spadaju u delokrug rada zastupnika (ovo je predviđeno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu, ali ne i zakonom).

Iz ranije spomenutih odredbi može se zaključiti da postoji horizontalna neusaglašenost pomenutih zakona. Ovo dodatno potvrđuje činjenica da se Zakonom o budžetu finansijska sredstva opredeljuju za Državno pravobranilaštvo u kontekstu izvršavanja presuda ESLJP¹²² a, s druge strane, Zakon o Državnom pravobranilaštvu ne sadrži bilo koju odredbu koja reguliše pitanje izvršavanja.¹²³

III.3. ULOGA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Uloga i nadležnost Narodne skupštine Republike Srbije su određene Ustavom Republike Srbije¹²⁴ i dodatno uređene Zakonom o Narodnoj skupštini.¹²⁵ Član 15. Zakona o Narodnoj skupštini, dosta široko predviđa da će Narodna skupština, pri ostvarivanju svoje kontrolne funkcije, između ostalog vršiti nadzor nad radom Vlade, službi bezbednosti, Guvernera Narodne banke, Zaštitnika građana (Ombudsmana) i drugih organa u skladu sa zakonom.

Što se tiče pitanja ljudskih prava, važno je pomenuti odredbe Poslovnika o radu Narodne skupštine.¹²⁶ Članom 52. je predviđeno da „*Odbor za ljudska i manjinska prava i jednakost polova razmatra nacрте zakona i predloge drugih opštih akata, kao i druga pitanja iz sledećih oblasti: ostvarivanje i zaštite ljudskih prava i sloboda i prava deteta; sprovođenja potvrđenih međunarodnih ugovora koji uređuju zaštitu ljudskih prava¹²⁷; ostvarivanja slobode veroispovesti; položaja crkava i verskih zajednica; ostvarivanja prava nacionalnih manjina i međunacionalnih odnosa u Republici Srbiji.*“

Iz ovog člana je jasno da presude ESLJP i njihovo izvršavanje nisu izričito uključeni u nadležnosti ovog Odbora. Međutim, čini se da bi nadležnost Odbora za ljudska i manjinska prava mogla obuhvatiti i nadzor nad izvršavanjem presuda ESLJP, pošto to očigledno spada u *sprovođenje potvrđenih međunarodnih ugovora koji uređuju zaštitu ljudskih prava*.

120 Kao što je to bio slučaj, na primer, u vezi sa izvršavanjem presude Zorica Jovanović protiv Srbije, koja je za sobom povlačila usvajanje specijalnog zakona.

121 Zakon o ministarstvima, član 13, („Službeni glasnik RS“, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - drugi zakon i 62/2017), takođe Zakon o spoljnim poslovima („Službeni glasnik RS“, br. 116/2007, 126/2007 - ispravka i 41/2009).

122 Videti napred, fusnotu 115.

123 Takođe videti Pravni položaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, Nataša Plavšić, sudija Ustavnog suda, http://www.fcjp.ba/analize/Natasa_Plavsic1-Pravni_polozej_zastupnika_Republike_Srbije_pred_Evropskim_sudom_za_ljudska_prava.pdf

124 Članovi 98. -110.

125 Službeni glasnik RS br. 9/2010.

126 [http://www.parlament.gov.rs/nacional-assembly/important-documents/rules-of-procedure-\(consolidated-text\)/entire-document---rules-of-procedure.1424.html](http://www.parlament.gov.rs/nacional-assembly/important-documents/rules-of-procedure-(consolidated-text)/entire-document---rules-of-procedure.1424.html)

127 Tekst je podvukla autorka Vanja Rodić.

Iako bi bilo preporučljivo razmotriti izmenu Poslovnika o radu Narodne skupštine, koja bi odražavala tu novu funkciju ovog zakonodavnog tela u pogledu izvršavanja presuda ESLJP, čak i bez bilo kakvih izmena postoji dovoljan pravni osnov za periodično razmatranje izveštaja u vezi sa izvršavanjem presuda ESLJP, i drugih relevantnih pitanja koja proizilaze iz postupaka pred ESLJP.

Ovakvo uključivanje Narodne skupštine bi unapredilo kako transparentnost, tako i odgovornost svih državnih organa koji učestvuju u procesu izvršavanja. Međutim, mogući izazov bi moglo da bude to što su poslanici nedovoljno upoznati sa sudskom praksom strazburškog Suda, njegovim funkcionisanjem i obavezama država članica u postupku izvršavanja presuda. Zbog toga bi dostavljanje relevantnih izveštaja i informacija moglo da predstavlja dodatno opterećenje za zastupnika s obzirom da prema trenutnoj praksi Narodna skupština nije dovoljno upoznata sa presudama Suda u Strazburu u odnosu na Srbiju putem redovnih izveštaja zastupnika, ili kroz usmeno predstavljanje, mada se sve presude objavljuju u „Službenom glasniku“ i na internet stranicama različitih državnih organa. Takođe, poslanici nisu upoznati ni sa pitanjem izvršavanja presuda ESLJP. Narodna skupština je bila uključena u ona pitanja izvršavanja koja zahtevaju donošenje novih zakona, kao što je to bilo u slučaju zakona u predmetu *Zorica Jovanović*¹²⁸ ili zakona usvojenog posle presude Velikog veća u predmetu *Ališić i drugi*.¹²⁹

Da bi se „olakšala važna uloga nacionalnih parlamenata u pažljivom ispitivanju delotvornosti preduzetih mera izvršavanja“¹³⁰ bilo bi korisno omogućiti periodična predstavljanja presuda ESLJP i mera koje se preduzimaju u njihovom izvršavanju, u vidu javnih rasprava pred nadležnim odborima uz eventualno učešće predstavnika civilnog društva i Zaštitnika građana (Ombudsmana).

III.4. NACIONALNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA ZA PONOVO ISPITIVANJE PREDMETA NA OSNOVU PRESUDA ESLJP

Ponovno ispitivanje nekog predmeta nakon što je ESLJP utvrdio povredu nekog prava po Konvenciji je u određenim predmetima uslov *sine qua non* da se efikasno izvrši presuda. Stoga KM u svojoj Preporuci br. R(2000)2¹³¹ poziva strane ugovornice da *obezbede da na nacionalnom nivou postoje adekvatne mogućnosti da se postigne, što je više moguće, povraćaj u pređašnje stanje, da obezbede da postoje adekvatne mogućnosti za ponovno ispitivanje datog predmeta, uključujući i ponavljanje postupaka, u slučajevima kada je Sud utvrdio neko kršenje Konvencije, naročito tamo gde:*

- i oštećena strana nastavlja da trpi vrlo ozbiljne negativne posledice zbog ishoda predmetne domaće odluke, koje nisu adekvatno ispravljene pravičnim zadovoljenjem i ne mogu da se isprave, izuzev ponovnim ispitivanjem ili ponavljanjem postupka, i*
- ii. data presuda Suda dovodi do zaključka da*
 - a. je osporena domaća odluka u meritumu suprotna Konvenciji, ili*
 - b. se utvrđeno kršenje zasniva na procesnim greškama ili nedostacima takve težine da se baca ozbiljna sumnja na ishod domaćeg postupka koji se osporen.*

128 Zakon o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2020, usvojen u februaru 2020.

129 Ališić Zakon o primeni (Zakon o regulisanju javnog duga Republike Srbije po osnovu neisplaćene devizne štednje građana položene kod banaka čije je sedište na teritoriji Republike Srbije i njihovim filijalama na teritoriji bivših republika SFRJ, „Službeni glasnik RS“ br. 108/2016, 113/2017 i 52/2019).

130 Kao što je preporučeno Brajtonskom deklaracijom usvojenom 2012. - Konferencija na visokom nivou o budućnosti ESLJP, naročito članovi 3, 4. i, što se tiče izvršavanja presuda, odeljak F.29. videti napred o Interlaken reformskom procesu (Poglavlje I.3). https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf

131 <https://www.coe.int/en/web/izvršenje/recommendations>

Ustav Republike Srbije predviđa da će se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumačiti u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18. (3) Ustava).

Prihvativši ovu Preporuku i u skladu sa ustavnim odredbama, Republika Srbija je u svoje procesne zakone uključila presude ESLJP kao razlog za ponavljanje postupaka, ili za ulaganje drugih vanrednih pravnih lekova. Ovo omogućava izvršavanje pojedinačnih mera u nekom konkretnom predmetu i *povraćaj u pređašnje stanje* u meri u kojoj je to moguće.

U nastavku teksta biće razmatrane odgovarajuće odredbe procesnih zakona u krivičnoj, građanskoj i upravnoj materiji, kao i odredbe koje uređuju ponavljanje prekršajnih postupaka. Biće ukazano i na dvosmislenosti u pogledu tumačenja određenih odredaba kojima se predviđa mogućnost ponavljanja postupka posle presude ESLJP. Takođe, biće razmotreni i neki konkretni primeri u kojima je došlo do ponavljanja postupaka posle presude ESLJP i pitanja sa kojima su se suočavali sudovi u Srbiji.

III.4.1. Krivični postupak - zahtev za zaštitu zakonitosti u krivičnom postupku

Zakon o krivičnom postupku (u daljem tekstu: „ZKP“)¹³² predviđa da zahtev za zaštitu zakonitosti mogu podneti Republički javni tužilac, okrivljeni i njegov branilac (član 483. (1)). Republički javni tužilac može da podnese zahtev za zaštitu zakonitosti kako na štetu, tako i u korist okrivljenog.

Jedan od razloga za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti je da su *ljudska prava i slobode okrivljenog ili drugog učesnika u postupku, zajemčene Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnim protokolima, prekršeni ili uskraćeni, a to je utvrđeno odlukom Ustavnog suda ili presudom Evropskog suda za ljudska prava.* (Član 485. (1) (3)).

Dakle, utvrđena povreda konvencijskog prava u odnosu na okrivljenog ili drugog učesnika u postupku predstavlja razlog za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti. Ukoliko je reč o okrivljenom, odnosno licu koje je bilo podnosilac predstavke pred ESLJP, zahtev za zaštitu zakonitosti pored Republičkog javnog tužioca može podneti i okrivljeni preko branioca.

Što se tiče **roka za podnošenje ovog vanrednog pravnog leka**, u slučajevima kada je povreda utvrđena odlukom ESLJP ili Ustavnog suda, ZKP predviđa da zahtev za zaštitu zakonitosti (član 485. stav 1, tačke 2) i 3)) može da se podnese u roku od tri meseca od dana kada je licu (član 483. (1)) dostavljena odluka Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Čini se da se ovaj rok takođe odnosi na Republičkog javnog tužioca.

Pitanje koje iz toga proizilazi je kako treba da se shvati propisani vremenski rok? Posmatrano iz ugla podnosioca predstavke, da li je to dan kada je presuda objavljena u bazi podataka ESLJP (HUDOC). Po Poslovniku o radu ESLJP,¹³³ Sud će obavestiti podnosioc predstavljanja i zastupnika o objavljivanju presude određenog datuma. Tako posmatrano, datum objavljivanja presude od strane Suda u Strazburu bi mogao da se uzme kao dan od koga počinje da teče vremenski rok. Osim toga, svi vremenski rokovi

¹³² „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019.

¹³³ Poslovnik suda, pravilo 77, stavovi 2. i 3: 2.) Presudu koju je usvojilo Veliko veće može da pročita, na javnoj raspravi, predsednik Veća ili drugi sudija koga on delegira. Zastupnici i predstavnici stranaka će blagovremeno biti obavesteni o datumu rasprave. Inače, i u odnosu na presude koje usvajaju Odbori, obavestjenje predviđeno ustavu 3. ovog Pravila predstavlja izricanje presude. 3.) Ta presuda će biti poslata Komitetu ministara. Sekretar će poslati kopije strankama, Generalnom sekretaru Saveta Evrope, bilo kojoj trećoj strani, uključujući i Komesara Saveta Evrope za ljudska prava, i svakom drugom licu koga se to neposredno tiče. Originalna kopija, propisno potpisana, odlaže se u arhivu Suda.

u pogledu pravosnažnosti presude ESLJP se računaju u odnosu na dan kada je presuda objavljena u HUDOC (i sledstveno tome, ovo dalje ima uticaj na vremenske rokove u postupku izvršavanja).

Imajući u vidu da presuda Veća ESLJP u većini predmeta postaje pravosnažna u roku od tri meseca (osim ukoliko je neka od strana podnela zahtev da se predmet iznese pred Veliko veće), i da za kompleksnije predmete može biti potrebno duže vreme da se ona prevede na srpski, njeno objavljivanje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ može da se podudara sa vremenskim rokom u kom presuda ESLJP postaje pravosnažna. Stoga, u pogledu Republičkog javnog tužioca, može da se razmotri da se vremenski rok produži na šest meseci od dana objavljivanja presude u „Službenom glasniku RS“ imajući u vidu da se njemu/njoj presuda ESLJP „ne uručuje“. Ovo bi takođe bilo korisno imajući u vidu rokove za izvršavanje presuda ESLJP i obavezu države da podnese akcioni plan ili izveštaj.

Ukoliko je Sud u Strazburu utvrdio povredu nekog prava **drugog učesnika u postupku** (na primer oštećenog), čini se da bi jedino Republički javni tužilac imao pravo da podnese zahtev za zaštitu zakonitosti. Ovde se postavlja pitanje diskrecionog odlučivanja Republičkog javnog tužioca o podnošenju zahteva za zaštitu zakonitosti. U slučaju okrivljenog, ukoliko Republički javni tužilac ne smatra da je potrebno da podnese takav zahtev, branilac okrivljenog će ipak moći to da učini. Međutim, u slučaju povreda prava drugih učesnika u postupku, iz zakonske formulacije vidimo da takva obaveza ne postoji već Republički javni tužilac može podneti zahtev za zaštitu zakonitosti posopstvenoj oceni. Čini se da ovo nije u skladu sa ustavnom garancijom da se jemče i neposredno primenjuju ljudska prava koja su zajemčena opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima (član 18. Ustava). Iako samostalnost Republičkog javnog tužioca proizilazi i iz Ustava i iz Zakona o javnom tužilaštvu¹³⁴ u kome javno tužilaštvo definiše kao samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih dela i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, nameće se pitanje da li bi, suprotno odluci Evropskog suda za ljudska prava, koji je utvrdio da je povređeno neko ljudsko pravo nekog od „učesnika“ (npr. oštećenog), javnom tužiocu trebalo da bude prepušteno da procenjuje da li je prekršena „zakonitost“ u konkretnom predmetu.

