

Др Стеван Лилић,

редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

ДА ЛИ ЈЕ УСТАВНА ЖАЛБА ЕФИКАСНИ ПРАВНИ ЛЕК ЗА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ?

Нови Закон о Уставном суду Србије предвиђа увођење института уставне жалбе и њеног модалитета „уставне жалбе у случају повреде права на суђење у разумном року“ у правни систем Србије. Повод за увођење овог модалитета уставне жалбе као „ефикасног“ правног лека у корист грађана Србије била је неопходност усклађивања домаћег система заштите људских права са стандардима заштите предвиђеним у Европској конвенцији о људским правима и основним слободама. Пресудама Европског суда за људска права, посебно пресудом у случају В.А.М. против Србије, утврђено је да Србија, услед непостојања ефикасног правног лека за суђење у разумном року, нема одговарајуће механизме заштите људских права када је у питању остваривање права на суђење у разумном року које је предвиђено чл. 6. Конвенције. Уставна жалба, попут уставне тужбе у Хрватској, ово системско кршење треба да отклони. Међутим, реални капацитети Уставног суда доводе у питање далекосежност и одрживост овог средства.

Кључне речи: *Уставна жалба. – Ефикасни правни лек. – Право на суђење у разумном року. – Европска конвенција о људским правима и основним слободама. – Случај В.А.М. против Србије.*

1. УСТАВНА ЖАЛБА И ЖАЛБА УСТАВНОМ СУДУ

За разлику од претходног, нови Устав Србије из 2006. године предвиђа увођење посебног правног средства под називом „уставна жалба“. Међутим, Устав, осим „уставне жалбе“ предвиђа и ситуације у којима се може уложити „жалба Уставном суду“.¹

¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/2006.

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

Са друге стране, Устав на више места помиње и „жалбу Уставном суду“, која се, као и „уставна жалба“ такође улаже Уставном суду. Како „жалба Уставном суду“ није јединствена категорија, могу се разликовати неколико модалитета овог правног средства.

Један модалитет жалбе Уставном суду односи се на „жалбу Уставном суду у вези са мандатом народних посланика и конституисањем Народне скупштине“. У том случају, Устав предвиђа да (чл. 101. ст. 5): „На одлуку донету у вези са потврђивањем мандата допуштена је жалба Уставном суду, који по њој одлучује у року од 72 сата.“ Правно посматрано, овај модалитет „жалбе Уставном суду“ не искључује и могућност улагања „уставне жалбе“.

Други се односи на „жалбу Уставном суду“ у вези са „престанком судијске функције“. Устав предвиђа да (чл. 148. ст. 2): „Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење Уставне жалбе.“

Трећи модалитет се тиче „жалбе Уставном суду“ у вези са „одлукама Високог савета судства“. Устав предвиђа да се (чл. 155. у вези са чл. 154): „Против одлуке Високог савета судства може уложити жалба Уставном суду, у случајевима прописаним законом“ (чл. 155). С тим у вези, „Високи савет судства доноси одлуке из своје надлежности“, посебно: „Високи савет судства бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом, предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију, предлаже Народној скупштини избор председника Врховног касационог суда и председника судова, у складу са Уставом и законом, учествује у поступку за престанак функције председника Врховног касационог суда и председника судова, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом.“ Правно посматрано, и овај модалитет „жалбе Уставном суду“ не искључује и могућност улагања „уставне жалбе“ (чл. 154).

Четврти модалитет се односи на „жалбу Уставном суду“ у вези са „престанком функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца“. Устав предвиђа да (чл. 161. ст. 4): „Против одлуке о престанку функције јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу уложити

жалбу Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.“

Пети модалитет се тиче „жалбе Уставном суду“ у вези са „заштитом покрајинске аутономије“. Устав предвиђа да (чл. 187): „Орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине.“ Овај модалитет „жалбе Уставном суду“ по природи ствари (заштита покрајинске аутономије) чини се искључује могућност улагања „уставне жалбе“.

Најзад, шести модалитет се односи на „жалбу Уставном суду“ у вези са „заштитом локалне самоуправе“. Устав предвиђа да (чл. 193): „Орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине.“ Овај модалитет „жалбе Уставном суду“, по природи ствари (заштита локалне самоуправе), чини се искључује могућност улагања „уставне жалбе“.

У стручним радовима који се баве анализом новог Устава Србије, између осталог се истиче да су: „Уставносудском заштитом посебно обухваћена основна људска права. (...) Уставносудска заштита људских права допуњује судску заштиту људских права, било тако што обезбеђује заштиту у случају када не постоји могућност судске заштите права или представља додатни облик заштите који се користи након што су исцрпена друга средства правне заштите. Институт који се може користити пред уставним судом у циљу заштите људских права је уставна жалба.“²

Међутим, у појединим радовима не указује се довољно на разлику између „уставне жалбе“ и „жалбе Уставном суду“. Тако се, рецимо, у неким радовима из ове области „уставна жалба“ означава и као „жалба грађана“ и истиче: „Уставни суд је добио веома значајну надлежност одлучивања о *уставним жалбама грађана*. Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом. Уставна жалба је допустива само ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства заштите људских или мањинских права. Овом новом надлежношћу Уставни суд се приближио већини европских уставних судова у пружању непосредне, ди-

