

Nataša Plavšić\*

## Primena prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama

### Sadržaj

- 1. Položaj Evropske konvencije i prakse Evropskog suda za ljudska prava u pravnom sistemu Republike Srbije**
- 2. Primena prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama**
  - 2.1. Pregled primene prakse*
  - 2.2. Primeri proaktivnog delovanja*
  - 2.3. Primeri korektivnog delovanja*
- 3. Izazovi u primeni prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama – zaključna razmatranja**

### 1. Položaj Evropske konvencije i prakse Evropskog suda za ljudska prava u pravnom sistemu Republike Srbije

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija ili Konvencija) sastavni je deo pravnog sistema Republike Srbije više od 15 godina<sup>1</sup>. Iako se Konvencija ne pominje izričito u Ustavu Republike Srbije, njen položaj i status u pravnom sistemu posredno su definisani Ustavom, jer se zasnivaju na opštem regulisanju položaja i statusa svih ratifikovanih međunarodnih ugovora. U hijerarhiji pravnih normi, Evropska konvencija se nalazi ispod Ustava, a iznad zakona. To proizlazi iz člana 16 stav 2 Ustava koji predviđa da su potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije, neposredno se primenjuju i moraju biti u skladu s Ustavom, kao i člana 194 Ustava koji utvrđuje da je Ustav najviši pravni akt Republike Srbije, da potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u

\* Autor je doktor pravnih nauka i sudija Ustavnog suda Republike Srbije.

<sup>1</sup> Republika Srbija je potpisala Evropsku konvenciju 03. 04. 2003, a ratifikovala je 03. 03. 2004, *Sl. l. SCG – Međunarodni ugovori* 9/03, 5/05 i 7/05 - ispr. i *Sl. gl. RS – Međunarodni ugovori* 12/10.

suprotnosti sa Ustavom, a da zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima<sup>2</sup>.

Kako je Ustav Republike Srbije zasnovan na monističkom konceptu<sup>3</sup>, po kom potvrđeni međunarodni ugovori predstavljaju sastavni deo pravnog poretka unutrašnjeg prava i neposredno se primenjuju<sup>4</sup>, to se i Evropska konvencija, kao najvažniji i svakako najdelotvorniji međunarodni instrument o ljudskim pravima, neposredno primenjuje. Na ovakav zaključak o dejstvu Konvencije, pored pomenute odredbe člana 16 stav 2 Ustava upućuje i odredba člana 18 stav 2. Ustava koja predviđa da se Ustavom jemče, i kao takva, neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava garantovana, pored ostalog, i potvrđenim međunarodnim ugovorima, među kojima je svakako najbitnija Evropska konvencija. Neposrednu primenu ratifikovanih međunarodnih ugovora, ustavotvorac je apostrofirao i u odnosu na sudove i predvideo da sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora<sup>5</sup>. To znači da sudovi mogu suditi i neposredno primenjujući Konvenciju, i to na način na koji Konvenciju tumači i primenjuje Evropski sud za ljudska prava (Evropski sud ili Sud).

Primarnu zaštitu ljudskih i manjinskih prava u Republici Srbiji pružaju sudovi, budući da je članom 22 Ustava utvrđeno da svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale. Pored sudske zaštite ljudskih i manjinskih prava garantovanih Ustavom, Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi<sup>6</sup> pruža posebnu, ustavnosudsku zaštitu pojedinačnih prava i sloboda garantovanih ne samo Ustavom, već i Evropskom konvencijom. Naime, prema stavu Ustavnog suda, „ustavnom žalbom se štite sva ljudska i manjinska prava i slobode, individualna i kolektivna, zajemčena Ustavom, nezavisno od njihovog sistematskog mesta u Ustavu i nezavisno od toga da li su izričito ugrađena u Ustav ili su u ustavnopravni sistem implementirana potvrđenim međunarodnim ugovorima“<sup>7</sup>. Tim stavom je, zajedno sa odredbama o hijerarhiji pravnih normi, Evropskoj konvenciji suštinski priznata jedna vrsta kvazi ustavnog značaja i položaja<sup>8</sup>.

Ustav reguliše i pitanje načina tumačenja kataloga ljudskih i manjinskih prava garantovanih Ustavom i primene prakse međunarodnih institucija za zaštitu ljudskih prava, pa predviđa da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi

<sup>2</sup> V. i čl. 167 Ustava koji utvrđuje nadležnost Ustavnog suda u postupcima apstraktne kontrole i prema kom zakoni i drugi opšti akti moraju biti saglasni sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, dok potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti saglasni sa Ustavom.

<sup>3</sup> I. Krstić, Status i primena Evropske konvencije o ljudskim pravima u Republici Srbiji, *Uporedni prikaz primene Evropske konvencije o ljudskim pravima na nacionalnom novou*, Beograd 2016, s. (89 i dalje) 93.

<sup>4</sup> Čl. 194 st. 4 Ustava utvrđuje da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije.

<sup>5</sup> Čl. 142 st. 2 Ustava. V. i odredbu čl. 156 st. 2 Ustava prema kojoj javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona.

<sup>6</sup> Čl. 170 Ustava je utvrđeno da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.

<sup>7</sup> V. stav Ustavnog suda koji je usvojen na sednicama od 30. 10. 2008. i 02. 04. 2009, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>.

<sup>8</sup> V. I. Krstić/T. Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2016, s. 262.

međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje<sup>9</sup>. Otuda su, pored Evropske konvencije, i višedecenijska praksa i opšti stavovi Suda u Strazburu u vezi primene i tumačenja Konvencije koristan alat i važno sredstvo na koji se sudovi i drugi državni organi mogu osloniti prilikom određivanja sadržaja i obima prava garantovanih i Ustavom i Konvencijom.

Kada je reč o pravnom dejstvu koje presude Evropskog suda imaju na nacionalnom novou, sama Evropska konvencija uređuje ovo pitanje, definišući na taj način i ulogu koju praksa Evropskog suda uopšte ima na postupanje domaćih sudova i drugih državnih organa. Naime, član 46 Evropske konvencije propisuje da se Visoke strane ugovornice obavezuju da se povinuju pravosnažnoj presudi Evropskog suda u svakom predmetu u kome su stranke i da se pravosnažna presuda Suda dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje. Dakle, pravilo je da presude Evropskog suda deluju *inter partes* i da su stavovi i zaključci Evropskog suda izraženi u konkretnoj presudi pravno obavezujući za tuženu državu iz tog konkretnog spora.

Međutim, na činjenicu da praksa Evropskog suda deluje i na druge države članice koje nisu stranke konkretnog spora ukazuje više stvari. Najpre sam Evropski sud smatra da “iako nije formalno obavezan da prati svoje prethodne presude, u interesu je pravne sigurnosti, predvidivosti i jednakosti pred zakonom da, bez valjanog razloga, Sud ne bi trebalo da odstupa od prakse ustanovljene u ranijim predmetima”.<sup>10</sup> Ovakvim stavom Evropski sud jasno poručuje da će svojom postojećom praksom ukazati na pravac i način odlučivanja u budućim istovetnim i bitno sličnim predmetima, čime *de facto* ukazuje na to da je praksa Suda u Strazburu suštinski opšteobavezujuća za države članice. Takođe, Evropski sud je zaključio da njegove presude “služe ne samo rešavanju konkretnih predmeta već, opštije, da rasvetle, čuvaju i razvijaju principe uvedene Evropskom konvencijom doprinoseći na taj način poštovanju obaveza koje su države preuzele pristupajući Evropskoj konvenciji”<sup>11</sup>.

Do sada sprovedene i aktuelne reforme konvencijskog sistema jasno ukazuju na to koliko pažnje Sud u Strazburu poklanja i planira da pokloni predmetima u kojima postoji dobro ustaljena praksa (tzv. well established case-law predmeti ili WECL predmeti) i na koji način ih rešava. Tako je reformom u kojoj je usvojen Protokol 14 uz Evropsku konvenciju proširena nadležnost tročlanog Odbora koji sada može doneti meritornu odluku ili presudu u predmetima u kojima postoji dobro ustaljena praksa, pod uslovom da je takva odluka ili presuda doneta jednoglasno, u kom slučaju je odluka ili presuda konačna i ne postoji mogućnost obraćanja Velikom veću<sup>12</sup>. Cilj ovih izmena je bio da se dugoročno osigura delotvornost konvencijskog sistema, da se poboljša efikasnost u radu Evropskog suda u predmetima u kojima je Sud više puta ponovio svoje stavove i gde postoji dobro ustaljena praksa. S druge strane, ove reforme i izmene su bile jasna poruka državama članicama da pravac kretanja ide ka jačanju načela supsidijarnosti, te da je primarna odgovornost za zaštitu prava garantovanih Konvencijom na državama članicama koje će se u svom radu osloniti i na praksu Evropskog suda, posebno u predmetima u kojima postoji dobro ustaljena praksa<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Čl. 18 st. 3 Ustava.

<sup>10</sup> V. presudu Evropskog suda *Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva (VV)*, br. 28957/95, od 11. 09. 2002, st. 74.

<sup>11</sup> V. presudu Evropskog suda *Irska protiv Velike Britanije*, br. 5310/71, od 18. 01. 1978, st. 154.

<sup>12</sup> Čl. 28 Konvencije.

<sup>13</sup> U prilog tome govori i da je Protokolom 15 uz Evropsku konvenciju izričito u Preambuli dodata rečenica „da Visoke strane ugovornice, u skladu sa načelom supsidijarnosti, imaju prvenstvenu odgovornost za obezbeđivanje

I deklaracije usvojene u okviru Interlaken procesa reforme konvencijskog sistema<sup>14</sup> ukazuju na potrebu bolje i učestalije primene opštih stavova i prakse Evropskog suda od strane država članica. Tako je u Deklaraciji iz Interlakena<sup>15</sup> naglašena potreba svake države članice da podiže svest kod nacionalnih organa o standardima Evropske konvencije i da osigura njihovu primenu, kao i da uzme u obzir razvoj prakse Evropskog suda, posebno zbog razmatranja stavova koji su izraženi u presudama kojima se utvrđuje povreda Konvencije od strane druge države, a gde isti načelni problem postoji i u sopstvenom pravnom sistemu. Deklaracija iz Izmira<sup>16</sup>, pored ostalog, ukazuje na potrebu da se organizuju obuke i stručni programi sudija i drugih službenika, a radi informisanja i upoznavanja sa praksom Evropskog suda u vezi sa njihovim stručnim oblastima, dok je u Brajtonskoj deklaraciji<sup>17</sup> ponovljena potreba da države članice osiguraju da sudovi uzimaju u obzir Konvenciju i praksu Evropskog suda, kao i da preduzmu delotvorne mere radi sprečavanja povreda prava garantovanih Konvencijom. U Briselskoj deklaraciji<sup>18</sup>, u posebnom delu koje se bavi pitanjem sprovođenja Konvencije na nacionalnom nivou, naglašena je primarna odgovornost država članica da osiguraju primenu i delotvorno sprovođenje Konvencije i ponovo je potvrđeno da su nacionalni organi, posebno sudovi, prvi čuvari ljudskih prava koji u svom nacionalnom pravnom sistemu, u skladu sa načelom supsidijarnosti, obezbeđuju potpunu, delotvornu i neposrednu primenu Konvencije, i to u svetlu prakse Suda. Konačno, u poslednjoj Deklaraciji iz Kopenhagena<sup>19</sup> ukazano je na potrebu da se obezbedi delotvoran, usredsređen i uravnotežen sistem Konvencije, u kome se efikasno sprovodi Konvencija na nacionalnom nivou i u kome Evropski sud može da usredsredi svoje napore na identifikaciji ozbiljnih ili rasprostranjenih povreda, sistemskih i strukturnih problema i važnih pitanja u vezi tumačenja i primene Konvencije, pa je posebno iskazana snažna posvećenost država članica da ispune svoju odgovornost u pogledu primene i sprovođenja Konvencije na nacionalnom nivou, uz navođenje konkretnih mera kojima se to može lakše postići. Konačno, i Parlamentarna skupština Saveta Evrope je donela posebnu rezoluciju o izvršenju presuda Evropskog suda u kojoj je iznela stav da praksa Evropskog suda predstavlja sastavni deo Konvencije i da time praksa iz određene presude suštinski ima *erga omnes* dejstvo i na druge države članice<sup>20</sup>.

