

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA KOJIM SE REGULIŠE ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU



Katarina Manojlović Andrić
Zvonko Mijan

april 2021.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA KOJIM SE REGULIŠE ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

**Katarina Manojlović Andrić
Zvonko Mijan**

april 2021.

Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Norveške u okviru projekta Vijeća Evrope „ Initiative for Legal Certainty and Efficient Judiciary in Bosnia and Herzegovina -Phase II “.

Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji su autorova i ne odražavaju nužno službenu politiku Vijeća Evrope.

Reprodukcija ekstrakata (do 500 riječi) je ovlaštena, osim u komercijalne svrhe sve dok se čuva integritet teksta, odlomak se ne koristi van konteksta, ne pruža nepotpuna informacija ili ne zavarava čitaoca o prirodi, opsegu ili sadržaju teksta. Izvortekst uvijek mora biti naveden kako slijedi „© Vijeće Evrope, godina izdanja“. Svi ostali zahtjevi koji se tiču reprodukcije /prijevoda cijelog ili dijela dokumenta, treba uputiti Direkciji za Komunikacije Vijeća Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Za svu ostalu prepisku koja se odnosi na ovaj dokument treba se obratiti Odjelu Vijeća Evrope za nacionalnu provedbu ljudskih prava, F-67075 Strasbourg Cedex, Francuska

Korice i grafički dizajn: Intea BH

Fotografija: © Shutterstock

Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

© Vijeće Evrope, april 2021.

Sadržaj

1. UVOD	5
2. PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U BOSNI I HERCEGOVINI	7
2.1. Praksa Ustavnog suda	8
2.2. Sistemski problem	10
2.3. Postupanje VSTV	11
2.4. Aktivnosti za rješavanje problema	13
3. PREGLED NOVIH NACIONALNIH PRAVNIH LIJEKOVA UVEDENIH / PREDVIĐENIH U BOSNI I HERCEGOVINI ZA RJEŠAVANJE PRETJERANE DUŽINE POSTUPAKA	15
3.1. Analiza Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Republike Srpske	15
3.1.1. Osnovne odredbe	15
3.1.2. Pravna sredstva i kriteriji za ocjenu trajanja suđenja	17
3.1.3. Nadležnost i zahtjev za ubrzanje postupka	20
3.1.4. Pravo na žalbu i odluke o žalbi	23
3.1.5. Pravo na novi zahtjev za ubrzanje postupka	24
3.1.6. Tužba za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i pravično zadovoljenje	24
3.2. Analiza Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Brčko distrikta	28
3.3. Analiza Nacrta zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u Federaciji Bosne i Hercegovine	29
3.3.1. Osnovne odredbe	29
3.3.2. Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku	30
3.3.3. Zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku	31
4. SUDSKA ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U REPUBLICI SRBIJI	34

1. UVOD

Cilj ovog izvještaja je da se na osnovu procjene stanja u Bosni i Hercegovini u vezi s pretjeranim trajanjem sudskih postupaka, zajedno sa postojećim pravnim lijekom i njegovim nedostacima, te pregleda novih pravnih lijekova uvedenih/predviđenih u Bosni i Hercegovini za rješavanje pretjerane dužine postupka i uporedne procjene efikasnosti sličnih pravnih lijekova koji su već uvedeni u drugim zemljama u ranoj fazi detektiraju eventualne poteškoće na koje se može naići u toku primjene zakona kojima se uređuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Bosni i Hercegovini.

Poštivanje prava na suđenje u razumnom roku, kao jednog od osnovnih ljudskih prava zajemčenih u sklopu prava na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), pretpostavlja izvršenje određenih obaveza koje za države članice Vijeća Evrope proizlaze iz prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud). Stoga, polaznu osnovu za analizu novih pravnih lijekova uvedenih/predviđenih u Bosni i Hercegovini za sudsku zaštitu prava na suđenje u razumnom roku predstavljaju kriteriji i standardi utvrđeni u praksi Evropskog suda.

U značajnoj presudi Evropskog suda donesenoj u predmetu *Skordino protiv Italije*¹ navedene su obaveze država u vezi sa zaštitom prava na suđenje u razumnom roku koje mogu biti prepoznate putem sljedećih principa:

1. Država treba da organizira svoj pravni sistem tako da sudovi mogu da ispune obaveze iz člana 6. Evropske konvencije, uključujući i obavezu da se postupci provode u razumnom roku (stav 183);
2. Pravni lijek treba da bude djelotvoran, adekvatan i dostupan (stav 195);
3. Država treba da osigura djelotvorne pravne lijekove za zaštitu ljudskih prava, pa tako i za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, pri čemu je najbolja zaštita kombinacija pravnih lijekova – za sprečavanje i zaustavljanje dalje povrede i za naknadu štete kada

¹ Presuda Velikog vijeća Evropskog suda od 29. marta 2006. godine donesena u predmetu *Scordino v. Italy*, broj predstavke 36813/97.

do povrede već dođe (st. 186-189);

4. Odgovarajuće i dovoljno zadovoljenje, što podrazumijeva i isplatu naknade bez nepotrebnog odgađanja nakon pravosnažnosti odluke o naknadi (stav 198);
5. Načelo pravičnosti iz člana 6. Evropske konvencije treba da se poštuje i u postupku odlučivanja o pravičnom zadovoljenju (stav 200);
6. U slučajevima u kojim domaći sudovi ne dosude uopće, ili dosude znatno manji iznos obeštećenja, takvu odluku moraju uvjerljivo da obrazlože (stav 204);
7. Prilikom određivanja visine iznosa naknade na nacionalnom nivou kao mjere za ubrzanje postupka domaći sudovi mogu da odstupe od iznosa koje Evropski sud uobičajeno dodjeljuje, ali ti iznosi ne mogu da budu nerazumni, uzimajući u obzir pravnu tradiciju i životni standard u zemlji (stav 206).

Djelotvornost uvedenih/predviđenih pravnih lijekova ocijenit će se u zavisnosti od toga koliko budu doprinijeli ispunjenju prethodno navedenih obaveza i prevazilaženju sistemskog problema predugog trajanja sudskih postupaka u Bosni i Hercegovini.

2. PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U BOSNI I HERCEGOVINI

U Bosni i Hercegovini pravni osnov kojim je utvrđeno i kojim se štiti pravo na suđenje u razumnom roku nalazi se u Ustavu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav BiH)².

Prema članu II/2. Ustava BiH, „prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda i njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini i imaju prioritet nad svim zakonima“. U članu II/3. Ustav BiH sadrži Katalog prava i utvrđuje da „sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz prethodnog stava, što uključuje: e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom“. Navedena direktna primjena Evropske konvencije uključuje i član 6. stav 1. Evropske konvencije koji u svojoj prvoj rečenici glasi: „Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obaveza ili krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom.“

To ustavno načelo je sadržano i u nekim zakonima u Bosni i Hercegovini. Tako, npr. Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o parničnom postupku Republike Srpske propisuju da stranka ima pravo da sud odluči o njenim zahtjevima i prijedlozima u razumnom roku. Pored toga, u nekim zakonima je propisana obaveza da se hitno postupa, npr. zakoni o izvršnom postupku u Bosni i Hercegovini propisuju da je u postupku izvršenja sud dužan da postupa hitno, a Zakonom o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini je propisano da, „u skladu sa općim pravilima postupka, sud i drugi organi dužni su preduzeti sve neophodne mjere kojima će se osigurati da se postupci u kojima se ispituju tvrdnje o počinjenoj diskriminaciji provedu hitno i okončaju u najkraćem mogućem roku“.

Radi rješavanja problema predugog trajanja sudskih postupaka u zemljama članicama Vijeća Evrope, Komitet ministara Vijeća Evrope je izdao Preporuku³ o efektivnim pravnim sredstvima

² Ustav BiH je Aneks 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, parafriran u novembru u Dejtonu, a potpisan 14. decembra 2005. godine u Parizu.

³ Preporuka Komiteta ministara Vijeća Evrope CM/Rec (2010)3 o efektivnim pravnim sredstvima za predugo trajanje postupaka od 24. februara 2010. godine, <https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Rec 2010 3% 20 2>

za predugo trajanje postupaka u državama članicama. Ta preporuka, između ostalog, ukazuje da prekomjerna kašnjenja u provođenju pravde predstavljaju ozbiljnu opasnost, posebno kada je riječ o poštivanju vladavine prava i pristupu pravdi, da je pretjerano dugo trajanje postupaka često uzrokovano sistemskim problemima. Državama članicama, između ostalog, preporučeno je da preduzmu sve neophodne korake kako bi se osiguralo da postoje efikasni pravni lijekovi pred nacionalnim vlastima za sve sporne tvrdnje o kršenju prava na suđenje u razumnom roku; da u tu svrhu, kada su postupci postali pretjerano dugi, osiguraju da povreda bude prepoznata ili izričito ili suštinski i da se: a) postupak ubrzava tamo gdje je to moguće, ili b) žrtvama pruža naknada za bilo koju pretrpljenu štetu, ili da se, što je najpoželjnije, propisuje kombinacija ovih dviju mjera; da osiguraju da nadležni organi brzo rješavaju zahtjeve za ubrzavanje postupaka, ili davanje naknade, i da predstavljaju efikasan, adekvatan i dostupan pravni lijek; da osiguraju da su iznosi naknade koji se mogu dodijeliti razumni i kompatibilni sa sudskom praksom Evropskog suda i da, u tom kontekstu, priznaju jaku, ali oborivu pretpostavku da dugotrajni postupci rezultiraju uvijek naknadom nematerijalne štete.

Uz već istaknutu činjenicu o direktnoj primjeni Evropske konvencije u Bosni i Hercegovini, treba naglasiti da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) konačna instanca supsidijarne zaštite ljudskih prava i sloboda, jer, prema članu VI/3.a) Ustava BiH, „ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini“.

Ustavni sud u svojim Pravilima⁴ utvrdio je mogućnost da, izuzetno, može razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja ustavnih prava i osnovnih sloboda. Tako Ustavni sud može da razmatra apelaciju samo u pogledu dužine postupka.

2.1. Praksa Ustavnog suda

Ustavni sud se prekomjernom dužinom trajanja postupka prvi put bavio u odluci donesenoj u februaru 2001. godine⁵. U navedenoj odluci Ustavni sud, razmatrajući pitanje dopustivosti, naveo je da se u kontekstu apelacione nadležnosti, definirane članom VI/3.b) Ustava BiH, izraz „presuda“ mora široko tumačiti. Prema mišljenju Ustavnog suda, taj izraz ne treba samo da uključuje sve vrste odluka i rješenja već i nedostatak donošenja odluke kada se za takav nedostatak utvrdi da je neustavan. Povodom istog pitanja Ustavni sud je u odluci iz septembra 2005. godine⁶ zaključio da u Bosni i Hercegovini, u konkretnom slučaju u Federaciji Bosne i Hercegovine, ne postoji efektivno pravno sredstvo koje bi strankama omogućilo da se žale zbog predugog trajanja postupka, te da nedostaci u organizaciji pravosudnog sistema entiteta, odnosno države, ne smiju utjecati na poštivanje individualnih prava i sloboda utvrđenih Ustavom BiH, kao i zahtjeva i garancija iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije. Ustavni sud je, dalje, istakao da se na pojedinca ne može staviti pretjeran teret u otkrivanju koji je najefikasniji put kojim bi se došlo do ostvarivanja njegovih prava.

U daljnjoj praksi Ustavni sud je kontinuirano nastavio da odlučuje o apelacijama podnesenim zbog pretjerane dužine postupaka u kojima je rješavano o građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi, a koji su bili u toku do donošenja odluke Ustavnog suda.

eng.pdf

4 Pravila Ustavnog suda, „Službeni glasnik BiH“ broj 94/14, član 18. stav (2).

5 Ustavni sud, Odluka broj U 23/00 od 2. februara 2001. godine.

6 Ustavni sud, Odluka broj AP 992/04 od 13. septembra 2005. godine.

Prilikom donošenja odluka u ovim predmetima Ustavni sud je dosljedno slijedio praksu Evropskog suda u pogledu kriterija slučaja, kao što su složenost, značaj za stranke u postupku, ponašanje stranaka u postupku, ponašanje javne vlasti (sudovi i drugi organi), period neaktivnosti, odgađanje ročišta/prepresa, prosljeđivanje predmeta višem sudu/organu, vraćanje predmeta na ponovni postupak, neadekvatna organizacija pravosuđa, promjene zakonodavstva u toku postupka. U slučajevima u kojima je utvrđeno kršenje prava na pravično suđenje zbog nerazumne dužine postupka Ustavni sud je davao naloge redovnim sudovima ili drugim organima da bez daljnjeg odgađanja preduzmu mjere radi okončanja postupka i da o tim mjerama izvijeste Ustavni sud najkasnije u roku od tri mjeseca od prijema odluke o apelaciji. Isto tako, Ustavni sud je odlučivao o poštivanju prava na suđenje u razumnom roku i u apelacijama koje su podnesene nakon što su pojedini postupci okončani i nakon što su stranke dobile konačnu odluku, kao i u postupcima pokrenutim radi prinudnog izvršenja pravosnažnih i izvršnih sudskih presuda. Također, Ustavni sud je određivao novčanu kompenzaciju za žrtve kršenja ovog ustavnog prava, primjenjujući član 74. Pravila Ustavnog suda u kojem je utvrđeno: „U odluci kojom usvaja apelaciju Ustavni sud može odrediti naknadu za nematerijalnu štetu, te da, ako Ustavni sud odredi da je potrebno dodijeliti novčanu naknadu, odredit će je na osnovu pravednosti, uzimajući u obzir standarde koji proizlaze iz prakse Ustavnog suda.“

Slijedeći praksu Evropskog suda iz predmeta *Apicella protiv Italije*, Ustavni sud je prvi put utvrdio obrazac za izračunavanje naknade nematerijalne štete u odluci iz novembra 2005. godine⁷. Ustavni sud je istakao da prilikom utvrđivanja obrasca za izračunavanje nadoknade na ime nematerijalne štete u slučajevima dužine postupka u Bosni i Hercegovini životni standard i ekonomske prilike treba posmatrati kroz parametar ukupnog nacionalnog dohotka (*GDP-Gross Domestic Product* ili vrijednost svih konačnih roba i usluga proizvedenih u zemlji tokom godine podijeljena sa prosječnom populacijom za istu godinu). U navedenom predmetu Evropskog suda slučaj se odnosio na Italiju u kojoj je za 2004. godinu GDP iznosio 29.014 američkih dolara, dok je za Bosnu i Hercegovinu iznosio 2.125 američkih dolara, dakle, oko 13 puta manje⁸. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je zaključio da apelantima u Bosni i Hercegovini na ime naknade nematerijalne štete treba isplatiti iznos od 150 KM za svaku godinu kašnjenja u donošenju odluke domaćih sudova, odnosno dvostruki iznos u predmetima koji prema domaćem zakonu zahtijevaju posebnu hitnost.