S tim u vezi, takođe postoje mišljenja da bi nadležnost javnog tužilaštva trebalo proširiti i eksplicitno uvesti obavezu javnog tužilaštva da štiti ljudska prava i slobode.¹³⁵ Međutim, čak i sadašnja formulacija prema kojoj javni tužilac „preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti“, čini se, predstavlja dovoljnu osnovu za obavezno podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti u slučaju da je presudom ESLJP utvrđena povreda ljudskih prava,¹³⁶ imajući u vidu da pravni sistem Republike Srbije omogućava neposrednu primenu Konvencije. Vrhovnom kasacionom sudu (u daljem tekstu: „VKS“) bi trebalo uvek omogućiti da donese odluku o zakonitosti, u svim predmetima kojima prethodi presuda ESLJP kojom se utvrđuje neka povreda ljudskih prava.¹³⁷

U odnosu na položaj saoptuženog, član 489. (2) ZKP, predviđa da „Ako Vrhovni kasacioni sud nađe da razlozi zbog kojih je doneo odluku u korist okrivljenog postoje i za kojeg od saoptuženih u pogledu kojeg nije podignut zahtev za zaštitu zakonitosti, postupiće po službenoj dužnosti kao da takav zahtev postoji.“ U teoriji

134 „Službeni glasnik RS“ br. 116/08, 104/09, 101/2010, 78/11 - drugi zakon, 101/11, 38/12 - Odluka Ustavnog suda UC, 121/12, 101/13, 111/14 - Odluka Ustavnog suda, 117/14, 106/15 i 63/16 - Odluka Ustavnog suda.

135 Državni savet tužilaca u svetlu najavljenih izmena Ustava, Milan Škuljić i drugi., Beograd 2016, str. 27, citirano u Analizi ustavnog položaja Javnog tužilaštva u Republici Srbiji sa preporukama za njegovo unapređenje (autori Bosa Nenadić, Miodrag Majić i Goran Ilić), <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2016/12/Analiza-ustavnog-polozaja-book.pdf>

136 Zakon o javnom tužilaštvu, napred citiran, član 2.

137 Proporuke Konsultativnog veća evropskih tužilaca, između ostalog, predviđaju je da nije samo zadatak sudova da jačaju svoj potencijal u pogledu zaštite ljudskih prava, nego ovo takođe uključuje i tužilaštva. Isto bi moglo da se zaključi iz Preporuke 1604 (2003) PSSE o ulozi javnog tužilaštva.

bi moglo da se postavi pitanje da li je taj saoptuženi mogao nezavisno da podnese zahtev za zaštitu zakonitosti putem njegovog/njenog advokata? U načelu, ovo lice može uvek da podnese inicijativu Republičkom javnom tužiocu da podnese zahtev za zaštitu zakonitosti.

Kada su u pitanju presude ESLJP koje se odnose na krivične postupke i gde je, usled ustanovljenih povreda, trebalo ponoviti te postupke, treba pomenuti presudu *Stanimirović protiv Srbije*.¹³⁸ Sud je naveo da su domaći sudovi propustili da spreče da priznanje podnosioca predstavke (usled zlostavljanja od strane policije) bude prihvaćeno i korišćeno kao dokaz u toku krivičnog postupka vođenog protiv njega. Sud je zaključio da je, bez obzira na uticaj koji su te izjave imale na ishod predmetnog krivičnog postupka, njihovo korišćenje učinilo da to suđenje u celosti bude nepravično (stavovi 41. i 52.). Posle presude Suda u ovom predmetu, podnosilac predstavke je zahtevao ponavljanje osporenog krivičnog postupka u kome je bio proglašen krivim za ubistvo i osuđen na četrdeset godina zatvora. Imajući u vidu prirodu tog krivičnog dela i težinu kazne, domaći sud je oklevao pre konačne odluke o ponavljanju postupka, koji je na kraju doveo do oslobađanja podnosioca predstavke po svim tačkama optužnice.¹³⁹ Treba imati na umu da ZKP koji je bio važeći u tom predmetu¹⁴⁰ nije sadržao odredbu u vezi sa ponavljanjem postupka nakon presude ESLJP kojom je utvrđena povreda nekog prava koje garantuje EKLJP.

Takođe, u predmetu *Hajnal protiv Srbije*, posle presude Suda, podnosilac predstavke je zahtevao ponavljanje krivičnog postupka u kome je bio proglašen krivim za jedanaest dela teške krađe i osuđen na jednu i pogodinu zatvora. Taj predlog je odobrio nadležni sud dana 12. decembra 2012. U ponovljenom postupku, podnosilac predstavke je oslobođen.¹⁴¹

Ovi predmeti potvrđuju da je ponavljanje krivičnog postupka posle presude ESLJP, po predlogu za ponavljanje postupka, omogućilo uspešno izvršavanje pojedinačnih mera u konkretnim predmetima. U krivičnim postupcima, uzimajući u obzir prirodu krivičnih dela, kaznu koju utvrđuju domaći sudovi, s jedne strane, i ustanovljenu povredu ljudskih prava, sa druge, može se smatrati da je sadašnje zakonsko rešenje odgovarajuće, pri čemu će odluku o zahtevu za zaštitu zakonitosti doneti VKS, koji, ukoliko usvoji taj zahtev, može da naloži nižestepenom sudu da ponovi suđenje (član 492. ZKP). Ovo omogućava najvišem sudu da odluči o tome kako treba da se izvrši presuda ESLJP, na taj način takođe doprinoseći usklađivanju sudske prakse.

III.4.2. Parnični postupak - ponavljanje postupka u skladu sa Zakonom o parničnom postupku

Prema odredbama Zakona o parničnom postupku (u daljem tekstu: „ZPP“)¹⁴² jedan od razloga za ponavljanje postupka jeste povreda ljudskih prava koje je utvrdio ESLJP. Zakon o parničnom postupku propisuje da „postupak koji je odlukom suda pravnosnažno okončan može da se po predlogu stranke ponovi ako stranka stekne mogućnost da upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke“ (član 426.(1) (11)).

¹³⁸ Stanimirović protiv Srbije, br. 26088/06, Presuda od 18. oktobra 2011.

¹³⁹ Revidirani Akcioni plan Vlade Republike Srbije, 18. novembar 2018. i Akcioni plan od 10. novembra 2014. [https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD\(2018\)1166E%22](https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD(2018)1166E%22)

¹⁴⁰ „Službeni list SRJ“, br. 70/2001, 68/2002, „Službeni glasnik RS“, br. 58/2004, 85/2005, kada se odlučuje na ponovno suđenje), 115/2005, 49/2007 i 72/2009.

¹⁴¹ Revidirani Akcioni plan Vlade Republike Srbije, 18. novembar 2018. i Akcioni plan od 10. novembra 2014, stavovi 50.-51. [https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD\(2018\)1166E%22](https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD(2018)1166E%22)

¹⁴² „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka Ustavnog suda, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

Rok za podnošenje predloga za ponavljanje postupka je 60 dana od dana kada je stranka mogla da upotrebi pravnosnažnu odluku koja je razlog za ponavljanje postupka (član 428.(1) (4)). Isti član dalje predviđa da „*po proteku roka od pet godina od dana kada je odluka postala pravnosnažna, predlog za ponavljanje postupka ne može da se podnese, osim ako se ponavljanje traži iz razloga navedenih u članu 426. tač. 11) i 12) ovog zakona*“.

Značenje konkretnog teksta člana 426. - *da se stranci stekne mogućnost da upotrebi odluku ESLJP*- nije jasno. Da li je namera zakonodavca bila da proširi mogućnost da sva lica, koja su bila u činjenično i pravno sličnoj situaciji, mogu da podnesu predlog za ponavljanje postupka, pod uslovom da bi ovo moglo da ima uticaj na povoljniju odluku u njihovom konkretnom predmetu? Postavlja se pitanje da li bi takav širok pristup bio u skladu sa načelom pravne sigurnosti. S druge strane, nesumnjivo, u nekim specifičnim situacijama, širi pristup bi mogao da doprinese zaštiti ljudskih prava. Pitanje *aktivne legitimacije* je takođe važno u vezi sa objektivnim rokom od pet godina za podnošenje predloga za ponavljanje postupka *od dana kada je odluka postala pravnosnažna*, pri čemu se ovaj rok se isključuje u onim slučajevima kada se predlog podnosi na osnovu odluke ESLJP ili odluke Ustavnog suda. Pitanje je da li uopšte može da se smatra da postoji neki objektivni rok za podnošenje predloga za ponavljanje postupka posle odluke Suda.

Zakonodavac se ovde verovatno rukovodio činjenicom da često do donošenja odluke ESLJP prođe više od pet godina, pa ako bi i u ovom slučaju važio navedeni objektivni rok, lice čije su prava povređena bilo bi uskraćeno za mogućnost da podnese ovaj predlog. *Argumentum a contrario* da li bi to značilo da postoji neograničena mogućnost za podnošenje predloga za ponavljanje u slučaju kada ESLJP ustanovi povredu ljudskih prava.

Ukoliko je neko učestvovao kao stranka u postupku pred ESLJP, svakako se ne postavlja pitanje saznanja za presudu ESLJP, niti mogućnost korišćenja takve presude. U tom smislu protekom subjektivnog roka lice koje je bilo stranka u postupku pred ESLJP izgubilo bi mogućnost da podnese predlog za ponavljanje postupka. Međutim, postavlja se pitanje kako postupati u slučajevima drugih lica koja nisu učestvovala u postupku pred ESLJP, a koja na osnovu strazburške presude traže ponavljanje nekog sudskog postupka, smatrajući da su u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji i da je konkretna presuda ESLJP mogla da bude od uticaja na donošenje povoljnije sudske odluke u njihovom slučaju.

Primer presude u kojoj je sam ESLJP smatrao da ponavljanje postupka predstavlja dovoljno pravično zadovoljenje za podnosioc predstavi (stav 61.) jeste presuda u predmetu *Vinčić i drugi protiv Srbije*, koja se odnosila na neujednačenu sudsku praksu u sličnim činjeničnim i pravnim okolnostima. ESLJP je stoga ustanovio povredu načela pravne sigurnosti kao sastavnog dela prava na pravično suđenje.¹⁴³ Zatim su donete druge dve slične presude u predmetima *Rakić i drugi protiv Srbije*¹⁴⁴ i *Živić protiv Srbije*¹⁴⁵. Podnosioci predstavi su propustili da zahtevaju ponavljanje postupka posle presude, na osnovu navedenih odredbi ZPP, u subjektivnom vremenskom roku od 30 dana koji je bio propisan ranije važećim ZPP, kao što može da se vidi iz akcionog plana koji je država dostavila KM.¹⁴⁶ Ove presude su mogle dovesti to toga da i druga lica koja smatraju da su u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji zahtevaju ponavljanje postupka.

143 *Vinčić i drugi protiv Srbije*, br. 44698/06 i drugi, Presuda od 1. decembra 2009.

144 *Rakić i drugi protiv Srbije*, br. 47460/07 i drugi, Presuda od 5. oktobra 2010.

145 *Živić protiv Srbije*, br. 37204/08, Presuda od 13. septembra 2011.

146 Videti Akcioni plan Republike Srbije dostavljen Komitetu ministara <https://hudoc.exec.coe.int/eng/#f%22fulltext%22:%22vin%C4%8Di%C4%87%20v.%20serbia%22,%22EXEClIdentifier%22:%22004-7338%22>]

Takođe, u predmetu *Mirković i drugi protiv Srbije*¹⁴⁷, ESLJP je utvrdio povredu člana 6. (1) Konvencije zbog neujednačene prakse domaćih sudova (u periodu između 2012. do 2016.). Domaći sudovi su u parničnom postupku odbili tužbene zahteve podnosioca predstavki koji se odnose na određene pogodnosti na osnovu radnog odnosa za zatvorsko osoblje, dok su istovremeno usvajali identične tužbene zahteve drugih tužilaca. Podnosioci predstavki su se obratili Ustavnom sudu žaleći se, između ostalog, na neujednačenu sudsku praksu domaćih sudova u sličnim predmetima, zbog čega je došlo do povrede načela pravne sigurnosti.

U pogledu pojedinačnih mera, posle presude ESLJP, podnosioci predstavki su imali mogućnost da zahtevaju ponavljanje postupaka i većina podnosioca je iskoristila ovu mogućnost. Što se tiče opštih mera, Ustavni sud je izmenio svoju praksu u skladu sa stanovištem Evropskog suda za ljudska prava.¹⁴⁸ Ovaj predmet se još uvek nalazi u postupku nadzora pred Komitetom ministara u standardnoj proceduri.

U vezi sa ponavljanjem postupka, bitno je spomenuti predmet *Vučković protiv Srbije*, u kome je Veće¹⁴⁹ ustanovilo diskriminaciju u vezi sa povredom prava na mirno uživanje imovine, da bi kasnije Veliko veće odbacilo predstavke zato što nisu iscrpeni domaći pravni lekovi.¹⁵⁰ Posle ove presude je vođen jedan broj postupaka i pred Vrhovnim kasacionim sudom u kojima je VKS smatrao da treba odbaciti predlog za ponavljanje postupka. U jednom predmetu pred VKS, u kome se postavilo pitanje ponavljanja postupka, najviši sud je zaključio da presuda ESLJP (*Vučković i drugi*) u tom konkretnom predmetu ne bi dovela do povoljnijeg ishoda za tužioce, i potvrdio je odluku nižestepenog suda kojom je odbijen predlog za ponavljanje postupka, prihvativši istovremeno ocenu koju je prethodno dao Ustavni sud.¹⁵¹ Takođe, u jednoj od svojih odluka Vrhovni kasacioni sud je zauzeo sledeći stav „...zbog prirode predloga za ponavljanje postupka kao vanrednog pravnog sredstva redovansud može da odlučuje o ponavljanju iz razloga koji su sadržani isključivo u zakonu (ne može da proširuje pravno dejstvo razloga koji su taksativno nabrojani) i stanovištu Ustavnog suda u pogledu povrede ljudskog ili manjinskog prava. Različito postupanje sudova u istoj činjeničnoj situaciji moguće je u evropskom kontinentalnom sistemu kome pripada i naša zemlja u kojoj postoji mreža više žalbenih sudova i u kome sudska praksa po Ustavu nije izvor prava.¹⁵² Na kraju, imajući u vidu stanovište Velikog veća o tome da nisu iscrpeni domaći pravni lekovi, što je impliciralo pokretanje novih postupaka za utvrđivanje postojanja diskriminacije, VKS je pokušao da razreši različita sporna pitanja koja su se javila pred domaćim sudovima i 2017. godine je usvojio zaključak u vezi sa potraživanjima bivših vojnih rezervista koji su, po osnovu diskriminacije, zahtevali naknadu od države.¹⁵³

Za razliku od ranije spomenute presude Suda u Strazburu, koja se ticala pitanja opšteg karaktera i potencijalno većeg broja lica, tipičan primer ponavljanja postupka u građanskim stvarima je predmet

147 *Mirković i drugi protiv Srbije*, br.27471/15, Presuda od 26. juna 2018.