To znači da proučavanjem stavova i prakse Evropskog suda iz predmeta odlučениh ne samo protiv Srbije već i protiv drugih država članica, sudovi i drugi državni organi u Srbiji mogu dobiti jasan putokaz i signal o tome kakva će “sudbina” biti određenom istovetnom ili bitno

---

prava i sloboda garantovanih Konvencijom i Protokolima uz nju, i da u tu svrhu uživaju polje slobodne procene koje je podvrgnuto kontrolnoj nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava koji je osnovan ovom Konvencijom.“ Republika Srbija je potpisala i ratifikovala Protokol 15, ali on još uvek nije stupio na snagu, jer je potrebno da ga potpišu i ratifikuju sve države članice.

<sup>14</sup> U okviru Interlaken procesa reforme konvencijskog sistema do sada je organizovano pet ministarskih konferencija usmerenih ka budućnosti Evropskog suda, boljoj primeni Evropske konvencije na nacionalnom nivou i izvršenju presuda Evropskog suda. Najpre je u februaru 2010. održana Konferencija u Interlakenu, zatim je u aprilu 2011. održana Konferencija u Izmiru, nakon toga je u aprilu 2012. održana Konferencija u Brajtonu, pa u Briselu u martu 2015. Poslednja konferencija je održana u Kopenhagenu u aprilu 2018. Nakon svake od ovih konferencija, usvajane su i deklaracije, sa preporukama i merama koje države članice treba da preduzmu na domaćem nivou.

<sup>15</sup> Dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/2010\\_Interlaken\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf).

<sup>16</sup> Dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/2011\\_Izmir\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf).

<sup>17</sup> Dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/2012\\_Brighton\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf).

<sup>18</sup> Dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels\\_Declaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf).

<sup>19</sup> Dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Copenhagen\\_Declaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Copenhagen_Declaration_ENG.pdf).

<sup>20</sup> Rezolucija Parlamentarne skupštine o izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava 1226 (2000), st. 3, dostupno na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16834&lang=en>.

sličnom predmetu pred Sudom u Strazburu. Stoga analiziranje, uvažavanje i eventualna primena prakse ovog suda predstavlja jednu vrstu obaveze koju sudovi i drugi nadležni organi imaju, pre svega, prema građanima, i to zbog dostignutog nivoa kvaliteta, delotvornosti i jednake zaštite prava koju pruža konvencijski sistem, a onda i iz praktičnih razloga, jer se na taj način sprečava ili smanjuje šansa za negativan ishod postupka pred Evropskim sudom i “osudu” Republike Srbije pred tim sudom.

Ukoliko pogledamo istraživanja<sup>21</sup>, studije<sup>22</sup> i izveštaje<sup>23</sup> koji su sprovedeni u Republici Srbiji, a koja se tiču primene Konvencije i pozivanja sudova opšte i posebne nadležnosti na praksu Suda u Strazburu, rezultati ukazuju da, i pored posebnog položaja i statusa koji Konvencija i praksa Evropskog suda imaju u domaćem sistemu, pozivanje na ove izvore pokazuje tendenciju rasta, ali je i dalje nezadovoljavajuće<sup>24</sup>. Zato su u cilju lakše, pravilne i češće primene Evropske konvencije i pozivanja na strazburške standarde izrađeni odgovarajući vodiči<sup>25</sup> i metodologije<sup>26</sup>.

S druge strane, ista istraživanja, studije i izveštaji, kao i dostupni statistički podaci o praksi Ustavnog suda, ukazuju na to da je primena Evropske konvencije i prakse Evropskog suda od strane Ustavnog suda, posebno u postupcima po ustavnoj žalbi, znatno učestalija i zadovoljavajuća. I Evropski sud je u svojim presudama i odlukama pratio rad Ustavnog suda i davao svoje ocene o njegovom postupanju, čime je značajno uticao na razvoj prakse Ustavnog suda i na način na koji se Ustavni sud poziva na praksu Evropskog suda.

Nekada su te ocene ili sugestije o daljim pravcima tumačenja i zaštite prava iz Konvencije sadržane u presudama i odlukama. Tako je, na primer, u presudi *Mirković i drugi protiv Srbije*, koja se bavila pitanjem neujednačene sudske prakse i različitog odlučivanja domaćih sudova u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, Evropski sud konstatovao da, iako u srpskom pravnom sistemu Ustavni sud igra važnu ulogu u zaštiti prava pojedinca na pravnu sigurnost, jer predstavlja deo mehanizma koji može da ispravi nedoslednosti sudske prakse<sup>27</sup>, nedoslednosti koje su postojale u predmetu *Mirković i drugi protiv Srbije* postojale su čak i pred Ustavnim sudom, a što je bio jedan od razloga za utvrđenje povrede prava na pravično suđenje<sup>28</sup>. U presudi

<sup>21</sup> V. *Istraživanje stavova sudija, sudijskih savetnika i pomoćnika o upućivanju na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i slobodama i praksu Evropskog suda*, sprovedeno u okviru Zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey“ i projekta pod nazivom „Podrška efikasnim pravnim sredstvima i uzajamnoj pravnoj pomoći“.

<sup>22</sup> Lj. Milutinović/I. Krstić/B. Čučković, *Kvalitativna studija o uticaju presuda Evropskog suda za ljudska prava na jurisprudenciju sudova u Republici Srbiji*, Beograd 2016.

<sup>23</sup> I. Krstić/K. Kamber, *Primena sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u odlučivanju sudova u Srbiji: analiza i preporuke*, Projekat Podrška Evropske unije Pravosudnoj akademiji u Republici Srbiji, Beograd 2017.

<sup>24</sup> Interpretativno tumačenje i primena presuda Evropskog suda povećava se značajno sa hijerarhijom suda, pa je učestalije kod sudija Vrhovnog kasacionog suda i sudija apelacionih sudova. Prema navedenim istraživanjima i studijama, glavna smetnja (ne)pozivanju na Evropsku konvenciju i praksu Evropskog suda u odlukama domaćih sudova je nepostojanje specijalizovanih odeljenja sudske prakse u sudovima, nedovoljno vremena za proučavanje i pripremu relevantne prakse, ograničen broj presuda i odluka koje su dostupne na srpskom jeziku i odsustvo obuka.

<sup>25</sup> LJ. Milutinović/S. Andrejević, *Vodič za izradu prvostepenih sudskih odluka iz građanske materije s osvrtnom na navođenje presuda Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd 2016.

<sup>26</sup> V. u Izveštaju *Primena sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u odlučivanju sudova u Srbiji: analiza i preporuke deo Metodologija za primenu sudske prakse Suda o odlučivanju sudova*, a u okviru izveštaja.

<sup>27</sup> *Cupara protiv Srbije*, br. 34683/08, presuda od 12. 10. 2016, st. 36.

<sup>28</sup> *Mirković i drugi protiv Srbije*, br. 27471/15..., presuda od 03. 12. 2018, st. 140-142 – presuda o nedoslednostima odlučivanja Ustavnog suda u predmetima usklađivanja zarada i naknade štete zaposlenih u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija.

*Šaćirović i drugi protiv Srbije*, Evropski sud je razmatrao da li je pritužba o povredi prava na suđenje u razumnom roku pravilno izjavljena Ustavnom sudu, pa je najpre potvrdio svoje pravilo o iscrpljenosti domaćih pravnih lekova, prema kome podnosilac bar prećutno i u skladu sa formalnim zahtevima i rokovima utvrđenim u domaćem pravu, mora da iskoristi domaće pravno sredstvo<sup>29</sup>. Iako je Ustavni sud „vezan“ razlozima i zahtevom iz ustavne žalbe, a što je konstatovao i Sud u Strazburu, u predmetu *Šaćirović i drugi protiv Srbije*, Evropski sud je smatrao da kada je u pitanju pritužba o povredi prava na suđenju u razumnom roku koja ne zahteva mnogo ispitivanja, dovoljno da se ona iznese i na sažet način, što su podnosioci i učinili jer su koristili reči poput „u razumnom roku“, „postupak je trajao više od deset godina“, „prekomerna dužina“. Takođe, Evropski sud je u ovoj presudi „ukazao da ukoliko bi, u izuzetnom slučaju, Ustavnom sudu bile neophodne dodatne informacije ili dokumentacija, isti bi od podnosioca predstavki mogao zatražiti da ih dostave“<sup>30</sup>.

Nekada signal o potrebi primene određene prakse Evropskog suda ili usaglašavanja prakse dolazi od Komiteta ministara Saveta Evrope koji u postupku nadzora nad izvršenjem presuda donetih protiv Srbije, u delu koji se tiče izvršenja opštih mera, očekuje da Ustavni sud uvaži praksu Evropskog suda ili usaglasi svoju praksu sa strazburškom. Tako je, na primer, u Akcionom izveštaju Republike Srbije o izvršenju presude *Grudić protiv Srbije*<sup>31</sup>, a u kojoj je Evropski sud utvrdio povredu prava na imovinu, jer je zaključio da obustava isplate penzija na teritoriji AP Kosovo i Metohija nije bila propisana zakonom, u delu opštih mera, izložena praksa Ustavnog suda u istovetnim ili bitno sličnim predmetima koja je usaglašena sa strazburškom<sup>32</sup>. Na osnovu ovog Akcionog izveštaja, Komitet ministara je doneo posebnu rezoluciju kojoj je zaključio da je presuda *Grudić* izvršena i zatvorio predmet za dalji nadzor<sup>33</sup>. O ovoj praksi i postupanju Ustavnog suda izjasnio se i Evropski sud u odluci *Skenderi i drugi protiv Srbije*<sup>34</sup>. Evropski sud je u slučaju *Skenderi i drugi* analizirao praksu Ustavnog suda u predmetima sličnim predmetu *Grudić*. Na osnovu te prakse, za koju je ocenio da je delotvorna i da pruža razumne šanse za uspeh, Evropski sud je zaključio da su podnosioci pre izjavljivanja predstavke propustili da izjave i iskoriste ustavnu žalbu.