U praksi koja je slijedila Ustavni sud je odredio i plaćanje zakonske zatezne kamate na eventualno neisplaćeni iznos, ili dio iznosa naknade određene konkretnom odlukom⁹.

U pogledu novčane naknade za materijalnu štetu Ustavni sud sada slijedi aktuelnu praksu Evropskog suda iz presuda protiv Bosne i Hercegovine¹⁰, kao i relevantne okolnosti svakog konkretnog slučaja¹¹.

Novčana naknada, prema odlukama Ustavnog suda, isplaćuje se iz budžeta onog nivoa javne vlasti iz kojeg se finansira rad redovnih sudova i organa uprave pred kojim se vodi(o) predmetni postupak. Odluka Ustavnog suda o novčanoj naknadi predstavlja izvršni naslov u

7 Ustavni sud, Odluka broj AP 938/04 od 17. novembra 2005. godine.

8 (izvor: <http://en.wikipedia.org>)

9 Ustavni sud, Odluka broj AP 3865/12 od 17. juna 2015. godine.

10 Evropski sud, *Dorić protiv BiH*, aplikacija broj 68811/13 od 7. novembra 2017. godine, Škrbić i Vujičić protiv BiH, aplikacije br. 37444/17 i 75271/17 od 6. juna 2019. godine, i *Hadžajlić i ostali protiv BiH*, aplikacija broj 10770/18 od 16. januara 2020. godine.

11 Ustavni sud, odluke br. AP 483/18 od 19. februara 2020. godine, AP 2980/18 od 8. aprila 2020. godine.

postupku prinudnog izvršenja¹².

Ustavni sud je u odluci koju je donio u 2010. godini¹³ zaključio „da u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine pred redovnim sudovima nije osigurana zaštita u vezi sa nerazumnom dužinom postupka“, te da „dostavlja ovu odluku svim relevantnim vlastima na svim nivoima na teritoriji Bosne i Hercegovine radi preduzimanja odgovarajućih koraka u vezi sa zaštitom i osiguranjem efikasnog pravnog lijeka u pogledu nerazumne dužine postupka pred redovnim sudovima u nacionalnom sistemu Bosne i Hercegovine“. Međutim, problem je i dalje ostao neriješen.

U odluci iz 2016. godine¹⁴ Ustavni sud je istakao „da utvrđivanje kršenja ustavnog prava nameće javnoj vlasti obavezu ne samo da isplati navedenim licima iznose koji su im dosuđeni na ime pravičnog zadovoljenja već i da odabere odgovarajuće opće i/ili, ukoliko to odgovara, pojedinačne mjere koje će usvojiti u pravnom poretku radi okončanja kršenja koja je Ustavni sud utvrdio i radi otklanjanja posljedica koliko god je to moguće“. Ustavni sud je podsjetio da već cijelo desetljeće odluke Ustavnog suda kojima se utvrđuju drastična kršenja prava na donošenje odluke u razumnom roku dostavlja i Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTV)¹⁵. Ipak, imajući u vidu njegova ovlaštenja i nadležnosti utvrđene zakonom, Ustavni sud je naveo da smatra „da je neophodno da VSTV preduzme daljnje mjere kojima bi se otklonile manjkavosti sudskog sistema u Bosni i Hercegovini u pogledu poštivanja zahtjeva za razumni vremenski rok u okviru ustavnog prava na pravično suđenje. Stoga je Ustavni sud odlučio da i ovu odluku dostavi VSTV radi preduzimanja mjera iz njegove nadležnosti u skladu sa ovom odlukom“.

2.2. Sistemski problem

Ustavni sud je u odluci iz maja 2018. godine¹⁶, odlučujući o velikom broju apelacija, utvrdio „da je takvo prekomjerno trajanje sudskih postupaka posljedica sistemskih nedostataka u organiziranju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih nivoa javne vlasti u ovoj oblasti zbog čega postoji sistemsko kršenje ovog prava pred redovnim sudovima“. Ustavni sud je ukazao na činjenicu da prima neuporedivo najveći broj apelacija koje se odnose na povredu prava na donošenje odluke u razumnom roku, odnosno nepostojanje djelotvornog pravnog lijeka u vezi sa pravom na donošenje odluke u razumnom roku, u odnosu na druge zemlje (npr. zemlje u regionu) koje, u pravilu, imaju poseban zakon prema kojem se građani mogu obraćati redovnim sudovima ili drugim organima zbog nedonošenja odluke u razumnom roku. Ustavni sud je, dalje, naveo da će „u ovakvim okolnostima, u kojima je utvrđeno sistemsko kršenje prava na suđenje u razumnom roku, stvarni efekti mjera i aktivnosti biti vidljivi i suštinski djelotvorni samo ako svaki dio javne vlasti koji ima nadležnosti u vezi sa dobrom organizacijom pravosuđa, djelujući pojedinačno i zajedno, preduzme odgovarajuće mjere iz svoje nadležnosti kako bi se osiguralo djelotvorno uživanje u pravu na pravično suđenje u razumnom roku“. Ovom odlukom Ustavni sud je naložio nadležnoj javnoj vlasti i VSTV da bez odgađanja, a najkasnije u roku od šest

12 Ustavni sud, Odluka broj AP 1448/18 od 17. jula 2018. godine, tačka 37.

13 Ustavni sud, Odluka broj AP 575/07 od 30. januara 2010. godine.

14 Ustavni sud, Odluka broj AP 303/16 od 16. marta 2016. godine.

15 VSTV je samostalan organ Bosne i Hercegovine. VSTV, kao nezavisni i samostalni organ, ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe-Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, „Službeni glasnik BiH“ br. 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.

16 Ustavni sud, Odluka broj AP 4101/15 od 10. maja 2017. godine.

mjeseci, preduzmu odgovarajuće mjere iz svoje nadležnosti sa ciljem propisivanja jednog ili više djelotvornih pravnih lijekova u skladu sa članom 13. Evropske konvencije i sa ovom odlukom radi efikasne zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

Imajući u vidu ranije donesene odluke, Ustavni sud je u novembru 2018. godine usvojio „pilot“ odluku kojom je odbacio apelacije podnesene zbog nepoštivanja standarda donošenja odluke u razumnom roku od redovnih sudova u postupcima koji su u toku, jer se radi o pitanju o kojem je Ustavni sud već odlučivao¹⁷. Ustavni sud je naglasio da je „i dalje suočen sa izuzetno velikim brojem zahtjeva da ispituje nove konkretne istovrsne slučajeve“, te da to „jasno ukazuje da preduzete mjere još uvijek nisu dale pune efektivne rezultate, pogotovo što nije uspostavljen djelotvoran pravni lijek na koji je Ustavni sud ukazao u svojim odlukama, budući da apelaciona nadležnost Ustavnog suda predstavlja supsidijarnu zaštitu ljudskih prava u slučajevima kada se efektivno iscrpe sve druge mogućnosti predviđene odgovarajućim propisima“. Ustavni sud je naglasio da ovakva situacija redovnim sudovima „otežava efikasnu realizaciju donesenih planova i da generira nove predmete pred Ustavnim sudom“.

Kako je istakao Ustavni sud, na ovaj način se slabi sistem zaštite ljudskih prava uspostavljen apelacionom nadležnosti Ustavnog suda, jer se ovaj sud opterećuje prekomjernim brojem apelacija podnesenih zbog pitanja koje bi se moralo efikasno rješavati drugim odgovarajućim pravnim lijekom. Ustavni sud je zaključio da ne bi bilo svrsishodno da nastavi odlučivati u novim pojedinim predmetima ove vrste, te da je potrebno ostaviti dodatni rok od jedne godine svim navedenim subjektima za potpuno i efektivno izvršenje mjera sistemskog karaktera koje se preduzimaju i koje je još potrebno preduzeti.

2.3. Postupanje VSTV

S druge strane, VSTV je svjesno značaja pitanja ostvarivanja prava na pravično suđenje u razumnom roku. Naime, već 2011. godine, dakle i prije donošenja odluka Ustavnog suda o ovom pitanju, počelo je da primjenjuje Uputstva za izradu planova rješavanja predmeta u sudovima. Rezultat toga je bio da je danas u velikoj mjeri smanjen broj starih predmeta iako ovaj problem nije u potpunosti riješen. Zbog toga, VSTV i dalje insistira na implementaciji ove aktivnosti. Bitno je da primjena ovog uputstva ne nameće sudijama nikakvu dodatnu obavezu, već da se samo postojeća zakonska obaveza rješavanja predmeta prema redoslijedu dodatno potencira aktom VSTV sa ciljem efikasnije praktične primjene.

Tokom 2017. godine i u periodu koji je potom uslijedio veliki broj stranaka se žalio tako što je podnosio apelacije Ustavnom sudu zbog nerješavanja predmeta u razumnom roku, a Ustavni sud u meritornim odlukama kojima je usvajao apelacije naložio je, između ostalog, i VSTV da preduzme odgovarajuće mjere iz svoje nadležnosti radi otklanjanja sistemskog kršenja prava na suđenje u razumnom roku i manjkavosti sudskog sistema. VSTV je naložilo sudovima da odmah postupe po odlukama Ustavnog suda sa ciljem poštivanja zahtjeva za razumni vremenski rok u okviru ustavnog prava na pravično suđenje.

Svim odlukama u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku Ustavni sud je naložio vladama onog nivoa vlasti iz kojeg se finansira rad redovnog suda da isplate određeni novčani iznos apelantima na ime naknade nematerijalne štete, što predstavlja teret budžetima.

17 Ustavni sud, Odluka broj AP 1356/17 od 6. novembra 2018. godine.

Ozbiljnost navedenog problema potvrđuje i činjenica da je samo u toku 2018. godine ukupan iznos sredstava koji je isplaćen apelantima bio oko 2,9 miliona konvertibilnih maraka.

VSTV je i sistemski pristupilo rješavanju ovog pitanja, i to tako što je u junu 2017. godine formiralo radnu grupu za izvršenje odluka Ustavnog suda u vezi sa kršenjem prava na suđenje u razumnom roku. Dodatno tome, u oktobru 2017. godine razmatran je i usvojen Akcioni plan za provođenje odluka Ustavnog suda, a radna grupa kontinuirano prati realizaciju aktivnosti sadržanih u Akcionom planu. Odmah, u junu 2017. godine, VSTV je preuzelo sve statističke podatke o broju neriješenih predmeta u prvostepenim i drugostepenim sudovima, a koji su inicirani 2011. godine i ranije, te za period od 2012. do 2015. godine. Na osnovu izvršene analize predloženo je da se preduzmu kratkoročne i dugoročne mjere čiji je cilj poštivanje naloga Ustavnog suda. Među ustanovljenim kratkoročnim mjerama su: da sudovi u roku prema odluci Ustavnog suda riješe neriješene predmete a u kojima je podnesena apelacija; da se kod sudova kod kojih je utvrđen veliki broj neriješenih predmeta iniciranih 2011. godine trenutni plan rješavanja predmeta stavi van snage, a da se sudovima ostavi rok od tri, šest, devet i 12 mjeseci da riješe sve neriješene predmete inicirane 2011. godine i ranije. Kao dugoročne mjere ustanovljene su: obaveza predsjednika sudova da vode računa o ujednačenoj preraspodjeli predmeta između sudija unutar suda, te da predlažu određene sankcije u slučaju nepoštivanja ove mjere; da Ured disciplinskog tužioca analizira rad sudija koje su postupale u predmetima na koje je uložena apelacija.

Prema Izvještaju o radu VSTV za 2019. godinu¹⁸, VSTV je i u 2019. godini preduzelo niz aktivnosti usmjerenih na smanjenje broja najstarijih predmeta, povećanje produktivnosti sudija i tužilaca, bolju organizaciju rada u pravosudnim institucijama, unapređenje njihovih kapaciteta u segmentu strateškog planiranja, kao i osiguranje boljih uvjeta rada za sudije, tužioce i ostalo stručno i tehničko osoblje. Efekti planova i normativa su vidljivi i u podatku da je za period od 31. decembra 2010. do 31. decembra 2019. godine došlo do smanjenja za više od 200.000 neriješenih predmeta u sudovima. Ured disciplinskog tužioca je tokom 2019. godine primio ukupno 843 pritužbe. Najčešći razlozi za podnošenje pritužbi su bili nezadovoljstvo dužinom trajanja sudskih i tužilačkih postupaka, odnosno donesenim sudskim i tužilačkim odlukama, konkretno 29% pritužbi se odnosilo na dužinu trajanja postupka pred sudom, a 13% pritužbi se odnosilo na dužinu trajanja postupka pred tužilaštvom.

Usvajanjem Uputstva za izradu planova rješavanja predmeta u sudovima (usvojeno 6. decembra 2010, a dopunjeno 13. i 14. decembra 2016. godine) uvedena je obaveza da se sačine planovi za sve sudove. Zahvaljujući toj aktivnosti, sudovi svake godine riješe više od 100.000 najstarijih predmeta uz svoje redovne aktivnosti. Najveći broj svih neriješenih predmeta pred sudovima čine izvršni predmeti. Sistemske probleme u pogledu izvršnog postupka davno je prepoznalo VSTV, ali i Evropska komisija koja se izjasnila o ovom pitanju u svojim izvještajima o stanju u pravosuđu. Slijedeći preporuke Evropske komisije, VSTV je tokom 2019. godine preduzelo značajne aktivnosti usmjerene na unapređenje efikasnosti sudova u okviru postojećeg zakonskog okvira, te pronalaženje modaliteta za potpuno reformiranje izvršnog postupka.