² М. Пајванчић, *Уставно право – уставне институције*, Правни факултет, Нови Сад 2007³, 307. [„Уставни суд решава по ‘тужби *d’amparo* за повреду права и слобода о којима је реч у чл. 53. ст. 2 овог Устава (једнакост, забрана дискриминације и основна људска права. Прим. М. Пајванчић).’ (чл. 161. ст. 1. Устава Шпаније).“]

ректне заштите основним људским правима и слободама. То је сада последња инстанца којој се појединац може обратити за заштиту уставом гарантованих права.³

Са друге стране, у радовима који се баве новим Уставом Србије, и у којима се чини одређена дистинкција између „уставне жалбе“ и „жалбе Уставном суду“, у први план се истичу одређене нејасноће у вези са „уставном жалбом“. Тако: „У вези са уставном жалбом, нису јасне две ствари: зашто је она, иако надлежност Уставног суда, издвојена у посебан члан Устава, уместо да буде наведена у оном у којем се одређују надлежности уставног суда (чл. 167) и ко је носилац права на уставну жалбу (да ли само лице које сматра да му је појединачним актом или радњом повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом или свако). Ово друго морало се уредити у Уставу и нипошто се није смело препустити законском уређивању. Варијанта уставне жалбе је и жалба коју судија (у Уставу се не каже ко је носилац права на жалбу) може изјавити Уставном суду против одлуке Високог савета судства (чл. 155), као и жалба коју јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу изјавити Уставном суду „против одлуке о престанку функције“ (чл. 164. ст. 4).“⁴ У овој анализи уставне жалбе, међутим, читаоци остају без одговора о каквом је правном средству реч, а недостаје и осврт на „варијанту уставне жалбе“ која се може поднети ради „заштите покрајинске аутономије“, односно ради „заштите локалне самоуправе“.

Детаљније одредбе о садржини и поступку по „уставној жалби“, односно „жалби уставном суду“, садржи недавно усвојен *Закон о Уставном суду*.⁵ Посебно обележје овог Закона огледа су томе што је у чл. 82. ст. 2. увео и посебан модалитет уставне жалбе. Реч је о „уставној жалби у случају повреде права на суђење у разумном року“.

³ Д. М. Стојановић, *Уставно право – књига II*, Свен, Ниш 2007³, 390.

⁴ Р. Марковић, „Предговор – критички поглед“, *Устав Републике Србије од 2006*, Јустинијан, Београд 2006, 51. *Nota bene*: Нови Устав Србије проглашен је 8. новембра 2007. У „Напомени издавача“ за ову публикацију (са датумом 14. новембар 2006), и под насловом „Истина о Уставу из 2006“, између осталог стоји: „Издавач је похитрио да Устав Републике Србије, заједно са Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије, објави у посебној књизи како би највиши државни правни акт коначно, по први пут, био доступан најширој читалачкој јавности у коначној верзији. Има још један циљ објављивања ове књиге, а изречен је у критичком погледу на Устав Ратка Марковића, професора Уставног права на Правном факултету у Београду. Професор Марковић је у предговору ове књиге извршио врло детаљну и целовиту анализу Устава од 2006 („Новог Устава“) посматрајући га врло реално, крајње добронамерно, са теоријској и практичног аспекта, ценећи и потребе времена у којем живимо (...)“. Са друге стране, „Предговор“ проф. Марковића објављен је у истоветном тексту као „Изворни научни чланак“ у часопису *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2006, стр. 5–46.

⁵ Закон о Уставном суду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 109/2007.

2. УСТАВНА ЖАЛБА КАО ПРАВНО СРЕДСТВО ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ И МАЊИНСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА У СРБИЈИ

Иако је према класичном европском концепту уставни суд надлежан да одлучује о уставности закона, односно законитости подзаконских општих аката, а не о појединачним жалбама грађана, могло би се рећи да јаки правно-политички разлози стоје на страни увођења уставне жалбе у правни систем Србије. Пре свега, уставна жалба јавља се као средство правне заштите не само оних људских права која су гарантована Уставом Србије, већ и оних која су гарантована и која проистичу из одредби Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.⁶

Уставотворац *Устава Републике Србије* из 1990. године заузео је став да уставној жалби није место у уставу.⁷ Ни *Устав СР Србије* из 1974. године није предвиђао неки облик „уставне жалбе“.⁸

Међутим, занимљиво је да је *Устав Србије* из 1963. године предвиђао један вид „уставне жалбе“.⁹ Тако је према чл. 229. ст. 2, Уставни суд Србије био надлежан да непосредно одлучује „о заштити права самоуправљања и других основних слобода и права утврђених овим Уставом, кад су та права и слободе повређене појединачним актом или радњом од стране органа друштвено-политичких заједница и у другим случајевима које одреди закон, а законом није обезбеђена друга судска заштита“. Према терминологији Закона о Уставном суду из 1963. године, уставна жалба имала је форму „предлога за покретање поступка за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права“.¹⁰ Како се у стручним радовима тог

⁶ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Закон о ратификацији Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, са Протоколом уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протоколом број 4. уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и Први протокол уз њу, Протоколом број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протоколом број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протоколом број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протоколом број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005.

⁷ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/1990.

⁸ Устав Социјалистичке Републике Србије, *Службени гласник СР Србије*, бр. 8/1978.

⁹ Устав Социјалистичке Републике Србије, *Службени гласник СР Србије*, бр. 14/1963.

¹⁰ Закон о Уставном суду Србије, *Службени гласник СР Србије*, бр. 54/1963.