148 Videti Akcioni plan Republike Srbije dostavljen dana 16. septembra 2019, [https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2019\)1010E%22%22%5D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2019)1010E%22%22%5D)

149 *Vučković i drugi*, br. 17153/11 i drugi, Presuda od 28. avgusta 2012.

150 *Vučković i drugi*, br. 17153/11 i drugi, Presuda GC od 25. marta 2014.

151 Odluka Vrhovnog kasacionog suda Rev. 1285/2013, 19. novembar 2014, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev-12852013-ratne-dnevnice-ponavljanje-postupka>, Vrhovni kasacioni sud je u suštini prihvatio ocenu Ustavnog suda u vezi sa ustavnim žalbom koju su podneli tužioci. U okviru Odluke Vrhovnog kasacionog suda je navedeno inter alia da „... sama činjenica o utvrđenoj povredi prava zajemčenog Ustavom RS, ne znači i da je nastupio osnov za ponavljanje postupka po ovom osnovu, s obzirom da istom odlukom Ustavni sud dalje nalazi da je osporenim presudom pravilno primenjeno merodavno materijalno pravo „

152 Odluka Vrhovnog kasacionog suda Rev. 10/2014 od 7. maja 2014, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev-102014-ratne-dnevnice-ponavljanje-postupka-0>

153 Zaključak Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda od 14. novembra 2017. <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zaklju%C4%8Dci%20sa%20XI%20sednice%20GO%20od%2014.11.2017%20%28ratne%20dnevnice%29.pdf>

Maširević protiv Srbije.¹⁵⁴ U ovoj presudi, ESLJP je utvrdio povredu prava na pristup sudu zajemčenog članom 6. Konvencije. Vrhovni sud je zauzeo stav da, prema važećem Zakonu o parničnom postupku, podnosilac predstavke nije mogao sam, bez advokata, da podnese reviziju, iako je podnosilac predstavke i sam bio advokat. U ovoj presudi, ESLJP je takođe ukazao i na pojedinačne mere koje treba sprovesti, odnosno da bi najprirodniji način izvršavanja presude uskladu sa načelom *restitutio in integrum*, bio taj da se u odgovarajućem postupku konkretna revizija ponovo ispita u meritumu. Kada sam ESLJP eksplicitno ukaže šta bi bio odgovarajući način izvršavanja, on doprinosi jasnom usmeravanju u izvršavanju, pa je tako u ovom predmetu VKS preispitao konkretnu reviziju i doneo odluku u meritumu u skladu sa nalogom ESLJP.¹⁵⁵

Može se zaključiti da bi pitanje *aktivne legitimacije* i roka za podnošenje predloga za ponavljanje postupka, zbog povrede koju je utvrdio ESLJP, trebalo da se odrede sa više preciznosti. Što se tiče kruga lica koja mogu da budu aktivno legitimisana da zahtevaju ponavljanje postupka, zakonska odredba koja uređuje ovo pitanje, a koja glasi „*moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke*“ prepušta sudovima da daju svoju ocenu u svakom pojedinačnom predmetu bez strogih ograničenja ove mogućnosti samo na stranke u postupku pred Sudom u Strazburu. Ovo je svakako u skladu sa idejom šire primene stanovišta ESLJP, bez ograničenja na konkretan predmet. Međutim, mora se uzeti u obzir pravna sigurnost i interesi trećih lica. U načelu, sudstvo u Srbiji je zauzelo stav da bi efekat presude ESLJP mogao da se proširi tako da omogući ponavljanje postupka i kada to ponavljanje traži neko lice koje je u istoj ili sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji¹⁵⁶ mada se u nekim predmetima to pokazalo kao pogrešan pristup (videti ranije spomenuto obrazloženje u predmetu *Vučković i drugi*). Iako ovo može biti način da se spreče slični postupci pred ESLJP, korišćenje ovog vanrednog pravnog leka na tako širok način u građanskim predmetima moglo bi da ugrozi prava trećih lica iz čega proizilazi da bi morala da se uvedu određena ograničenja.¹⁵⁷ Verovatno bi u budućnosti sudovi Republike Srbije mogli da preispitaju ovo pitanje (pre svega VKS u skladu sa svojom nadležnošću).

III.4.3. Ponavljanje postupka u upravnom sporu i upravnom postupku

Zakon o upravnim sporovima¹⁵⁸ predviđa kao jedan od razloga za ponavljanje postupka da će postupci završeni pravnosnažnom presudom ili rešenjem biti ponovljeni po tužbi stranke „*ako stav iz naknadno donete odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari može da bude od uticaja na zakonitost pravnosnažno okončanog sudskog postupka*“ (član 56.(1)(7)).

Tužba za ponavljanje postupka na osnovu ovog razloga može da se podnese u roku od 6 meseci od dana objavljivanja odluke Evropskog suda za ljudska prava u „*Službenom glasniku Republike Srbije*“ (član 57.(1)). Iz toga se zaključuje da je propisani vremenski rok, za ponavljanje postupka na osnovu odluke

154 Maširević protiv Srbije, br. 30671/08, Presuda od 11. februara 2014.

155 Videti informacije koje je dostavila Vlada Srbije Komitetu ministara [https://hudoc.exec.coe.int/eng/#f%22fulltext%22:%22ma%C5%A1irevi%C4%87%20v.%20serbia%22%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22acr%22,%22CMDEC%22%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD\(2015\)813revE%22%22](https://hudoc.exec.coe.int/eng/#f%22fulltext%22:%22ma%C5%A1irevi%C4%87%20v.%20serbia%22%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22acr%22,%22CMDEC%22%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD(2015)813revE%22%22).

156 Bilten VKS br. 3/2011, Vesna Popović, sudija Vrhovnog kasacionog suda, https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/Bilteni/VrhovniKasacioniSud/bilten_2011-3.pdf.

157 Pojavila su se slična pitanja koja se odnose na mogućnost ponavljanja postupka nakon odluke Ustavnog suda donete po ustavnoj žalbi. Ustavni sud je zauzeo gledište da u načelu njegove odluke po ustavnim žalbama imaju ograničen uticaj - inter partes, osim ukoliko sam Ustavni sud nije odlučio da proširi efekte svoje odluke. Videti Odluku Ustavnog suda od 18. juna 2015, Už. 8736/2013, www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr, videti takođe „Odnos Vrhovnog kasacionog suda i Ustavnog suda - sukob koji ostaje“ - Katarina Manojlović-Andrić, sudija Vrhovnog kasacionog suda, <http://www.fcjp.ba/analize/>.

158 „Službeni glasnik RS“, br. 111/2009.

ESLJP u istoj stvari, u suštini objektivan rok - koji se ne računa od datuma saznanja o presudi ESLJP (kao što je to predviđeno za parnične postupke), nego od datuma objavljivanja odluke ESLJP u „Službenom glasniku RS.“

Ta odredba - šest meseci od dana objavljivanja presude u „Službenom glasniku“, pruža više jasnoće u pogledu računanja roka u poređenju sa rokom koji je propisan Zakonom o parničnom postupku. Jasno je da *aktivnu legitimaciju* da podnese tužbu za ponavljanje postupka ima lice koje je bilo stranka u istoj upravnoj stvari, u pojedinačnoj pravnoj situaciji, koja je povezana sa kasnijom odlukom ESLJP.¹⁵⁹ Nije od značaja kada je to lice saznalo za presudu ESLJP. Zakon ostavlja dovoljno dugačak vremenski rok i omogućava stranki u upravnom sporu da podnese tužbu za ponavljanje postupka posle odluke ESLJP.

Zakon o opštem upravnom postupku¹⁶⁰ takođe propisuje mogućnost ponavljanja upravnih postupaka ukoliko je ESLJP naknadno utvrdio da su prava ili slobode podnosioca predstavke povređena ili uskraćena (član 176. (1) (12)), u pogledu neke konkretne upravne stvari. Slično Zakonu o upravnim sporovima, mogućnost ponovnog pokretanja je ograničena na istu upravnu stvar. Takođe, što se tiče vremenskog roka za podnošenje predloga za ponavljanje upravnog postupka u slučaju neke povrede utvrđene presudom ESLJP, *stranka može da zahteva ponavljanje postupka u roku od šest meseci od objavljivanja odluke Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava u Službenom glasniku Republike Srbije* (član 178. (1)).

U pogledu upravnog postupka i upravnog spora, najznačajnija presuda je u predmetu *Grudić protiv Srbije*¹⁶¹ čije izvršavanje je Komitet ministara nadzirao do decembra 2017.¹⁶² Taj predmet se odnosi na povredu prava na mirno uživanje imovine podnosioca predstavki zbog činjenice da je plaćanje njihovih penzija ostvarenih na Kosovu* obustavio Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (Fond za PIO) Republike Srbije duže od jedne decenije kršeći domaći zakon. Fond za PIO je svoje odluke da obustavi pokrenute postupke u kojima su podnosioci predstavki zahtevali nastavak isplate svojih penzija zasnovao na Mišljenju Ministarstva za socijalnu politiku i Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku (2003. i 2004.). Iz tog Mišljenja proizilazi da pošto državni organi Republike Srbije nisu u mogućnosti da prikupe doprinose za penzijsko i socijalno osiguranje na Kosovu* od 1999. godine, lica koja su već stekla pravo na penziju Fonda za PIO nisu mogla da očekuju, u to vreme, da nastave da ih primaju, kao i da je uspostavljen zasebni penzijski sistem za lica koja žive na toj teritoriji. Istovremeno, Ustavni sud je zauzeo stav da se ta mišljenja nisu mogla smatrati zakonom nego su samo bila namenjena tome da olakšaju primenu zakona. Takođe, VKS je u svom Mišljenju od 15. novembra 2005. konstatovao da je priznato pravo na penziju moglo da se ograniči samo na osnovu člana 110. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Sledstveno tome, Sud je ustanovio da mešanje u mirno uživanje imovine podnosioca predstavki nije bilo u skladu sa odgovarajućim domaćim zakonom.

Sobzirom na veliki broj potencijalnih podnosilaca predstavki, Sud je u skladu sa članom 46. ustanovio da Republika Srbija mora da preduzme sve odgovarajuće mere da obezbedi da nadležni državni organi osiguraju primenu zakona kako bi se obezbedila isplata predmetnih penzija i dugovanja u roku od

159 Upravna stvar, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi. (član 5. Zakona o upravnim sporovima).

160 „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje.

161 Grudić protiv Srbije, br.1925/08, presuda od 17. aprila 2012.

162 Konačna Rezolucija CM/ResDH(2017)427, CM (LJP) 5.-7. decembar 2017, <https://hudoc.exec.coe.int/>

* Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa, i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

šest meseci od datuma kada je presuda postala pravnosnažna (tj. do 24. marta 2013.).¹⁶³ Sud je takođe ustanovio da bi u tom pogledu mogla da bude neophodna određena razumna i brza činjenična i/ili administrativna procedura verifikacije.

U izvršavanju ove presude državni organi Republike Srbije su izvršili jedan broj opštih mera u skladu sa presudom ESLJP, kao što je navedeno u izveštaju države:¹⁶⁴ objavljen je javni poziv kako bi svi pojedinci koji imaju pravo na ponovno uspostavljanje isplate penzija mogli da se prijave, navedena su dokumenta koja je potrebno dostaviti zajedno sa prijavom, ustanovljene su procedure za ponovno uspostavljanje isplate penzija, uključujući i postupak verifikacije. Ukoliko i kada se donese pozitivna odluka (u ovoj proceduri), isplata penzija bi odmah bila uspostavljena.¹⁶⁵ U pogledu delotvornih pravnih lekova, odnosno sudske zaštite, podnosiocima čiji su zahtevi za uspostavljanje isplate penzije bili odbačeni, pružena je mogućnost da ulože žalbu pred drugostepenim upravnim organom. Ukoliko ova žalba bude odbijena, moguće je pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom.

Delotvornost sudske zaštite potvrđuje činjenica da je Evropski sud za ljudska prava odbacio predstavke podnosioca u odluci u predmetu *Skenderi i drugi*¹⁶⁶ između ostalog i zbog toga što nisu bili iscrpeni domaći pravni lekovi pošto je smatrao da „ podnosioci predstavki nisu iskoristili postupak po ustavnoj žalbi“ (§109). U tom pogledu, imajući u vidu sudsku praksu Ustavnog suda, Sud je bio mišljenja da „ne može da se kaže da podnosioci žalbi u tim predmetima, koji se odnose na isplatu i obustavu RFPIO penzija ili drugih koristi, nisu imali izgleda za uspeh“.

Iz činjenica ovog predmeta se može videti da postoji veza između upravnih postupaka i parničnih postupaka. S jedne strane, rešenja koja donese Fond za PIO, ukoliko su nezakonita, podležu sudskoj kontroli Upravnog suda i VKS, a sa druge strane, Fond za PIO može da bude tužen u parničnom postupku za isplatu dugovanja. Određeni broj lica se odlučio da podnese tužbu za isplatu penzija protiv Republike Srbije, odnosno Fonda za PIO, bez prethodnog podnošenja zahteva za uspostavljanje isplate penzije. U tom smislu, ova presuda Suda u Strazburu je uticala na dalji razvoj sudske prakse Upravnog suda i sudova opšte nadležnosti.

III.4.4. Prekršajni postupak - ponavljanje postupka posle presude ESLJP

Zakon o prekršajima¹⁶⁷ takođe predviđa mogućnost ponavljanja postupka posle presude ESLJP. Zahtev za ponavljanje postupka može da se podnese, između ostalog, kada okrivljeni stekne mogućnost da upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke po okrivljenog (član 280. (1) (5)). Zahtev za ponavljanje postupka može da podnese kažnjeni, i u korist kažnjenog druga lica iz člana 259. stav 3. Zakona o prekršajima.