Sva tužilaštva u BiH koja u radu imaju stare neriješene predmete i na početku 2019. godine donijela su planove za rješavanje starih predmeta (neriješeni predmeti stariji od dvije godine), kako je propisano važećim Uputstvom za izradu planova za rješavanje starih predmeta u tužilaštvima u BiH. Ukupan stepen realizacije planova u svim tužilaštvima u BiH na kraju 2019. godine bio je

18 Izvještaj o radu VSTV za 2019. godinu, dostupno na www.vstv.pravosudje.ba

74%. U toku 2019. godine u tužilaštvima u BiH riješeno je 2.289 starih predmeta. Ukupan broj neriješenih starih predmeta u tužilaštvima u BiH na 31. decembar 2019. godine (4.858) bio je 71% manji od ukupnog broja neriješenih starih predmeta na 31. decembar 2014. godine.

Ukupan broj neriješenih predmeta u 2019. godini je smanjen za 10.791 predmet ili 3,6%, što pokazuje da je nastavljen trend pada broja neriješenih predmeta u sudovima i u ovoj godini. Prosječno ostvarena kolektivna norma sudova u 2019. godini je 112%. Tužilaštva su u 2019. godini u prosjeku ostvarila kolektivnu normu od 102%.

2.4. Aktivnosti za rješavanje problema

U Bosni i Hercegovini postoji sistemski problem zbog prekomjernog trajanja sudskih postupaka, kako je utvrdio svojim odlukama Ustavni sud.

VSTV preduzima niz aktivnosti usmjerenih na smanjenje broja najstarijih predmeta, povećanje produktivnosti sudija i tužilaca, bolju organizaciju rada u pravosudnim institucijama, unapređenje njihovih kapaciteta u segmentu strateškog planiranja, kao i osiguranje boljih uvjeta rada za sudije, tužioce i ostalo stručno i tehničko osoblje.

Uprkos mjerama koje se preduzimaju za rješavanje prekomjerne dužine sudskih postupaka, prekomjerno trajanje sudskih postupaka posljedica je sistemskih nedostataka u organiziranju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih nivoa javne vlasti u ovoj oblasti zbog čega postoji sistemsko kršenje ovog prava pred redovnim sudovima. Sama sudska vlast, često izložena opravdanim kritikama, ne može mnogo učiniti. Organizacija efikasnog pravosuđa primarna je zadaća zakonodavne i izvršne vlasti koje, mnogo više nego do sada, moraju omogućiti sudskoj vlasti potrebne uvjete za rad.

Apelacija Ustavnom sudu, kao jedini pravni lijek, iako na nivou supsidijarne zaštite ljudskih prava, jeste efektivan pravni lijek s obzirom na praksu Ustavnog suda. Međutim, zbog ograničene mogućnosti Ustavnog suda da odredi konkretne mjere za ubrzanje u svakom konkretnom predmetu, ali i zbog stalnog povećanja broja apelacija koje se odnose na pitanje dugotrajnosti sudskih postupaka, djelotvornost apelacije ozbiljno je dovedena u pitanje u smislu stvarnog i efikasnog okončanja sudskih postupaka, kako bi se suštinski ispunili zahtjevi suđenja u razumnom roku. Sistem zaštite ljudskih prava uspostavljen apelacionom nadležnosti Ustavnog suda se slabi, jer se ovaj sud opterećuje prekomjernim brojem apelacija podnesenim zbog pitanja koje bi se moralo efikasno rješavati drugim odgovarajućim pravnim lijekom¹⁹.

Ustavni sud smatra da ne bi bilo svrsishodno da nastavi odlučivati u novim pojedinim predmetima ove vrste i nalagati redovnim sudovima da hitno postupaju u tim predmetima, jer bi to stvaralo njihovu obavezu da postupaju mimo donesenih vlastitih planova rješavanja predmeta, generiralo bi nove postupke pred Ustavnim sudom i drugim sudovima, te općenito ne bi vodilo efektivnoj zaštiti ljudskih prava, odnosno otklanjanju posljedica njihovog kršenja.

Rok koji je Ustavni sud ostavio javnim vlastima za preduzimanje mjera sistemskog karaktera, nakon što je zaključio da neće pojedinačno odlučivati o apelacijama koje pokreću pitanje dugotrajnosti sudskih postupaka koji su u toku u Bosni i Hercegovini, istekao je. Međutim, Ustavni sud, u okviru svoje apelacione nadležnosti, ipak, kontinuirano je odlučivao o prekomjernom

¹⁹ Ustavni sud, prema podacima Odjeljenja za ustavnosudsku praksu, u periodu od 2013. do 2018. godine primio je više od 5.700 apelacija koje pokreću pitanje „razumnog roka“, a na kraju novembra 2020. godine imao je u rješavanju više od 300 ovakvih apelacija.

trajanju izvršnih postupaka pred sudovima, kao i o poštivanju prava na pravično suđenje u razumnom roku u predmetima koji su okončani pred redovnim sudovima.

Trenutna situacija u pogledu nepostojanja odgovarajućeg pravnog lijeka za rješavanje pitanja pretjerane dužine postupka dugoročno nije održiva.

Uvijek treba imati na umu stav Evropskog suda da je djelotvorni pravni lijek za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku „onaj koji može da spriječi povredu prava koja može da nastupi, ili da osigura odgovarajuće obeštećenje za povredu koja je već nastupila“²⁰. Pored toga, za državu koja već ima problem s kršenjem ovog prava najbolje rješenje je da osigura sredstvo za sprečavanje, odnosno zaustavljanje dalje povrede prava, i za naknadu štete koja je već nastupila²¹. Preventivni pravni lijekovi ne osiguravaju obeštećenje za već nastalu povredu, a naknada štete ne sprečava da se povreda ponovo dogodi u istom postupku. Najbolje rješenje je uspostavljanje efikasnog sistema prevencije, koji bi ubuduće spriječio kršenje ovog prava, a da se u međuvremenu obeštete svi oni kojima je pravo već prekršeno. Također, cilj je da i institucije supsidijarne zaštite ljudskih prava, Ustavni sud i Evropski sud, ne budu zatrpane predmetima ove vrste, koji značajno doprinose i njihovoj neažurnosti.

Kako je navedeno u Izvještaju o radu u 2019. godini²², ministar pravde BiH donio je rješenje o uspostavljanju Radne grupe za pripremu Nacrta zakona o suđenju u razumnom roku. Planirano je da se donese sličan zakon na državnom nivou do kraja 2021. godine iako nije identificiran problem dužine trajanja postupka pred sudovima na ovom nivou.

VSTV je 18. novembra 2020. godine dalo mišljenje na Nacrt zakona o zaštiti prava na pravično suđenje u razumnom roku BiH. Imajući u vidu da se Nacrtom zakona osigurava mehanizam za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, VSTV se načelno saglasilo s njegovim donošenjem. Ne dovodeći u pitanje potrebu da se zaštiti pravo na suđenje u razumnom roku i u postupku istrage, VSTV je podsjetilo na to da su u Zakonu o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine propisana jasna pravila o rokovima za okončanje istrage, proceduri produžavanja propisanih rokova i nadležnostima glavnog tužioca, te da je propisana mogućnost podnošenja pritužbe zbog trajanja postupka glavnom tužiocu. Uz zapažanje da ni pratećim obrazloženjem nije pojašnjen odnos između predloženih rješenja i odgovarajućih odredaba ovog zakona, VSTV je zaključilo da postoji kolizija između predmetnog dijela Nacrta zakona i propisanih pravila krivičnog postupka, te nije saglasno sa pripremljenim normama koje se odnose na primjenu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i u odnosu na trajanje istrage. VSTV je pozdravilo provođenje zakonodavnih aktivnosti na reguliranju zaštite prava na suđenje u razumnom roku na svim nivoima u BiH, ali i ukazalo na zakonodavne inicijative u ovoj oblasti u entitetima u kojima postoji značajna neusaglašenost predloženih rješenja, koja može dovesti do toga da zaštita prava na suđenje u razumnom roku neće biti osigurana na adekvatan način u Bosni i Hercegovini.

20 Evropski sud, *Kudla protiv Poljske*, 2000, stav 156.

21 Evropski sud, *Scordino protiv Italije*, 2006, *Grzinčič protiv Slovenije*, 2007. godina.

22 Izvještaj o radu Ministarstva pravde BiH za 2019. godinu, str. 61, dostupno na www.mpr.gov.bs

3. PREGLED NOVIH NACIONALNIH PRAVNIH LIJEKOVA UVEDENIH / PREDVIĐENIH U BOSNI I HERCEGOVINI ZA RJEŠAVANJE PRETJERANE DUŽINE POSTUPAKA

Do zaključenja ovog izvještaja, nakon što je Vlada Federacije BiH usvojila Nacrt zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i uputila ga u parlamentarnu proceduru sa prijedlogom za hitno donošenje, Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH je usvojio Nacrt ovog zakona i dostavio ga na javnu raspravu, dok je u Republici Srpskoj usvojen Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (u daljnjem tekstu: Zakon u RS),²³ kao i u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon u BD)²⁴.

3.1. Analiza Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Republike Srpske

3.1.1. Osnovne odredbe

Predmet Zakona u RS jeste zaštita prava na suđenje u razumnom roku, kao i prava na pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u sudskom postupku. Svrha sudske zaštite prava na suđenje u razumnom roku trebalo bi da bude preventivna, tako što će se ubrzanjem postupka omogućiti da ne dođe do povrede prava, ili spriječiti dalje povređivanje prava. Ukoliko je do povrede prava na suđenje u razumnom roku došlo, u sudskom postupku treba pružiti adekvatnu satisfakciju za učinjenu povredu.

Kao **titular prava** na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku određen je svako ko smatra da nije odlučeno o njegovim građanskim pravima i obavezama u razumnom roku ili o krivičnoj optužbi protiv njega (član 2. stav 1). To pravo je priznato i oštećenom u krivičnom postupku i oštećenom kao tužiocu ako su istakli imovinskopravni zahtjev (član 2. stav 2). Naglašeno je da se povreda prava na suđenje u razumnom roku utvrđuje u skladu sa praksom Evropskog suda (član 2. stav 3).

Ovakvo zakonsko određenje subjekata koji imaju pravo na sudsku zaštitu zbog povrede

23 „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 99/20 od 6. oktobra 2020. godine.

24 „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 2/21 od 26. februara 2021. godine.

prava na suđenje u razumnom roku, kojim se aktivna legitimacija vezuje za odlučivanje o građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi, i to u skladu sa praksom Evropskog suda, a ne za stranke u sudskim postupcima, može izazvati određene nedoumice u njegovoj primjeni.

Pojam građanskog prava i obaveze u praksi Evropskog suda je autonoman pojam zasnovan na karakteru konkretnog prava, a ne na domaćem zakonu države, i prvenstveno se vezuje za pitanje da li je ishod postupka presudan za razrješenje privatnopravnih odnosa. To su prava i obaveze koji nastaju u oblasti građanskog prava, ali se pravo na suđenje u razumnom roku odnosi i na upravni postupak, kao i na obraćanje nekom organu koje je bilo obavezno prije obraćanja parničnom sudu. Prilikom tumačenja krivične optužbe uzimaju se u obzir kriteriji koji se odnose na propisanost djela kao krivičnog u domaćem zakonodavstvu, prirodu krivičnog djela i visinu propisane kazne. Ali, krivična optužba u praksi Evropskog suda, također, predstavlja autonoman pojam, a rok koji se uzima u obzir prilikom utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku u odgovarajućim situacijama može početi da teče i prije trenutka kada neko lice bude optuženo – od lišavanja slobode u prekrivičnom postupku²⁵, od podnošenja zahtjeva za provođenje istrage²⁶, od donošenja rješenja o provođenju istrage²⁷, od pretresa kancelarije i kuće osumnjičenih²⁸ itd.

Sistematskim tumačenjem Zakona u RS može se zaključiti da je smisao ovog zakona u pružanju zaštite prava na suđenje u razumnom roku strankama u sudskim postupcima i oštećenom i oštećenom kao tužiocu u krivičnom postupku. To znači da se zaštita prava ne odnosi na istražni postupak, niti na postupke pred drugim organima koji mogu prethoditi sudskom postupku. Stoga, trenutak pokretanja sudskog postupka treba ocijeniti u skladu sa odredbama odgovarajućeg domaćeg procesnog zakona.

Posebno pitanje je da li pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku imaju republički organi, organi jedinica lokalne samouprave, javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja ako su stranke u sudskom postupku. Imajući u vidu odredbu člana 20. Zakona u RS, kojom je propisano da pravo na pravično zadovoljenje prema ovom zakonu nemaju republički organi uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja kada učestvuju kao stranke u sudskim postupcima, može se zaključiti da su oni kao stranke legitimirani za podnošenje zahtjeva za ubrzanje postupka, ali ne i tužbe za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i na pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. U praksi Evropskog suda pravna lica pod kontrolom države nemaju pravo na zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred tim sudom. U predmetu *Zastava IT Tours protiv Srbije* Evropski sud je izrazio stav da preduzeće (u društvenom vlasništvu) – podnosilac predstavke, uprkos činjenici da je zasebno pravno lice, ne uživa dovoljnu institucionalnu i operativnu samostalnost u odnosu na državu (...) i mora se, u svrhu člana 34. Konvencije, klasificirati kao Vladina organizacija.²⁹ Stoga je predstavka odbačena kao nekompatibilna *ratione personae* sa odredbama Evropske konvencije.

25 Stav 5. presude Evropskog suda od 27. juna 1968. godine u predmetu *Wemhoff v. Germany*, broj predstavke 2122/64.

26 Stav 110. presude Evropskog suda od 16. jula 1971. godine u predmetu *Ringelsen v. Austria*, broj predstavke 2614/65.

27 St. 41-42. presude Evropskog suda od 29. novembra 2007. godine u predmetu *Nankov v. The FYRoM*, broj predstavke 26541/02.