Stoga je u radu analiziran način na koji Ustavni sud „čita“ različite poruke iz Strazbura i u postupcima po ustavnoj žalbi primenjuje praksu Evropskog suda. Posebno je ukazano na neke primere proaktivnog i inovativnog, kao i korektivnog delovanja Ustavnog suda u primeni prakse Suda u Strazburu. Analiziran je značaj primene strazburških standarda, kao i izazovi sa kojima se Ustavni sud susreće u ovom procesu.

<sup>29</sup> *Vučković i drugi protiv Srbije*, br. 17153/11., presuda od 25. 03. 2014, st. 72.

<sup>30</sup> *Šaćirović i drugi protiv Srbije*, br. 54001/15..., presuda od 20. 02. 2018, st. 11 i 12 – presuda o propustu Ustavnog suda da „pravilno pročita“ i odgovori na pritužbu o povredi prava na suđenje u razumnom roku.

<sup>31</sup> *Grudić protiv Srbije*, br. 31925/08, presuda od 24. 09. 2012.

<sup>32</sup> Akcioni izveštaj dostupan na: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2017\)1088E%22%5D%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2017)1088E%22%5D%7D).

<sup>33</sup> Završna rezolucija dostupna na: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22001-179894%22%5D%7D>.

<sup>34</sup> *Skenderi i drugi protiv Srbije*, 15090/08..., odluka od 04. 07. 2017.

## 2. Primena prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama

### 2.1. Pregled primene prakse

Uloga Ustavnog suda u zaštiti garantovanih pojedinačnih prava i sloboda značajno je promenjena Ustavom iz 2006. godine, kada je ustanovljena nadležnost Ustavnog suda da postupa i odlučuje o ustavnoj žalbi. Reč je o posebnom pravnom sredstvu i mehanizmu za neposrednu ustavnosudsku zaštitu pojedinačnih prava i sloboda garantovanih Ustavnom i Evropskom konvencijom<sup>35</sup> koju Ustavni sud uspešno i delotvorno pruža više od 11 godina<sup>36</sup>.

Prva meritorna odluka Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi doneta je 10. jula 2008. godine, a objavljena je u Službenog glasniku RS od 07. avgusta 2008. godine<sup>37</sup>. Od tog trenutka se i ustavna žalba smatra delotvornim pravim sredstvom u nacionalnom pravnom sistemu, koju građani moraju da iskoriste pre obraćanja Sudu u Strazburu. Prva odluka u kojoj je Ustavni sud pomenuo Evropsku konvenciju doneta je 25. septembra 2008. godine<sup>38</sup>. U toj odluci je Ustavni sud, odlučujući o navodnoj povredi prava na suđenje u razumnom roku, zauzeo stav da za utvrđivanje razumne dužine postupka mora da se uzme u obzir čitav period, od početka do okončanja spornog postupka, a posebno iz razloga što je „u odnosu na Republiku Srbiju 03. marta 2004. godine stupila na snagu Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja u članu 6 stav 1 garantuje pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku“. Ustavni sud je prvi put pomenuo praksu Evropskog suda u odluci koja je doneta par meseci kasnije, 25. decembra 2008. godine<sup>39</sup>. U tom predmetu podnosilac ustavne žalbe je tražio utvrđenje povrede člana 5 Evropske konvencije, a Ustavni sud je tvrdnje o povredi prava cenio u odnosu na odredbu člana 27 Ustava koja uređuje isto pitanje – lišenje slobode i prava s tim u vezi. Ustavni sud je konstatovao sledeće: „Kako je Ustav najviši pravni akt Republike Srbije, kojim se garantuje pravo na slobodu i bezbednost, koje pravo je garantovano i odredbom člana 5 Konvencije, to je Ustavni sud eventualnu povredu ovog prava u konkretnom slučaju cenio u odnosu na odredbu člana 27 stav 1 Ustava i odredbe Zakonika o krivičnom postupku. Evropski sud za ljudska prava je u presudi *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, obrazlažući stav da niko ne može biti lišen slobode osim „u skladu sa postupkom propisanim zakonom“, naveo sledeće: „Evropska konvencija se ovde u suštini poziva na nacionalno pravo i navodi obavezu prilagođavanja njegovim materijalnim i procesnim pravilima o tome, ali zahteva dodatno da bilo koje lišenje slobode mora biti u skladu sa svrhom člana 5, a to je zaštita pojedinca od proizvoljnosti“. Konačno, prva odluka u kojoj je Ustavni sud primenio praksu Evropskog suda doneta je 12. februara 2009. godine<sup>40</sup> u kojoj je Ustavni sud, razmatrajući da li je dužina trajanja sudskog postupka probila razuman rok, primenio četiri kriterijuma iz prakse Evropskog suda. Pored toga, primenjen je i stav Evropskog suda da sama činjenica da se više puta nalaže

<sup>35</sup> V. bel. 7.

<sup>36</sup> V. presudu Evropskog suda *Vinčić i drugi protiv Srbije*, br. 44698/06..., od 01. 12. 2009, st. 51, u kojoj je Evropski sud izneo stav o delotvornosti ustavne žalbe i zaključio sledeće: „Sud je mišljenja da ustavnu žalbu treba, u načelu, smatrati delotvornim domaćim sredstvom u smislu značenja čl. 35 st. 1 Konvencije u vezi sa svim predstavkama podnetim počev od 07. 08. 2008, kao datuma kada su prve meritorne odluke Ustavnog suda o osnovanosti navedenih žalbi objavljene u 'Službenom listu' Tužene države“.

<sup>37</sup> *Sl. gl. RS* 74/08.

<sup>38</sup> Odluka Ustavnog suda UŽ-306/2008, dostupna na: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

<sup>39</sup> Odluka Ustavnog suda UŽ-687/2008, dostupna na: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

<sup>40</sup> Odluka Ustavnog suda UŽ-293/2008, dostupna na: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

ponavljanje razmatranja jednog predmeta pred nižom instancom može, samo po sebi, otkriti ozbiljan nedostatak u pravnom sistemu države<sup>41</sup>. Ustavni sud je posebno naglasio i da je „ustavnopravna ocena do sada sprovedenog postupka u ovoj građanskopravnoj stvari, zasnovana na praksi Ustavnog suda, kao i praksi i kriterijumima Evropskog suda za ljudska prava“, ne precizirajući dalje o kojoj praksi je reč.

Za 11 godina u kojima Ustavni sud, postupajući u skladu sa principom supsidijarnosti, delotvorno pruža zaštitu pojedinačnih prava i sloboda garantovanih i Ustavom i Konvencijom, put kojim se Ustavni sud kretao u primeni strazburških stavova je išao od skromne i stidljive primene i pozivanja, do potpunog razumevanja važnosti i značaja pravilne, kako preventivne, tako i korektivne primene prakse Evropskog suda. Podaci iz elektronske baze prakse Ustavnog suda koja je dostupna na sajtu tog suda ukazuju na to da je od 01. januara 2007. godine pa do 10. septembra 2019. godine Ustavni sud doneo ukupno 14.142 odluke u postupcima po ustavnim žalbama, a od tog broja je čak u 5.101 odluci primenio ili se pozvao na neki od stavova iz prakse Evropskog suda<sup>42</sup>. To znači da je u više od trećine meritornih odluka donetih u postupcima po ustavnim žalbama Ustavni sud na neki način pomenuo, pozvao se ili primenio Evropsku konvenciju i/ili praksu Suda u Strazburu, i to na presude i odluke koje su donete u odnosu na Srbiju i presude i odluke koje su donete u odnosu na druge države članice<sup>43</sup>. Kada je reč o pravnim oblastima u kojima je Ustavni sud inspiraciju našao i u praksi Suda u Strazburu, čak 4.263 predmeta su iz oblasti građanskog prava<sup>44</sup>, 426 iz oblasti upravnog prava<sup>45</sup>, a 412 predmeta

<sup>41</sup> Ustavni sud se pozvao na dve presude Evropskog suda i to na sledeći način: „videti, na primer, *Pavlyulynets protiv Ukrajine*, od 6. septembra 2005; *Cvetković protiv Srbije*, od 10. juna 2008“, ne navodeći broj predstavke, niti stavove iz presuda koji su relevantni i na koje se Ustavni sud oslonio.

<sup>42</sup> Elektronska baza sudske prakse Ustavnog suda koja je dostupna na sajtu [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs) ne sadrži sve odluke i rešenja Ustavnog suda koji su doneti u postupcima po ustavnoj žalbi. Takođe, navedeni podaci su rezultat pretrage koja je moguća u elektronskoj bazi prakse, po delu teksta i to „Evropskog suda“, jer u bazi pretraživanja ne postoji mogućnost automatske pretrage po praksi Evropskog suda ili po određenom članu Evropske konvencije. To znači da navedeni podaci nisu potpuni, ali ukazuju na izvesnom preciznošću na učestalost primene prakse Evropskog suda.

<sup>43</sup> Najčešće presude i odluke koje su donete protiv Srbije, a na koje se poziva Ustavni sud su: *Vučković i drugi protiv Srbije (VV)*, br. 17153/11..., presuda od 27. 03. 2014; *Vinčić i drugi protiv Srbije*, br. 44698/06..., presuda od 01. 12. 2009; *Kačapor i druge protiv Srbije*, br. 26088/06..., presuda od 07. 07. 2008; *Vlahović protiv Srbije*, br. 42619/04, presuda od 16. 03. 2009; *Stanimirović protiv Srbije*, br. 26088/06, presuda od 08. 03. 2012; *Bodrožić protiv Srbije*, br. 32550/05, presuda od 10. 12. 2009; *Savić i drugi protiv Srbije*, 22080/09..., presuda od 05. 04. 2016; *Šaćirović i drugi*, br. 54001/15..., presuda od 20. 02. 2018; *Sokolov i drugi protiv Srbije*, br. 30859/10, odluka od 14. 01. 2014.

<sup>44</sup> Ustavni sud se u građanskoj materiji najčešće poziva na sledeće presude: *Ruiz Torija protiv Španije* i *Van de Hurk protiv Holandije* - o obavezi sudova da obrazlože svoje odluke; *Frydlender protiv Francuske (VV)* - o kriterijumima za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku; *Sunday Times protiv Velike Britanije* - tumačenje izraza „u skladu sa zakonom/propisano zakonom“ i uslovima zakonitosti; *Lingens protiv Austrije*, *Oberschlick protiv Austrije* i *Jerusalem protiv Austrije* - o slobodi izražavanja; *Golder protiv Velike Britanije* - o pravu na pristup sudu; *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske* - o imovinskim pravima; *Santos Pinto protiv Portugalije*, *Beian protiv Rumunije* i *Tudor Tudor protiv Rumunije* - o povredi prava na pravnu sigurnost i *Garzičić protiv Crne Gore* - o pravu na reviziju.