времена истицало: „Предлог за покретање поступка за заштиту може поднети свако лице чије је Уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода повређено. Предлог за покретање поступка може по пристанку свог члана у његово име поднети и друштвено-политичка организација, као и удружење које по својим правилима има задатак да штити права чија се заштита тражи пред Уставним судом. Кад утврди да је појединачним актом неког органа или организације повређено право самоуправљања или друго основно право или слобода, Уставни суд ће, према околностима случаја, поништити, укинути или изменити тај акт и одредити да се уклоне последице које су из таквог акта произашле. Кад утврди да је радњом неког органа или организације повређено, уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода, Уставни суд ће забранити свако даље вршење такве радње и, према околностима случаја, одредити да се уклоне последице које су из такве радње произашле. Ако је за време трајања поступка потребно спречити дејство појединачног акта или радње, Уставни суд може одредити привремене мере за спречавање повреде основног права и слободе.“¹¹ За примену ове „уставне жалбе“, исцрпљеност осталих правних средстава (супсидијарност) био је формални предуслов покретања поступка за заштиту права.¹²

Иако од 1974. године уставна жалба није била предвиђена у уставном систему Србије, од 1992. године, грађани Србије као држављани Савезне Републике Југославије имали су могућност да поднесу уставну жалбу Савезном уставном суду. *Устав Савезне Републике Југославије* из 1992. године (чл. 124. ст. 1. тач. 6. и чл. 128) прописивао је да Савезни уставни суд, између осталог, одлучује: „о уставним жалбама, због повреде појединачним актом или радњом, слободе и права човека и грађанина утврђених Уставом СРЈ, онда кад није обебеђена друга правна заштита“.¹³

Након распада СРЈ 2003. године, *Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора* било је предвиђено (чл. 46. ст. 1, тач. 3) да Суд Србије и Црне Горе, између осталог: „одлучује о жалбама грађана када им институција Србије и Црне Горе угрози права или

¹¹ Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Привредни преглед, Београд 1978, 354–355.

¹² Упор. В. Ђурић, *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000, 175–180; Д. Церовић, *Уставна жалба и управна ствар*, Службени лист Републике Црне Горе, Подгорица 2004; Б. Ненадић, *Непосредна заштита људских слобода и права пред Уставним судом Србије у пројектима новог Устава Србије*, http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/tema_405.htm, 04. децембар 2007.

¹³ Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 1/1992.

слободе гаратоване Уставном повељом, уколико није предвиђен други поступак правне заштите“.¹⁴

Упоредо са тим, *Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама* прокламована је судска заштита и уклањање последица кршења људских и мањинских права.¹⁵ Ова тзв. *Мала повеља* користила је и термин „делотворна судска заштита“ и у чл. 9. предвиђала да: „Свако има право на *делотворну судску заштиту* у случају да му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено овом Повељом, као и право на уклањање последица таквог кршења. Свако ко сматра да му је неко људско или мањинско право зајемчено овом повељом повређено или ускраћено појединачним актом или радњом институције државне заједнице, односно државног органа државе чланице или организације која врши јавна овлашћења има право да поднесе *жалбу* Суду Србије и Црне Горе, ако није обезбеђена друга правна заштита у држави чланици, у складу са Уставном повељом. Одлуке међународних органа извршавају и трошкове сноси државна заједница, односно државе чланице, у зависности од тога да ли је институција државне заједнице, односно државни орган државе чланице или организација која врши јавна овлашћења повредила или ускратила неко право зајемчено међународним уговором које важи на територији Србије и Црне Горе“.

*Закон о Суду Србије и Црне Горе*¹⁶ прописивао је „Поступак по жалби грађана“ (чл. 62–67) и предвиђао да (чл. 62): „Жалбу грађана може поднети свако ко сматра да му је појединачним актом или радњом институције Србије и Црне Горе, односно државног органа државе чланице или организације која врши јавна овлашћења, повређено људско или мањинско право, ако није предвиђен други поступак правне заштите, односно ако заштита није обезбеђена у држави чланици. Жалбу грађана, у име лице коме је предвиђено људско и мањинско право, може поднети и друго лице или орган, у складу са законом.“ С обзиром на то да је Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама гарантовала најшири спектар људских права, и непосредна заштита људских права Законом о Суду Србије и Црне Горе представљала је у досадашњем уставном систему најширу предвиђену могућност заштите права грађана Србије. У поређењу са претходним Уставом Савезне Републике Југославије, ова повеља је предвиђала (чл. 7) да су људска и мањинска права за-

¹⁴ Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003.

¹⁵ Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 6/2003.

¹⁶ Закон о Суду Србије и Црне Горе, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 26/2003.

јемчена општеприхваћеним правилима међународног права, као и међународним уговорима који важе у државној заједници зајемчена повељом и непосредно се примењују. Имајући у виду да је Србија, као чланица Државне заједнице Србија и Црна Гора, потписала и ратификовала Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода и одговарајуће протоколе, то ова Конвенција постаје не само део унутрашњег права Србије, већ и део развијеног механизма заштите и унапређења људских права у оквиру Савета Европе. Међутим, могућност заштите људских права путем „жалбе грађана“, која је била предвиђена Уставном повељом СЦГ, Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама и Законом о Суду Србије и Црне Горе, никада није остварена, с обзиром на то да до распада државне заједнице Србија и Црна Гора у мају 2006. године Суд Србије и Црне Горе практично није почео да ради. Тако је „жалба грађана“ Суду Србије и Црне Горе за грађане Србије остало само „мртво слово на папиру“.