28 Stav 42. presude Evropskog suda od 15. jula 2002. godine u predmetu *Strategieset Communicationet Dumoulin protiv Belgije*, broj predstavke 37370/97.

29 St. 22-23. odluke *Zastava IT Tours protiv Srbije*, broj predstavke 24922/2012.

3.1.2. Pravna sredstva i kriteriji za ocjenu trajanja suđenja

Pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku su: zahtjev za ubrzanje postupka i tužba za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i na pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (član 4). Oba pravna sredstva treba da budu djelotvorna i da svome podnosiocu omoguće suštinsku zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Njihova djelotvornost će prvenstveno zavisiti od postupanja sudija i predsjednika sudova, koji moraju da poznaju praksu Evropskog suda i standarde prava na suđenje u razumnom roku ustanovljene u toj praksi, kako bi pravilno tumačili i primjenjivali odredbe Zakona u RS. U tome im u velikoj mjeri može pomoći praksa Ustavnog suda u kojoj su dosljedno implementirani standardi i pravni stavovi iz prakse Evropskog suda.

Zahtjev za ubrzanje postupka predstavlja preventivno pravno sredstvo. Njegovim usvajanjem trebalo bi spriječiti nastanak povrede prava na suđenje u razumnom roku kada se utvrdi da postoji prijetnja da može doći do povrede prava. Efikasnost ovog pravnog sredstva može se iskazati i onda kada je u sudskom postupku već došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, jer se usvajanjem zahtjeva i preduzimanjem mjera za ubrzanje postupka sprečava dalja povreda prava.

Tužba za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i na pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku je kompenzatorno pravno sredstvo. Ono može biti efektivno samo ukoliko podnosiocu pruži odgovarajuće i dovoljno zadovoljenje za učinjenu povredu prava.

Odredbama člana 5. Zakona u RS je propisano da se pri odlučivanju o pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku uzimaju u obzir sljedeći **kriteriji**:

1. složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu,
2. ponašanje suda i drugih republičkih organa uprave, organa jedinice lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja,
3. ponašanje podnosioca pravnog sredstva i
4. značaj predmeta za podnosioca pravnog sredstva.

Zakonodavac se opredijelio za četiri osnovna kriterija ustanovljena u dugogodišnjoj praksi Evropskog suda koji su značajni za ocjenu prava na suđenje u razumnom roku. Evropski sud nikada nije definirao dužinu trajanja sudskog postupka koja neće dovesti do povrede prava na suđenje u razumnom roku da bi se na osnovu toga moglo zaključiti da li je postupak okončan u razumnom roku. Pod razumnim rokom se podrazumijeva vremenski period koji je optimalno potreban da se otkloni pravna neizvjesnost o postojanju nekog prava, ili da se otkloni sumnja o osnovanosti optužbe protiv nekog lica, jer načelo pravne sigurnosti zahtijeva da suđenja ne traju duže nego što je to potrebno prema pravilima postupka. Četiri kriterija navedena u članu 5. Zakona u RS treba da omoguće pravilnu ocjenu trajanja suđenja sa stajališta razumnog roka.

Dužina trajanja postupka nesumnjivo zavisi od složenosti predmeta, odnosno slučaja o kome se odlučuje u sudskom postupku. Na **složenost predmeta** mogu utjecati kako činjenična pitanja, tako i pravna pitanja – procesnog ili materijalnog karaktera koja se postavljaju pred sudom. Što je predmet složeniji, to je objektivno potrebno i više vremena za njegovo okončanje, pa se ova okolnost mora imati u vidu prilikom ocjene povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Činjenična složenost slučaja zavisi od broja i prirode optužbi ili zahtjeva o kojima treba

odlučiti, broja okrivljenih u krivičnom postupku, odnosno broja stranaka u drugim sudskim postupcima, potrebe da se sasluša veći broj svjedoka, potrebe da se obavi jedno ili više različitih vještačenja radi utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i složenosti vještačenja, obimnosti dokaznog materijala i teškoća u dokazivanju, starosti događaja iz koga proistječe sudski postupak itd. Iz prakse Evropskog suda proizlazi da se duže trajanje postupka opravdava kada su u pitanju složeni krivični postupci sa međunarodnim elementom, krivični postupci zbog krivičnog djela ubistvo i krivičnih djela u privredi. Međutim, često je konstatirano da je predmet bio složen, ali da to u konkretnom slučaju nije opravdalo dugo trajanje postupka, jer su ocijenjeni i drugi kriteriji koji su značajni za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Sudski predmet može biti složen i u procesnopravnom smislu. Na složenost postupka najčešće utječe veliki broj stranaka ili okrivljenih, veliki broj zahtjeva o kojima treba odlučiti, određivanje privremenih mjera, prebivalište ili boravište stranaka u inozemstvu, nedostupnost pojedinih okrivljenih organima vlasti, smrt stranke u toku postupka, pronalaženje i saslušanje svjedoka koji su promijenili prebivalište, postupanje po zamolnicama u zemlji i inozemstvu, istovremeno vođenje više postupaka koji se odnose na isto lice a koji su u međusobnoj pravnoj vezi, korišćenje sudskih tumača, prevođenje dokumenata itd.

Pravna složenost slučaja može nastati zbog promjene mjerodavnog zakona, primjene nejasnih zakona, potrebe da se protumače međunarodni ugovori, da se izvrši razgraničenje nadležnosti između sudova i drugih organa, kao i da se donese odluka u sudskom postupku koji je u pravnoj vezi sa postupkom koji teče pred nekim drugim organom.

Pojedini predmeti su po samoj svojoj prirodi složeni i činjenično i pravno, a to su npr. ortačka gradnja, stjecanje u bračnoj, vanbračnoj i porodičnoj zajednici, raspodjela imovine između nasljednika, razvod braka koji uključuje i odlučivanje o izdržavanju i staranju o djeci, organizirani kriminal, finansijska krivična djela sa međunarodnim elementima, krijumčarenje narkotika i krivična djela protiv spolnih sloboda.

Ponašanje suda i drugih organa vlasti (republičkih organa uprave, organa jedinice lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja) predstavlja bitan, možda i najbitniji kriterij za ocjenu trajanja suđenja u razumnom roku i određivanje novčanog obeštećenja. Prilikom ispitivanja ovog kriterija utvrđuje se da li su sudovi preduzeli sve mjere i radnje na koje su prema zakonu bili obavezni kako bi se postupak okončao u razumnom roku.

Najčešći razlozi zbog kojih je Evropski sud u svojoj praksi, primjenjujući kriterij „ponašanje organa vlasti“, utvrđivao povredu prava na suđenje u razumnom roku jesu sljedeći:

1. neaktivnost suda koju karakterizira odsustvo bilo kakve procesne radnje tokom dužeg vremenskog perioda, ukoliko je nacionalni sud ne obrazloži,
2. neadekvatna organizacija sudova, loše provedene reforme pravosudnog sistema i nedovoljan broj sudija,
3. česta promjena sudija u istom predmetu koja je dovela do odugovlačenja postupka,
4. sistemski nedostaci u nacionalnom procesnom zakonodavstvu,
5. nepravilnosti prilikom pozivanja stranaka, svjedoka ili vještaka,
6. sporo prosljeđivanje spisa žalbenom sudu,
7. reforma zakonodavstva u toku postupka,
8. kašnjenje u izradi nalaza vještaka koje nije sankcionirano,
9. zloupotreba procesnih ovlašćenja stranaka u postupku koja nije sankcionirana,

10. sudske greške u primjeni prava, a naročito u primjeni pravila postupka,
11. inertnost suda u dokaznom postupku.

Ponašanje lica koje je izjavilo pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u sudskom postupku u kome tu zaštitu traži predstavlja jedan od kriterija za ocjenu trajanja suđenja u razumnom roku i određivanje novčanog obeštećenja. Svako obraćanje stranke radi utvrđivanja kršenja razumnog roka ne mora biti nužno osnovano. Ako je dužini postupka doprinio isključivo podnosilac predstavke i ako je on suštinski uzročnik kašnjenja, neće biti kršenja razumnog roka. U praksi Evropskog suda izgrađen je standard prema kome je podnosilac predstavke dužan da pokaže marljivost u poštovanju i izvršavanju proceduralnih zahtjeva koji su relevantni i da se uzdrži od bilo kakvih taktika odgađanja, kao i da iskoristi mogućnosti koje su mu pružene domaćim pravom za skraćivanje postupka.³⁰

Od stranke u krivičnom postupku ne zahtijeva se aktivna saradnja sa pravosudnim organima, ali se ne tolerira neblagovremeno izvršavanje procesnih radnji koje se od okrivljenog zahtijevaju prema zakonu. Činjenica da okrivljeni u sudskom postupku koristi sve mogućnosti koje mu nudi domaće pravo ne može se uzeti na teret okrivljenom, kao ni kada okrivljeni više puta ne prisustvuje suđenju zbog lošeg zdravstvenog stanja. Okrivljeni je odgovoran za kašnjenje u postupku samo kada se kod njega utvrde odsustvo dobre volje, namjera da se postupak odugovlači ili opstruira. Kod ukupnog trajanja postupka uvijek se oduzima period u kome je okrivljeni bio u bjekstvu i nedostupan organima vlasti, a ne tolerira se ni odugovlačenje postupka nedostavljanjem potrebne adrese prebivališta ili boravišta sudu ili drugom nadležnom organu.

Od stranke u građanskom postupku može se očekivati „normalna brzina u postupanju“. Podnosilac predstavke je odgovoran za dužinu trajanja sudskog postupka u slučaju kada je podnosio neprecizne i neosnovane zahtjeve, kada neopravdano nije dolazio na ročišta, kada je iznosio tvrdnje koje su suprotne tvrdnjama njegovog opunomoćenika radi odugovlačenja postupka, ili kada je neopravdano odbijao da se podvrgne medicinskom vještačenju ukoliko je to potrebno. U građanskim postupcima podnosiocu predstavke se stavlja na teret i činjenica da je više puta neopravdano tražio da se odgodi ročište, ili da se izuzmu sve sudije što je nedopušteno zakonom, ali mu se ne može zamjeriti što je upotrijebio sve ponuđene pravne lijekove koje mu je domaće zakonodavstvo stavilo na raspolaganje, bez obzira na to što su neki od njih bili odbačeni.

Kašnjenja prouzrokovana ponašanjem stranaka za koja odgovornost ne mogu snositi sudovi odnose se i na: inicijalno obraćanje nenadležnom sudu, zahtjeve za mirovanje postupka i produženje rokova za postupanje po nalogima suda, neblagovremeno dostavljanje podnesaka, dokaza, imena svjedoka koje treba ispitati, izjašnjenja na podneske i prijedloge protivne stranke, kao i odgovora na ponudu za poravnanje, pravljenje „proceduralnog lavirinta“ podnošenjem brojnih žalbi, molbi, zahtjeva za izuzeće, prijedloga za delegaciju drugog suda ili prigovora nenadležnosti, odbijanje imenovanja advokata ili opunomoćenika za prijem pismena i sl.

Prilikom odlučivanja o pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku sudovi su dužni da u svakom konkretnom predmetu ocijene **značaj slučaja za podnosioca** predstavke. Slučajevi koji, prema svim okolnostima, imaju poseban značaj za podnosioca predstavke, ili za njega postoji rizik zbog odugovlačenja postupka, zahtijevaju naročitu marljivost

30 Stav 35. presude Evropskog suda od 7. jula 1989. godine u predmetu *Union Alimentaria Sanders S.A. protiv Španije*, broj predstavke 11681/85.

u postupanju, odnosno posebnu i izuzetnu hitnost, jer se i realno kraće vrijeme trajanja postupka može smatrati nerazumnim.

Opća ocjena je da krivični postupci treba da se odvijaju brže od građanskih. Suđenje u razumnom roku u krivičnom postupku ima cilj da se izbjegne situacija da neko okrivljeno lice bude predugo u neizvjesnosti o svojoj sudbini, posebno ako se nalazi u pritvoru, ili mu prijete izricanje ozbiljne kazne.

Zbog značaja slučaja za podnosioca u građanskim stvarima, u mnogim zakonima koji uređuju ovu materiju propisani su rokovi u kojima se moraju preduzimati pojedine radnje u postupku i postupak okončati, ili je dat nalog sudu da postupak provede bez odugovlačenja, hitno ili naročito hitno. Međutim, postoje i slučajevi kada se, zbog značaja slučaja za podnosioca, zahtijeva hitnost u postupanju iako takva obaveza suda nije predviđena zakonom. Prioritetno rješavanje mogu zahtijevati predmeti u kojima su podnosioci u poodmaklom životnom dobu, lica sa invaliditetom, lica potpuno ili djelimično lišena poslovne sposobnosti, lica koja boluju od neizlječive bolesti, lica koja su bila izložena policijskom nasilju i torturi, ili koja vode parnični postupak za naknadu štete kao žrtve nesreća.

Ako je sud preopterećen neriješenim predmetima, izgrađeni standardi Evropskog suda nalažu da se predmeti tada rješavaju prema prioritetu, ili prema posebnom značaju za podnosioca, a ne prema redoslijedu prijema predmeta u sud.

Razumna dužina trajanja postupka je relativna kategorija koja zavisi od niza činilaca, pa se propisivanjem četiri osnovna kriterija za ocjenu trajanja sudskog postupka ne iscrpljuje lista mjerila koja se mogu primjenjivati prilikom odlučivanja o pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Dužina trajanja postupka predstavlja polaznu osnovu za odlučivanje. Višegodišnje trajanje sudskog postupka u jednom stepenu, prema pravilu, bit će dovoljan razlog za utvrđenje da je došlo do prekoračenja razumnog roka. Moraju se uzeti u obzir i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i pretresa, za izradu odluka i okončanje postupka, kao i druga procesna pravila kojima se konkretiziraju osnovni kriteriji. Sudski postupak mora biti sagledan kao cjelina u sklopu svih činjenica i okolnosti slučaja, jer se samo na taj način može pravilno ocijeniti osnovanost podnesene predstavke.