Subjektivni rok za podnošenje zahteva je definisan na jedinstven način, bez obzira na razloge iz kojih se traži ponavljanje postupka - u roku od 60 dana od dana na koji je stranka saznala za postojanje činjenica i okolnosti iz člana 280. (1), (1) do (6) Zakona o prekršajima (član 281. (2)). Takođe se predviđa objektivni rok od dve godine - od dana kad je odluka povodom koje se traži ponavljanje postupka

¹⁶³ Grudić protiv Srbije, napred citiran, stav 99.

¹⁶⁴ Akcioni izveštaj od 26. septembra 2017, [https://hudoc.exec.coe.int/eng/#f%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2017\)1088E%22%5D](https://hudoc.exec.coe.int/eng/#f%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2017)1088E%22%5D)

¹⁶⁵ Državni organi su primili 9.790 zahteva od momenta objavljivanja javnog poziva. U 3.920 zahteva, dostavljeni su odgovarajući dokumenti u skladu sa ovim javnim pozivom.

¹⁶⁶ *Skenderi i drugi protiv Srbije*, br. 15090/08, Odluka od 4. jula 2017.

¹⁶⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 - odluka Ustavnog suda.

postala pravnosnažna (Član 281(3)). U praksi bi ovo značilo da bi neka *stranka (kažnjeni)* mogla da podnese zahtev za ponovno pokretanje postupka u roku od 60 dana od dana saznanja za presudu ESLJP. Međutim, ukoliko je neka presuda ESLJP doneta posle isteka roka od dve godine od kada je odgovarajuća domaća odluka postala pravnosnažna, ta stranka (podnosilac predstavke pred ESLJP), ne bi mogla da podnese takav zahtev. Stoga bi možda bilo primereno razmotriti određivanje objektivnog roka uzimajući u obzir datum kada je presuda ESLJP objavljena u „Službenom glasniku RS“, kao što je učinjeno u Zakonu o upravnim sporovima, koji je ranije spomenut.

U situaciji kada zahtev za ponavljanje postupka podnosi saokrivljeni, koji nije bio podnosilac predstavke pred ESLJP, prekršajni sud bi trebalo da dozvoli ponavljanje postupka uzimajući u obzir *beneficium cohaesionis* predviđen članom 277. Zakona o prekršajima. Naime, ovom odredbom je predviđeno da „kad drugostepeni prekršajni sud povodom ma čije žalbe izjavljene protiv odluke utvrdi da su razlozi zbog kojih je doneo presudu ili rešenje u korist okrivljenog korisni i za kojeg od saokrivljenih koji nije izjavio žalbu ili nije izjavio u tom pravcu, postupiće poslužbenoj dužnosti kao da takva žalba postoji“.

Zakon o prekršajima takođe propisuje da bi Republički javni tužilac mogao da podnese zahtev za zaštitu zakonitosti protiv pravnosnažne presude u slučaju kršenja zakona ili drugih propisa o prekršajima ili u slučaju primene zakona za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima. (čl. 285.). Moglo bi se razmotriti da se ova mogućnost da Republičkom javnom tužiocu i u slučaju kada je doneta presuda ESLJP, imajući u vidu, kao što je gore navedeno, da podnosilac predstavke pred ESLJP verovatno nije mogao da podnese zahtev za ponavljanje postupka zbog isteka vremenskog roka.

Što se tiče prekršaja, najznačajnija presuda ESLJP u odnosu na Srbiju je u predmetu *Milenković protiv Srbije*.¹⁶⁸ Ona se odnosi na pitanje *ne bis in idem*, i u tom kontekstu, odnosa između krivičnog i prekršajnog postupka.

* * *

Na osnovu ovog pregleda moglo bi se zaključiti da zakonske odredbe nisu usklađene u pogledu mogućnosti za ponavljanje postupaka u različitim vrstama sporova, kao i u pogledu rokova za podnošenje vanrednih pravnih sredstava i lica koja su ovlašćena da podnesu određeni pravni lek. Iako je nesporno da postoje razlike koje proizilaze iz prirode određenog postupka, čini se da bi bila potrebna dodatna razjašnjenja, kako bi se izbegli različiti pristupi u praksi sudova. Važno je naglasiti potrebu za jedinstvenim pristupom u vezi sa ovim pitanjima, i ulogu VKS u skladu sa njegovom nadležnošću.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Milenković protiv Srbije, br. 50124/13, Presuda od 1. marta 2016.

¹⁶⁹ 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), član 31.

IV. Naučene lekcije u izvršavanja presuda ESLJP protiv Srbije

U ovom poglavlju su prikazani glavni predmeti i grupe predmeta u procesu izvršavanja (*grupa predmeta Jevremović, grupa predmeta EVT, predmet Ališić i drugi, predmet Zorica Jovanović i grupa predmeta Stanimirović*), imajući u vidu pre svega sam proces izvršavanja određene presude, izazove u izvršavanju i postignute rezultate. Iz dosadašnje prakse izvršavanja presuda, uočljivo je da je Republika Srbija relativno uspešno izvršila određene presude, dok je u nekim predmetima bilo kašnjenja i efikasnost izvršavanja je bila ugrožena različitim faktorima.

IV.1. GRUPA PREDMETA JEVREMOVIĆ¹⁷⁰

Ova grupa predmeta se odnosi na **prekomernu dužinu trajanja različitih vrsta parničnih postupaka**, koji se odnose na porodičnu materiju, privrednu, radne odnose i odsustva delotvornog domaćeg pravnog leka. ESLJP je utvrđivao kršenje članova 6. i/ili 13, kao i člana 8. čija je povreda ustanovljena u vodećoj presudi u predmetu *Jevremović*. Ovi predmeti su se nalazili u postupku standardnog nadzora do marta 2020. godine kada je Komitet ministara odlučio da ih prebaci u pojačani nadzor.¹⁷¹

Državni organi Republike Srbije su preduzeli izvestan broj mera kako bi se povećala efikasnost sudskih postupaka.¹⁷² Izmene ZPP iz 2014. godine u cilju unapređenja postupka pred građanskim sudovima, kao i koraci preduzeti da se unaprede IT resursi sudova, su pozitivno ocenjeni pošto pokazuju opredeljenost vlasti da dalje unapređuje funkcionisanje pravosudnog sistema Srbije.¹⁷³ Komitet ministara je takođe konstatovao da se izmene zakonodavstva odnose na jedan od osnovnih uzroka prekomerne dužine trajanja sudskih postupaka, a to je vreme potrebno za uručivanje sudskih pismena. Dodatno, pohvaljeni su rezultati ostvareni sprovođenjem Jedinog programa rešavanja starih predmeta, kao i drugi naponi pravosuđa, a naročito Vrhovnog kasacionog suda. Dodatno, Komitet ministara je istakao i druga unapređenja u funkcionisanju srpskih sudova.¹⁷⁴

Sve ove mere koje su preduzeli državni organi su konstatovane u poslednjoj Odluci KM.¹⁷⁵ Ipak, vlasti Republike Srbije su pozvane da daju svoju procenu uticaja Jedinog programa rešavanja starih predmeta na stvarnu dužinu trajanja postupaka, kao i da dostave zasebnu statistiku za različite vrste postupaka u ovoj grupi i opštu procenu do tada usvojenih mera u pogledu dužine trajanja postupaka.

¹⁷⁰ *Jevremović protiv Srbije*, br. 3150/05, presuda od 17. jula 2007. i 21 drugih predmeta.

¹⁷¹ Odluka Komiteta ministara usvojena dana 5. marta 2020, CM/Del/Dec(2020)1369/H46-31.

¹⁷² Videti informaciju CM/Notes/1369/H46-31, <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Notes/1369/H46-31E>, videti takođe Akcioni plan koji je Srbija podnela 21. januara 2020, [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2020\)55E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2020)55E)

¹⁷³ *Supra*.

¹⁷⁴ *Supra*.

¹⁷⁵ Odluka Komiteta ministara usvojena dana 5. marta 2020, CM/Del/Dec(2020)1369/H46-31.

Štose tiče pravnih lekova za prekomernu dužinu trajanja postupka usklada članom 13 ESLJP, njihova delotvornost je cenjena u svetlu standarda koje je uspostavio ESLJP, uključujući i iznos dosuđene naknade. *Tako su Države, koje su se, kao Srbija, odlučile za pravni lek koji je osmišljen i da ubrza postupak i omogućiti naknadu, slobodne da dosude iznose koji - mada su niži od onih koje je dosudio Sud - ipak nisu nerazumni.*¹⁷⁶

Osim toga, na pitanje iznosa naknade zbog prekomerne dužine trajanja postupaka koju je dodeljivao Ustavni sud, ukazano je i u podnesku koji je Komitetu ministara podnela jedna NVO.¹⁷⁷ Komitet ministara je konstatovao, da iako se sudska praksa Ustavnog suda, od 2018. godine, približila standardima Strazbura¹⁷⁸, iz raspoloživih informacija se čini da je u deset presuda, donetih 2019. godine, Ustavni sud dosudio iznose naknada koje su bile značajno niže od iznosa koje bi dosudio Evropski sud za ljudska prava u sličnim predmetima.

Pitanje (ne)adekvatnog iznosa naknade je i bilo glavni razlog zbog koga je ova grupa predmeta prebačena u pojačani nadzor i vlasti Srbije su pozvane da *osiguraju da iznosi naknade koje dosuđuju domaći sudovi zbog prekomerne dužine trajanja postupka budu usklađeni sa sudskom praksom Suda*. Stoga, najnovija Odluka Ustavnog suda koja se odnosi na naknadu dosuđenu zbog prekomerne dužine trajanja postupka i usklađivanje sa standardima ESLJP (koja će biti dodatno razmatrana u narednom odeljku) ukazuje na važan razvoj domaće sudske prakse i usklađivanje sa strazburškim standardima.¹⁷⁹

Da bi se izvršile opšte mere u ovoj grupi predmeta, bilo je potrebno usvojiti različite vrste mera, kako zakonodavne mere radi unapređenja parničnih postupaka i uvođenja adekvatnih pravnih lekova, tako i promenu postupanja sudova da bi se efikasnije upravljalo predmetima i uskladila sudska praksa sa strazburškim standardima u vezi sa iznosom naknade dosuđene zbog prekomerne dužine trajanja postupka. U ovom procesu, Ministarstvo pravde, Vrhovni kasacioni sud i Ustavni sud su svakako imali vodeću ulogu. Drugi državni organi su takođe doprineli njihovim naporima, pa je tako od velikog značaja i uloga Pravosudne akademije u obuci sudija o standardima suđenja u razumnom roku.¹⁸⁰

Moglo bi se zaključiti da je Srbija bila relativno uspešna u uvođenju i sprovođenju mera sa ciljem efikasnijeg vođenja postupaka. Međutim, KM nije bio blagovremeno obavešten o ovim aktivnostima i čini se da je nedostajala koordinacija između zastupnika i drugih nadležnih državnih organa u pogledu izrade akcionih planova.¹⁸¹ Što se tiče usklađivanja sa stanovištem ESLJP u vezi sa iznosom naknade zbog prekomerne dužine trajanja postupaka, čini se da u ovoj oblasti sudska praksa domaćih sudova i dalje treba da se uskladi sa standardima Strazbura. Iako je ujednačavanje sudske prakse u nadležnosti Vrhovnog kasacionog suda, Ustavni sud kao poslednja instanca u zaštiti ljudskih prava na nacionalnom nivou, ima krajnju odgovornost u pogledu uvođenja standarda ESLJP.

176 Činjenica da je od 2016. ESLJP utvrdio u nekoliko presuda iz ove grupe da su iznosi koje je dosudio Ustavni sud bili značajno niži od onih koje je dosudio ESLJP, bila je dovoljna da Komitet ministara odluči da trenutna praksa u Srbiji koja se odnosi na delotvorne pravne lekove u predmetima prekomerne dužine trajanja postupaka nije u skladu sa standardima Suda u Strazburu. Videti, na primer, Milovanović protiv Srbije, br. 19222/16, Presuda od 19. decembra 2017, stav 21, Prohaska Prodanić i drugi i Savić protiv Srbije, br. 63003/10, 20441/11 i 3931/14, 8. novembar 2016.

177 Podneto Komitetu ministara usklada sa Pravilom 9.2. od strane Udruženja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, dana 13. januara 2020.

178 Odluka Ustavnog suda, UŽ.-1734/2018 (UŽ-1312/2013).

179 Odluka Ustavnog suda od 4. juna 2020, UŽ - 277/2017 („Službeni glasnik RS“ br.102/2020).

180 Videti Program stalne obuke za Pravosudne akaedmije za period 2018 - 2020. godine, u kome su predviđene obuke u oblasti prava na suđenje u razumnom roku, uključujući i standarde ESLJP, <https://www.pars.rs/images/dokumenta/Stalna-obuka/Program-stalne-obuke-za-2018.pdf>

181 Treba primetiti da je upravo o prvom predmetu u ovoj grupi - Jevremović Sud odlučio 2007. godine i od tada se broj predmeta u ovoj grupi povećavao i usvojena su nova pravila o akcionim planovima. Iako je Srbija pružila neke delimične informacije, nedostajao je sveobuhvatni pristup.

Uzimajući u obzir nadležnosti Ustavnog suda i Vrhovnog kasaionog suda u pogledu predmeta koji se odnose na suđenje u razumnom roku, čini se da ova odgovornost mora da se podeli i da se praksa uskladi kako bi se omogućila delotvornost domaćih pravnih lekova.

IV.2. GRUPA PREDMETA PREDUZEĆE EVT PROTIV SRBIJE (KAČAPOR I DRUGI PROTIV SRBIJE)¹⁸²

Grupa predmeta *Preduzeće EVT protiv Srbije* se odnosi na neizvršavanje odluka domaćih sudova. Zbog neizvršavanja presuda, ESLJP je utvrdio povrede člana 6. i člana 1. Protokola br. 1, u nekim predmetima zajedno sa povredom člana 13.