<sup>45</sup> Ustavni sud se u upravnoj materiji najčešće poziva na sledeće presude: *Helle protiv Finske* - o standardima obrazloženja drugostepene odluke; *Iatridis protiv Grčke (VV)* - o testu proporcionalnosti u vezi prava na imovinu; *Bivši grčki kralj i drugi protiv Grčke* - o obavezi davanja naknade za ekspropisanu imovinu i *Pressos Compania Naviera S.A. i drugi protiv Belgije* - o tome da država ne može primenom zakona da ukine potraživanja u odnosu na određenu grupu pojedinaca ili državu, ako su takva potraživanja ranije već prihvaćena.



iz oblasti krivičnog prava<sup>46</sup>. Kada je reč o pravima koji su bili predmet odlučivanja Ustavnog suda, taj sud se u najvećem broju predmeta pozivao ili primenio praksu Evropskog suda koja se odnosi na pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na imovinu, i to u predmetima koji se tiču neizvršenja odluka domaćeg suda u kojima je dužnik preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom. Ustavni sud je praksu i stavove Evropskog suda „koristio“ u svim fazama postupka – i kod rešavanja pitanja dopuštenosti ustavne žalbe i ispunjenosti pretpostavki za meritorno odlučivanje i prilikom ocene osnovanosti ustavne žalbe i konačne odluke da li ili ne u konkretnom slučaju ima povrede prava. Konačno, Ustavni sud svoju argumentaciju zasniva na opštim stavovima i praksi Suda u Strazburu i u predmetima u kojima utvrdi povredu prava i u situacijama kada oceni da nema povrede prava iz Ustava ili Konvencije.

Pomenuto je da su pravci delovanja Ustavnog suda u pozivanju i primeni prakse Evropskog suda različiti. Nekad su oni rezultat inovativnog i proaktivnog delovanja Ustavnog suda u direktnoj primeni stavova Evropskog suda, kada Ustavni sud inspiraciju za rešavanju novih pravnih pitanja nalazi u Strazburu. Nekad je to posledica potrebe usaglašavanja postojeće prakse Ustavnog suda sa praksom Evropskog suda, do čega, kao što je rečeno, može doći i kroz postupak izvršenja određenih presuda Evropskog suda.

## 2.2. Primeri proaktivnog delovanja

Od samog početka odlučivanja u predmetima po ustavnim žalbama, Ustavni sud je jasno iskazao svoju nameru da će ustavna prava biti tumačena i u svetlu konvencijskih prava, opštih načela i prakse Evropskog suda. U nastavku će biti izložene dve odluke u kojima je Ustavni sud smelo išao u susret strazburškim standardima i argumentaciju odluka zasnovao i na praksi Evropskog suda.

Jedna od najznačajnijih odluka Ustavnog suda koja predstavlja primer dobre prakse primene stavova Evropskog suda je odluka u kojoj se Ustavni sud bavio povredom prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti iz člana 23 Ustava i povredom prava na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8 Evropske konvencije<sup>47</sup>. Podnosilac ustavne žalbe je rođen kao osoba za pseudohermafroditizmom i nad njim je izvršena operacija prilagođavanja pola, nakon koje nije mogao da obezbedi pravno priznanje pola, odnosno promenu podataka o polu u matičnoj knjizi rođenih, a kako bi nakon toga dobio nova lična dokumenta i usaglasio pravno stanje sa faktičkim. Zakonom o matičnim knjigama nije bila propisana mogućnost promene podataka o polu, pa je nadležni opštinski organ zaključkom odbacio zahtev za promenu podataka o polu, zbog stvarne nenadležnosti i ukazao na mogućnost podnošenja žalbe nadležnom ministarstvu. Ministarstvo je dalo mišljenje da nije moguće ispraviti, odnosno upisati podatak o promeni pola i uputilo podnosioca da pokrene vanparnični postupak pred sudom za utvrđivanje sadržine isprave - tačnost podataka upisanih u matičnu knjigu rođenih. Podnosilac nije nastavio upravni postupak, već je podneo ustavnu žalbu zbog povrede prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti i povrede prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, prava na jednakost i prava na

<sup>46</sup> Ustavni sud se u krivičnoj materiji najčešće poziva na sledeće presude: *Deweer protiv Belgije* - o pojmu krivične optužbe, o računanju dužine postupka; *Minelli protiv Švajcarske* i *Allenet de Ribermont protiv Francuske* - o pretpostavci nevinosti; *Schenk protiv Švajcarske* i *Khan protiv Velike Britanije (VV)* - o nezakonito pribavljenim dokazima i *Oberschlick protiv Austrije* - o nepristrasnosti suda.

<sup>47</sup> Odluka UŽ-3238/2011 od 08. 03. 2012, dostupna na: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti. Ispitujući ispunjenost uslova za meritorno odlučivanje, Ustavni sud se i u toj fazi postupka pozvao na više presuda Evropskog suda o kriterijumima i opštim stavovima koje mora da zadovolji pravni lek da bi se smatrao adekvatnim i efikasnim i zaključio da nije postojalo delotvorno sredstvo koje je podnosilac mogao da koristi pre izjavljivanja ustavne žalbe<sup>48</sup>. Razmatrajući meritum predmeta, Ustavni sud je konstatovao da, iako pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, garantovano članom 8 Evropske konvencije, nije izričito navedeno u Ustavu, ono predstavlja sastavni deo ustavnog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti iz člana 23 Ustava. Definišući pojam privatnog života, Ustavni sud se oslonio da opšte stavove Suda u Strazburu i zaključio da pojam „privatnog života“ uključuje i „fizički i moralni integritet osobe“, uključujući i „njen ili njegov seksualni život“, da sfera privatnog života uključuje i polnu pripadnost, polnu orijentaciju i polni život, da pravo na privatni život podrazumeva i pravo na određivanje pojedinosti ličnog identiteta i samoopredeljenje, te u tom smislu i pravo na prilagođavanje pola svom rodnom identitetu<sup>49</sup>. Konačno, imajući u vidu stavove Evropskog suda izražene u presudi *Christine Goodwin protiv Velike Britanije*<sup>50</sup> Ustavni sud je zaključio da postoji nesklad između faktičkog i pravnog stanja stvari i ocenio da je propuštanjem nadležnog opštinskog organa da izvrši svoju pozitivnu obavezu koja predviđa da su nosioci vlasti u obavezi da preduzimaju radnje i donose akte kojima se poštuju garantovana ljudska prava, podnosiocu povređeni pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti iz člana 23 Ustava, kao i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8 Evropske konvencije. Pored toga što je u ovoj odluci Ustavni sud primenio opšte stavove i praksu Suda u Strazburu, kako u delu ispitivanja pretpostavki za meritorno odlučivanje, tako i u delu u kom je doneo konačnu ocenu o postojanju povrede prava, ova odluka je posebno značajna jer je jedna od retkih odluka u kojima je Ustavni sud, pored povrede prava iz Ustava, utvrdio i povredu prava iz Evropske konvencije.

Druga reprezentativna odluka Ustavnog suda koja predstavlja primer dobre prakse Ustavnog suda u pozivanju i primeni stavova i prakse Suda u Strazburu je odluka u kojoj je Ustavni sud prvi put utvrdio povredu prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta iz člana 25 Ustava<sup>51</sup>. Podnosilac ustavne žalbe je 18. jula 2005. godine lišen slobode, nakon čega je protiv njega vođen krivični postupak u kom je pravnosnažno oglašen krivim za krivično delo teško ubistvo i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 40 godina. Podnosilac se žalio na to da je od trenutka lišenja slobode, pa do izjavljivanja ustavne žalbe u kontinuitetu zlostavljan, kao i da s tim u vezi nije sprovedena delotvorna istraga. Imajući u vidu navode i razloge ustavne žalbe, kao i označene povrede prava, Ustavni sud je ocenu postojanja pretpostavki za odlučivanje i osnovanosti navoda o povredi prava vršio u odnosu na tri vremenska perioda, i to period koji je podnosilac proveo zadržan u tzv. „policijskom pritvoru“, period koji je podnosilac proveo u

<sup>48</sup> *Vernillo protiv Francuske*, br. 11889/85, presuda od 20. 02. 1991; *Lepojić protiv Srbije*, br. 13909/05, presuda od 06. 11. 2007, st. 51; *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva (VV)*, br. 22414/93, presuda od 15. 11. 1996, st. 145; *Airey protiv Irske*, br. 6289/73, presuda od 09. 10. 1979, st. 23 i *Akdivar protiv Turske (VV)*, br. 21893/93, presuda od 16. 09. 1997, st. 68. Ustavni sud se pozvao i na stav Evropskog suda izražen u presudi u predmetu *L. protiv Litvanije*, br. 27527/03, presuda od 11. 09. 2007. o tome da upravni postupak ili postupak pred redovnim sudovima ne predstavljaju efikasna pravna sredstva u situacijama kada su kršenja ljudskih prava izazvana zakonom ili predstavljaju njegovu direktnu posledicu.

<sup>49</sup> *Niemietz protiv Nemačke*, br. 13710/88, presuda od 16. 12. 1992, st. 29 i *X i Y protiv Holandije*, br. 8978/80, presuda od 26. 03. 1985, st. 22.

<sup>50</sup> *Christine Goodwin protiv Velike Britanije (VV)*, st. 71, 72 i 77.

<sup>51</sup> Odluka UŽ - 4100/2011 od 10. 07. 2013, dostupna na: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

pristupu i period izdržavanja kazne zatvora. Prilikom ispitivanja postojanja pretpostavki za odlučivanje, Ustavni sud se oslonio na opšte stavove i praksu Evropskog suda, i to u pogledu dopuštenosti ustavne žalbe *ratione temporis*<sup>52</sup> i u pogledu pravila o iscrpljenosti redovnog pravnog puta pre obraćanja Ustavnom sudu<sup>53</sup>. Ustavni sud je prilikom ocene osnovanosti navoda o povredi materijalnog aspekta zabrane zlostavljanja argumente našao u strazburškim stavovima i to posebno u pogledu dozvoljene, ali prekomerne upotrebe sredstava prinude<sup>54</sup>, minimalnog stepena težine zlostavljanja<sup>55</sup> i određivanja oblika zlostavljanja<sup>56</sup>, tvrdnji o zlostavljanju koje moraju biti dokazane „van razumne sumnje“<sup>57</sup> i pravilima o teretu dokazivanja navoda o zlostavljanju<sup>58</sup>. I prilikom ocene osnovanosti navoda o povredi procesnog aspekta zabrane zlostavljanja, Ustavni sud je imao u vidu opšta načela i praksu Evropskog suda i to posebno u pogledu obaveza nadležnih državnih organa da sprovede delotvornu zvaničnu istragu u slučaju kada lice koje se nalazi u pritvoru ili na izdržavanju kazne zatvora iznosi o tome uverljive navode<sup>59</sup>, da istraga mora biti temeljna, sprovedena hitno i to od strane nezavisnih nadležnih organa koji nisu bili uključeni u navodno zlostavljanje, kao i da mora da omogući dovoljan element uvida javnosti<sup>60</sup>. Imajući u vidu navedene odredbe Ustava i Evropske konvencije, kao i stavove i praksu Evropskog suda, Ustavni sud je utvrdio da je tokom trajanja pritvora i tokom izdržavanja kazne zatvora podnosiocu povređeno pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta iz člana 25 Ustava, i to i materijalni i procesni aspekt ovog prava. Istom odlukom je podnosiocu dosuđena naknada nematerijalne štete zbog povrede prava i to u iznosu od 1.000 evra<sup>61</sup>.