3.1.3. Nadležnost i zahtjev za ubrzanje postupka

Zahtjev za ubrzanje postupka podnosi se sudu pred kojim se vodi postupak (član 6. stav 1). O zahtjevu odlučuje predsjednik suda, a ako se radi o predmetu u kojem postupa predsjednik suda, o zahtjevu za ubrzanje postupka odlučuje zamjenik predsjednika suda (član 6. stav 2). Smatramo da ne postoje smetnje da zamjenik predsjednika suda postupa i odlučuje o zahtjevu za ubrzanje postupka i u slučaju kada je odsutan ili spriječen predsjednik, jer se radi o postupku u kome su za preduzimanje procesnih radnji i donošenje odluka propisani kratki rokovi.

Postupak po zahtjevu je jednostranački i provodi se bez održavanja ročišta (član 6. stav 3), a činjenice i okolnosti značajne za odlučivanje utvrđuju se na osnovu izvještaja sudije koji postupa u predmetu o dužini trajanja postupka, razlozima zbog kojih postupak nije okončan i roku u kome se može okončati, kao i neposrednim uvidom u spise predmeta. Na taj način omogućava se efikasno odlučivanje o zahtjevu.

Na pitanja postupka o odlučivanju po zahtjevu primjenjuju se odredbe zakona kojima

se uređuje vanparnični postupak, a to je Zakon o vanparničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 36/09 i 91/16). Imajući u vidu specifičnosti postupka zaštite prava na suđenje u razumnom roku, kao i da je postupak po zahtjevu u najvećoj mjeri uređen Zakonom u RS, teško je predvidjeti u kojim procesnim situacijama će se moći shodno primjenjivati odredbe Zakona o vanparničnom postupku. Prije bi se moglo ukazati na neke institute koji nisu uređeni Zakonom u RS, kao što su troškovi postupka kada shodna primjena pravila vanparničnog postupka ne bi bila primjerena pravnoj prirodi i suštini postupka pružanja zaštite pravu na suđenje u razumnom roku.

U postupku sudske zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Republici Srbiji uočeno je da se odredbe člana 30. Zakona o vanparničnom postupku Republike Srbije, koje su identične odredbama člana 27. Zakona o vanparničnom postupku Republike Srpske, ne mogu primijeniti prilikom odlučivanja o zahtjevu za naknadu troškova postupka, pa se shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Shodna primjena odredaba Zakona o parničnom postupku omogućena je i odredbom člana 2. stav 2. Zakona o vanparničnom postupku Republike Srpske. Mogućnost shodne primjene odredaba Zakona o parničnom postupku ne bi trebalo isključiti ni u drugim slučajevima kada se pojedina pitanja postupka ne mogu riješiti primjenom pravila o vanparničnom postupku.

Prema članu 7. Zakona u RS, zahtjev za ubrzanje postupka sadrži podatke o podnosiocu, njegovom zakonskom zastupniku i opunomoćeniku, poslovni broj predmeta na koji se odnosi zahtjev, kao i podatke i okolnosti u vezi sa predmetom na koji se odnosi zahtjev. Ovakav **sadržaj zahtjeva** omogućava strankama da podnesu zahtjev bez stručne pomoći advokata, ne izlažući se nepotrebnim troškovima.

Postavlja se pitanje da li je za podnošenje zahtjeva posredstvom opunomoćenika potrebna specijalna punomoć koja se mora dostaviti uz zahtjev. Smatramo da advokatu koji na osnovu generalne punomoći zastupa stranku u sudskom postupku u kome se traži ubrzanje postupka nije potrebna nova punomoć za izjavljivanje zahtjeva za ubrzanje postupka. U takvom slučaju nalaganje advokatu da dostavi posebnu punomoć predstavljalo bi pretjerani formalizam koji je neprimjeren postupku zaštite prava na suđenje u razumnom roku i zato ga treba izbjegavati, jer može dovesti u pitanje djelotvornost i dostupnost ustanovljenih pravnih sredstava za sudsku zaštitu ovog prava.

Predsjednik suda odlučuje o podnesenom zahtjevu za ubrzanje postupka u roku od 60 dana od dana prijema tog zahtjeva u sud (član 10). Zakonom u RS nije propisano da stranka ima pravo na žalbu ako predsjednik suda ne odluči o zahtjevu u propisanom roku, vjerovatno zato što se od predsjednika suda može osnovano očekivati da će ispoštovati taj rok.³¹

Zahtjev za ubrzanje postupka odbacuje se ako je neuredan, ili ako ne sadrži obavezne elemente iz člana 7. ovog zakona, ili ako ga je podnijelo neovlašćeno lice (član 11. stav 1). Prilikom ocjene urednosti i sadržaja zahtjeva ne bi trebalo postupati formalistički, posebno u slučaju kada je zahtjev sastavila sama stranka, jer nije predviđena mogućnost da se ostavi podnosiocu zahtjeva primjereni rok za otklanjanje nedostataka. Slijedom navedenog, zahtjev bi trebalo odbaciti ako je nejasan, ili ako odsustvo nekog obaveznog elementa zahtjeva onemogućava da se postupa po njemu. Naime, prilikom podnošenja zahtjeva stranke se mogu rukovoditi time da se podaci o

31 Odredbom člana 14. stav 1. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 40/15) propisano je da stranka ima pravo na žalbu ako je njen prigovor odbijen, ili ako predsjednik suda o njemu ne odluči u roku od dva mjeseca od dana prijema prigovora.

njihovom prebivalištu, boravištu ili sjedištu već nalaze u spisima sudskog predmeta u kome traže ubrzanje postupka i da zbog toga nije neophodno da navedu ove podatke i u zahtjevu. U toj situaciji ne postoje objektivne smetnje da se postupa po takvom zahtjevu. Ne smije se zanemariti ni činjenica da odredbama člana 18. Zakona u RS nije predviđeno pravo na podnošenje novog zahtjeva za ubrzanje postupka u slučaju da je raniji zahtjev odbačen.³²

Zakonom u RS nije izričito propisano do kog momenta se može podnijeti zahtjev za ubrzanje postupka, ali je nesumnjivo da to može biti učinjeno do okončanja postupka. Pošto se zahtjev podnosi sudu pred kojim se vodi postupak, postavlja se pitanje kako treba postupiti ako je zahtjev podnesen nakon okončanja postupka pred tim sudom, ili ako je sudski predmet u kome se traži ubrzanje postupka u međuvremenu dostavljen višem sudu radi odlučivanja o pravnom lijeku. Kada je postupak okončan prije podnošenja zahtjeva, očigledno je da ubrzanje postupka nije potrebno, a ni moguće, pa bi u tom slučaju zahtjev trebalo odbaciti. Ukoliko je prije podnošenja zahtjeva postupak okončan pred sudom kome je zahtjev upućen i postupak nastavljen pred sudom više instance, procesna situacija bi mogla biti riješena na dva načina – odbacivanjem zahtjeva za ubrzanje postupka pred nižestepenim sudom, ili njegovim ustupanjem višem sudu na odlučivanje. Izbor jednog od mogućih rješenja umnogome će zavisiti od okolnosti u vezi sa predmetom i od sadržine zahtjeva.

Zahtjev bi mogao biti odbačen i kao preuranjen ukoliko je u pitanju novi zahtjev za ubrzanje postupka koji je podnesen prije isteka rokova predviđenih članom 18. Zakona u RS.

Predsjednik suda rješenjem odbija zahtjev za ubrzanje postupka kada ocijeni da je zahtjev za ubrzanje postupka očigledno neosnovan (član 11. stav 2). Zahtjev se može smatrati očigledno neosnovanim npr. ako se iz navoda podnosioca vidi da postupak kratko traje, a ne radi se o postupku koji je hitan po zakonu, niti o predmetu spora koji, zbog posebnog značaja za podnosioca, treba prioritetno rješavati.

Ako predsjednik suda, nakon provedenog postupka u kome je pribavio izvještaj o dužini trajanja postupka od sudije koji postupa u predmetu i po potrebi izvršio uvid u spis predmeta, utvrdi da nije došlo do neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja o predmetu, rješenjem će odbiti zahtjev za ubrzanje postupka kao neosnovan (član 11. stav 3).

Ako predsjednik suda utvrdi da se neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje o predmetu, donosi rješenje i određuje rok za preduzimanje određenih procesnih radnji, koji ne može biti duži od tri mjeseca, i primjeren rok u kojem ga sudija izvještava o preduzetim radnjama (član 12. stav 1). Određivanje procesnih radnji koje treba preduzeti prvenstveno zavisi od faze u kojoj se nalazi postupak i njegovog dotadašnjeg trajanja. Sudiji treba naložiti da preduzme radnje kojima će se efikasno ubrzati, ili okončati postupak, a pri tome treba da vodi računa da je preduzimanje naloženih radnji u ostavljenom roku objektivno moguće. U protivnom, može biti dovedeno u pitanje okončanje postupka po zahtjevu za ubrzanje postupka u ostavljenom roku. Naime, postupak po zahtjevu se okončava tek onda kada sudija u ostavljenom primjerenom roku obavijesti predsjednika suda o izvršenim procesnim radnjama, a predsjednik suda o izvršenim procesnim radnjama obavijesti podnosioca (član 14).

Zakonom u RS nije predviđena mogućnost da predsjednik suda rješenjem odredi da se predmet oduzme sudiji i dodijeli u rad drugom sudiji ako je pravo stranke na suđenje u razumnom

32 Odredbom člana 13. stav 4. istog zakona propisano je da stranka čiji su prigovor ili žalba odbačeni može odmah podnijeti novi prigovor.

roku ugroženo, ili povrijeđeno zbog dužeg odsustva sudije. Nezavisno od toga, predsjednik suda bi trebalo da dodijeli predmet drugom sudiji ukoliko je to nužno da bi se preduzele naložene mjere u ostavljenom roku.

Ako se zahtjev za ubrzanje postupka odnosi na postupak koji je u toku pred Vrhovnim sudom Republike Srpske (u daljem tekstu: Vrhovni sud), o zahtjevu za ubrzanje postupka odlučuje Vijeće od trojice sudija tog suda, koje zahtjev može uvažiti, ili odbiti kao neosnovan (član 17. st. 1. i 2). Vijeće Vrhovnog suda odlučuje o zahtjevu za ubrzanje postupka u roku od 90 dana od dana prijema tog zahtjeva (član 17. stav 3), a ukoliko zahtjev uvaži, rješenjem određuje rok za preduzimanje određenih procesnih radnji, koji ne može biti duži od tri mjeseca, i primjeren rok u kojem ga sudija izvještava o preduzetim radnjama (član 17. stav 4).

3.1.4. Pravo na žalbu i odluke o žalbi

Protiv rješenja donesenog po zahtjevu za ubrzanje postupka podnosilac zahtjeva za ubrzanje postupka ima **pravo na žalbu** predsjedniku neposredno višeg suda u roku od 15 dana od dana prijema rješenja (član 15). Zakonom u RS nije propisano da li se žalba podnosi sudu koji je odlučivao o zahtjevu za ubrzanje postupka, ili se podnosi žalbenom sudu. To pitanje nije uređeno ni Zakonom o vanparničnom postupku, pa bi u ovoj situaciji trebalo shodno primijeniti odredbu člana 212. Zakona o parničnom postupku, prema kojoj se žalba dostavlja prvostepenom sudu.³³ Na zaključak da se žalba podnosi prvostepenom sudu upućuje i odredba člana 16. stav 3. Zakona u RS, prema kojoj predsjednik prvostepenog suda može odbaciti žalbu kao nedopuštenu, neblagovremenu, ili izjavljenu od neovlašćenog lica.

Predsjednik neposredno višeg suda donosi **rješenje o žalbi** u roku od 30 dana od dana prijema spisa predmeta pribavljenih od suda koji je donio ožalbeno rješenje (član 16. stav 2). Predsjednik neposredno višeg suda rješenjem odbacuje nedopuštenu, neblagovremenu žalbu i žalbu koju je izjavilo neovlašćeno lice ako je nije odbacio predsjednik suda kod koga se predmet nalazi u radu (član 16. stav 3). Predsjednik neposredno višeg suda može odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostepeno rješenje, ili uvažiti žalbu i preinačiti rješenje (član 16. stav 4). Izuzetno je važno da zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pruži žalbeni sud ako nije bila osigurana u postupku po zahtjevu za ubrzanje postupka, a to se može učiniti preinačenjem prvostepenog rješenja. U rješenju kojim se žalba uvažava i prvostepeno rješenje preinačava može se odrediti da sudija kod koga se predmet nalazi u radu preduzme određene procesne radnje radi ubrzanja postupka i odrediti rok za njihovo preduzimanje.

Zakonom u RS je izričito isključena mogućnost izjavljivanja žalbe i revizije protiv rješenja Vijeća Vrhovnog suda (član 17. stav 5), što je u potpunosti opravdano imajući u vidu da se radi o odluci najvišeg suda. Međutim, ostaje otvoreno pitanje da li je revizija dozvoljena protiv rješenja predsjednika drugostepenih sudova donesenih po žalbi protiv rješenja o zahtjevu za ubrzanje postupka, pa će o tom pitanju možda biti u prilici da se izjasni Vrhovni sud. Za sada se može konstatirati da upotreba vanrednih pravnih lijekova, pa ni revizije, ne bi bila primjerena postupku za zaštitu prava na pravično suđenje koji treba da bude okončan što prije kako bi se osiguralo ubrzanje i okončanje sudskog postupka povodom koga je tražena zaštita prava.

33 Zakon o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 58/2003, 85/2008, 74/2005, 63/2007, 105/2008-Odluka US, 45/2009-Odluka US, 49/2009 i 61/2013).

3.1.5. Pravo na novi zahtjev za ubrzanje postupka

Podnosilac zahtjeva za ubrzanje postupka čiji je zahtjev za ubrzanje postupka odbijen a koji nije podnio žalbu, kao i podnosilac zahtjeva za ubrzanje postupka čiji je zahtjev za ubrzanje postupka odbijen a koji je podnio žalbu koja je odbijena može da podnese novi zahtjev za ubrzanje postupka kada istekne šest mjeseci od dana prijema rješenja o odbijanju žalbe (član 18).