Посебно због неефикасности система судске заштите, односно „неефикасног правног средства“ у случају „повреде права на суђење у разумном року“, и након приступања Европској конвенцији о људским правима и основним слободама, грађани Србије почињу масовно да се обраћају Европском суду за људска права у Страсбуру. Као последица тога, поједине одлуке Европског суда за људска права, посебно прецедентна пресуда у случају *В.А.М. против Србије*, довела је и до увођења „уставне жалбе као ефикасног правног средства у случају повреде права на суђење у разумном року“ у уставни и правни систем Србије.

3. ПОВОД ЗА УВОЂЕЊЕ УСТАВНЕ ЖАЛБЕ ЗБОГ ПОВРЕДЕ ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ У СРБИЈИ

Након ратификације Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и одговарајућих протокола, грађанима Србије омогућено је обраћање Европском суду за људска права. Велики број упућених представки указивао је на озбиљне недостатке правног система Србије у погледу заштите права на суђење (односно окончања одговарајућег поступка) у разумном року.

У пресуди поводом случаја *В.А.М. против Србије*¹⁷ Европски суд за људска права закључио је да у правном систему Србије грађани немају на располагању „делотворни правни лек“ ради заштите „права на суђење у разумном року“ које је гарантовано чл. 13. („пра-

¹⁷ Предмет *В.А.М. против Србије*, представка бр. 39177/2005, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 53/2007.

во на делотворни правни лек пред домаћим властима“) у вези са чл. 6. ст. 1 („право на суђење у разумном року“) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Како се у стручним радовима истиче, у *случају В.А.М.* „Механизам, који је подразумевао координирану активност судских органа (и то поступајућих судија у више, по врсти различитих, поступака чије је покретање било неопходно за разрешење целог случаја), надлежног Центра за социјални рад, као и органа министарства унутрашњих послова, био је паралисан. Из те „парализе државног апарата“ проистекле су несагледиве штетне последице. Једна од последица која се не може надокнадити јесте онемогућавање детета и мајке, две Уставом Републике Србије посебно заштићене категорије грађана, на међусобни контакт. Дете није видело мајку пуних 8 година. Ово противправно стање било је иницирано одвођењем детета од мајке без њеног пристанка од стране дететовог оца, и државни органи су били дужни да, по сазнању ове чињенице, то противправно стање и отклоне. Са своје стране, мајка је предузела све на шта је, по међународним и унутрашњим правним прописима, била овлашћена да чини, како би своје дете видела. Како је, услед свих њених напора, претила опасност да суд, као део парализованог државног апарата, уместо отклањања вишегодишњег противправног стања, то стање одлуком озакони, обратила се представком Европском суду за људска права. Пред Европским судом за људска права случај је одмах добио статус приоритета.¹⁸

Подноситељка представке (чији су иницијали В.А.М.) обратила се Европском суду за људска права са образложењем да нема на располагању ни један унутрашњи делотворан правни лек како би убрзала парнични поступак у смислу чл. 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Тај члан предвиђа да свако коме су повређена права и слободе која су предвиђена у Конвенцији има права на „делотворан правни лек“ пред националним властима. На темељу аргумената које су изнеле држава Србија и подносиатељка представке, у вези са кршењем права на ефикасни правни лек, Европски суд за људска права је закључио да је Србија прекршила ово право. Један од аргумената које је Србија изнела јесте да подносиатељка представке није искористила жалбени поступак пред Судом Србије и Црне Горе, у складу са Уставном повељом, као и Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама. Разматрајући овај аргумент, заједно са наводима подносиатељке представке, Европски суд је констатовао да тај конкретан правни лек није био на располагању до 15. јула 2005. године и да је, осим тога, остао

¹⁸ Н. Шолић, *Утицај пресуде Европског суда за људска права на поступак пред домаћим судовима (случај В.А.М. против Србије)*, *Lex Forum* 1/2007, 24.

неделотворан до распада државне заједнице Србија и Црна Гора (што је Суд констатовао и у случају *Матијашевић против Србије*, разматрајући испуњеност претпоставки за одлучивање о меритуму). Европски суд за људска права образложио је свој став поводом кршења чл. 13. Конвенције од стране Србије, да тај члан јемчи *делотворан правни лек пред националним властима* против кршења свих права и слобода зајемчених Конвенцијом, укључујући ту и право на *расправу у разумном року* на основу чл. 6. ст. 1. Конвенције. Суд је, осим тога, констатовао да је правни лек у погледу дужине поступка „делотворан“ ако се може применити или за убрзање поступка пред судовима пред којима се о том предмету одлучује, или да парничару пружи адекватно правно задовољење за кашњења која су се већ догодила.

У пресуди у случају *В.А.М. против Србије*, Европски суд за људска права, између осталог, констатује: „Коначно, суд наглашава да је савршено неспорно да је, у апсолутном смислу, најбоље решење превенција, као и у многим другим областима. Ако је правосудни систем мањкав у погледу захтева за разумни рок из чл. 6. ст. 1. Конвенције, најделотворније решење је правни лек чији је циљ убрзање поступка, како би се спречило да тај поступак постане прекомерно дуг. Такав правни лек има неспорну предност над правним леком који пружа само компензацију, будући да он истовремено спречава и закључак о сукцесивним повредама у вези са истим поступком и не поправља само штету нанету кршењем права *a posteriori*, како то чини компензаторни правни лек. Неке државе су у потпуности схватиле ситуацију што се огледа у томе да су изабрале да комбинују два типа правних лекова, један који је смишљен ради убрзања поступка, и други који је смишљен ради обезбеђивања надокнаде.“¹⁹

Став Европског суда за људска права у случају *В.А.М. против Србије* био је и непосредан повод да се у чл. 82. ст. 2. Закона о Уставном суду Србије изричито предвиди: „Уставна жалба може се изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.“ Имајући у виду да пресуде Европског суда за људска права, и с тим у вези, релевантна начела изражена у њима, представљају прецеденте, на које се Суд у будућим случајевима позива, то околност да Србија у свом правном систему нема „делотворан правни лек“ за суђење у разумном року представља објективни аргумент који *a priori* ставља Србију у положај стране која спор пред Европским судом за људска права – губи. Тако се Суд, у више наврата у случајевима из Србије у којима су се подносиоци представке жалили на повреду права на ефикасни правни лек у вези са правом на суђење у разумном року,

¹⁹ Упор. *В.А.М. против Србије*, представка бр. 39177/2005, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 53/2007.

(нпр. Томић против Србије,²⁰ Јевремовић против Србије,²¹ Илић против Србије,²² Стевановић против Србије,²³ Микуљанац, Малишић и Шафар против Србије²⁴) позвао на сопствено образложење у случају *В.А.М. против Србије*, и пресудио да је Србија повредила чл. 13. у вези са чл. 6. ст. 1. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.

Тако је Суд у случају *Микуљанац, Малишић и Шафар против Србије*, образложио свој став на следећи начин: „Суд подсећа да су аргументи изети од стране Владе (Србије) били одбијени у ранијим случајевима (види *В.А.М. против Србије*, бр. 39177/05, ст. 155, 13. март 2007) и не налази разлог за доношење другачијег закључка у овом случају.“ Истовремено, Суд потврђује свој претходни став: „С тих разлога, Суд закључује да је у овом случају прекршен чл. 13. Конвенције због тога што није постојао делотворан правни лек у унутрашњем законодавству који би подносиоцима представке омогућио остварење права на суђење у разумном року, које је загарантовано чл. 6. ст. 1. Конвенције.“²⁵

Имајући то у виду, увођење уставне жалбе од стране Устава Србије (чл. 170) и, посебно, увођење модалитета уставне жалбе због „разумног рока“ од стране Закона о Уставном суду (чл. 82. ст. 2) представља интервенцију законодавца ради испуњења општих мера које Србија мора да примени како би отклонила даље повреде људских права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода које су последица непостојања „делотворног правног лека пред домаћим властима“ (чл. 13), односно „неразумно дугог трајања суђења“ (чл. 6. ст. 1). Уосталом, то се недвосмислено може закључити из формулације одговарајућег дела Образложења Владе (односно Министарства правде) у Предлогу Закона о Уставном суду у којем се, између осталог, истиче: „Посебно треба истаћи одредбу чл. 82. ст. 2. Закона која предвиђа да се уставна жалба може изјавити и када нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу уставне жалбе *повређено право на суђење у ра-*

²⁰ *Томић против Србије*, 25959/06 (2007), <http://www.echr.coe.int>, 01. децембар 2007.

²¹ *Јевремовић против Србије*, 3150/05 (2007), <http://www.echr.coe.int>, 01. децембар 2007.

²² *Илић против Србије*, 30132/04 (2007), <http://www.echr.coe.int>, 01. децембар 2007.

²³ *Стевановић против Србије*, 26642/05 (2007), <http://www.echr.coe.int>, 01. децембар 2007.

²⁴ *Микуљанац, Малишић и Шафар против Србије*, 41513/05 (2007), <http://www.echr.coe.int>, 01. децембар 2007.

²⁵ *Микуљанац, Малишић и Шафар против Србије*, 41513/05 (2007), <http://www.echr.coe.int>, 01. децембар 2007.

зумном року, а које је прописано у чл. 32. Устава и чл. 6. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода Савета Европе. У циљу стварања услова да уставна жалба буде ефикасно правно средство, чл. 90. Закона прописано је да, у случају када је уважена уставна жалба, подносилац уставне жалбе може да поднесе, пре подношења тужбе надлежном суду, захтев за накнаду штете Комисији коју образује министар правде, која је дужна да одлучи у року од 30 дана. Ова одредба је значајна и са становишта праксе Европског суда за људска права у Стразбуру, када се ради о ефикасном правном леку.²⁶

4. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА УВОЂЕЊЕ УСТАВНЕ ЖАЛБЕ ЗБОГ ПОВРЕДЕ ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ

Устав Србије из 2006. године у делу под називом „Људска и мањинска права и слобода“, предвиђа да се људска и мањинска права зајемчена Уставом *непосредно примењују*. У чл. 18. се наводи: „Уставом се јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. (...) Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.“

Овим одредбама, на посредан начин, у корпус уставних права увршћено је *право на ефикасни правни лек и право на суђење у разумном року* (као део права на правично суђење) која су, између осталих, гарантовани Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Уставом Србије су ова права и директно зајемчена, па се одредбама чл. 32 (којим се гарантује право на правично суђење) јемчи да „свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року (...) одлучи о његовим правима и обавезама“, док се одредбом чл. 22 (којим се гарантује право на заштиту људских и мањинских права и слобода) јемчи да „свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале.“

Чланом 18. предвиђено је и да се *законом може прописати начин остваривања ових права* ако је о неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не

²⁶ Предлог закона о уставном суду, поднет Народној скупштини Републике Србије на усвајање 5. октобра 2007, www.parlament.sr.gov.yu, 10. октобар 2007.

сме да утиче на суштину зајемченог права. Право на делотворан правни лек, по својој природи, захтева позитивну акцију државе, у смислу предвиђања у свом правном систему правног лека који би грађанима Србије био на располагању за заштиту својих права за које судска заштита, на основу постојећег правног система, није предвиђена.

С друге стране, Устав Србије предвиђа (чл. 166) да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који, поред заштите уставности и законитости, штити и људска и мањинска права и слободе. Ову надлежност Уставни суд Србије остварује одлучивањем о *уставној жалби*. Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или *нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту* (чл. 170).

Наведеним одредбама Устава Србије предвиђена је директна надлежност Уставног суда Србије за заштиту људских права у случајевима када, правним системом Србије, није предвиђена судска или друга заштита Уставом гарантованих људских права, међу којима је и право на суђење у разумном року.

5. ЗАКОН О УСТАВНОМ СУДУ СРБИЈЕ И УСТАВНА ЖАЛБА

Устав Србије (чл. 166–175) поставља основе којима се регулишу положај, надлежност, састав, избор и именовање судија и начин одлучивања Уставног суда Србије. Уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом као и правно дејство његових одлука, уређујено је Законом о Уставном суду.

Закон о Уставном суду (чл. 82–92) уређује поступак пред Уставним судом. Законски је установљен круг лица који може поднети уставну жалбу ради заштите права на суђење у разумном року. У овај круг, поред лица које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може, на основу писменог овлашћења тог лица, спада и друго физичко лице, односно државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода.²⁷

²⁷ Тумачење појма „органи“ остаје у надлежности овог суда, али би у овај круг овлашћених подносилаца уставне жалбе, сигурно ушли омбудсмани – општински, покрајински и републички, као и Повереник за информације од јавног значаја.

Рок за подношење уставне жалбе ради заштите права на суђење у разумном року није изричито регулисан. Аналогно се не може применити одредба којом се регулише рок за подношење редовне уставне жалбе, с обзиром на чињеницу да се кршење права на суђење у разумном року најчешће састоји у непостојању појединачног акта и/или предузете радње којима се повређују права и слободе једног лица, дакле да је реч о „ћутању“.²⁸ Само кршење права састоји се у нечињењу судских или управних органа, па се као одредница за почетак тока евентуалног рока не може узети тренутак доношења појединачног акта. Доношење одлуке, у овом случају, не представља акт кршења права, већ поступак чије трајање прети да угрози ефикасност и кредибилитет судских одлука које у поступку могу бити донесене. С друге стране, сам рок за подношење уставне жалбе мора постојати из разлога правне сигурности. Једно од могућих тумачења је да се уставна жалба за повреду права на суђење у разумном року може поднети најкасније 30 дана од дана доношења (достављања) појединачног акта (пресуде, односно решења суда) којим се правноснажно окончава поступак за који подносилац сматра да је неразумно дуго трајао.

Садржина уставне жалбе је регулисана је чл. 85. ст. 1. који предвиђа да уставна жалба *мора да садржи* име и презиме, јединствени матични број грађана, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе, име и презиме његовог пуномоћника, број и датум акта против кога је жалба изјављена и назив органа који га је донео, назнаку људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено са ознаком одредбе Устава којом се то право, односно слобода јемчи, разлоге жалбе и наводе у чему се састоји повреда или ускраћивање, захтев о коме Уставни суд треба да одлучи и потпис подносиоца уставне жалбе. Међутим, садржина уставне жалбе ради заштите права на суђење у разумном року није одређена. Неспорно је да су лични подаци подносиоца ове уставне жалбе облигаторни елементи. По природи ствари, на уставну жалбу ради заштите права на суђење у разумном року не могу се применити одредбе да је обавезан елемент број и датум акта против кога је жалба изјављена као и назив органа који га је донео (јер таквог акта најчешће и нема).

Уз уставну жалбу, чл. 85. ст. 2. Закона прописује да се подноси и препис оспореног појединачног акта, докази да су исцрпљена прав-

Упореди: „Поступак по тужби *d'amparo* могу покренути, подношењем тужбе *d'amparo* ‘сва физичка лица која се позивају на законски интерес, као и Бранилац народа и јавно тужилаштво’ (чл. 162, ст. 1 Устава Шпаније).“ М. Пајванчић, 309.

²⁸ Према чл. 84. ст. 1. Закона о Уставном суду, уставна жалба може се изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

на средства, као и други докази од значаја за одлучивање. Ови прилози се као облигаторни за подношење уставне жалбе у случају повреде права на суђење у разумном року, не могу захтевати, с обзиром да, како је већ изнето, појединачног акта, тј. судске одлуке најчешће нема, нити је она акт кршења Уставом загарантованог права, а исцрпљеност правних средстава се не поставља као услов за подношење.

Након спроведеног поступка, који је уређен на основу Закона и Пословника, Уставни суд доноси одлуке, решења и закључке. Уставни суд решењем одбацује уставну жалбу ако нису испуњене процесне претпоставке. О уставној жалби Уставни суд одлучује одлуком којом се уставна жалба усваја или одбија као неоснована. Одлука Уставног суда којом се усваја уставна жалба је правни основ за подношење захтева за накнаду штете или отклањања других штетних последица пред надлежним органом, у складу са законом. Овим одредбама, предвиђено је да подносилац уставне жалбе може да поднесе захтев за накнаду штете Комисији за накнаду штете, ради постизања споразума о висини накнаде. Ако захтев за накнаду штете не буде усвојен или ако по захтеву њему Комисија за накнаду штете не донесе одлуку у року од 30 дана од дана подношења захтева, подносилац уставне жалбе може код надлежног суда поднети тужбу за накнаду штете. Ако је постигнут споразум само у погледу дела захтева, тужба се може поднети у погледу остатка захтева.

Законом о Уставном суду уставна жалба је постављена као средство које пружа могућност истовременог испуњења два захтева – захтев за утврђење постојања кршења права и захтев за накнаду причињене штете. О захтеву за накнаду штете одлучује Комисија за накнаду штете, као ново тело, које је по карактеру управни орган што се може закључити и из одредбе да у случају „ћутања управе“, тј. недоношења одлуке у року од 30 дана од подношења захтева, подносилац захтева може поднети захтев надлежном суду. У прилог закључку о карактеру овог тела иде и одредба да се састав и рад Комисије одређује актом министра надлежног за правосуђе.

6. УСТАВНА ТУЖБА У ХРВАТСКОЈ

Упоредноправно посматрано, могло би се рећи да је случај *В.А.М. против Србије* поставио пред Србију сличне изазове које су пред Хрватску 2001. године поставили случајеви *Рајак против Хрватске*²⁹ и *Хорват против Хрватске*.³⁰ Суочена са питањем ефикас-

²⁹ *Рајак против Хрватске*, 49706/99 (2001), <http://www.echr.coe.int.>, 4. децембар 2007.

³⁰ *Хорват против Хрватске*, 51585/99 (2001), <http://www.echr.coe.int.>, 4. децембар 2007.

ног правног лека у случају повреде права на суђење у разумном року, Хрватска проблем решава слично као и Србија – увођењем посебне уставне тужбе због недоношења судске одлуке у разумном року. Као што Закон о Уставном суду Србије предвиђа уставну жалбу Уставном суду Србије у случају повреде права на суђење у разумном року, тако и Уставни закон о Уставном суду Хрватске предвиђа уставну тужбу Уставном суду Хрватске у случају да суд није у разумном року одлучио о правима и обавезама странке.

На основу *Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске* (чл. 62),³¹ уставна тужба може се поднети Уставном суду Хрватске у року од 30 дана од дана пријема одлуке којом су исцрпљени сви правни лекови, због наводне повреде људских права и основних слобода појединачним актом државних органа. Међутим, на основу *Уставног закона о Уставном суду* (чл. 63. ст. 1), могуће је покретање поступка по уставној тужби и пре исцрпљивања свих правних лекова у случају да суд није у разумном року одлучио о правима и обавезама странке а очигледно је да би непокретањем уставносудског поступка за подносиоца уставне тужбе могле настати тешке и непоправљиве последице. У случају да Уставни суд усвоји уставну тужбу због недоношења акта у разумном року, Уставни суд одређује надлежном суду рок за доношење акта којим ће тај суд мериторно одлучити о правима и обавезама, који почиње да тече од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Народним новинама“. Уставни суд ће одредити и сразмерну накнаду подносиоцу ове уставне тужбе због повреде његових уставних права.

Како је увођење „ефикасног правног лека“ у случају повреде права на суђење у разумном року суштина захтева који је Европски суд за људска права поставио и Србији у случају *В.А.М. против Србије*, случај хрватске „уставне тужбе ради заштите права на суђење у разумном року“, може бити индикативан и за развој ситуације у вези са „уставном жалбом ради заштите права на суђење у разумном року“ у Србији. У Хрватској је овај механизам убрзања поступка до одређеног момента био веома ефикасан. Донете су бројне одлуке којим се, по правилу, надлежном суду одређивао рок од 6 месеци за доношење мериторне одлуке. Тако: „Жупанијски суд у Загребу дужан је донијети одлуку у предмету који се води пред тим судом под пословним бројем: Гжн-2697/07 (раније спис Опћинског суда у Загребу број: Пн-5421/00) у најкраћем могућем року, али не дуљем од шест (6) мјесеци, рачунајући од првог идућег дана након објаве ове одлуке у „Народним новинама“. На темељу чл. 63. ст. 3. Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске („Народне новине“, број

³¹ Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске, *Народне новине*, бр. 49/2002.

99/99, 29/02. и 49/02 – прочишћени текст), подносиоци уставне тужбе, М. Ђ. из Љ., одређује се примјерена накнада због повреде уставног права из чл. 29. ст. 1. Устава Републике Хрватске („Народне новине“, број 41/01 – прочишћени текст) у износу од 15.300,00 кн. Накнада из тачке III изреке ове одлуке бит ће исплаћена из државног прорачуна у року од три мјесеца од дана подношења захтјева подносиоци Министарству финансија Републике Хрватске за њезину исплату.“³² Тако је у Хрватској уставна тужба због повреде права на суђење у разумном року постала „делотворни правни лек“ у смислу Европске конвенције о људским правима који испуњава два кумулативно постављена захтева: убрзавање поступка и остваривање накнаде штете коју су грађани, због неразумно дугог вођења судског поступка, претрпели.

Међутим, након свега три године од увођења уставне тужбе због недоношења судске одлуке у разумном року, Уставни суд Хрватске био је претрпан тужбама по овом основу. Поступци пред Уставним судом постали су дуготрајни услед наглог повећања броја предмета пред овим судом, а уставна тужба од „делотворног“ постаје „неделотворни правни лек“. Уставном суду Хрватске којем је био поверен задатак да реши питање „остваривања права на суђење у разумном року“, претила је опасност да сам постане препрека остваривању права на суђење у разумном року. Како би испунила обавезе из Европске конвенције о људским правима, Хрватска уводи једну значајну интервенцију. Законом о судовима (чл. 27–28)³³ надлежност у погледу заштите права на суђење у разумном року преноси се са Уставног суда на редовне судове, односно на непосредно више судове у односу на оне пред којима се води „неразумно дуг поступак“. Механизам заштите остаје исти, с тим што је измењен назив правног средства у „захтев за заштиту права на суђење у разумном року“ (пред редовним судовима), уместо дотадашњег „уставна тужба“ (пред Уставним судом).

7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Уставни суд Србије престао је са радом октобра 2006. године, након одласка председника Уставног суда Србије у пензију. „Одлазећи“ председник Уставног суда упозоравао је надлежне органе на могућност блокаде рада Уставног суда Србије услед правних празнина о уређењу положаја евентуалног заменика председника или вр-

³² Уставни суд Републике Хрватске, одлука: У-IIIА /817/2005, www.usud.hr, 05. децембар 2007.

³³ Упор. Закон о судовима, *Народне новине*, бр. 150/2005.

шиоца дужности председника у случају да њему, из било ког разлога, престане мандат. Услед неизвршеног избора новог председника и још двоје судија, Уставни суд је престао са радом.³⁴ До усвајања новог Закона о Уставном суду остало је око 900 нерешених предмета.³⁵ Имајући у виду генерално стање нашег правосуђа, посебно број предмета који нису решени у разумном року, укључујући и број нерешених предмета пред Уставним судом, тешко је закључити да ће Уставни суд Србије бити у стању да ефикасно реши нагомилане предмете у разумном року.

Са друге стране, јасно је да се законодавство Србије мора што пре прилагодити обавезама из чл. 6. Европске конвенције о људским правима и прецедентним пресудама Европског суда за људска права које се односе на увођење ефикасног правног лека у случају повреде права на суђење у разумном року. За сада је то питање решено увођењем посебног модалитета уставне жалбе у случају повреде права на суђење у разумном року. Тим поводом у Србији је реално очекивати ситуацију сличну оној у Хрватској, која, иако је увела уставну тужбу Уставном суду као делотворно правно средство у случају повреде права на суђење у разумном року, убрзо напушта ову солуцију и заштиту преноси на редовне судове.

Као закључак, може се рећи да ће нови Уставни суд Србије, имајући у виду број судија и друге околности, преко одлучивања по уставној жалби у случају повреде права на суђење у разумном року, тешко моћи да оствари ефикасну правну заштиту грађана по овом основу. Зато већ сада треба озбиљно размишљати о преношењу права на одлучивање о делотворном правном леку у случају повреде права на суђење у разумном року са Уставног суда, на пример, на будуће апелационе судове предвиђеним Законом о уређењу судова. На тај начин српски правосудни систем био би структурално и функционално постављен на основе које би обезбедиле ефикасно остваривање права грађана на суђење у разумном року у складу са одредбама Европске конвенције о људским правима и основним слободама и пресудама Европског суда за људска права који се односе на Србију.

³⁴ *Повлачи се председник Уставног суда*, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=09&dd=13&nav_category=12&nav_id=211568&fs=1, 10. децембар 2007.

³⁵ *Скупштина поново о Уставном суду*, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=11&dd=06&nav_id=270995, 10. децембар 2007.

Stevan Lilić

Full Professor

University of Belgrade Faculty of Law

IS CONSTITUTIONAL APPEAL AN EFFICIENT LEGAL REMEDY FOR TRIAL WITHIN A REASONABLE TIME?

Summary

The new Constitutional Court Act of Serbia incorporates constitutional appeal and its special category – „constitutional appeal in case of violation of right to a trial within a reasonable time“ – into the Serbian legal system. The reason for incorporation of this special category of the constitutional appeal was to provide the efficient legal remedy for citizens of Serbia. This was needed in order to harmonize the national system of human rights protection with the standards of protection deriving from the European Convention for Human Rights and Fundamental Freedoms. The European Court for Human Rights found in many cases, and especially in the judgment in *V.A.M. v. Serbia* case, that as the result of the lack of an efficient remedy for trial within a reasonable time, Serbia does not have any relevant mechanisms of human rights protection that could secure the implementation of right to a trial within a reasonable time, guaranteed under the article 6 of the Convention. The constitutional appeal and the constitutional proceedings, similarly to those introduced in Croatia, should combat this systemic violation. The capacity of the present Constitutional Court of Serbia brings into doubt the sustainability of this legal remedy under the circumstances of extensive use.

Key words: *Constitutional appeal. – Efficient remedy. – Right to trial within a reasonable time. – European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. – V.A.M. v. Serbia.*