<sup>52</sup> *Stanimirović protiv Srbije*, br. 26088/06, presuda od 18. 10. 2011, st. 27 i 29 i *Tuna protiv Turske*, br. 22339/03, presuda od 19. 01. 2010, st. 58-63.

<sup>53</sup> *Akdivar i drugi protiv Turske (VV)*, st. 69; *Vernillo protiv Francuske*, st. 27 i 68; *Selmuni protiv Francuske (VV)*, br. 25803/94, presuda od 28. 07. 1999, st. 75 i 77; *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva (VV)*, st. 145; *Airey protiv Irske*, st. 23; *Cardot protiv Francuske*, br. 11069/84, presuda od 19. 03. 1991, st. 34. i *Mađer protiv Hrvatske*, br. 56185/07, presuda od 21. 09. 2011, st. 87.

<sup>54</sup> *Gömi i drugi protiv Turske*, br. 35962/97, presuda od 21. 12. 2006, st. 77; *Berliński protiv Poljske*, br. 27715/95 i 30209/96, presuda od 20. 06. 2002, st. 57-65; *Gladović protiv Hrvatske*, br. 28847/08, presuda od 10. 05. 2011, st. 37; *Ivan Vasilev protiv Bugarske*, br. 48130/99, presuda od 12. 04. 2007, st. 63.

<sup>55</sup> *Labita protiv Italije (VV)*, br. 26772/95, presuda od 06. 04. 2000, st. 120; *Gladović protiv Hrvatske*, st. 34 i *Mađer protiv Hrvatske*, st. 106.

<sup>56</sup> *Irska protiv Velike Britanije*, st. 167 i 168; *Aksoy protiv Turske*, br. 21987/93, od 18. 12. 1996, st. 63 i 64; *Ilhan protiv Turske (VV)*, br. 22277/93, presuda od 27. 06. 2000, st. 85; *Gäfgen protiv Nemačke (VV)*, br. 22978/05, presuda od 01. 06. 2010, st. 88, 89; *Jalloh protiv Nemačke*, br. 54810/00, presuda od 11. 07. 2006, st. 68; *Labita protiv Italije (VV)*, st. 120 i *Hajnal protiv Srbije*, br. 36937/06, presuda od 19. 09. 2012, st. 79.

<sup>57</sup> *Irska protiv Velike Britanije*, br. 5310/71, presuda od 18. 01. 1978, st. 161; *Salman protiv Turske (VV)*, br. 21986/93, presuda od 27. 06. 2000, st. 100 i *Labita protiv Italije (VV)*, st. 121.

<sup>58</sup> *Salman protiv Turske (VV)*, st. 100 i *Sunal protiv Turske*, br. 43918/98, od 25. 01. 2005, st. 41.

<sup>59</sup> *Stanimirović protiv Srbije*, st. 39 i 40; *Labita protiv Italije (VV)*, st. 131; *V. D. protiv Hrvatske*, br. 15526/10, presuda od 08. 02. 2012, st. 63 i 64 i *Mađer protiv Hrvatske*, st. 111 i 112.

<sup>60</sup> *Otašević protiv Srbije*, st. 31 i *Bati i drugi protiv Turske*, st. 137.

<sup>61</sup> I pored ovakvog ishoda postupka pred Ustavnim sudom, podnosilac je izjavio predstavku Evropskom sudu. Predmet je od strane Evropskog suda komuniciran i dostavljen Republici Srbiji 25. 04. 2016. Pitanja Suda se odnose na to da li podnosilac i dalje ima status žrtve za tvrdnje o povredi čl. 3 Konvencije, posebno imajući u vidu visinu dosuđene naknade od strane Ustavnog suda, kao i ishod domaćeg postupka koji se vodi protiv čuvara u vezi tvrdnji podnosioca o zlostavljanju. Komunikacija u ovom predmetu *Jevtović protiv Srbije*, br. 29896/14, dostupna je na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-163134%22%5D%7D>. O ovom predmetu još uvek nije doneta presuda/odluka od strane Evropskog suda.

Izložene odluke predstavljaju primer proaktivnog postupanja Ustavnog suda u neposrednoj zaštiti pojedinačnih prava, i to zbog okolnosti i činjenica ovih predmeta i prava čijom zaštitom se Ustavni sud bavio, ali i zbog inovativnog tumačenja ustavnih prava i oslanjanja na opšte stavove i praksu Evropskog suda. Način na koji je Ustavni sud u ove dve odluke smelo primenio strazburške standarde predstavljaju putokaz i obrazac i za sam Ustavni sud u tumačenju složenijih i osetljivih predmeta. Konačno, metodološki pristup<sup>62</sup> Ustavnog suda u navedenim predmetima takođe predstavlja primer dobre prakse, budući da je Ustavni sud sveobuhvatno identifikovao relevantno konvencijsko pitanje i njegovu vezu sa ustavnim pravom, temeljno identifikovao relevantnu praksu Evropskog suda i iskoristio tu praksu u kontekstu, primenjujući je na konkretne slučajeve.

### 2.3. Primeri korektivnog delovanja

Pritužbe koje se najčešće pojavljuju i pred Evropskim sudom i pred Ustavnim sudom su u najvećem broju predmeta identične – građani se najčešće žale na neizvršenje domaćih odluka u kojima je dužnik preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom, kao i na povredu prava na suđenje u razumnom roku i visinu naknade koja je dosuđena na ime nematerijalne štete. Zato je bilo razumljivo da je Ustavni sud, kada je otpočeo odlučivanje u ove dve grupe predmeta, svoje odluke bazirao i na opštim stavovima i praksi Suda u Strazburu, koji je sa pažnjom pratio odlučivanje Ustavnog suda u ovim predmetima.

Kada je reč o navedenim predmetima, dijalog koji Evropski sud i Ustavni sud vode traje, budući da je u obe grupe predmeta Sud u Strazburu slao poruke Ustavnom sudu da je, ukoliko želi da održi i sačuva delotvornost ustavne žalbe, potrebno da svoju praksu usaglasi sa strazburškim stavovima i praksom. Pored Evropskog suda, zahtev o potrebi primene prakse tog suda ili čak promene i usaglašavanje prakse dolazio je i dolazi od Komiteta ministara Saveta Evrope koji u postupku nadzora nad izvršenjem presuda donetih protiv Srbije, i delu koji se tiče izvršenja opštih mera, očekivao i usaglašavanje dosadašnje prakse Ustavnog suda sa praksom Suda u Strazburu. U nastavku će biti analizirane ove dve grupe predmeta u kojima je Ustavni sud korektivno postupao i usaglašavao svoju praksu sa praksom Evropskog suda.

Jedna od važnijih, svakako najbrojnija grupa predmeta koja je rešavana u Sudu u Strazburu, a koja se po brojnosti izdvojila i u Ustavnom sudu, jesu predmeti dugovanja društvenih preduzeća. Postupanje Evropskog suda u ovoj grupi predmeta je započeto presudom *Kačapor i druge podnositeljke protiv Srbije*<sup>63</sup>. Pomenutom presudom je ustanovljena praksa koja je primenjena i na sve buduće istovetne, odnosno bitno slične postupke koji su vođeni protiv Republike Srbije, a koji se odnose na neizvršenje pravnosnažnih presuda u kojima je dužnik društveno preduzeće, preduzeće kontrolisano od strane države, odnosno subjekti koji ne uživaju „dovoljnu institucionalnu i poslovnu nezavisnost od države“<sup>64</sup>. U presudi *Kačapor* Sud u Strazburu je ustanovio praksu u odnosu na Republiku Srbiju da je država ta koja snosi odgovornost za isplatu svih neizmirenih obaveza nekadašnjih društvenih preduzeća utvrđenih pravnosnažnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa, bez obzira da li se radi o preduzeću koje je sa

<sup>62</sup> Krstić/Kamber (bel. 23), s. 18.

<sup>63</sup> *Kačapor i druge podnositeljke protiv Srbije*, br. 2269/06, presuda od 07. 07. 2008, st. 98.

<sup>64</sup> *Ibid*, st. 98.

pretežnim delom društvenog kapitala ili je preduzeće bilo u potpunom društvenom vlasništvu<sup>65</sup>. Navedeni stavovi primenjeni su u svim kasnijim, brojnim identičnim ili bitno sličnim slučajevima koji su se bavili pitanjem neizvršenja pravnosnažnih presuda domaćih sudova u kojima je dužnik preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom, a koji se odnose na potraživanja iz radnih odnosa<sup>66</sup>. U svim ovim predmetima, pored naknade nematerijalne štete zbog povrede prava iz Konvencije, Evropski sud je nalagao Republici Srbiji plaćanje materijalne štete u visini utvrđenoj domaćim odlukama zbog čijeg neizvršenja su se podnosioci i žalili Evropskom sudu.

Već je pomenuto da je presudom Evropskog suda u predmetu *Vinčić i drugi protiv Srbije* ustavna žalba, u načelu, proglašena delotvornim domaćim pravnim sredstvom u vezi sa svim predstavkama podnetim počev od 07. avgusta 2008. godine, uključujući i grupu predmeta tzv. društvena preduzeća. To znači da su podnosioci iz predmeta sličnih predmetu *Kačapor* morali nakon ovog datuma da zaštitu svojih prava potraže najpre pred Ustavnim sudom. Delimično uvažavajući praksu Evropskog suda, Ustavni sud je u prvim odlukama iz ove grupe predmeta utvrđivao povredu prava na suđenje u razumnom roku i pravo na naknadu nematerijalne štete, uz nalog postupajućem sudu da se hitno okonča sporni postupak, pri čemu Ustavni sud nije utvrđivao povredu prava na imovinu i prava na naknadu materijalne štete u visini potraživanja utvrđenog odlukom na čije se neizvršenje podnosilac i žalio. Upravo to je bio razlog da Evropski sud u odluci u predmetu *Milunović i Čekrić protiv Srbije* od 17. maja 2011. godine<sup>67</sup> utvrdi da se ustavna žalba ne može smatrati delotvornim domaćim pravnim sredstvom u vezi neizmirenih obaveza društvenih preduzeća po izvršnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa, čime je za ovu grupu predmeta ponovo otvorio direktan put ka Strazburu, bez potrebe obraćanja Ustavnom sudu.

Reagujući na odluku *Milunović i Čekrić*, Ustavni sud je brzo otpočeo proces usaglašavanja svoje prakse sa praksom Evropskog suda. To je primećeno i od strane Evropskog suda koji je odlukom u predmetu *Marinković protiv Srbije* od 29. januara 2013. godine<sup>68</sup> ocenio da se ustavna žalba u svim slučajevima neizvršavanja pravnosnažnih presuda iz radnih odnosa, u odnosu na preduzeća sa pretežnim društvenim kapitalom, može smatrati, u principu, delotvornim sredstvom ako se radi o stečaju ili preduzeću koje je prestalo da postoji, za sve predstavke koje su Evropskom sudu podnete nakon 22. juna 2012. godine<sup>69</sup>. Istom odlukom Evropski sud je ocenio da u svim slučajevima neizvršavanja pravnosnažnih presuda iz radnih odnosa u odnosu na preduzeća sa pretežnim društvenim kapitalom u restrukturiranju, ustavna žalba i dalje nije delotvorno sredstvo, pa se ne mora iskoristiti pre obraćanja Evropskom sudu. Ipak, Evropski sud je ostavio mogućnost da ponovo razmotri ovakav stav, ukoliko bi Ustavni sud izmenio svoju praksu,

<sup>65</sup> Evropski sud je u presudi *Kačapor i druge protiv Srbije* ustanovio i praksu da je obaveza države da osigura da se odluke protiv njenih organa ili tela ili preduzeća koja su u vlasništvu ili pod kontrolom države, izvršavaju na vreme. Ukoliko pravnosnažne presude nisu izvršene, država ne može da navodi nedostatak sredstava kao izgovor za njihovo neizvršavanje.

<sup>66</sup> V. pored ostalih *Grišević i drugi protiv Srbije*, br. 16909/06, 38989/06 i 39235/06, presuda od 21. 10. 2009; *Lolić protiv Srbije*, br. 44095/06, presuda od 22. 01. 2014; *Sekulić i Kučević protiv Srbije*, br. 28686/06 i 50135/06, presuda od 15. 01. 2014. i *Jovičić i drugi protiv Srbije*, br. 37270/11, presuda od 13. 04. 2015.

<sup>67</sup> *Milunović i Čekrić protiv Srbije*, br. 3716/09 i 38051/09, odluka od 17. 05. 2011, st. 65 i 66.

<sup>68</sup> *Marinković protiv Srbije*, br. 5353/11, odluka od 29. 01. 2013, st. 58 i 59.

<sup>69</sup> Tada je u *Sl. gl. RS* 61/12 objavljena odluka Ustavnog suda UŽ-775/2009 kojom je usvojena ustavna žalba u predmetima koji se odnose na dugove društvenih preduzeća o stečaju ili preduzeća koja su prestala da postoje, pa je pored nematerijalne štete, Ustavni sud utvrdio povredu prava na imovinu i naložio izvršenje domaće presude i plaćanje materijalne štete.

tačnije, i u slučaju preduzeća u restrukturiranju, dosuđivao materijalnu štetu na način kako je to učinjeno u pogledu preduzeća koja su u stečaju ili su prestala da postoje.

Reagujući i na ovu poruku iz Strazbura, Ustavni sud je i u predmetima koji se tiču pritužbi o neizvršenju pravnosnažnih presuda donetih protiv društvenih preduzeća u postupku restrukturiranja korigovao svoju dotadašnju praksu i naložio izvršenje domaće presude i plaćanje materijalne štete<sup>70</sup>. To je bio razlog zašto je odlukom u predmetu *Ferizović protiv Srbije* od 26. novembra 2013. godine<sup>71</sup>, Sud u Strazburu ocenio da je Ustavni sud potpuno usaglasio svoj pristup u vezi sa neizvršavanjem presuda protiv društvenih/državnih preduzeća u postupku restrukturiranja sa praksom Evropskog suda. Ocenjeno je da je ustavna žalba delotvorno pravno sredstvo u vezi sa neizvršenjem presuda protiv društvenih/državnih preduzeća u restrukturiranju, počev od 4. oktobra 2013. godine, kao datuma kada je u "Službenom glasniku" objavljena prva takva odluka Ustavnog suda.

Dakle, u periodu od 17. maja 2011. godine, pa do 22. juna 2012. godine, odnosno 4. oktobra 2013. godine, ustavna žalba nije bila delotvorno domaće pravno sredstvo u vezi sa predmetima koji se odnose na neizvršenje pravnosnažnih domaćih presuda iz radnih odnosa u kojima je dužnik preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom. Usaglašavanje i korigovanje prakse Ustavnog suda sa praksom Suda u Strazburu je „nagrađeno“, budući da je taj sud ustavnu žalbu ponovo proglasio za delotvorno pravno sredstvo za pritužbe u vezi sa neizmirenim dugovima društvenih preduzeća. Dodatno, na taj način je, u skladu sa principom supsidijarnosti, značajno smanjen broj ovih predmeta koji se protiv Srbije vode u Evropskom sudu, jer je Ustavni sud na nacionalnom nivou delotvorno ispunio svoju ulogu zaštitnika prava<sup>72</sup>.

Druga značajna i brojna grupa predmeta u kojima je Ustavni sud usaglašavao svoju praksu sa praksom Evropskog suda su predmeti koji se tiču povrede prava na suđenje u razumnom roku zbog neadekvatnog iznosa visine naknade nematerijalne štete koja je dosuđena od strane Ustavnog suda upravo zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Hronologija za ovu grupu predmeta je sledeća; najpre je, nakon ratifikacije Konvencije od strane Srbije, Evropski sud u presudi *V.A.M. protiv Srbije*<sup>73</sup> izričito konstatovao da u Srbiji ne postoji delotvoran pravni lek za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Nakon toga je zaštita prava na suđenje u razumnom roku obezbeđena uvođenjem ustavne žalbe, a delotvornost ustavne žalbe i za ovu grupu predmeta konstatovana je presudom Evropskog suda u predmetu *Vinčić protiv Srbije*.

<sup>70</sup> Odluka Ustavnog suda UŽ-1712/2010 od 21. 03. 2013, *Sl. gl. RS* 87/13.

<sup>71</sup> *Ferizović protiv Srbije*, br. 65713/13, odluka od 26. 11. 2013.

<sup>72</sup> I Komitet ministara Saveta Evrope se, prateći ovu praksu, više puta izjašnjavao u vezi sa grupom predmeta - grupa predmeta EVT COMPANY protiv Srbije. Odlukama iz juna 2016. i juna 2017. godine je, pored ostalog, konstatovano da organi Republike Srbije čine napore da pronađu opšte rešenje za pitanja neizvršenja domaćih pravnosnažnih odluka, posebno u vezi sa društvenim preduzećima, te da su ti napori imali za rezultat značajno smanjenje broja sličnih predstavi pred Evropskim sudom. Dalje je sa zadovoljstvom konstatovano da je, pored mehanizma ustavne žalbe koja se primenjuje za izvršne postupke, u Republici Srbiji, usvajanjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ustanovljeno još jedno pravno sredstvo koje se primenjuje za izvršne postupke. Akcioni planovi i odluke Komiteta ministara o grupi predmeta EVT COMPANY protiv Srbije dostupni su na: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22evt%22%2C%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%2C%22EXECIIdentifier%22:%5B%22004-6982%22%5D%7D>, očitavanje: 15. 09. 2019.

<sup>73</sup> *V.A.M. protiv Srbije*, br. 39177/05, presuda od 13. 06. 2007, st. 85-88.

Nakon višeg godina uspešnog postupanja Ustavnog suda, Evropski sud se u odluci *Vidaković protiv Srbije* od 24. maja 2011. godine<sup>74</sup> bavio pitanjem visine naknade nematerijalne štete dosuđene od strane Ustavnog suda, što predstavlja element koji određuje da li podnosilac i dalje ima status žrtve. Evropski sud se u ovoj odluci bavio visinom ponuđene naknade i primetio da je ponuđeni iznos naknade u konkretnom predmetu niži u poređenju sa iznosima koje Evropski sud dosuđuje, ali je dalje konstatovao da se adekvatnost tog iznosa mora proceniti u zavisnosti od okolnosti svakog slučaja, kao i u životnog standarda u Republici Srbiji, te činjenice da se naknada pred domaćim sudom znatno brže dosuđuje, nego u postupcima pred Evropski sudom. Nakon analize okolnosti konkretnog slučaja, Sud u Strazburu je zaključio da podnosilac zbog visine ponuđene naknade nematerijalne štete, ne može da tvrdi da je i dalje žrtva povrede prava na suđenje u razumnom roku, iz kog razloga je predstavka odbačena kao nedopuštena.

Međutim, par godina kasnije, presudom *Savić i drugi protiv Srbije*<sup>75</sup> Evropski sud je ponovo ispitivao ovaj element i cenio visinu naknade dosuđene od strane Ustavnog suda. Podnosioci predstavki su se žalili Evropskom sudu na dužinu trajanja raznih krivičnih i parničnih postupaka. Svi podnosioci predstavki su prethodno izjavili ustavne žalbe Ustavnom sudu koji je u svim predmetima doneo odluke u kojima je podnosiocima utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku i dosudio im, na ime naknade nematerijalne štete, određene iznose u rasponu od 300 do 600 evra. Razmatrajući meritum, Sud u Strazburu je konstatovao da je Ustavni sud utvrdio da je povređeno pravo podnosioca predstavki na suđenje u razumnom roku, čime je potvrdio povredu na koju se podnosioci žale i delotvorno zadovoljio prvi uslov utvrđen praksom Evropskog suda. Nakon toga je cenio da li je pruženo novčano obeštećenje bilo adekvatno i dovoljno, podsetio je na svoje opšte stavove i zaključio da u svetlu raspoloživog materijala i s obzirom na konkretne okolnosti slučajeva, iznosi koji su dosuđeni podnosiocima od strane Ustavnog suda se ne mogu smatrati dovoljnim, odnosno ne predstavljaju odgovarajuće obeštećenje za pretrpljene povrede. Posledično, Evropski sud je utvrdio da je podnosiocima povređen član 6 stav 1 Konvencije i dosudio im određene iznose na ime naknade nematerijalne štete i troškova postupka, u rasponu od 1.500 do 2.800 evra, umanjeno za iznose koji su već isplaćeni na nacionalnom nivou. Nakon presude *Savić i drugi protiv Srbije*, Sud u Strazburu je u više presuda nastavio da odlučuje o istom pitanju – da li je visina novčane naknade koja je dosuđena od strane Ustavnog suda zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku dovoljna i adekvatna<sup>76</sup>. U tim presudama Evropski sud je nastavio praksu iz predmeta *Savić* i utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku zbog nedovoljnih iznosa naknade koju je Ustavni sud dosudio kao vid pravičnog zadovoljenja zbog nerazumno dugog trajanja postupaka ili neizvršenja domaćih odluka.