Zakonom u RS nije predviđena mogućnost da novi zahtjev za ubrzanje postupka podnese stranka čiji je zahtjev odbačen, ili stranka čiji je zahtjev uvažen, ali je, i pored preduzetih mjera koje su bile naložene prvobitnim rješenjem, došlo do daljeg odugovlačenja postupka pred istim sudom ili pred instancionim sudom u postupku po pravnom lijeku. Međutim, odredbom člana 11. stav 1. Zakona o zaštiti nije propisano odbacivanje takvih zahtjeva kao nedopuštenih. Zbog toga postoji mogućnost da se ciljnim tumačenjem zakona, koje polazi od svrhe zbog koje je zahtjev za ubrzanje postupka kao pravno sredstvo ustanovljen, zaključi da novi zahtjevi podneseni u navedenim situacijama ne bi bili nedopušteni iako zakonom nisu izričito predviđeni. Takvim tumačenjem bi bila pružena šira zaštita pravu na suđenje u razumnom roku u slučaju da je u sudskom postupku došlo do njegove povrede.

3.1.6. Tužba za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i pravično zadovoljenje

U postupku sudske zaštite prava na suđenje u razumnom roku stranci čije je pravo povrijeđeno mora biti pruženo odgovarajuće, dovoljno i pravično zadovoljenje.

Saglasno odredbama člana 19. Zakona u RS, **pravično zadovoljenje** zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku može se ostvariti:

1. utvrđivanjem povrede prava na suđenje u razumnom roku,
2. utvrđivanjem povrede prava na suđenje u razumnom roku i dosuđivanjem novčane naknade,
3. utvrđivanjem povrede prava na suđenje u razumnom roku i dosuđivanjem novčane naknade i objavljivanjem presude da je stranci u sudskom postupku bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku,
4. utvrđivanjem povrede prava na suđenje u razumnom roku i objavljivanjem presude da je stranci u sudskom postupku bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Tužbu za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: tužba) može podnijeti tužilac koji je prethodno nadležnom sudu podnio zahtjev za ubrzanje postupka (član 21. stav 1). Tužba se podnosi Vrhovnom sudu najkasnije u roku od šest mjeseci od dana prijema pravosnažne odluke donesene po zahtjevu stranke za ubrzanje postupka (član 21. stav 2).

U praksi će se najvjerojatnije postaviti kao sporno pitanje aktivne legitimacije za podnošenje tužbe za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku. Pitanje se odnosi na to da li pravo na podnošenje tužbe ima svaka stranka po čijem je zahtjevu za ubrzanje postupka donesena pravosnažna odluka, pa i ona čiji je zahtjev odbijen ili odbačen, ili samo stranka čiji je zahtjev za ubrzanje postupka pravosnažnim rješenjem usvojen. To pitanje dobija dodatni značaj zbog toga što sama činjenica da je rješenjem odbačen ili odbijen zahtjev za ubrzanje postupka ne mora da znači da do povrede prava na suđenje u razumnom roku nije došlo u trenutku odbacivanja

zahtjeva zbog njegovih formalnih nedostataka, ili nakon odbijanja zahtjeva u kasnijoj fazi sudskog postupka do njegovog okončanja. Prilikom rješavanja ovog pravnog pitanja treba imati na umu potrebu da se pravo na suđenje u razumnom roku djelotvorno zaštiti, što isključuje pretjerani formalizam.

Prema odredbama člana 22. Zakona u RS, tužba sadrži osnovne podatke o tužiocu, njegovom zakonskom zastupniku i opunomoćeniku, podatke o predmetu na koji se tužba odnosi i potpis tužioca, zakonskog zastupnika ili opunomoćenika, a uz tužbu se prilaže primjerak pravosnažnog rješenja kojim je odlučeno o zahtjevu za ubrzanje postupka.

U članu 22. Zakona u RS nije izričito propisano da tužba mora sadržati i tužbeni zahtjev, ali iz odredaba člana 26. stav 1. i člana 29. stav 1. proizlazi da se o načinu pravičnog zadovoljenja odlučuje u skladu sa zahtjevom stranke. Odsustvo tužbenog zahtjeva nije propisano kao razlog da se odbaci tužba, pa bi, u slučaju da tužilac nije postavio jasan i precizan zahtjev o tome koji način pravičnog zadovoljenja traži, sud mogao da se zadrži na utvrđivanju povrede prava na suđenje u razumnom roku ako iz navoda tužbe, ipak, ne proistječe da tužilac traži da se otklone i štetne posljedice učinjene povrede.

Ukoliko utvrdi povredu prava na suđenje u razumnom roku, Vrhovni sud može, na zahtjev tužioca, donijeti presudu kojom će, pored utvrđene povrede, dosuditi i novčano obeštećenje koje se određuje u iznosu od 300 KM do 3.000 KM (član 27. stav 2). Kada je više lica oštećeno u sudskom postupku u kome je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, naknada štete može iznositi 30.000 KM po predmetu (član 27. stav 3). Visina novčanog obeštećenja određuje se u skladu sa kriterijima propisanim članom 5. Zakona u RS (član 27. stav 4).

Bez obzira na to što je zakonom propisana visina novčanog obeštećenja usklađena sa visinom naknade nematerijalne štete koja se u praksi Ustavnog suda dosuđuje apelantima u Bosni i Hercegovini zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, mora se voditi računa i o praksi Evropskog suda. Dosuđeni iznosi mogu biti manji od uobičajenih iznosa koje dodjeljuje Evropski sud, ali oni ne smiju biti nerazumni, jer, u protivnom, podnosilac predstavke neće izgubiti status „žrtve“.

Evropski sud je utvrdio obrazac za izračunavanje visine naknade nematerijalne štete u već spomenutoj presudi *Apicella protiv Italije*.³⁴ U toj presudi je ocijenjeno da osnovni iznos koji treba da dobiju podnosioci predstavke koji dokažu da im je povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku jeste 1.000-1.500 eura za svaku godinu odgađanja donošenja odluke nižestepenih sudova, a dvostruki iznos u predmetima koji zahtijevaju posebnu hitnost, ili su od izuzetnog značaja za podnosioca. Osnovni iznos se može umanjiti zbog broja sudskih instanci koje su postupale u predmetu, odgađanja u postupku koja je izazvao podnosilac predstavke, izostanka posebnog značaja predmeta spora za podnosioca, životnog standarda u državi i naknade koja je već isplaćena pred domaćim organima. U odjeljku 2.1. ovog izvještaja objašnjeno je na koji način je Ustavni sud u svojoj praksi odredio iznos novčanog obeštećenja koji se dosuđuje apelantima zbog utvrđene povrede prava na suđenje u razumnom roku, uvažavajući visinu GDP u Bosni i Hercegovini.

Način na koji Evropski sud sagledava mogućnost umanjenja naknade nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku može se vidjeti iz odluka donesenih u predmetu

³⁴ Presuda Velikog vijeća Evropskog suda od 29. marta 2006. godine u predmetu *Apicella protiv Italije*, broj predstavke 64890/01.

Vokurka protiv Češke Republike³⁵ i Šurbanoska i dr. protiv BJR Makedonije.³⁶

U predmetu *Vokurka protiv Češke Republike* dosuđena naknada na ime novčanog obeštećenja iznosila je 66,7% u odnosu na onu koju bi dodijelio Evropski sud u sličnim predmetima protiv Češke Republike. Evropski sud je ocijenio da bi i iznos od 45% od iznosa koji dodjeljuje u sličnim predmetima, a koji je isplaćen na nacionalnom nivou, bio prihvatljiv za Evropski sud.

U predmetu *Šurbanoska i dr. protiv BJR Makedonije* Evropski sud je u vezi sa visinom naknade primijetio da su „... do sada dosuđeni iznosi naknade koje je dosuđivao Vrhovni sud u predmetima koji se odnose na dužinu postupka varirali između 80 i 4.000 eura. Ukupni iznos dodijeljen u 46 predmeta bio je 40.610 eura, što je 15-20% ukupnog iznosa koji bi Sud dosudio u uporedivim slučajevima“. Međutim, Evropski sud je usvojio stajalište da ne može uopćeno ocjenjivati da li su ovi iznosi bili odgovarajući iako je očigledno da je u većini predmeta iznos bio ispod ili mnogo ispod standarda Evropskog suda. Ipak, Evropski sud, posmatrajući okolnosti konkretnog predmeta i uzimajući u obzir dosuđeni iznos od 4.000 eura za kašnjenje od više od 17 godina, kao i činjenicu da je Vrhovni sud naložio Apelacionom sudu da u roku od tri mjeseca odluči o tužbenom zahtjevu u osnovnom postupku, te da je po tom nalogu postupljeno, zaključio je da dosuđeni iznos naknade „nije očigledno nerazuman“ s obzirom na praksu Evropskog suda u sličnim predmetima protiv BJR Makedonije.

Ukoliko dosuđeni iznos novčanog obeštećenja ne predstavlja odgovarajuću satisfakciju za utvrđenu povredu prava na suđenje u razumnom roku, podnosilac predstavke će se i dalje smatrati „žrtvom“ kršenja prava. U predmetu *Savić i dr. protiv Srbije*³⁷ razmatrano je pitanje da li su podnosioci predstavki izgubili status „žrtve“ zbog toga što im je nacionalni sud dosudio novčano obeštećenje za utvrđenu povredu prava na suđenje u razumnom roku. Evropski sud je istakao da „status žrtve podnosioca predstavki zavisi od toga da li je pruženo obeštećenje bilo adekvatno i dovoljno s obzirom na pravično zadovoljenje, kako je propisano članom 41. Evropske konvencije“. S tim u vezi, Sud je podsjetio na to da se „u predmetima koji se odnose na dužinu trajanja postupka jedna od karakteristika dovoljnog obeštećenja koje može da otkloni status žrtve stranke odnosi na dodijeljeni iznos. Ovaj iznos zavisi posebno od karakteristika i djelotvornosti pravnog lijeka. Stoga su zemlje, kao Srbija, koje su izabrale pravno sredstvo i za ubrzanje postupka i određivanje obeštećenja slobodne da dodijele iznose koji, iako su niži od onih koje dodjeljuje Sud, nisu nerazumni“. Evropski sud je istakao da se „ocjena toga da li se dodijeljeni iznos može smatrati razumnim mora sagledati u svjetlu svih okolnosti slučaja. To uključuje ne samo trajanje postupka u konkretnom slučaju već i vrijednost dosuđenog iznosa u svjetlu životnog standarda države koja je u pitanju i činjenice da će naknada štete na osnovu nacionalnog sistema generalno biti dosuđena i isplaćena mnogo brže nego što je to slučaj ako o predmetu odlučuje Sud na osnovu člana 41. Evropske konvencije“. Imajući u vidu sve okolnosti konkretnog slučaja, Evropski sud je smatrao da „iznosi koji su dosuđeni podnosiocima ne mogu da budu smatrani dovoljnim, odnosno da ne predstavljaju odgovarajuće obeštećenje za pretrpljene povrede“, pa je zaključio da podnosioci predstavki nisu izgubili status žrtve. Stoga je utvrdio da je podnosiocima povrijeđen član 6. stav 1.

35 Stav 30. odluke Evropskog suda o prihvatljivosti u predmetu *Vokurka protiv Češke Republike* od 16. oktobra 2007. godine, broj predstavke 40552/02.

36 St. 38-39. odluke Evropskog suda o prihvatljivosti od 31. augusta 2010. godine u predmetu *Šurbanoska i dr. protiv BJR Makedonije*, broj predstavke 36665/03.

37 Presuda Evropskog suda od 5. aprila 2016. godine u predmetu *Savić i dr. protiv Srbije*, br. predstavki: 22080/09, 56465/13, 73656/14, 75791/14, 626/15, 629/15, 634/15 i 1906/15.

Evropske konvencije i dosudio im određene iznose na ime naknade nematerijalne štete i troškova postupka.

S obzirom na to da je visina novčanog obeštećenja propisana odredbama člana 27. st. 2. i 3. Zakona u RS očigledno niža od naknade nematerijalne štete koju dodjeljuje Evropski sud zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, neophodno je da Vrhovni sud uvjerljivo obrazloži manji iznos obeštećenja kako se on ne bi smatrao nerazumnim. Takvo obrazloženje naročito mora sadržati i presuda kojom je samo utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku bez dosuđivanja novčanog obeštećenja. Od izuzetnog značaja je da se dosuđeni iznos novčanog obeštećenja isplati u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva za isplatu, koji je propisan članom 28. Zakona u RS. Da bi se to postiglo, mora se dobro isplanirati iznos sredstava u budžetu Republike Srpske neophodnih za isplatu novčanog obeštećenja i naknade imovinske štete. Naime, odgovarajuće i dovoljno zadovoljenje kao standard izgrađen u praksi Evropskog suda podrazumijeva i uplatu naknade bez nepotrebnog odgađanja nakon pravosnažnosti odluke o naknadi.

U vezi sa isplatom naknade, može se postaviti pitanje da li je bilo svrsishodnije da se Zakonom u RS predvidi isplaćivanje naknade iz stavke budžeta iz koje se finansira sud pred kojim je vođen postupak u kome je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku. Postoje razlozi koji govore u prilog zakonskom rješenju prema kome isplatu treba vršiti iz budžeta Republike Srpske. Najprije, može se dogoditi, a u praksi se najčešće i događa, da pretežnu krivicu za dugo trajanje postupka ne snosi instancioni sud pred kojim je vođen postupak u kome je utvrđeno kršenje prava, već nižestepeni sud.³⁸ Pored toga, sigurnije je da će se isplata naknade bez nepotrebnog odgađanja nakon pravosnažnosti odluke o naknadi osigurati sredstvima u državnom budžetu nego sredstvima namijenjenim za rad pojedinih sudova.