Nadzor nad izvršavanjem nekih od tih predmeta je okončan (izvršavanje u građanskim stvarima, izvršavanje u porodičnim predmetima, predmetima koji se odnose na „zaštićene stanare“ i naloge za iseljenje, itd.).¹⁸³ Međutim, Komitet je nastavio da nadgleda u postupku pojačanog nadzora izvršavanje najznačajnije podgrupe predmeta u okviru ove grupe koja se odnosi na kašnjenja u izvršavanju pravnosnažnih domaćih presuda donetih protiv preduzeća u društvenoj svojini. Vodeći predmet u ovoj grupi je *Kačapor i drugi protiv Srbije*.¹⁸⁴ Problem neefikasnog izvršavanja u ovoj konkretnoj grupi predmeta uzrokovan je nestabilnim ekonomskim sistemom, privrednom reformom i prelaskom na tržišnu ekonomiju, privatizacijom, brojnim izmenama zakonodavstva, neefikasnošću sudova i dugim trajanjem stečajnih postupaka.¹⁸⁵

Iako je ESLJP utvrdio da je država odgovorna za dugove preduzeća u društvenoj svojini, nije izričito obavezao državu da izvrši opštu meru kako bi namirila sva slična potraživanja (na osnovu zakona). Treba napomenuti da je ESLJP, u presudi *Radovanović*, stao na stanovište da „Treba ipak dodati, međutim, da bi Sud mogao da prihvati nižu domaću naknadu, ukoliko se Tužena odluči za sveobuhvatno rešenje i prenese obaveze za sve neizvršene domaće odluke protiv društvenih/ državnih preduzeća na državu, na osnovu zakona“¹⁸⁶

Tokom nadzora nad izvršavanjem ove grupe predmeta, Komitet ministara je u svojoj Odluci od 6. decembra 2012.¹⁸⁷ sa zabrinutošću konstatovao da broj „repetitivnih“ predstavlki u pogledu neizvršavanja odluka domaćih sudova donetih protiv preduzeća u društvenoj svojini podnetih Sudu brzo raste (oko 2.400 predstavlki je bilo nerešeno u tom trenutku), da uprkos određenim naporima koje su uložili državni organi, još uvek nije postignut nikakav konkretan napredak. Komitet ministara je pozvao vlasti Republike Srbije da pojačaju napore kako bi se sprečio priliv novih sličnih predstavlki pred Sudom, pre svega

182 *Preduzeće EVT protiv Srbije* (br. 3102/05, Presuda od 21. juna 2007), ovi predmeti se odnose na povredu prava na pristup sudu podnosioca predstavlki zbog neizvršavanja pravnosnažnih sudskih odluka koje se odnose na dugove preduzeća u društvenoj svojini ili opštinskih vlasti, kao i pravnosnažnih upravnih odluka koje se odnose na penzije i naloge za rušenje u vezi sa bespravnom gradnjom (kršenje članova 6. § 1 i 1. Protokola br. 1 u nekim predmetima člana 13.). Videti CM/Notes/1288/H46-28.

183 Komitet ministara je odlučio da delimično zaključiti ispitivanje nekih pitanja iz ove grupe predmeta. U martu 2018. i septembru 2018, Komitet ministara je odlučio da zaključiti ispitivanje 60 „repetitivnih“ predmeta iz ove grupe u kojima je rešeno pitanje pojedinačnih mera, videti Konačne Rezolucije CM/ResDH(2018)302 i CM/ResDH(2018)92, <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-7246>

184 *Kačapor i drugi protiv Srbije*, br. 2296/06, Presuda od 7. oktobra 2008.

185 Videti takođe „Analiza potreba u vezi sistemskih ili strukturnih kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda garantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima u Republici Srbiji“, Petar Pavlin, izrađena u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal facility za Zapadni Balkan i Tursku“, u okviru projekta „Podrška efikasnim pravnim sredstvima i uzajamnoj pravnoj pomoći“.

186 *Radovanović protiv Srbije*, br. 55003/16, Presuda od 27. avgusta 2019, stav 18.

187 Odluka Komiteta ministara, 1157. sastanak (LJP), 4. – 6. decembra 2012, <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-6982>

kroz utvrđivanje tačnog broja neizvršenih odluka u vezi sa preduzećima u društvenoj svojini i iznosa ukupnog duga. Od vlasti Srbije je takođe zatraženo da do kraja 2013. godine utvrde plan isplata i pruže informacije o delotvornosti ustavne žalbe kao pravnog leka, posebno u odnosu na izvršavanje odluka donetih protiv preduzeća u društvenoj svojini. U skladu sa ovom Odlukom, vlasti su preduzele mere kako bi smanjile broj predstavljeni pred Sudom, zaključivanjem većeg broja prijateljskih poravnjanja.¹⁸⁸

Izvršavanje pojedinačnih mera - isplata dospelih dugovanja na osnovu domaćih presuda, na početku je bilo uspešno i blagovremeno. Međutim, pošto je broj sličnih predstavljeni pred Sudom rastao, ESLJP je počeo da primenjuje nove metode rada¹⁸⁹ smatrajući sve slične predstavljeni „ustaljenom sudskom praksom“, broj presuda i odluka na osnovu prijateljskog poravnjanja je takođe rastao¹⁹⁰ što je dovelo do određenih kašnjenja u izvršavanju zbog nedostatka finansijskih sredstava.

Izvršavanje opštih mera u ovoj grupi predmeta je realizovano u dva pravca. Prvo, uloženi su naponi da se utvrdi iznos potraživanja, i da se eventualno utvrdi „plan isplata“. U pogledu utvrđivanja broja neizvršenih domaćih odluka, postignut je određeni rezultat - ustanovljen je **iznos duga**,¹⁹¹ ali nikada nije postignut konsenzus na domaćem nivou na koji način bi ovaj dug trebalo podmiriti. Međutim, preduzet je jedan broj zakonodavnih i drugih aktivnosti kako bi se ugasila preduzeća u društvenoj svojini.¹⁹² Drugo, preduzeti su koraci da se ustavna žalba razvije kao delotvoran pravni lek za pružanje obeštećenja za nematerijalnu i materijalnu štetu u skladu sa stanovištem ESLJP.¹⁹³

Posle stava Suda da **ustavna žalba** ne predstavlja delotvoran pravni lek u odnosu na neizvršavanje odluka donetih protiv preduzeća u društvenoj svojini¹⁹⁴, vlasti Republike Srbije su 2011. godine usvojile zakonske izmene¹⁹⁵ kako bi omogućili podnosiocima ustavne žalbe u takvim predmetima da pred Ustavnim sudom potražuju naknadu za materijalnu i nematerijalnu štetu. Dodatno, 13. juna 2012, u predmetu u vezi sa neizvršavanjem pravnosnažne presude donete protiv preduzeća u društvenoj svojini (u stečaju), Ustavni sud je, u skladu sa sudskom praksom ESLJP, usvojio ustavnu žalbu¹⁹⁶. Zatim, Ustavni sud je uskladio svoju sudsku praksu u vezi sa preduzećima u društvenoj/državnoj svojini u restrukturiranju.¹⁹⁷ Konačno, ESLJP je priznao delotvornost ustavne žalbe u ovoj vrsti predmeta, istakavši da je Ustavni

188 Prema Akcionom planu koji je Srbija dostavila 16. marta 2017. (DH-DD (2017)337), u periodu 2013 - 2015, bilo je 1.986 predmeta koji su zaključeni prijateljskim poravnjanjem u ovoj grupi predmeta.

189 Videti Protokol 14 uz EKLJP, https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P14_ETS194E_ENG.pdf

190 Supra.

191 Državni organi Republike Srbije su po prvi put oformili Radnu grupu u januaru 2011. da utvrdi konkretne mere potrebne za namirivanje potraživanja iz radnog odnosa koja duguju preduzeća u društvenoj svojini i koji su potvrđeni pravnosnažnim sudskim odlukama. U martu 2012. godine, Vlada Srbije je usvojila Uredbu o evidentiranju neizmirenih obaveza drustvenih preduzeća po pravnosnažnim presudama za potraživanja iz radnog odnosa. Prema podacima navedenim u Akcionom planu Republike Srbije, do septembra 2012, primljeno je 55.000 prijava. Prema ovoj Uredbi, na dan 31. decembra 2012, registrovano je ukupno 82.486 pravnosnažnih presuda protiv 1.322 preduzeća u društvenoj svojini. Ukupan iznos utvrđenih finansijskih obaveza, uključujući glavnice, kamatu i troškove postupaka je 34,4 milijardi RSD (oko 287 miliona EUR). Na osnovu analize druge Radne grupe, na dan 30. septembra 2015, utvrđeno je da je iznos dugova sa kamatama porastao na 372 miliona EUR.

192 Za dodatne informacije, videti Revidiran akcioni plan koji je Republika Srbija dostavila Komitetu ministara 30. aprila 2020, stavovi 48. -49.

193 Marinković protiv Srbije, br. 5353/11, Odluka od 29. januara 2013, Milunović i Čekrić, br. 3716/09, Odluka od 17. maja 2011, stav 65.

194 Milunović i Čekrić, napred citiran, uporediti sa Vinčić i drugi, napred citiranim.

195 Zakon o Ustavnom sudu (Službeni list br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka Ustavnog suda, 103/2015 i 40/2015 - drugi zakon).

196 Odluka Ustavnog suda od 13. juna 2012 (UŽ 1392/2012) citirana u predmetu Marinković protiv Srbije, napred citiranom, stav 39.

197 Odluke Ustavnog suda usvojene 7. marta 2013 (UŽ 1645/2010) i 9. maja 2012 (UŽ 1705/2010).

sud u potpunosti uskladio svoju sudsku praksu u pogledu izvršavanja domaćih sudskih odluka protiv preduzeća u društvenoj svojini.¹⁹⁸

Ova grupa predmeta je uticala ne samo na sudsku praksu Ustavnog suda, nego i na sudsku praksu redovnih sudova. Sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku¹⁹⁹ sudovi opšte nadležnosti su postali prvenstveno nadležni da odlučuju po žalbama u slučajevima nerazumnog trajanja postupka, uključujući i postupke za izvršavanje presuda protiv preduzeća u društvenoj svojini kao i za stečajni postupak. S druge strane, Ustavni sud je ostao nadležan da odlučuje o žalbama u vezi sa mirnim uživanjem imovine, odnosno u pogledu naknade materijalne štete u ovoj konkretnoj vrsti predmeta.

Iako su redovni sudovi u ovim predmetima utvrđivali povredu prava na suđenje u razumnom roku, u skladu sa standardima Suda u Strazburu, oni nisu dosuđivali dovoljne iznose naknade za nematerijalnu štetu što je opet dovelo do novih presuda ESLJP kojima je ustanovljeno kršenje člana 6.²⁰⁰

Sudska praksa VKS se takođe razvijala u predmetima koji se odnose na neizvršavanje odluka u vezi sa potraživanjima iz radnog odnosa protiv preduzeća u društvenoj svojini.²⁰¹ Takođe, novija sudska praksa VKS se razvila tako da priznaje odgovornost države za dugove preduzeća u društvenoj svojini ukoliko je prethodno bilo utvrđeno kršenje prava na suđenje u razumnom roku.²⁰²

U okviru svoje Odluke, usvojene u junu 2017, o ovoj grupi predmeta, KM²⁰³ je konstatovao napore vlasti Republike Srbije da nađu opšte rešenje za pitanje neizvršavanja domaćih pravnosnažnih odluka, naročito u odnosu na preduzeća u društvenoj svojini, kao i da su ovi napori doveli do značajnog smanjenja broja sličnih predstavki pred Sudom. Takođe, konstatovano je da su vlasti razvile dva nivoa pravne zaštite, usvajanjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku 2015. godine i uvođenjem mehanizma ustavne žalbe, pri čemu su oba pravna leka primenljiva na izvršne postupke. Međutim, Komitet ministara je takođe istakao da „*ostaje da se preduzmu suštinske mere koje imaju za cilj da započnu rešavanje korena problemne izvršavanja pravnosnažnih odluka donetih protiv preduzeća u društvenoj svojini.*“²⁰⁴

U svojoj nedavnoj Odluci u ovoj grupi predmeta (*Kačapor i drugi*) usvojenoj u junu 2020.²⁰⁵ KM je odlučio, u pogledu opštih mera, da će nastaviti da nadgleda njihovo izvršavanje. Iako je uvažio mere koje je preduzela Srbija putem „alternativne strategije s namerom da se osigura izvršavanje takvih odluka kroz domaće pravne lekove...“²⁰⁶ u vezi sa delotvornošću pravnih lekova raspoloživih u ovoj vrsti predmeta, *Komitet je pozvao državne organe da obezbede da iznosi naknade za nematerijalnu štetu koje su dosudili domaći sudovi za zakasnelo izvršavanje domaćih presuda donetih protiv preduzeća u društvenoj svojini budu suštinski usklađeni sa zahtevima sudske prakse Evropskog suda.*

Iz ove najnovije Odluke je jasno da je glavno pitanje u izvršavanju opštih mera u osnovi isto kao u okviru grupe predmeta *Jevremović*, a to je **iznos naknade za nematerijalnu štetu** u slučajevima kršenja prava

198 Ferizović protiv Srbije, br. 65713/13, Odluka od 26. novembra 2013.

199 Supra.

200 Videti na primer Knežević protiv Srbije, br. 54787/16, Presuda od 9. oktobra 2018, stav 47, takođe videti napred, Grupu Jevremović.

201 Pravno shvatanje Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda od 24. februara 2011. <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/PRAVNO%20SHVATANJE-18-03-3.pdf>

202 Zaključak Vrhovnog kasacionog suda, usvojen od Građanskog odeljenja dana 2. novembra 2018.

203 1288. sastanak, 6. – 7. juni 2017. (LJP), <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-6982>

204 H46-28 Grupa kompanija EVT protiv Srbije, br. 3102/05, <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-6982>

205 H46-35 Grupa Kačapor i drugi protiv Srbije, br. 2269/06 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809e7dc1

206 Supra, stav 5. Odluke.

na suđenje u razumnom roku. Stoga nedavno ranije pomenuta Odluka Ustavnog suda,²⁰⁷ koja se odnosi na iznos naknade za nematerijalnu štetu koju su dosudili domaći sudovi u predmetima kršenja prava na suđenje u razumnom roku (u ovoj konkretnoj vrsti predmeta u vezi sa dugovima preduzeća u društvenoj svojini), pokazuje da je Ustavni sud prihvatio standarde ESLJP u vezi sa „statusom žrtve“ podnosilaca predstavki, oslanjajući se na prethodne presude koje je usvojio Sud u Strazburu.²⁰⁸

Ova grupa predmeta je imala ozbiljne finansijske posledice po Republiku Srbiju, ali je takođe imala uticaj na razvoj sudske prakse. Izvršavanje je iziskivalo pojačanu koordinaciju između odgovarajućih državnih organa kako bi se utvrdio iznos svih potencijalnih potraživanja i preduzele druge neophodne mere.

S druge strane, bila je potrebna izmena sudske prakse Ustavnog suda da bi se pokazala delotvornost ustavne žalbe u ovoj konkretnoj vrsti predmeta. Postojala je i potreba za koordinacijom između zastupnika i redovnih sudova u dva aspekta: prvo u procesu izvršavanja (uvezi sa okončanjem domaćih postupaka, isplatom pravičnog zadovoljenja) i drugo, u preventivnom delovanju kroz razvijanje sudske prakse u vezi sa zaštitom prava na suđenje u razumnom roku u pogledu čega je značajnu ulogu imala Pravosudna akademija.

U ovoj kompleksnoj grupi predmeta zastupnik se suočio sa izvesnim brojem izazova, kao što su nedovoljno poznavanje državnih organa stanovišta ESLJP u vezi sa odgovornošću države za dugove preduzeća u društvenoj svojini,²⁰⁹ zahtevan pristup KM u procesu nadzora i rastući broju sličnih predstavki pred Sudom.²¹⁰

Odgovarajući pravni lekovi su razvijani postepeno. Postojanje delotvornog pravnog leka u pogledu naknade materijalne štete (izvršavanje pravnosnažnih domaćih presuda u ovoj vrsti predmeta) prepoznali su i ESLJP i Komitet ministara. Ostaje da se vidi da li će najnoviji razvoj sudske prakse Ustavnog suda u pogledu iznosa naknade za nematerijalnu štetu biti dovoljan da KM zaključi ispitivanje u ovoj grupi predmeta.

IV.3. PRESUDA ALIŠIĆ I DRUGI²¹¹

U presudi *Ališić i drugi* odlučeno je o jednom drugom kompleksnom pitanju pred ESLJP. Predstavka u ovom predmetu je bila podneta protiv skoro svih bivših jugoslovenskih republika, a Sud je utvrdio da su Srbija i Slovenija dovele do povrede Konvencije. Stoga je izvršavanje ove presude praćeno samo u odnosu na ove dve zemlje u postupku pojačanog nadzora.

Ova pilot-presuda se odnosi na povredu prava podnosilaca predstavki na mirno uživanje imovine zbog njihove nemogućnosti da naplate „staru“ deviznu štednju²¹² deponovanu u bosansko-hercegovačkim filijalama banaka koje su imale sedišta u Srbiji i Sloveniji (kršenje člana 1. Protokola br. 1).²¹³

207 Videti napred fusnotu 179.

208 Ustavni sud se između ostalog oslanjao na presude Stošić protiv Srbije, br. 64931/10, 1. oktobar 2013.; Knežević i drugi protiv Srbije, br. 54787/16...60159/16, 9. oktobar, 2018.; Stevanović i drugi protiv Srbije, br. 43815/17...6256/18, 27. avgust 2019, i Zlata Stanković protiv Srbije, br. 41285/19, Odluka od 19. decembra 2019.

209 U zakonodavstvu Republike Srbije i praksi „preduzeća u društvenoj svojini“ su uvek razlikovana od „javnih preduzeća“.

210 Sve do 2012.

211 Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“, br. 60642/08, Presuda GC (Velikog veća) od 14. jula 2014.

212 Posle kolapsa SFRJ i njenog bankarskog sistema, mnogi deponenti su izgubili pristup deviznoj štednji. Nove države naslednice SFRJ su naknadno uvele različite planove otplate koji su imali za cilj da obezbede naknadu deponentima za izgublenu štednju i izvršile isplatu shodno različitim uslovima.

213 <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-7>

Srbija je omogućavala isplatu „stare“ devizne štednje deponovane kod srpskih banaka u Srbiji ili inostranstvu ukoliko je deponent imao potrebno državljanstvo. Državljanin drugih država koje su nastale iz SFRJ nisu mogli da budu isplaćeni po ovom planu. Pošto podnosilac predstavke u ovom predmetu, državljani Bosne i Hercegovine, nije imao traženo državljanstvo za plan isplate Republike Srbije, nije mogao da dobije svoju „staru“ deviznu štednju deponovanu u banci sa sedištem u Beogradu, u njoj filijali koja se nalazila u Bosni i Hercegovini.

Sud je zapazio da su predmetne banke bile državne i kontrolisane od strane Slovenije odnosno Republike Srbije²¹⁴. Sud je na osnovu toga ustanovio da postoji dovoljan osnov da se Slovenija i Srbija smatraju odgovornim za njihove pripadajuće dugove. Sud je utvrdio „da propust srpske i slovenačke vlade da ove podnosiocima predstavke i sve ostale u njihovom položaju obuhvate svojim planovima za isplatu „stare“ devizne štednje predstavlja sistemski problem“.²¹⁵ Nadalje, Sud je odlučio „da Srbija mora preduzeti sve što je neophodno, uključujući i izmene zakona, u roku od godinu dana i pod nadzorom Komiteta ministara da bi podnosiocu predstavke i svim drugima u njegovom položaju omogućila isplatu njihove „stare“ devizne štednje pod istim uslovima kao i građanima Srbije koji su imali takvu štednju u domaćim filijalama srpskih banaka.“²¹⁶

U procesu izvršavanja ove presude zastupnik je blisko saradivao sa Ministarstvom finansija kao državnim organom nadležnim da predloži mere koje treba da se usvoje, u cilju obezbeđivanja isplate odgovarajućeg duga velikom broju lica. Vlada Srbije je 11. decembra 2014. formirala Radnu grupu koja je trebalo da predloži potrebne mere u skladu sa presudom Suda.²¹⁷ KM je redovno dobijao informacije o svim koracima koji su preduzimani kako bi se izvršila presuda. Osim toga, Odeljenje za izvršavanje presuda je ponudilo svoju podršku vlastima Srbije i Slovenije kako bi olakšalo saradnju ovih zemalja sa Bosnom i Hercegovinom i pojašnjenje svih relevantnih pitanja.²¹⁸ Međutim, usled kompleksnosti i iznosa duga (310 miliona evra) usvajanje odgovarajućeg zakona je kasnilo.²¹⁹ Konačno, Zakon je usvojen 28. decembra 2016. godine.²²⁰ U njemu su utvrđeni uslovi isplate, metod isplate, merodavni postupak isplate, nadležnosti domaćih državnih organa, *ad hoc* komisije, itd.²²¹

Ubrzo nakon toga, ESLJP je priznao delotvornost pravnih lekova predviđenih na osnovu ovog Zakona²²² i, u skladu sa tim, KM je ovo potvrdio u svojoj Odluci - *da je u odluci o neprihvatljivosti predstavke u predmetu Muratović Evropski sud za ljudska prava utvrdio da Zakon za sprovođenje presude Ališić zadovoljava kriterijume utvrđene pilot presudom. Sud, takođe, ističe da je spreman da promeni svoj pristup u pogledu moguće delotvornosti pravnog leka u pitanju, ako praksa domaćih organa pokaže, na dugoročnoj osnovi, da se štetište odbijaju na osnovu formalnih razloga, da su postupci verifikacije pretarano dugi ili da domaća sudska praksa nije u skladu sa zahtevima Konvencije.*²²³

214 Ališić i drugi, napred citiran, stavovi 116.-117.

215 Supra, dispozitiv presude.

216 Supra, dispozitiv presude.

217 Videti Akcioni Plan koji je Srbija dostavila 9. januara 2015. godine ([https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2015\)69E%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2015)69E%22%7D)]

218 Naprimera, upodnescima Republike Srbije od 9. jula 2015, prikazani su nacrt zakona i predviđene mere. Videti [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2016\)169E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2016)169E)

219 Ovo bi moglo da se vidi iz Vladinih podnesaka u KM, dostupno na: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2015\)759E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2015)759E)

220 Zakon o regulisanju javnog duga Republike Srbije po osnovu neisplaćene devizne štednje građana položene kod banaka čije je sedište na teritoriji Republike Srbije i njihovim filijalama na teritorijama bivših republika SFRJ, gore naveden

221 Videti obaveštenje Republike Srbije od 11. januara 2017. ([http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2017\)40E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2017)40E)).

222 Muratović protiv Srbije, br. 41698/06, Odluka o nedopuštenosti od 21. marta 2017, stavovi 17.-20.

223 *CM/Del/Dec(2017)1288/H46-27*, [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec\(2017\)1288/H46-27E%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22CM/Del/Dec(2017)1288/H46-27E%22%7D)]

u vidu značajan broj potencijalnih podnosilaca predstavki, Sud je zauzeo stanovište da „Tužena država mora, u roku od godinu dana od datuma kada ova presuda postane pravnosnažna, preduzeti sve odgovarajuće mere, po mogućstvu putem *lex specialis*, da osigura uspostavljanje mehanizma sa ciljem obezbeđenja pojedinačnog obeštećenja svim roditeljima u situaciji kao što je ili koja je dovoljno slična situaciji podnositeljke predstavke“.

Prema presudi „Ovaj mehanizam bi trebalo da nadzire nezavisno telo, sa odgovarajućim ovlašćenjima, koje će moći da pruži pouzdane odgovore u vezi sa sudbinom svakog deteta i pruži odgovarajuću naknadu, prema slučaju“. Istovremeno, Sud je odlučio da za jednu godinu odloži razmatranje svih sličnih predstavki očekujući usvajanje predmetnih opštih mera.²³¹

Veoma specifične okonosti predmeta i njegova osetljivost otežale su proces izvršavanja što je za posledicu imalo to da je predmet praćen u postupku pojačanog nadzora. Srbija se suočila sa brojnim izazovima u izvršavanju ove presude, kao što je nedovoljno razumevanje presude Suda i obima obaveze koja je državi nametnuta ovom presudom - „uspostavljanje mehanizma sa ciljem obezbeđenja pojedinačnog obeštećenja svim roditeljima u situaciji kao što je ili koja je dovoljno slična situaciji podnositeljke predstavke“. U vezi sa mogućnošću pokretanja istražnog postupka potpuno različito viđenje su imali roditelji, udruženja roditelja i državni organi. U izvršavanje ove presude su bili uključeni: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Republički javni tužilac, Zaštitnik građana i na kraju premijer i Narodna skupština. U radne grupe za izradu nacрта zakona su takođe bile uključene sudije, predstavnici roditelja i predstavnici organizacija civilnog društva. Bilo je krajnje zahtevno pomiriti duboko suprostavljena mišljenja i predloge svih uključenih zainteresovanih strana.

Kompleksnost ovog procesa se ogleda u činjenici da su državni organi Republike Srbije dostavljali svoje akcione planove i ažurirane akcione planove trinaest puta,²³² dok je KM usvojio devetnaest odluka u vezi sa ovim predmetom uporno tražeći da Srbija usvoji zakon u skladu sa datom presudom.²³³ Ovo je jedini predmet protiv Srbije u kome je KM usvojio dve privremene rezolucije, zahtevajući vrlo oštro od Srbije da usvoji zakon i odlučivši da predmet zadrži na dnevnom redu KM sve dok Narodna skupština Republike Srbije ne usvoji zakon.²³⁴

Čak i nakon što je Vlada usvojila nacrt i prosledila ga Narodnoj skupštini, prošle su još četiri godine pre nego što je Narodna skupština usvojila konkretni Zakon. Kao što su državni organi Republike Srbije podsetili u revidiranom akcionom planu dostavljenom u martu 2020,²³⁵ nacrt zakona je pripremljen i revidiran u konsultacijama sa Odeljenjem za izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava, uzimajući u obzir odluke KM i zabrinutost koju su izrazili roditelji. Zbog raspisivanja opštih izbora 2016. godine, nacrt zakona je povučen iz skupštinske procedure i ponovo predložen Narodnoj skupštini za

231 Zorica Jovanović, stavovi 92. - 93.

232 <https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22fulltext%22:%22zorica%20jovanovi%C4%87%22,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXEIdentifier%22:%22004-7011%22>

233 <https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22fulltext%22:%22zorica%20jovanovi%C4%87%22,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXEIdentifier%22:%22004-7011%22>

234 CM/ResDH(2017)292 i CM/ResDH(2018)470, U Rezoluciji iz 2018. godine Komitet ministara je izrazio najveću zabrinutost što, uprkos ponovljenim pozivima, uključujući i u privremenoj rezoluciji usvojenoj u septembru 2017. (CM/ResDH(2017)292), državni organi još uvek nisu usvojili propise kojim se uspostavlja takav mehanizam; podsećajući na безусловnu obavezu Srbije, po članu 46. Konvencije, da se povinuje presudama Suda u celosti, delotvorno i brzo; ponovo čvrsto podvlačeći svoj poziv državnim organima da preduzmu sve potrebne korake kako bi osigurali da se zakonodavni proces dovede do kraja smatrajući to najvišim prioritetom; ODLUČIO JE da razmatra ovaj predmet na svakom od sastanaka Komiteta ministara o ljudskim pravima sve dok se ne usvoji nacrt zakona, koji se nalazi pred Narodnom skupštinom.

235 Revidirani Akcioni plan koji je Srbija dostavila 3. marta 2020, [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2020\)213E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2020)213E).

raspravu u martu 2018. Konačno, 29. februara 2020, Narodna skupština je usvojila zakon (*lex specialis*) koji ima za cilj uspostavljanje mehanizma koji će obezbediti pojedinačna obeštećenja svim roditeljima „nestalih beba“. Konačan tekst je rezultat nekoliko izmena pri čemu su uzete u obzir odluke KM i intenzivne konsultacije između predstavnika SE i visokih zvaničnika Republike Srbije, uključujući i konsultacije²³⁶ sa roditeljima i organizacijama civilnog društva.²³⁷

U svojoj poslednjoj Odluci u ovom predmetu KM je *između ostalog* izrazio zadovoljstvo što je usvojen zakon kojim se uspostavlja nezavisni istražni mehanizam za utvrđivanje sudbine „nestalih beba“ i pozdravio „napore svih državnih organa da intenzivno sarađuju sa različitim udruženjima roditelja, kako bi našli načine i sredstva da odgovore na njihove različite razloge za zabrinutost.“ Komitet je takođe pozdravio činjenicu da su državni organi imali blisku saradnju sa Sekretarijatom u toku procesa usvajanja zakona kako bi se osiguralo rešenje koje je u skladu sa Konvencijom. Državni organi su pozvani da brzo preduzmu neophodne praktične korake kako bi se osigurala delotvorna primena novog mehanizma za utvrđivanje činjenica, naročito uspostavljanje DNK baze koja će olakšati proces traženja istine, i sprovođenje obuke istražnih sudija i policije za bavljenje predmetima „nestalih beba“. ²³⁸ Takođe, državni organi Republike Srbije su pozvani da pruže sveobuhvatne informacije o primeni i funkcionisanju istražnog mehanizma najkasnije do 1. oktobra 2020.²³⁹ Važno je navesti da je Komitet odlučio da nastavi nadzor nad ovim predmetom u postupku standardnog nadzora.²⁴⁰

Jasno je da će primena ovog Zakona biti prilično složen zadatak²⁴¹ i, iako će dalje izvršavanje biti praćeno u postupku standardnog nadzora (što će verovatno smanjiti pritisak na vlasti, u vezi sa izveštavanjem Komiteta), moglo bi se očekivati da će ovaj predmet ostati u fokusu KM, barem dok ESLJP ne izrazi svoje mišljenje o delotvornosti ovog Zakona u nekom novom sličnom predmetu protiv Srbije.

IV.5. GRUPA PREDMETA STANIMIROVIĆ²⁴²

Ova grupa je jedna od značajnih grupa predmeta, koja se nalazi u postupku standardnog nadzora i odnosi se na delotvornu istragu u vezi sa povredama članova 2. i 3. Konvencije, i takođe, u nekim predmetima, člana 6. (1) i (2).²⁴³ U jednom predmetu iz ove grupe ESLJP je takođe ustanovio kršenje člana 5. (3).²⁴⁴

236 Supra. Poslednji amandmani su uvršteni u tekst u vrlo kasnoj fazi, nakon sastanka koji je sazvala premijerka Ana Brnabić, 28. februara 2020, kome su prisustvovali roditelji, predstavnici organizacija civilnog društva i jedan poslanik Narodne skupštine Republike Srbije.

237 Supra. 18. i 19. februara 2019. godine, direktor Direktorata za ljudska prava Saveta Evrope, Christophe Poirel i njegov tim su se sastali sa ministarkom pravde Nelom Kuburović i drugim relevantnim državnim organima (predsednikom skupštinskog Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Republičkim javnim tužiocem, predsednikom Vrhovnog kasacionog suda, državnim sekretarom u Ministarstvu zdravlja, zvaničnicima iz Ministarstva unutrašnjih poslova, Zaštitnikom građana) kako bi razgovarali i o usvajanju zakona. Predstavnici Odeljenja za izvršavanje presuda su imali sastanak sa roditeljima bez prisustva državnih organa, koji je bio veoma koristan, kako bi se odgovorilo na njihove zabrinutosti i omogućilo da se uvažava njihov glas.

238 CM/Del/Dec(2020)1369/H46-30, [https://hudoc.exec.coe.int/eng/#f%22EXECIdentifier%22:\[%22CM/Del/Dec\(2020\)1369/H46-30E%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng/#f%22EXECIdentifier%22:[%22CM/Del/Dec(2020)1369/H46-30E%22]})

239 Supra.

240 Supra.

241 Predviđa se da će Pravosudna akademija organizovati specijalnu obuku za primenu ovog Zakona.

242 Stanimirović, br. 26088/06, presuda od 18. oktobra 2011, Habimi i drugi, br. 19072/08, presuda od 3. juna 2014, Hajnal, br. 36937/06, presuda od 19. juna 2012, Krsmanović, br. 19796/14, presuda od 19. decembra 2017, Lakatoš i drugi, br. 3363/08, presuda od 7. januara 2014, Mučibabić, br. 34661/07, presuda od 12. jula 2016, Petrović, br. 40485/08, presuda od 15. jula 2014.

243 Stanimirović i Hajnal, napred citiran.

244 Lakatoš, napred citiran.

U ovim predmetima, u pogledu pojedinačnih mera, državni organi Republike Srbije su imali obavezu da pokrenu krivični postupak protiv potencijalnih počinitelja (koji su doveli do povrede Konvencije). Međutim, u ažuriranom akcionom planu,²⁴⁵ vlasti su navele da su, 2018. godine, nadležni javni tužioci ustanovili da je gonjenje u predmetima *Stanimirović, Habimi, Hajnal, Krsmanović i Petrović* zastarelo čak i pre nego što je Sud doneo presude u ovim predmetima. S druge strane, u predmetu *Lakatoši drugi*, pokrenuta je nova istraga u vezi sa pritužbama podnosioca predstavke na zlostavljanje od strane policije. Nakon što je pregledao medicinsku i drugu raspoloživu dokumentaciju i saslušao podnosioca predstavke, policijske službenike i svedoke, javni tužilac je odbacio krivičnu prijavu.²⁴⁶ U jednom predmetu (*Mučibabić*, napred citiran), krivični postupak koji je započeo povodom smrti sina podnosioca predstavke koji je poginuo u nesreći prouzrokovanoj tajnom proizvodnjom raketnog goriva, okončan je u martu 2014.

Očigledno, neke od pojedinačnih mera nisu mogle da budu izvršene zbog proteka vremena. Ipak, podnosioci predstavki u dva predmeta (*Stanimirović i Hajnal*) su zahtevali ponavljanje spornog krivičnog postupka zbog utvrđenih povreda člana 6. Konvencije. U ponovljenim postupcima, podnosioci predstavki su bili oslobođeni svih optužbi. Ovo pokazuje da su presude ESLJP uspešno izvršene u pogledu pojedinačnih mera.

Srbija je takođe u svom poslednjem Akcionom planu obavestila Komitet ministara o jednom broju opštih mera preduzetih u pogledu povreda koje je utvrdio Sud, kao što su izmene zakona koje predviđaju strožija pravila o upotrebi sile od strane policaje i pisanom izveštavanju policijskih službenika o upotrebi mera prinude, uputstva Ministarstva unutrašnjih poslova i obuke i aktivnosti na podizanju svesti, obuke policijskih inspektora o tehnikama primerenog ispitivanja i istrage, obuke o nultoj toleranciji prema zlostavljanju, namenske prostorije u svakoj policijskoj stanici za sve oduzete predmete, uspostavljanje prostorija za ispitivanja sa audio i/ili video opremom za snimanje policijskih saslušanja, kao i pripremi od strane Ministarstva unutrašnjih poslova „Pravilnika o policijskim ovlašćenjima“.

Za ovu grupu predmeta u pogledu opštih mera i sprovođenja delotvornih istraga važno je pomenuti Metodologiju o sprovođenju istrage u slučajevima zlostavljanja od strane policije koju su izradili RJT i Ministarstvo unutrašnjih poslova, a zatim je i Republički javni tužilac u septembru 2017. godine izdao Opšte obavezno uputstvo o primeni metodologije za istragu u slučajevima zlostavljanja. Sve ove mere ukazuju da je nacrt Akcionog plana izrađen u bliskoj saradnji s javnim tužilaštvom i Ministarstvom unutrašnjih poslova, kao ključnim akterima za ovu grupu predmeta. S jedne strane, moglo bi se zaključiti da je Srbija efikasno izvršila presude Suda iz ove grupe predmeta ali, s druge strane, moglo bi se očekivati da će KM voditi računa da li ima novih predmeta pred ESLJP sa ustanovljenim sličnim povredama. Do početka 2019. godine, doneta je jedna nova presuda protiv Srbije u kojoj je kršenje člana 3. bilo utvrđeno u procesnom i materijalnom aspektu, koja će najverovatnije biti dodata ovoj grupi predmeta.²⁴⁷ Za KM (kao i za ESLJP) je takođe značajno kako CPT²⁴⁸ (Komitet protiv torture) ocenjuje uslove za lica u pritvoru i standarde pritvora i u tom kontekstu će se ceniti da li je Srbija izvršila sve potrebne opšte mere.

* * *

U okviru ovog kratkog pregleda, pomenuti su samo glavni predmeti i grupe predmeta koje nadgleda KM i on ne odražava činjenicu da je nadzor nad mnogim predmetima protiv Srbije zaključen. Prema

245 Revidirani Akcioni Plan koji je Srbija dostavila 20. novembra 2018. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808f140a.

246 U gore navedenom Akcionom planu koji je Srbija dostavila detaljno su navedene o aktivnosti koje je preduzelo javno tužilaštvo (videti gore).

247 Gjini protiv Srbije, br. 1128/2016, Presuda od 15. januara 2019. (konačna dana 15. aprila 2019.).

248 Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (<https://www.coe.int/en/web/cpt>).

informacijama Odeljenja za izvršavanje presuda, do 17. decembra 2019.²⁴⁹ godine, bilo je 507 predmeta protiv Srbije koji su upućeni u nadzor od stupanja Konvencije na snagu, dok je 450 predmeta zaključeno konačnim rezolucijama. Godine 2018, bilo je 128 zaključenih predmeta, dok je u 35 predmeta zaključeno ispitivanje 2019. godine. Do kraja 2019, u odnosu na Srbiju, bilo je 57 nerešenih predmeta, dok su većina (44) bila „repetitivni“ predmeti.²⁵⁰ Treba pomenuti, da su u okviru Godišnjeg izveštaja Odeljenja za izvršavanje presuda, kao glavna dostignuća u toku 2019. godine, navedene i mere izvršene u odnosu na predmet *Milanović*²⁵¹ koji se odnosi na zaštitu od zlostavljanja, odsustvo delotvorne istrage i diskriminaciju.²⁵²

Usklađivanje sudske prakse Ustavnog suda i VKS sa strazburškom sudskom praksom je bilo postepeno, kao što je navedeno u nekim od datih primera. Što se tiče opštih mera u ovom kontekstu, treba navesti da je VKS kontinuirano preduzimao mere kako bi obezbedio ujednačenu sudsku praksu sudova²⁵³ i delotvoran sistem „koji je u stanju da prevaziđe neusaglašenosti“ sudske prakse u Srbiji, što je čak i ESLJP prepoznao.²⁵⁴ Međutim, ovaj sistem, kao što je navedeno u predmetu *Mirković i drugi*, nije uvek bio delotvoran²⁵⁵.

Očigledno je da još uvek postoje određene poteškoće i posmatrano iz perspektive izvršavanja presuda ESLJP, glavni problemi su u domenu opštih mera. One zahtevaju saradnju različitih državnih organa pošto mogu da obuhvate usvajanje propisa, izmenu praksi kao i sudske prakse u skladu sa gledištima ESLJP, i takođe imaju implikacije po budžet. Stoga je važno uspostaviti mehanizam koordinacije između različitih državnih organa.²⁵⁶

S druge strane, da bi se izbegla kašnjenja u vezi sa dostavljanjem akcionih planova i izveštaja, može biti potrebno da se preduzmu neke organizacione mere i da se ustanove određene procedure u okviru kancelarije zastupnika u vezi sa izradom nacrtu akcionih planova/izveštaja. Međutim, ovo ne može da se razmatra odvojeno od pitanja kapaciteta odeljenja za zastupanje Republike Srbije pred ESLJP.

249 <https://rm.coe.int/1680709761>

250 Godišnji izveštaj Komiteta ministara, <https://rm.coe.int/annual-report-2019-1/16809e1c59>

251 *Milanović protiv Srbije*, br. 44614/07, Presuda od 14. decembra 2010.

252 Godišnji izveštaj Komiteta ministara, str. 29. Konstatovane su različite zakonodavne mere uvedene Zakonom o krivičnom postupku iz 2011, kao što je promena odgovornosti za vođenje krivičnih istraga sa policije na javne tužioce i poboljšan položaj žrtava. Godine 2012, uvedeno je krivično delo zločina iz mržnje i mržnja, uključujući i versku mržnju, što je postalo otežavajuća okolnost. Uvedene su specijalne smernice za gonjenje zločina iz mržnje. Osnovane su Informativne službe za žrtve kako je preporučila Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije. Konstatuje se da je specijalni zakon kojim se zabranjuje diskriminacija usvojen 2009. godine, koji naročito predviđa pravo žrtava da traže zaštitu u građanskim sudovima. Konstatuje se da se broj žalbi na osnovu verske i političke mržnje značajno smanjio u periodu između 2015. i 2018. godine. Osim toga, Ustavni sud je zabranio određene ekstremističke krajnje desne organizacije.

253 Videti Plan aktivnosti VKS u vezi sa usklađivanjem sudske prakse, 2014, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/PlanAktivnostiVrhovnogKasacionogSuda.pdf>, takođe, Bilten VKS br. 3/2018, članak sudije Vesne Popović <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Bilten%20VKS%203-2018.pdf>

254 *Cupara protiv Srbije*, br. 34683/08, Presuda od 12. jula 2016, stav 36.

255 *Mirković i drugi*, napred citiran, stav 140.

256 Pokušaj da se uspostavi saradnja između različitih organa je učinjen u jednom kratkom periodu kada je Vlada osnovala Savet za odnose sa ESLJP dana 13. aprila 2013. (koji je prvenstveno uključivao predstavnike Ministarstva pravde, Ministarstva finansija, Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja, kao i tri univerzitetska profesora) i radom Saveta je predsedavao državni zastupnik. Praćenje izvršavanja presuda ESLJP je biosamo jedan od zadataka Saveta.

V. Zaključci i preporuke

Na osnovu analize normativnog okvira i trenutne prakse u Srbiji u vezi sa izvršavanjem presuda Evropskog suda za ljudska prava, imajući u vidu praksu razvijenu u nekoliko država članica Saveta Evrope, uočeni su određeni izazovi. S tim u vezi, nadležne institucije u Srbiji bi možda želele da razmotre sledeće preporuke, podeljene u četiri posebne grupe:

PREPORUKE KOJE SE ODOSE NA POLOŽAJ I ULOGU ZASTUPNIKA U IZVRŠAVANJU PRESUDA ESLJP

Ova studija ukazuje da je važeći normativni okvir kojim se reguliše položaj zastupnika i njegova uloga u izvršavanju nedovoljna, jer ne odražava stvarnu ulogu koju zastupnik ima u procesu izvršavanja. Zastupnik suštinski obavlja poslove koji se odnose na izvršavanje presuda, iako za to ne postoji osnov u Zakonu o Državnom pravobranilaštvu.

Odsustvo jasnog pravnog osnova i neusklađenost odgovarajućih propisa dovodi, na nacionalnom nivou, do nedovoljne jasnoće i razumevanja uloge koju zastupnika obavlja u izvršavanju presuda ESLJP donetih protiv Srbije. To takođe može da prouzrokuje praktične teškoće i smetnju u radu Odeljenja za zastupanje Republike Srbije pred ESLJP (kancelarije zastupnika). Zahtevna uloga zastupnika kao predstavnika države u postupcima pred ESLJP i kao koordinatora procesa izvršavanja iziskuje opredeljivanje adekvatnih resursa za uspešno obavljanje njegovih/njenih zadataka.

U praksi, kancelarija zastupnika nema dovoljno zaposlenih, što neminovno može da utiče na rad zastupnika i sveukupno na rad kancelarije zastupnika i u odnosu na izvršavanje presuda Suda. Trebalo bi uvesti neposredno izveštavanje Vladi (i Narodnoj skupštini) o radu zastupnika i stanju u pogledu izvršavanja presuda Suda protiv Srbije. Ono je trenutno ograničeno na vrlo kratke informacije, koje se dostavljaju Državnom pravobraniocu u skladu sa sadašnjim institucionalnim položajem zastupnika.

1. **Preporuka:** Bilo bi potrebno da se ulože naponi u pravcu unapređenja trenutnog pravnog okvira kojim se reguliše položaj i uloga zastupnika, na način koji će odgovarati potrebama i praksi u radu zastupnika. S tim u vezi, potrebno je usvojiti ili poseban zakon o zastupniku, ili, položaj zastupnika regulisati podzakonskim propisom koji bi usvojila Vlada. Alternativno, mogle bi da se izvrše neophodne izmene o ovom pitanju u okviru postojećih odredaba Zakona o Državnom pravobranilaštvu.
2. **Preporuka:** Položaj zastupnika trebalo bi značajno da se ojača, pošto je pretpostavka da institucionalno snažniji položaj zastupnika i kancelarije zastupnika, dovodi do uspešnije komunikacije sa nadležnim državnim organima, i njihove adekvatne i blagovremene reakcije na presudu Suda. Novi pravni okvir ili izmene postojećeg takođe bi trebalo da unaprede položaj zaposlenih u kancelariji zastupnika.

3. **Preporuka:** zastupniku bi trebalo omogućiti da priprema detaljnije izveštaje o svom radu, naročito o izvršavanju presuda ESLJP, koji bi podnosio ne samo Vladi (u okviru izveštaja o radu Državnog pravobranilaštva), već i Narodnoj skupštini (u tom pogledu, takođe videti Preporuku pod rednim brojem 12. u nastavku teksta).

PREPORUKE KOJE SE ODNOSE NA KOORDINISANJE PROCESA IZVRŠAVANJA

Uloga zastupnika kao koordinatora u procesu izvršavanja kao i obaveze zastupnika i drugih državnih organa i institucija (ministarstava, sudova, itd.) nisu jasno određene u zakonu. Takođe nedostaju unutrašnje procedure u okviru kancelarije zastupnika u vezi sa procesom izvršavanja (na primer, procedura u slučaju prigovora podnosilaca predavki na plaćanje pravičnog zadovoljenja, itd.). Osim toga, način saradnje između različitih aktera uključenih u ovaj proces, s jedne strane, i zastupnika, s druge, nisu regulisani ni na koji način. Nije uspostavljen međuresorni mehanizam koji će pomoći zastupniku da izvršava svoje zadatke kao *de facto* koordinator procesa izvršavanja. Što se tiče plaćanja pravičnog zadovoljenja, nije uvek moguće odrediti državni organ koji je doveo do povrede ljudskih prava, kao što to zahteva član 13.(5) Zakona o Državnom pravobranilaštvu. Prisustvo zastupnika Republike Srbije na sastancima o ljudskim pravima (LJP) Komiteta ministara, posvećenim izvršavanju presuda Suda nije regulisano Zakonom o Državnom pravobranilaštvu, niti drugim zakonom.

4. **Preporuka:** Potrebno je razmotriti donošenje sveobuhvatnog zakona ili podzakonskog propisa o izvršavanju presuda ESLJP kako bi se uredila uloga svih aktera uključenih u ovaj proces, uključujući i zastupnika, kome treba da bude izričito dodeljena uloga koordinatora u izvršavanju presuda. Alternativno, uloga zastupnika kao koordinatora može da se uredi zakonom/izvršnim aktom koji uređuje njegov položaj pri čemu je potrebno propisati odgovarajuće procedure u vezi sa izvršavanjem. Bez obzira na položaj koji ima, zastupniku takođe treba omogućiti, do izvesne mere, neposredan pristup Vladi kada god to zahteva proces izvršavanja.
5. **Preporuka:** Trebalo bi razmotriti uključivanje različitih ministarstava i drugih organa u pripremu akcionih planova i izveštaja, naročito ukoliko se određena presuda odnosi na pitanja koja zahtevaju detaljnu ekspertizu ili analize, za koje zastupnik nema kapacitet. U tom pogledu, bilo bi poželjno da se uvedu preliminarni upitnici (kao u nekim drugim državama) ili drugi slični alati za prikupljanje informacija potrebnih za sačinjavanje akcionih planova i izveštaja. Tako izmenjen pravni okvir, omogućio bi da izvršavanje presuda ESLJP bude dublje ugrađeno u institucionalne strukture i pravni okvir države, s obzirom da bi se što je preciznije moguće predvidela obaveza uključivanja svih nadležnih organa i njihova saradnja sa kancelarijom zastupnika.
6. **Preporuka:** Da bi se olakšala uloga koordinatora koju ima zastupnik, od velike važnosti bi bilo da se uspostavi odgovarajući međuresorni mehanizam za koordinaciju i praćenje procesa izvršavanja, kako bi se osigurala saradnja i redovni dijalog i konsultacije sa svim relevantnim zainteresovanim stranama (ministarstvima i drugim državnim organima, sudovima, javnim tužilaštvom, itd.). Dobra praksa koja je razvijena u nekoliko država članica bi trebalo da se u tom pogledu ozbiljno razmotri. Predstavници odgovarajućih institucija imenovani kao članovi međuresornog tela bi trebalo da postupaju kao „osobe za kontakt“ unutar različitih institucija, zaduženih za izvršavanje presuda Suda. Rad međuresornog mehanizma trebalo bi da bude uređen pravnim aktima koja se odnose na položaj zastupnika/proces izvršavanja, i/ili njegovim internim poslovnikom o radu. Odgovarajuće pravne norme treba da regulišu postupak za identifikovanje nadležnih državnih organa i mera izvršavanja, kao i rokove u kojima nadležne institucije treba da preduzmu određene radnje u vezi sa se izvršavanjem. Osim toga, ovim

pravilima bi trebalo ustanoviti mehanizam za rešavanje potencijalnih sukoba nadležnosti između različitih državnih organa do kojih može da dođe u slučaju kada nijedan od državnih organa ne prihvata nadležnost za izvršavanje konkretne presude.

7. **Preporuka:** Međuresorno telo zaduženo za koordinaciju i praćenje izvršavanja presuda bi moglo da odredi koji državni organ ili institucija treba da snosi obavezu isplatie naknade nematerijalne štete. Ovo bi omogućilo da finansijski teret snosi odgovarajući organ ili institucija .
8. **Preporuka:** Uloga zastupnika da predstavlja državu na sastancima o ljudskim pravima Komiteta ministara trebalobidaseuredi. Takođe, aktivnostikakokancelarijezastupnika, takoiMinistarstva spoljnih poslova i Stalne misije Republike Srbije pri Savetu Evrope treba da budu koordinisane kako bi se osiguralo efikasno zastupanje interesa države. S tim u vezi, trebalo bi razmotriti da se u aktu kojim se uređuju položaj i uloga zastupnika u izvršavanju presuda predvidi i odredba o saradnji između zastupnika i Ministarstva spoljnjih poslova/Stalnog predstavništva uStrazburu. Moguće je i predvideti da članovi budućeg međuresornog tela mogu da učestvuju na sastancima o ljudskim pravima, kada Komitet ministara razmatra izvršavanje presude koja spada u okvir nadležnosti tog tela (takvo rešenje je predviđeno u Hrvatskoj).

PREPORUKE KOJE SE ODNOSE NA PONAVLJANJE POSTUPAKA POSLE PRESUDE ESLJP I USKLAĐIVANJE SUDSKE PRAKSE SA GLEDIŠTIMA ESLJP

Upogledu ponovnog ispitivanja nekog predmeta posle presude Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda EKLJP i ponavljanja sudskih i upravnih postupaka kao pojedinačne mere izvršavanja presuda (Suda), odgovarajući zakonodavni okvir postoji i predviđa takvu mogućnost pod specifičnim uslovima koji moraju da se ispune i u okviru strogih rokova. Međutim, iz ove analize bi moglo da se zaključi da trenutni okvir nije potpuno jasan, pošto postoje određene nedoumice u pogledu tumačenja i primene u praksi konkretnih uslova i odredaba. Ovo može da stvori neujednačenost u sudskoj i upravnoj praksi i stavi pojedince u nejednak položaj, što može, na kraju, da dovede do pravne nesigurnosti. Štaviše, primena stanovišta Evropskog suda za ljudska prava nije uvek bila koordinisana i dovoljno usklađena u praksi Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda, iako su ovi sudovi postupno (nekada sa kašnjenjima) primenjivali standarde Suda u Strazburu. Ovo dalje može da prouzrokuje neujednačenost u praksi nižestepenih sudova u pogledu primene strazburške sudske prakse. U vezi sa ujednačavanjem sudske prakse sa strazburškim standardima trebalo bi uzeti u obzir i ulogu Pravosudne akademije Republike Srbije, imajući u vidu da ona obavlja različite obuke, koje su uvrštene u njen godišnji plan početne i stalne obuke, čiji cilj je jačanje kapaciteta i podizanje svesti, kao i unapređenje primene Konvencije na nacionalnom nivou i sprečavanje budućih povreda Konvencije. U načelu, Akademiji nedostaje opšti modul o izvršavanju presuda, iako su uloženi naponi da se na ovo odgovori sprovođenjem ažuriranog HELP kursa o Uvodu u EKLJP i ESLJP. Ovaj kurs, koji je uveden kao obavezna obuka u okviru godišnjeg programa početne obuke Pravosudne akademije, takođe sadrži poseban modul o izvršavanju presuda ESLJP.

9. **Preporuka:** Bilo bi potrebno razmotriti izmene procesnih zakona, kako bi se otklonili nedostaci u okviru postojećih zakona i osigurao ujednačen pristup u pogledu ponovnog ispitivanja predmeta posle presude Suda kojom je utvrđeno neko kršenje EKLJP.
10. **Preporuka:** U skladu sa svojom nadležnošću, Vrhovni kasacioni sud, bi trebalo da razmotri unapređenje pristupa posle presude ESLJP protiv Srbije, kako bi se izvršile neophodne opšte mere i sprečila različita gledišta u vezi sa tumačenjem i primenom strazburške sudske prakse. Ova preporuka takođe bi mogla da se odnosi na Ustavni sud uzimajući u obzir njegovu posebnu ulogu poslednje instance u zaštiti ljudskih prava na nacionalnom nivou.

11. Preporuka: Pravosudna akademija bi trebalo da nastavi sa postojećim obukama, ali i da razmotri uvođenje posebne obuke u vezi sa izvršavanjem presuda ESLJP, koja bi pružile fundamentalno znanje o procesu izvršavanja i postupcima nadzora od strane Komiteta ministara. Takođe, trebalo bi razmotriti mogućnost organizovanja okruglih stolova uz učešće mešovite grupe predstavnika pravosuđa i zaposlenih u državnoj upravi. Takođe bi trebalo razmotriti mogućnost korišćenja ekspertize Saveta Evrope u osmišljavanju takvih aktivnosti.

PREPORUKE KOJE SE ODNOSE NA ULOGU NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE U PROCESU IZVRŠAVANJA

U pogledu uloge Narodne skupštine Republike Srbije, ne postoji jasan pravni osnov kao ni jasna procedura za aktivno uključivanje Narodne skupštine u vezi sa izvršavanjem presuda Suda. Osim toga, ne postoji komunikacija između zastupnika pred ESLJP i Narodne skupštine Republike Srbije, u formi predstavljanja godišnjeg izveštaja (zastupnika), ili putem učešća na sastancima nadležnog skupštinskog Odbora.

12. Preporuke:

- Ulogu Narodne skupštine Republike Srbije u izvršavanju presuda ESLJP donetih u odnosu na Srbiju trebalo bi afirmisati čime bi se omogućila demokratska kontrola izvršavanja presuda ESLJP, posebno mera koje preuzima izvršna vlast.
- Ova uloga mogla bi da se obavlja kroz postojeće skupštinske strukture, posebno u okviru aktivnosti Odbora za ljudska i manjinska prava i jednakost polova, čije kapacitete i ulogu treba ojačati kako bi se osigurao delotvorniji nadzor nad procesom izvršavanja uz angažovanje drugih Odbora, kao što je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Takođe bi trebalo razmotriti da li bi u tom smislu bilo potrebno izmeniti važeći Poslovnik o radu Narodne skupštine Republike Srbije.
- Od ključnog je značaja da se uvede procedura izveštavanja, koja bi trebalo da omogućí redovno izveštavanje Narodne skupštine (najmanje jednom godišnje) o presudama koje je Sud doneo protiv Srbije i koje su u procesu izvršavanja. Izveštavanje bi predstavljalo važno sredstvo komunikacije između izvršne i zakonodavne grane vlasti i bilo bi od suštinske važnosti da se omogućí Narodnoj skupštini da delotvorno prati izvršavanje presuda Suda. U tom smislu, zakon ili izvršni akt koji se odnosi na zastupnika takođe treba da propiše obavezu zastupnika da Narodnoj skupštini podnosi redovne izveštaje (barem jednom godišnje).
- Rasprava o izveštaju trebalo bi da se odvija u formi javnih rasprava (najmanje jednom godišnje) uz prisustvo predstavnika izvršne vlasti, zastupnika, organizacija civilnog društva i nacionalnih institucija za ljudska prava, uključujući i Zaštitnika građana (Ombudsmana).

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, Evropskog suda za ljudska prava, niti Saveta Evrope.

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope prihvatile su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, međunarodni ugovor čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Države članice Evropske unije odlučile su da povežu svoja znanja, sredstva i sudbine. Zajedno su izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja uz očuvanje kulturne raznolikosti, tolerancije i individualnih sloboda. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima izvan 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