Prateći ovu praksu, Ustavni sud je blagovremeno reagovao tako što je u Odluci UŽ-2936/2016 od 25. maja 2018. godine<sup>77</sup> povećao visinu naknade, a “prilikom odlučivanja o visini naknade nematerijalne štete (...) imao u vidu, pre svega, aktuelnu praksu Evropskog suda za ljudska prava izraženu u presudi *Savić i drugi protiv Srbije*, od 5. aprila 2016. godine“, kao i ostale kasnije donete presude. Nakon ovog usaglašavanja, Evropski sud se još uvek nije izjašnjavao o

<sup>74</sup> *Vidaković protiv Srbije*, br. 16231/07, odluka od 24. 05. 2011, st. 31-34.

<sup>75</sup> *Savić i drugi protiv Srbije*, br. 22080/09, presuda od 05. 04. 2016.

<sup>76</sup> *Ković i drugi protiv Srbije*, br. 39611/08, presuda od 04. 04. 2017; *Borović i drugi protiv Srbije*, br. 58559/12 od 11. 04. 2017; *Milovanović protiv Srbije*, br. 19222/16, presuda od 19. 12. 2017. i *Mijatović i drugi protiv Srbije*, br. 50117/13..., presuda od 23. 10. 2018.

<sup>77</sup> *Sl. gl. RS* 52/18.

tome da li je izvršena korekcija prihvatljiva, odnosno da li je povećanje visine naknade nematerijalne štete u predmetima koji se odnose na pritužbe o povredi prava na suđenje u razumnom roku i pritužbe o neizvršenju odluka sada dovoljno i adekvatno.

Iako je u više presuda u poslednje tri godine Sud u Strazburu ponavljao da visina naknade koju dosuđuje Ustavni sud zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku nije dovoljna i adekvatna – što predstavlja jedan od elemenata na osnovu kog se ispituje delotvornost pravnog sredstva, u tim presudama nije data nova, konačna ocena o delotvornosti ustavne žalbe. Drugim rečima, sporno pitanje razmatrano je od slučaja do slučaja, od predmeta do predmeta, bez direktnog izjašnjenja o tome da li je ustavna žalba i dalje delotvorno pravno sredstvo za pritužbe o povredi prava na suđenje u razumnom roku ili je to prestala da bude zbog (ne)dovoljne visine naknade koju je Ustavni sud dosuđuje.

Pored toga, za obe, napred izložene grupe predmeta od značaja je i to da je u međuvremenu donet Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku<sup>78</sup>, *lex specialis* čijim stupanjem na snagu 01. januara 2016. godine su u naš pravni sistem uvedena nova, posebna pravna sredstva za sudsku zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u pravnosnažno neokončanim predmetima – prigovor radi ubrzanja postupka, žalba i zahtev za pravično zadovoljenje<sup>79</sup>. U vezi sa ovim, novoustanovljenim pravnim sredstvima Ustavni sud je zauzeo određene stavove<sup>80</sup> povodom kojih se Evropski sud još uvek nije izjasnio, pa je očekivano da će dijalog Strazbura i Ustavnog suda povodom ove dve grupe predmeta biti nastavljen i dalje.

### **3. Izazovi u primeni prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama – zaključna razmatranja**

Ustavni sud se od početka pružanja neposredne ustavnosudske zaštite u postupcima po ustavnim žalbama jasno odredio da će obim i sadržinu ustavnih prava tumačiti i u svetlu konvencijskih prava i prakse Evropskog suda, te da će, uvažavajući princip supsidijarnosti, primenom strazburških standarda pokušati da „zadrži“ povredu prava i delotvorno pruži zaštitu na

<sup>78</sup> *Sl. gl. RS* 40/15.

<sup>79</sup> Pre donošenja ovog zakona je izmenama Zakona o uređenju sudova (*Sl. gl. RS* 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 i 101/13) u pravni sistem Republike Srbije bilo uvedeno novo pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u takozvanim „živim“ predmetima - zahtev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Evropski sud se, pored ostalog, u presudi u predmetu *Knežević i drugi protiv Srbije* (br. 54787/16..., presuda od 09. 10. 2018) izjasnio da visina naknade koja je u konkretnim predmetima dosuđena od strane redovnih domaćih sudova zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku nije dovoljna i adekvatna, te da su zbog toga podnosioci i dalje žrtve povrede prava na suđenje u razumnom roku.

<sup>80</sup> Tako je npr. Ustavni sud u vezi predmeta koji se tiču pritužbi o povredi prava na imovinu i materijalnoj šteti u predmetima neizvršenih odluka u kojima je dužnik preduzeće sa većinskim društvenim kapitalom, zauzeo stav da Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku predviđa pravni put da se, saglasno čl. 31 tog zakona, u postupku pred redovnim sudovima ostvari i pravo na naknadu imovinske (materijalne) štete koju je lice pretrpelo usled nerazumno dugog trajanja sudskog postupka, čime se suštinski ostvaruje i zaštita Ustavom zajemčenog prava na imovinu, a što dalje znači da se za ovu grupu predmeta, pre obraćanja Ustavnom sudu, prethodno mora iscrpeti navedeni pravni put. Takođe, u pogledu visine naknade neimovinske štete koju dosuđuju redovni sudovi u postupcima sudske zaštite prava na suđenje u razumnom roku, Ustavni sud se najčešće izjašnjava da vrednost iznosa dosuđenog od strane redovnih sudova nije nerazumna, posebno ako se ima u vidu priroda i suština pravnog sredstva, kao i ekonomsko-socijalne prilike u Republici Srbiji, ali i da o dosuđenom iznosu naknade nematerijalne štete ne može odlučivati kao instancijski sud u odnosu na nadležne redovne sudove.



nacionalnom nivou. I pored takvog jasnog opredeljenja, Ustavni sud je u svom višegodišnjem postupanju bio suočen, a i dalje jeste, sa određenim izazovima u primeni prakse Evropskog suda.

Najveći izazovi, a o kojima je prethodno bilo reči, svakako se tiču blagovremene i ispravne reakcije i odgovora Ustavnog suda, kako na nova pravna pitanja, tako i na poruke i ocene koje stižu iz Strazburu u pogledu konkretnih odluka i presuđenja Ustavnog suda. Zaključak ide u pravcu toga da Ustavni sud „dosledno sledi jurisprudenciju Evropskog suda smatrajući je obavezujućom (prihvata je kao *res iudicata*) u pogledu uslova koje ustavna žalba treba da zadovolji da bi zadržala svojstvo delotvornog pravnog sredstva, a na nju se poziva i u drugim vrstama postupaka, da bi popunio pravne praznine i bolje razvio svoju argumentaciju, ne samo u pitanjima od meritornog, već i procesnog značaja (primenjuje je kao *res interpretata*)”<sup>81</sup>. Ovakav rezon i postupanje Ustavnog suda obezbedili su da je ustavna žalba već godinama, uz kratkotrajni izuzetak za predmete „dugovanja“ društvenih preduzeća, delotvorno domaće pravno sredstvo za zaštitu prava i sloboda garantovanih Ustavom i Konvencijom.

S druge strane, ne treba izgubiti iz vida da Ustavni sud ne može sve ono što može i Evropski sud, posebno imajući u vidu različite granice obima i opsega zaštite koju Ustavni sud može da pruži od onog koju daje Sud u Strazburu. Naime, prema pravnom stavu Ustavnog suda, taj sud je, u pogledu utvrđivanja povrede ili uskraćivanja prava ili slobode, „vezan“ zahtevom iz ustavne žalbe i prilikom odlučivanja se kreće u granicama postavljenog zahteva<sup>82</sup>. Ovu „vezanost“ je prepoznao i priznao i Evropski sud koji se u presudi *Vučković i drugi protiv Srbije (VV)*<sup>83</sup> bavio načinom korišćenja ustavne žalbe. Obrazlažući praksu Ustavnog suda, Evropski sud je naglasio da je u skladu sa stavovima Ustavnog suda od 30. oktobra 2008. godine i 02. aprila 2009. godine, taj sud „vezan“ zahtevom formulisanim ustavnom žalbom prilikom razmatranja da li je došlo do povrede prava ili sloboda zajemčenih Ustavom, te da Ustavni sud može razmatrati ustavnu žalbu samo u granicama formulisanog zahteva, pa ukoliko određeni zahtev nije postavljen u ustavnoj žalbi, sasvim je očekivano i razumljivo da Ustavni sud (određeno) pitanje neće razmatrati na sopstvenu inicijativu<sup>84</sup>. Suprotno tome, Evropski sud je „gospodar kvalifikacije“ i nije vezan razlozima i tvrdnjama koje je naveo podnosilac, niti istaknutim povredama Konvencije, pa određeni predmet može po sopstvenoj inicijativi ispitivati i po članovima Konvencije i pritužbama koje podnosilac nije istakao<sup>85</sup>.

To dalje znači da je pred Ustavnim sudom poseban izazov u pogledu načinu na koji će pročitati ustavnu žalbu i pokušati da, i pored razloga i zahteva koje su u njoj izloženi, razume suštinu i smisao obraćanja Ustavnom sudu, te da u slučaju postojanja dileme odgovor zatraži od samog podnosioca, tražeći uređenje ustavne žalbe. Pored pomenute presude *Šaćirović i drugi protiv Srbije*, dobra ilustracija izazova koji Ustavni sud ima u razumevanju obima ispitivanja ustavne žalbe je presuda *Gjini protiv Srbije*<sup>86</sup>. Podnosilac u predmetu *Gjini* se obratio Evropskom sudu za

<sup>81</sup> Krstić/Marinković (bel. 8), s. 266.

<sup>82</sup> V. bel 7. i K. Manojlović Andrić, Postupak i obim ispitivanja ustavne žalbe, u: B. Nenadić (ur), *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*, Beograd 2013, ss. 161 i dalje.

<sup>83</sup> *Vučković i drugi protiv Srbije (VV)*, st. 35 i 82.

<sup>84</sup> Ovaj stav je potvrđen i u odluci *Skenderi i drugi protiv Srbije*, br. 15090/08, od 27. 07. 2017, s. 109, u kojoj je Evropski sud ponovio da sve pritužbe pred Ustavnim sudom treba izjaviti u skladu sa formalnim zahtevima kako je propisano u domaćem pravu.

<sup>85</sup> *Guerra i drugi protiv Italije (VV)*, br. 116/1996/735/932, presuda od 19. 02. 1998, st. 44 i *Zehentner protiv Austrije*, br. 20082/02, presuda od 16. 10. 2009, st. 34.

<sup>86</sup> *Gjini protiv Srbije*, br. 1128/16, presuda od 15. 04. 2019.

zaštitu prava na zabranu zlostavljanja iz člana 3 Konvencije. Prethodno je njegova ustavna žalba odbačena jer je Ustavni sud, krećući se u granicama postavljenog zahteva i razloga ustavne žalbe, zaključio da formalno pozivanje na povredu ustavnih prava i sloboda (zabrane zlostavljanja), bez zasnivanja navoda ustavne žalbe na ustavnopravnim razlozima kojima se potkrepljuje tvrdnja o povredi označenog prava ili slobode, nije dovoljna da bi ustavnu žalbu, samu po sebi, činilo dopuštenom<sup>87</sup>. Međutim, Evropski sud je smatrao da je podnosilac pritužbe o navodnom zlostavljanju podneo u obliku i u okviru rokova propisanih domaćim pravom, da ih je potkrepio relevantnim dokumentima i odlukama domaćih vlasti, pa da je, po oceni Evropskog suda, „način na koji je podnosilac predstavke formulisao svoje ustavne pritužbe takav da je omogućio Ustavnom sudu da mu pruži obeštećenje kako je traženo, ili da ih makar uzme u razmatranje“, a što je Ustavni sud propustio da učini.

Pored karakterizacije pritužbe, Ustavni sud je duže vremena bio suočen i sa nepostojanja jednoobraznih pravila o načinu citiranja prakse Evropskog suda. Sporadično se mogu naći primeri da u odlukama Ustavnog suda nije naveden broj predstavke, relevantan stav ili drugi podatak na osnovu kog se može identifikovati praksa koju je Ustavni sud koristio, već je pomenut samo naziv predmeta, dok se u nekim odlukama jedino konstatuje da je ocena zasnovana na praksi Evropskog suda, bez preciziranja o kojoj konkretno praksi je reč. Ovaj izazov je Ustavni sud u međuvremenu prevazišao i rešio, tako što je doneo zaključke o načinu navođenja odluka Evropskog suda, čime je standardizovao citiranje prakse Evropskog suda<sup>88</sup>.

Takođe, Ustavni sud se u više odluka pozivao na nepravnosnažne presude Veća ili na presude Veća u predmetima u kojima postoji i kasnije doneta presuda Velikog veća. Tako se Ustavni sud u više desetina tipskih predmeta<sup>89</sup> koji su se bavili pitanjem naknade štete za tzv. ratne dnevnicu i navodnom povredom načela zabrane diskriminacije pozvao na nepravnosnažnu presudu Veća u predmetu *Vučković i drugi protiv Srbije* iz 2012. godine u kojoj je utvrđena povreda prava iz Konvencije<sup>90</sup>. Ustavni sud je na taj način zanemario da je reč o predmetu koji se u trenutku pozivanja nalazio u postupku pred Velikim većem, pri čemu je od značaj i to da je Veliko veće kasnije donelo presudu suprotnu presudi Veća, budući da je usvojilo prigovor države i zaključilo da podnosioci pre obraćanja Evropskom sudu nisu pravilno iskoristili ustavnu žalbu<sup>91</sup>. Na istu presudu Veća u predmetu *Vučković i drugi protiv Srbije* iz 2012. godine Ustavni sud pozivao i u više predmeta u kojima je razmatrana pritužba o povredi prava na jednaku zaštitu prava i prava na pravnu sigurnost, zbog navodno različitog odlučivanja sudova u identičnim činjeničnim i pravnim situacijama. I ovde je Ustavni sud zanemario činjenicu da je presuda Veća ili bila nepravnosnažna u trenutku pozivanja, odnosno da je u 2014. godini doneta presuda Velikog veća

<sup>87</sup> Rešenje UŽ-449/2014 od 12. 06. 2015.

<sup>88</sup> Zaključak Redakcione komisije Ustavnog suda od 02. 07. 2019. koji glasi: „Prilikom pozivanja u odlukama Ustavnog suda na praksu Evropskog suda za ljudska prava, ili nekadašnje Evropske komisije za ljudska prava, treba navesti sledeće: - da li se radi o presudi ili odluci, a ako se radi o presudi ili odluci koju je donelo Veliko veće, treba i to navesti; ko je donosilac presude ili odluke – Evropski sud za ljudska prava, ili Evropska komisija za ljudska prava; naziv predmeta, broj predstavke i datum presude ili odluke; konkretan stav (stavove) presude ili odluke na koji se poziva, označavanjem broja tog stava (stavova)“.

<sup>89</sup> Odluka UŽ-733/2012 od 18. 10. 2012; Odluka UŽ- 2463/2011 od 26. 12. 2012; Odluka UŽ-5178/2010 od 26. 09. 2012 i Odluka UŽ- 1791/2010 od 26. 09. 2013, dostupne na: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

<sup>90</sup> *Vučković i drugi protiv Srbije*, br. 17153/11, presuda od 28. 08. 2012.

<sup>91</sup> *Vučković i drugi protiv Srbije (VV)*, br. 17153/1, presuda od 25. 03. 2014.

sa drugačijim zaključkom od presude Veća<sup>92</sup>. Ovakvo citiranje i pozivanje na presudu Veća u situaciji njene nepravnosnažnosti, odnosno postojanja presude Velikog veća, može se razumeti time da je u pitanju tekst koje je reprodukovano šablonski, koji se ponavlja iz odluke u odluku sa copy/paste identičnim rečenicama, što dalje upućuje na zaključak da je reč o propustu koji je otklonjiv.

I pored opisanih izazova, jasno je da je afirmativni odnos prema Evropskog konvenciji i praksi Evropskog suda, preventivno i korektivno delovanje Ustavnog suda u primeni i pozivanju na strazburške standarde, jedan od razloga zašto je mehanizam zaštite prava koji postoji pred Ustavnim sudom primer dobre prakse. O tome svedoči i poverenje koje građani imaju prema ustavnoj žalbi i postupanju Ustavnog suda, kao i stalna potvrda Evropskog suda o delotvornosti ustavne žalbe. Brojnost predmeta u kojima je Ustavni sud argumentaciju za odluku našao i u opštim stavovima i praksi Evropskog suda ukazuje i na zaključak da je Ustavni sud pravilno shvatio ulogu koju ima u zaštiti prava, značaj konvencijskih standarda i njihovog sprovođenja na nacionalnom nivou, kao i da je pravilno razumeo princip supsidijarnosti.

S druge strane, upravo je radi ostvarivanja uloge zaštitnika prava i sloboda i očuvanja delotvornosti ustavne žalbe korisno da Ustavni sud uspostavi jasno definisan metodološki pristup u primeni prakse Evropskog suda, posebno u pogledu predvidivosti i izvesnosti, kao i u pogledu načina njene primene u konkretnom slučaju i kontekstu. Drugim rečima, i pored opisanih primera proaktivnog i afirmativnog pristupa u korišćenju prakse Evropskog suda, nije sasvim jasno i izvesno da li će u svakom novom predmetu povodom kog ne postoji praksa Ustavnog suda, taj sud konsultovati i strazburške standarde i da li će inspiraciju za svoju odluku naći i u praksi Evropskog suda. Niti je sasvim jasno od čega to zavisi, budući da ima predmeta u kojima se Ustavni sud poziva na praksu Suda u Strazburu, a u drugim istovetnim predmetima ne ili se eventualno pozove na svoju referentnu odluku u kojoj je izložena praksa Evropskog suda. Pored toga, čak i kada se Ustavni sud pozove i primeni praksu Evropskog suda, postoji određeni stepen neizvesnosti u načinu na koji će izabrana praksa biti primenjena u konkretnom slučaju i kontekstu<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Odluka UŽ-8071/2016 od 07. 02. 2019, Odluka UŽ-8962/2016 od 24. 12. 2018, Odluka UŽ-6729/2014 od 15. 09. 2016, Odluka UŽ-1958/2013 od 14. 04. 2016, Odluka UŽ-4612/2012 od 21. 05. 2015 i Odluka UŽ-6276/2012 od 26. 02. 2015, dostupne na: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

<sup>93</sup> Kao primer pomenute neizvesnosti u metodološkom pristupu u primeni prakse Evropskog suda, govore gotovo identični predmeti u kojima je Ustavni sud identifikovao istu praksu Evropskog suda, ali je različito upotrebio u kontekstu i predmet ispitivao po različitim odredbama Ustava. Reč je o predmetima u kojima su osporene odluke prekršajnih sudova kojima su izrečene i zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja – efektivnog stranog novca, a u kojima je Ustavni sud najpre u više rešenja odbacio ustavne žalbe, sa različitim obrazloženjima. Povodom tih rešenja o odbacivanju ustavne žalbe pokrenut je postupak pred Evropskim sudom koji je i dalje u toku (predmet *Prenča i 7 drugih protiv Srbije*, br. 48725/1, komunikacija u predmetu dostupna na: <https://hudoc.echr.coe.int>). U međuvremenu, oslušujući signal iz Strazbura i blagovremeno reagujući u pravcu usaglašavanja prakse, Ustavni sud je u dve meritorne odluke u bitno sličnim predmetima usvajao ustavne žalbe. Međutim, iako je u oba predmeta sporno pitanje definisano na gotovo identičan način i identifikovana gotovo identična praksa Evropskog suda, drugačijim „čitanjem“ i razumevanje pritužbi, ocena osporenih akata je vršena u odnosu na različita ustavna prava. Preciznije, u prvoj odluci Ustavni sud je usvojio ustavnu žalbu i utvrdio povredu prava na pravično suđenje (obrazloženu sudsku odluku) i prava na imovinu i poništio osporenu presudu UŽ- 367/2016 od 07. 06. 2018. U drugoj odluci, donetoj pet meseci kasnije, Ustavni sud je usvojio ustavnu žalbu i utvrdio povredu prava na imovinu, dok je pritužbu o povredi prava na pravično suđenje odbacio, pri čemu je i u ovoj odluci osporena presuda poništena (Odluka UŽ-1202/2016 od 08. 11. 2018. i izdvojeno saglasno mišljenje). V. i Odluku UŽ-738/2014 od 29. 03. 2014. i

Ova vrsta izazova prelaska poslednjeg koraka u primeni prakse Suda u Strazburu – primene i korišćenja prakse u kontekstu, takođe je rešiva. Pomenuti vodiči i metodologije sadrže smernice i uputstva za pravilnu primenu i pozivanje na strazburške standarde, te mogu poslužiti Ustavnom sudu kao inspiracija za uspostavljanje jasno definisane kontrolne liste i sistema koji će doprineti pouzdanosti, izvesnosti i predvidivosti u pogledu toga kada i kako će biti primenjena praksa Evropskog suda.

*The jurisdiction of the European Court of Human Rights in the constitutional complaint proceedings before the Constitutional Court*

*Summary*

*The European Convention on Human Rights and the jurisdiction of the European Court of Human Rights have special position in the legal order of the Republic of Serbia – they are part of the of the Serbian legal system, they are below the Constitution and above the law and they are directly implemented and applicable. This special position of the European Convention and the jurisdiction of the Strasbourg Court have been recognized by the Constitutional Court of Serbia who frequently applies Strasbourg standards and jurisdiction. The paper analyzed the examples of good practice of the Constitutional Court in the implementation and harmonization of its case-law with the case-law of the European Court of Human Rights and challenges that the Constitutional Court is facing in this process.*

---

izdvojeno mišljenje u kome je ukazano na pogrešno pozivanje na praksu Evropskog suda, dostupno na: [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).