Odredbom člana 29. Zakona u RS predviđena je mogućnost **objavljivanja presude** kao jedan od načina pravičnog zadovoljenja kada sud utvrdi povredu prava na suđenje u razumnom roku. Presuda se može objaviti na zahtjev tužioca, a mora biti dostupna javnosti na Internet-stranici u periodu od 60 dana, nakon čega se, po službenoj dužnosti, briše. Pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, kao vrsta pravičnog zadovoljenja, postoji i u Republici Srbiji,³⁹ ali za pet godina nijedna stranka nije tražila ovu vrstu pravičnog zadovoljenja. Više je nego očigledno da stranke u sudskim postupcima isključivo zahtijevaju novčano obeštećenje i naknadu materijalne štete zbog utvrđene povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Zakon u RS je predvidio i **pravo na naknadu materijalne štete** zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku koje se ostvaruje tužbom u parničnom postupku kod nadležnog suda primjenom općih pravila o naknadi štete (član 32). Podnošenje tužbe za naknadu materijalne štete u Zakonu u RS nije uvjetovano postojanjem presude Vrhovnog suda kojom je utvrđeno da je tužiocu povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku u određenom sudskom postupku. Postojanje takve presude trebalo bi da bude uvjet za podnošenje tužbe za naknadu materijalne

38 U praksi sudova u Republici Srbiji primijećeno je da su najčešći krivci za nerazumno dugo trajanje postupka sudovi prve instance, a da stranke zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, prema pravilu, traže tek pred žalbenim ili revizijskim sudom kada povreda prava postane očigledna zbog dužine trajanja postupka u cjelini. Podnošenje brojnih zahtjeva za naknadu štete instancionim sudovima samo zbog toga što je u postupku koji su oni vodili utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku dovelo je do finansijskog udara na pojedine sudove i blokade njihovih računa (npr. Privrednog apelacionog suda zbog dugog trajanja stečajnih postupaka), a time i do otežane isplate novčanog obeštećenja.

39 Vidi član 23. stav 1. tačka 3) Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Naime, ukoliko takve presude nema, sud bi u parničnom postupku za naknadu štete morao kao prethodno pitanje da utvrđuje da li je tužiocu povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku. Takvo postupanje bilo bi protivno ustanovljenoj nadležnosti Vrhovnog suda i Ustavnog suda da odlučuju o povredi prava na suđenje u razumnom roku. Tužilac bi, zbog toga, uz tužbu za naknadu materijalne štete morao da priloži presudu Vrhovnog suda kojom mu je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, kao i da pruži dokaze da je šteta koju trpi u uzročno-posljedičnoj vezi sa utvrđenom povredom.

Zakon u RS u članu 34. propisuje da lice koje je podnijelo apelaciju Ustavnom sudu ne može podnijeti zahtjev za ubrzanje postupka prema ovom zakonu.

3.2. Analiza Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Brčko distrikta

Zakon u Brčko distriktu sadrži, uglavnom, iste ili slične načelne stavove kao i Zakon u RS i zato neće biti ponavljani u ovoj analizi. Međutim, postoji i nekoliko važnih razlika na koje će ukazati ova analiza.

Prema odredbi člana 2, svrha Zakona u BD jeste da ima preventivni karakter i da spriječi nastajanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, ali i da putem sudske zaštite osigura i obeštećenje u slučajevima kršenja ovog prava.

Imaoci prava na suđenje u razumnom roku, shodno članu 4, jesu sve stranke u sudskom postupku koje imaju pravo na zaštitu i korištenje pravnih sredstava shodno ovom zakonu. Ipak, u stavu 3. ovog člana je propisan izuzetak, jer organima uprave i drugim nosiocima javnih ovlaštenja ne pripadaju prava iz ovog zakona. Nesporno je da ova kategorija stranaka ne bi mogla pokrenuti postupak ni pred Evropskim sudom, jer ne uživa zaštitu ljudskih prava i sloboda prema Evropskoj konvenciji. Međutim, Ustavni sud u odluci iz 2004. godine zaključio je da „državni organi i javna vlast, kao učesnici sudskih postupaka, ne uživaju prava iz Evropske konvencije, ali da uživaju garancije prava na pravičan postupak i prava na imovinu iz člana II/3.e) i k) Ustava Bosne i Hercegovine“⁴⁰. U tom smislu Ustavni sud je donio više odluka o poštivanju prava na suđenje u razumnom roku u postupcima u kojima je stranka bila „javna vlast“.⁴¹

U članu 6. Zakona u BD je naglašeno da će se rukovoditi mjerilima za ocjenu trajanja suđenja u razumnom roku kako su to utvrdili Ustavni sud i Evropski sud. Ovakvim preciznim određenjem uz taksativno navođenje kriterija koji se uzimaju u obzir izbjegnute su nejasnoće u praksi. Pri tome Zakon u BD je dodatno prepoznao potrebu da se uzmu u obzir i druge zakonske odredbe o hitnosti postupka (propisane građanskim, krivičnim i prekršajnim postupcima, upravnim sporovima i dr.).

Zakon u BD predviđa, također, dva pravna sredstva, ali ta sredstva su dva zahtjeva: zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i zahtjev za isplatu novčane naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Za razliku od Zakona u RS, prema Zakonu u BD, oba ova zahtjeva se podnose sudu pred kojim se vodi postupak i o njima odlučuje predsjednik suda.

Prilikom odlučivanja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Zakonu u BD postoji bitna razlika, jer je u članu 11. stav 2. propisano da se zahtjev odbacuje ako, s obzirom na trajanje postupka, očigledno nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, a u stavu 3. je utvrđeno da se zahtjev odbacuje rješenjem protiv kojeg nije dozvoljena žalba. U članu 16.

40 Ustavni sud, odluka o dopustivosti i meritumu od 27. februara 2004. godine.

41 Ustavni sud, odluke br. AP 1774/15, AP 98/18, AP 1926/18.

Zakona u BD propisano je pravo na podnošenje novog zahtjeva, prema kojem novi zahtjev može podnijeti stranka čiji je zahtjev odbačen zbog neurednosti, dakle, ne zbog toga što, s obzirom na trajanje postupka, *prima facie* nema kršenja prava, a stranka čiji je zahtjev odbijen to može uraditi istekom roka od šest mjeseci. Proizlazi da stranka čiji je zahtjev odbačen, jer *prima facie* nema kršenja prava, također, može podnijeti novi zahtjev tek istekom roka od šest mjeseci.

Zakon u BD, kao i Zakon u RS propisuju obavezu predsjednika suda kojem je zahtjev podnesen da o njemu odluči u roku od 60 dana. Međutim, prema članu 14. stav 2. Zakona u BD, ukoliko predsjednik suda ne odluči o zahtjevu u propisanom roku, stranka ima mogućnost da podnese žalbu.

Visina novčane naknade zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku je određena u članu 18. Zakona u BD i ona se priznaje u iznosu od 300 do 3.000 KM, odnosno u slučaju da više lica podnese zahtjev u jednom predmetu, ona ne može iznositi više od 10.000 KM. Primjetno je da su iznosi naknade različito propisani u Zakonu u RS i u ovom zakonu iako su mjerila koja sud primjenjuje u ocjeni trajanja suđenja u razumnom roku ista. To može imati negativne posljedice u odnosu na načelo harmonizacije propisa.

Sredstva za isplatu novčanih naknada se osiguravaju u budžetu Brčko distrikta. Za razliku od Zakona u RS, u Zakonu u BD nije određen rok u kojem ova sredstva moraju biti isplaćena, ali je u članu 19. stav 3. određeno da je rješenje o isplati izvršna isprava. To znači da stranka kojoj je rješenjem suda dosuđena novčana naknada, u slučaju da naknada ne bude isplaćena iz budžeta, može pokrenuti izvršni postupak radi prinudne naplate. Ipak, nedostatak odredbe kojom se definira rok u kojem se isplata po rješenju mora izvršiti može u praksi stvoriti problem i generirati nepotrebne izvršne postupke.

3.3. Analiza Nacrta zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u Federaciji Bosne i Hercegovine

Polaznu osnovu analize Nacrta zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Nacrt zakona u FBiH) čine načelni stavovi o djelotvornoj sudskoj zaštiti prava na suđenje u razumnom roku proistekli iz prakse Evropskog suda, koji su navedeni u Uvodu i zato neće biti ponavljani. U analizi Nacrta zakona u FBiH bit će ukazano na dobre aspekte predloženih rješenja, ali i na moguće dopune, izmjene i poboljšanja pojedinih odredaba kako bi se izbjegli problemi u njihovoj budućoj primjeni i osigurala njihova djelotvornost. Za predložena zakonska rješenja koja su identična odredbama Zakona u RS važe komentari i tumačenja izloženi u Poglavlju 3.1.

3.3.1. Osnovne odredbe

Nacrtom zakona u FBiH propisani su način, uvjeti i postupak zaštite prava na suđenje u razumnom roku u sudskim postupcima koji se vode pred nadležnim sudom u Federaciji Bosne i Hercegovine (član 1).

Kao **imalac prava na suđenje u razumnom roku** definirana je stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njenom pravu ili obavezi ili optužbi za krivično djelo (član 4). Takvim preciznim određenjem titulara prava izbjegnute su nejasnoće koje proistječu iz člana 2. Zakona u RS. Ali, iako to u Nacrtu zakona u FBiH nije izričito navedeno,

u praksi treba primjenjivati stav Evropskog suda, prema kome se na povredu prava na suđenje u razumnom roku mogu pozivati oštećeni i oštećeni kao tužilac u krivičnom postupku od momenta kada su istakli imovinskopravni zahtjev, ili u tom smislu treba dopuniti član 4.

Pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku jesu: zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (u daljem tekstu: zahtjev) i zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (član 5. stav 1). Zakonodavac se opredijelio za dva pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku od kojih jedno ima isključivo preventivno, a drugo isključivo kompenzatorno dještvo. Korišćenje zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku jeste uvjet za podnošenje zahtjeva za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

3.3.2. Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku

Postupak po zahtjevu u velikoj mjeri sličan je postupku po zahtjevu za ubrzanje postupka u Zakonu u RS. Ovom prilikom bit će ukazano na izvjesne razlike koje među njima postoje, a koje se prvenstveno odnose na preciznije reguliranje postupka.

Preciznije uređivanje postupka po zahtjevu u Nacrtu zakona u FBiH odnosi se na:

1. određivanje momenta okončanja postupka kao krajnjeg roka za podnošenje zahtjeva (član 8. stav 2),
2. dopunu sadržaja zahtjeva (član 9),
3. mogućnost da predsjednik suda godišnjim rasporedom poslova odredi jednog ili više sudija da pored njega vode postupak i odlučuju o zahtjevu (član 10. stav 2), što može dovesti do bržeg rješavanja zahtjeva,
4. odbacivanje zahtjeva tek ako odsustvo nekog elementa zahtjeva iz člana 9. onemogućava da se po njemu postupa (član 11. stav 1),
5. mogućnost podnošenja žalbe ako predsjednik suda ne odluči o zahtjevu u roku od 60 dana od dana prijema zahtjeva (član 14. stav 2),
6. mogućnost da stranka čiji je zahtjev odbačen zbog neurednosti podnese novi zahtjev (član 16. stav 1),
7. jasno određenje da se žalba protiv rješenja o odbijanju zahtjeva podnosi predsjedniku suda koji je odlučio o zahtjevu, a koji je sa relevantnim podacima iz spisa predmeta odmah dostavlja predsjedniku neposredno višeg suda (član 15. st. 1. i 2).

U članu 13. stav 2. Nacrta zakona u FBiH uređeno je pitanje određivanja mjera koje sudija preduzima kada utvrdi da je zahtjev osnovan. To pitanje uređeno je na drugačiji način nego u Zakonu u RS, i to kako u pogledu rokova za preduzimanje mjera, tako i u pogledu formulacije mjera koje se mogu naložiti. U Zakonu u RS određuje se rok koji ne može biti duži od tri mjeseca za preduzimanje određenih procesnih radnji, dok je u Nacrtu zakona u FBiH predviđeno određivanje roka od najduže šest mjeseci, osim ako okolnosti slučaja ne nalažu određivanje dužeg roka, u kojem sudija mora preduzeti mjere na rješavanju predmeta. Procesne radnje radi ubrzanja postupka mogu se odnositi na zakazivanje rasprave ili pretresa, provođenje dokaznog postupka, odlučivanje o privremenoj mjeri, izradu pisanog otpavka odluke, ili dostavljanje predmeta instancionom sudu na odlučivanje po pravnom lijeku. Sve te mjere mogu doprinijeti bržem rješavanju predmeta, pa se mogu smatrati mjerama za rješavanje predmeta. Međutim, kada se odredba člana 13. stav 2. Nacrta zakona u FBiH dovede u vezu sa odredbom člana 17. stav 1, postaje jasno da pod „mjerama

na rješavanju predmeta“ treba podrazumijevati „rješavanje predmeta“, odnosno okončanje postupka. Predloženo zakonsko rješenje trebalo bi da osigura efikasniju zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ali postoji opasnost da rok od šest mjeseci bude suviše kratak za okončanje postupka. Stoga je važno da rok određen za preduzimanje mjera na rješavanju predmeta pruži objektivnu mogućnost sudiji da ga ispoštuje, što će zavisiti od faze u kojoj se postupak nalazi u trenutku određivanja mjere, te broja i vrste procesnih radnji koje treba preduzeti da bi se postupak okončao.

Stranka ima **pravo na žalbu** protiv rješenja predsjednika suda kojim je njen zahtjev odbijen u roku od osam dana od dana prijema rješenja, kao i u slučaju da predsjednik suda o njenom zahtjevu ne odluči u roku od 60 dana od dana prijema zahtjeva (član 14). Žalba je isključena protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva (član 11. stav 1) i rješenja o usvajanju zahtjeva (član 13. stav 4). O žalbi odlučuje predsjednik neposredno višeg suda, a ako je o zahtjevu odlučivao predsjednik Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, postupak po žalbi vodi i o njemu odlučuje vijeće Upravnog odjeljenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (član 15. st. 2. i 3). Odluka o žalbi mora biti donesena u roku od 30 dana od dana prijema žalbe (član 15. stav 5). Predsjednik neposredno višeg suda, odnosno vijeće može žalbu odbiti kao neosnovanu i potvrditi prvostepeno rješenje, ili preinačiti rješenje (član 15. stav 6).

Pravo na podnošenje novog zahtjeva ima stranka čiji je zahtjev odbačen, stranka čiji je zahtjev odbijen a koja nije podnijela žalbu nakon proteka roka od šest mjeseci od dana prijema rješenja o odbijanju zahtjeva, kao i stranka čija je žalba odbijena kada istekne rok od šest mjeseci od dana prijema rješenja o odbijanju žalbe (član 16).

3.3.3. Zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku

Odredbama člana 17. Nacrta zakona u FBiH, pored ostalog, predviđeno je da, ako sud ne riješi predmet u roku određenom u rješenju iz člana 13. ovog zakona, stranka može podnijeti zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (stav 1); da se zahtjev iz stava (1) ovog člana podnosi predsjedniku suda iz člana 10. ovog zakona u daljnjem roku od šest mjeseci (stav 2); da se rješenje donosi u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stava (1) ovog člana (stav 3); da protiv rješenja iz stava (3) ovog člana stranka može u roku od osam dana od dana prijema rješenja podnijeti žalbu predsjedniku neposredno višeg suda (stav 4); da, ako je rješenje donio predsjednik Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, rješenje po žalbi donosi vijeće Upravnog odjeljenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine koje je sastavljeno od trojice sudija (stav 5); da se rješenje dostavlja stranci, predsjedniku suda pred kojim je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku i nadležnom organu iz člana 19. ovog zakona (stav 6).

Prema članu 18, **novčano obeštećenje** se priznaje u visini najviše do 2.000 KM, a pri određivanju visine sud primjenjuje mjerila za ocjenu trajanja suđenja u razumnom roku iz člana 6. ovog zakona, tako što orijentaciono utvrđuje iznos od 100 KM po godini trajanja sudskog postupka. Novčano obeštećenje isplaćuje se iz budžeta iz koga se finansira sud pred kojim je vođen postupak u kome je utvrđeno kršenje prava na suđenje u razumnom roku (član 19. stav 1).

Predloženim zakonskim rješenjima se može prigovoriti sljedeće:

1. da nije predviđena mogućnost da se, pored primjerene naknade zbog povrede prava

na suđenje u razumnom roku, nalože mjere radi okončanja postupka, što vodi daljoj povredi prava na suđenje u razumnom roku u situaciji kada stranka nema pravo da podnese novi zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (jer je prethodni zahtjev usvojen);

2. da su predviđeni iznosi naknade od 100 KM po godini trajanja sudskog postupka, a najviše do 2.000 KM, znatno niži od onih koje dosuđuju Ustavni sud i Evropski sud, pa bi se mogli smatrati nedovoljnim i nepravičnim;
3. da nije predviđen rok za isplatu dosuđene naknade;
4. da isplata novčanog obeštećenja iz budžeta iz koga se finansira sud pred kojim je vođen postupak u kome je utvrđeno kršenje prava na suđenje u razumnom roku može biti kompliciranija i dugotrajnija u odnosu na isplatu iz zbirnog budžeta;
5. da nije uređeno pitanje postupka za naknadu materijalne štete koja može biti pričinjena stranci zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Sve navedene nedostatke bi trebalo otkloniti, jer bi se mogli smatrati nepoštivanjem principa utvrđenih u praksi Evropskog suda i definiranih u presudi *Skordino protiv Italije* i potencijalno dovesti do toga da se predloženi pravni lijekovi ne smatraju djelotvornim za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

U svakom slučaju, nesporno je da korištenje pravnih sredstava predviđenih Zakonom u RS, Zakonom u BD i Nacrtom zakona u FBiH, kao i odluke donesene u tim postupcima ne isključuju podnošenje apelacije Ustavnom sudu kao pravnog lijeka. Naravno, prema Pravilima Ustavnog suda i njegovoj praksi, prije podnošenja apelacije neophodno je iscrpiti sve efektivne pravne lijekove koji su na raspolaganju, a što se, svakako, odnosi i na pravna sredstva predviđena Zakonom u RS, Zakonom u BD i Nacrtom zakona u FBiH.

U vezi s tim, treba imati u vidu relevantnu praksu Evropskog suda. Npr. Evropski sud je u 2020. godini donio tri presude protiv Hrvatske⁴². U tim presudama Evropski sud je razmatrao djelotvornost pravnih lijekova za suđenje u razumnom roku propisanih Zakonom o sudovima iz 2013. godine. Evropski sud je presudio da aplikanti nisu bili dužni iscrpiti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, jer taj lijek služi samo za ubrzanje postupka i domaći sud ga usvaja samo ako postupak već traje predugo, a ne radi sprečavanja buduće povrede prava na suđenje u razumnom roku. To pravno sredstvo može biti djelotvorno samo ako postoji mogućnost da se podnese zahtjev za isplatu odgovarajuće naknade. Međutim, takav zahtjev je moguće podnijeti samo ako sudija nije donio odluku u roku koji mu je ostavio predsjednik suda usvajajući zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Evropski sud je zaključio da to pravno sredstvo nema ni preventivno, niti odštetno dještvo. Ali, ako bi aplikant uspio sa zahtjevom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i time stekao mogućnost da podnese zahtjev za isplatu naknade, onda je dužan da iscrpi taj pravni lijek. U protivnom, ako pravni lijek iz Zakona o sudovima nije bio uspješan, ustavna tužba je djelotvoran pravni lijek.

Također, treba imati u vidu da je Ustavni sud u martu 2021. godine donio prvu odluku⁴³ o apelaciji podnesenoj zbog pretjerane dužine sudskog postupka pred sudom u Republici Srpskoj nakon stupanja na snagu Zakona u RS. Ovu apelaciju Ustavni sud je odbacio kao nedopuštenu

42 *Mirjana Marić protiv Hrvatske, Kirinčić i dr. protiv Hrvatske i Glavinić i Marković protiv Hrvatske*, presude od 30. jula 2020. godine.

43 Ustavni sud, Odluka broj AP 148/21 od 16. marta 2021. godine.

zbog neiscrpljivanja pravnih lijekova mogućih prema zakonu, jer se apelantica prethodno nije obratila sudu pred kojim se postupak vodi i koristila pravna sredstva iz Zakona u RS. Ustavni sud je zaključio da Zakon u RS predstavlja efektivan pravni lijek koji apelanti, u skladu sa principom supsidijarnosti, treba da iskoriste prije podnošenja apelacije Ustavnom sudu.

4. SUDSKA ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U REPUBLICI SRBIJI

U periodu od 2007. do 2014. godine ustavna žalba pred Ustavnim sudom Republike Srbije je bila jedino pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Republici Srbiji, zajamčenog članom 32. stav 1. Ustava Republike Srbije.

Od 22. maja 2014. godine počele su da se primjenjuju odredbe čl. 8a, 8b i 8v Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova⁴⁴, kojima su uvedena nova sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u sudskim postupcima koji su u toku – zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku neposredno višem sudu i žalba protiv rješenja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku Vrhovnom kasacionom sudu. Odredbe o novim pravnim sredstvima, sadržane u samo tri člana Zakona, nisu bliže regulirale pravila postupka. Norma koja je upućivala na shodnu primjenu odredaba zakona kojim se uređuje vanparnični postupak nije bila dovoljna da se uredi specifični postupak sudske zaštite prava na suđenje u razumnom roku, pa se u praksi pojavio niz spornih pravnih pitanja procesnog karaktera. Radi osiguravanja jedinstvene primjene prava u postupcima zaštite prava na suđenje u razumnom roku, Vrhovni kasacioni sud je usvojio više desetina pravnih stavova koje je publicirao kako bi sa njima upoznao nižestepene sudove.

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku stranaka u sudskim postupcima prvi put je na sveobuhvatan način uređena Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku⁴⁵, koji se primjenjuje od 1. januara 2016. godine. Sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku uključuje i istragu koju u krivičnom postupku provodi javni tužilac (član 1. stav 3). Titular prava na suđenje u razumnom roku je svaka stranka u sudskom postupku, uključujući izvršni i vanparnični postupak, kao i privatni tužilac i oštećeni kao tužilac ako su istakli imovinskopravni zahtjev (član 2. stav 1).

Zakon predviđa tri pravna sredstva za zaštitu prava, a to su: prigovor radi ubrzavanja

44 „Službeni glasnik RS” broj 101/2013.

45 „Službeni glasnik RS” broj 40/2015.

postupka, žalba i zahtjev za pravično zadovoljenje. Prigovor i žalba su sredstva za ubrzanje postupka i oni se mogu podnijeti dok se postupak ne okonča. Prigovor se podnosi sudu koji vodi postupak, ili pred kojim se vodi postupak (istražni), a o njemu odlučuje predsjednik suda ili sudija određen Godišnjim rasporedom poslova. Stranka ima pravo na žalbu predsjedniku neposredno višeg suda u slučajevima i u rokovima propisanim članom 14. Zakona. Stranka kojoj je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku stječe pravo na pravično zadovoljenje koje se ostvaruje pred sudom u parničnom postupku podnošenjem tužbe za novčano obeštećenje (naknadu nematerijalne štete u iznosu od 300 do 3.000 eura u dinarskoj protivvrijednosti na dan isplate), ili tužbe za naknadu imovinske štete (naknadu materijalne štete čiji iznos nije ograničen). Stranka se može obratiti i Državnom pravobranilaštvu radi zaključenja poravnania o isplati novčanog obeštećenja, ili izdavanja i objavljivanja pismene izjave Pravobranilaštva kojom se utvrđuje da je stranci povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku se primjenjuje u Republici Srbiji već pet godina i do sada je pokazao pozitivne efekte u domenu ubrzanja sudskih postupaka. U velikom broju predmeta izjavljeni prigovori su doveli ne samo do ubrzanja nego i do okončanja sudskih postupaka, i to prije nego što se donese odluka o prigovoru. U sudskoj praksi Vrhovnog kasacionog suda evidentiran je veći broj odluka kojima je odbijen prigovor, jer je odmah nakon njegovog podnošenja okončano suđenje. Takvo djestvo prigovora objašnjava se njegovim pritužbenim karakterom kao legitimnim sredstvom „pritisaka“ na sud da ubrza i okonča suđenje.

Međutim, u praksi su prisutni i brojni primjeri zloupotrebe prava na predstavku. Pojedini advokati, kao opunomoćenici stranaka, podnose prigovore radi ubrzanja postupka kojima uopće ne zahtijevaju da se preduzimaju mjere kojima će se ubrzati ili okončati sudski postupak, već samo traže troškove postupka na ime sastavljanja prigovora i utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku kako bi pribavili osnov za podnošenje tužbe za naknadu štete u parničnom postupku. Na taj način prigovor se podnosi sa lukrativnim ciljem i izigrava njegova osnovna svrha, a to je ubrzanje sudskog postupka. U situaciji kada su sudovi preopterećeni velikim brojem neriješenih predmeta i kada postupci nesumnjivo dugo traju, vrlo je teško, pa i nemoguće, stati na put tendenciji da zaštita prava na suđenje u razumnom roku, u biti, postane najlakši način da se osiguraju advokatske prinadležnosti.

Da bi Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u potpunosti ispunio svoju svrhu, neophodno je da stranke kojima je utvrđena povreda prava dobiju pravično zadovoljenje. Praksa u Republici Srbiji pokazuje da se stranke izuzetno rijetko obraćaju Državnom pravobranilaštvu radi zaključenja poravnania i da pravo na pravično zadovoljenje ostvaruju tužbama za novčano obeštećenje ili naknadu imovinske štete. Hiljade sudskih predmeta u kojima se vode postupci radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku i novčanu satisfakciju zbog utvrđenog kršenja prava dodatno iscrpljuju ograničene ljudske resurse u sudovima, jer se jedan broj sudija mora angažirati na rješavanju tih predmeta. Na taj način se smanjuje broj sudija koji postupaju u predmetima iz osnovne sudske nadležnosti, a time se dovodi u pitanje i njihova objektivna mogućnost da se ubrzaju sudski postupci.

Poseban problem u vezi sa novčanim obeštećenjem je taj što sudovi u parničnom postuku, zbog utvrđene povrede prava na suđenje u razumnom roku, najčešće dosuđuju novčane iznose koji su u visini ili nešto iznad zakonskog minimuma od 300 eura, a koji nisu dovoljni i adekvatni kao pravično zadovoljenje. I pored angažiranja apelacionih sudova i Vrhovnog kasacionog suda da

se uskladi sa praksom Ustavnog suda Republike Srbije i Evropskog suda, ta praksa se mijenja vrlo sporo. Ustavni sud Republike Srbije je 29. januara 2021. godine donio Odluku broj UŽ-7309/2018⁴⁶ kojom je utvrdio da je podnosiocima ustavne žalbe povrijeđeno pravo na pravično suđenje, jer im je u parničnom postupku na ime novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku pravosnažno dosuđen iznos od po 300 eura, čijim dosuđivanjem podnosioci nisu izgubili status „žrtve“, pa je svakom podnosiocu dosuđen iznos od još 500 eura.

Na osnovu svega izloženog može se zaključiti da je primjena kombiniranih pravnih sredstava za sudsku zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, sličnih onima koja su usvojena/predložena u Republici Srpskoj i Brčko distriktu i Federaciji Bosne i Hercegovine, ostvarila osnovni cilj - da se sudski postupci ubrzaju, ali za potpunu zaštitu prava neophodno je osigurati ujednačenu praksu i u pogledu pravičnog zadovoljenja u skladu sa standardima koje je izgradio Evropski sud.

46 Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS“ broj 6/2021.

Cilj ove analize je da se na osnovu procjene stanja u Bosni i Hercegovini u vezi s pretjeranim trajanjem sudskih postupaka, zajedno sa postojećim pravnim lijekom i njegovim nedostacima, te pregleda novih pravnih lijekova uvedenih/predviđenih u Bosni i Hercegovini za rješavanje pretjerane dužine postupka i uporedne procjene efikasnosti sličnih pravnih lijekova koji su već uvedeni u drugim zemljama u ranoj fazi detektiraju eventualne poteškoće na koje se može naići u toku primjene zakona kojima se uređuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Bosni i Hercegovini.

BOS

www.coe.int

Vijeće/Savjet Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Sastoji se od 47 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Vijeća/Savjeta Evrope potpisnice su Evropske konvencije o ljudskim pravima, sporazuma koji ima za cilj da zaštiti prava čovjeka, demokratiju i vladavinu prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primjenu Konvencije u državama članicama.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE