

Nataša Plavšić*

Pravni položaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava

Sadržaj

- 1. Uvodna razmatranja**
- 2. Istorijat normiranja pravnog položaja zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava**
- 3. Pravni položaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava**
 - 3.1. Uloge zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava*
 - 3.1.1. Zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava
 - 3.1.2. Staranje o izvršenju presuda i odluka Evropskog suda za ljudska prava
 - 3.1.3. Ostale uloge
 - 3.2. Uslovi i postupak izbora zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava*
 - 3.3. Nadzor i kontrola rada zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava*
- 4. Neka uporednopravna rešenja**
- 5. Značaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava - zaključna razmatranja**

1. Uvodna razmatranja

Republika Srbija je postala članica Saveta Evrope 03. aprila 2003. godine. Članstvom u Savetu Evrope Srbija se obavezala, pored ostalog, na pristupanje Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija ili Konvencija) koju je Srbija potpisala 03. aprila 2003. godine¹, a ratifikovala 03. marta 2004. godine². Ratifikacijom Evropske konvencije stekli su se uslovi za to da se pred Evropskim sudom mogu izjaviti pojedinačne i međudržavne predstavke protiv Srbije, kao i da Evropski sud može da zasnuje nadležnost i postupa po tim predstavkama³. Bilo je neophodno da Srbija reguliše ko će i na koji način da je

* Autorka je doktor pravnih nauka i sudija Ustavnog suda RS.

¹ Status potpisa i ratifikacija EKLJP dostupan na: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=ZZeeQ5ov, očitavanje: 10. 08. 2019.

² Sl. l. SCG – Međunarodni ugovori 9/03, 5/05 i 7/05 - ispr. i Sl. gl. RS – Međunarodni ugovori 12/10.

³ Kako protiv RS još uvek nije izjavljena nijedna međudržavna predstavka, u nastavku rada će biti izloženo postupanje po pojedinačnim predstavkama, u smislu čl. 34 EKLJP.

zastupa u postupcima pred Evropskim sudom, odnosno da ustanovi instituciju zastupnika, branioca ili kako se to najčešće kolokvijalno naziva državnog agenta, čiji glavni zadatak i uloga jesu da štiti i zastupa njena prava i interese pred Sudom u Strazburu.

Evropska konvencija ne pominje izričito instituciju zastupnika ili branioca koji u ime tužene države učestvuje u postupku pred Evropskim sudom. Konvencija jedino u članu 38, koji uređuje pitanje ispitivanja predmeta, pominje da „Sud razmatra predstavku zajedno sa predstavnicima stranaka (...)“, implicirajući da i tužena država ima svog predstavnika u postupku pred Evropskim sudom. Odgovor na pitanje ko je taj predstavnik tužene države u postupku pred Sudom delimično daje član 35 Poslovnika o radu Evropskog suda⁴ koji predviđa da Visoke strane ugovornice zastupaju agenti, koji mogu kao pomoćnike imati advokate ili savetnike⁵. To znači da je pravni osnov za učešće agenta, branioca ili zastupnika tužene države u postupku pred Evropskim sudom pomenuti član 35 Poslovnika o radu Evropskog suda, dok je na državama članicama da same urede pitanje pravnog položaja zastupnika, da odrede obim i vrstu poslova koje zastupnik obavlja, odgovornosti koje ima, kao i ostala pitanja koja definišu njegov položaj i ulogu u sistemu država članica.

Iako su obim i vrsta poslova koje zastupnik Republike Srbije obavlja u praksi ostale nepromenjene od ustanovljenja institucije do danas, normativno je pravni položaj i mesto zastupnika u sistemu vremenom menjan, pa se stiče utisak da je zastupnik godinama tražio, pa čak da i dalje traži, svoje mesto u pravnom sistemu Republike Srbije. Stoga će u radu biti analiziran pravni položaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava od obrazovanja institucije do danas, njegov značaj u pravnom sistemu Srbije, a biće ukazano i na neka uporednopravna rešenja koja mogu poslužiti kao primer dobre prakse prilikom eventualnog unapređenja postojećeg sistema.

2. Istorijat normiranja pravnog položaja zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava

Nakon ratifikacije Konvencije, za efikasno i blagovremeno učestvovanje u postupcima pred Evropskim sudom bilo je potrebno da Srbija ustanovi instituciju zastupnika, državnog agenta, koji će zastupati njena prava i interese pred Sudom u Strazburu u svakom postupku u kome je stranka. To je učinjeno Uredbom o zastupniku Srbije i Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava⁶, kada je po prvi put regulisan položaj zastupnika i osnovana Kancelarija zastupnika Srbije i Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava. Članom 2 ove prve Uredbe je bilo propisano da zastupnik zastupa Srbiju i Crnu Goru pred Evropskim sudom za ljudska prava u skladu sa Konvencijom i dodatnim protokolima uz Konvenciju, kao i da se komunikacija između Srbije i Crne Gore i Evropskog suda odvija posredstvom zastupnika.

Ova Uredba je važila u vreme postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora i odražavala je položaj same Zajednice i njenih članica, pa je članom 3 Uredbe bilo propisano da zastupnik ima

⁴ Poslovnik o radu ESLJP dostupan na: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf.

⁵ Odredba pravila 35 Poslovnika (bel. 4) u originalu na engleskom glasi: „The Contracting Parties shall be represented by Agents, who may have the assistance of advocates or advisers“. Čl. 3 Uredbe o zastupniku Srbije i CG pred ESLJP, *Sl. l. SCG* 7/05.

⁶ Bel. 5.

zamenika, da zastupnik i zamenik zastupnika ne mogu biti iz iste države članice i da po isteku dve godine od dana izbora zastupnik i zamenik zastupnika zamenjuju funkcije.

Uredba je propisivala i uslove za izbor zastupnika i zamenika zastupnika. Članom 4 Uredbe bilo je predviđeno da za zastupnika i zamenika zastupnika mogu da budu izabrana lica koja imaju završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit, koji imaju potvrđeno aktivno znanje engleskog, odnosno francuskog jezika. Zastupnika i njegovog zamenika je birao i razrešavao Savet ministara Državne zajednice Srbija i Crna Gora, nakon sprovedenog javnog konkursa koji se objavljivao u službenom glasilu. Uredba je uređivala i pitanje trajanja mandata, predviđajući da mandat traje četiri godine, pri čemu je postojala mogućnost ponovnog izbora⁷.

Da bi se zastupanje pred Sudom u Strazburu odvijalo neometano i odbrana države spremila adekvatno i kvalitetno, Uredba je propisivala određena ovlašćenja zastupnika. Članom 5 Uredbe bilo je propisano da je u vršenju svoje funkcije zastupnik ovlašćen da vrši neposredan uvid u spise upravnih i sudskih predmeta, bez obzira na poverljivost spisa, kao i da je ovlašćen da na drugi način prikuplja potrebna obaveštenja, te da utvrđuje činjenice u vezi sa postupcima pred domaćim organima koji su od značaja za zastupanje u svakom postupku pred Evropskim sudom za ljudska prava⁸. Pored ovog ovlašćenja zastupnika, Uredba je ustanovila i dužnost svih nadležnih organa u Srbiji i Crnoj Gori da zastupniku i njegovom zameniku dostavljaju tražene informacije i dokumente i pruže svu potrebnu pravnu i administrativnu pomoć.

Kako je jedan od načina rešavanja predmeta pred Evropskim sudom i zaključenje prijateljskog poravnanja, a na osnovu člana 39 Evropske konvencije, Uredba je u članu 7 uređivala i pitanje zaključenja prijateljskog poravnanja pred Sudom u Strazburu i uslove za to. Tako je bilo predviđeno da zastupnik i njegov zamenik mogu da zakluče poravnanje sa strankama koje učestvuju u postupcima pred Evropskim sudom uz prethodnu saglasnost organa čiji su akti doveli do postupka pred Evropskim sudom.

Imajući u vidu da je članom 46 Evropske konvencije propisano 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, Uredba je regulisala i pitanje izvršenja presuda i odluka Evropskog suda, odnosno postupanja nakon što Sud u Strazburu donese presudu ili odluku u predmetu protiv tužene države. Članom 8 prve Uredbe bilo je propisano da se presude Evropskog suda u postupcima u kojima su Srbija i Crna Gora jedna od stranaka prevode i objavljuju u „Službenom glasniku“. Istim članom je bilo predviđeno da se, ako je presudom Evropskog suda utvrđeno da je Srbija i Crna Gora prekršila Konvenciju, zastupnik i njegov zamenik staraju o izvršavanju presude. Konačno, Uredba je predviđala da isplatu iznosa dogovorenog poravnanjem ili naznačenog u presudi Evropskog suda za ljudska prava, vrši organ Srbije ili Crne Gore čiji su akti prouzrokovali kršenje ljudskih prava⁹.

Zbog značaja i mesta koji Evropska konvencija ima u pravnom sistemu, prva Uredba je dala dodatna ovlašćenja zastupniku u pogledu praćenja usaglašenosti domaćih propisa sa Konvencijom. Član 9 prve Uredbe je propisivao da će, u slučaju da zastupnik, povodom

⁷ Čl. 3 Uredbe (bel. 5).

⁸ *Ibid*, čl. 5.

⁹ *Ibid*, čl. 8 st. 4 je bilo propisano da isplatu iznosa dogovorenog poravnanjem ili naznačenog u presudi ESLJP, vrši nadležni organ države članice utvrđen propisima države članice.

postupaka pred Evropskim sudom, utvrdi da domaći propis nije u skladu sa Konvencijom, obavestiti o tome Savet ministara, odnosno nadležne organe država članica i ukazati na neophodnost usklađivanja propisa sa Konvencijom. Iz navedene odredbe je jasno da zastupnik nije mogao biti nadležan da, kako je to Uredba definisala, „utvrdi da domaći propis nije u skladu sa Konvencijom“, budući da takva vrsta nadležnosti pripada isključivo Ustavnom sudu¹⁰. Pored toga, Uredba nije dala zastupniku položaj ovlašćenog predlagača u postupku pred Ustavnim sudom, već mu je poverila zadatak da prati usaglašenost domaćih propisa koji su predmet razmatranja u postupku pred Sudom u Strazburu sa Evropskom konvencijom, te da dalje signalizira nadležnim organima na potrebu usklađivanja tih propisa sa Konvencijom ili uklanjanja propisa iz pravnog sistema. Uredbom je bilo uređeno i pitanje kontrole rada zastupnika. Članom 10 Uredbe bilo je predviđeno da zastupnik i njegov zamenik podnose Savetu ministara polugodišnji izveštaj o svom radu, kao i da se taj izveštaj dostavlja i vladama država članica.

Kada je u pravni sistem uvedena institucija zastupnika države pred Evropskim sudom za ljudska prava, on je svoje mesto našao u okviru posebne Kancelarije pri tadašnjem Ministarstvu za ljudska i manjinska prava¹¹. Kancelarijom je rukovodio zastupnik, a poslove materijalnog i finansijskog poslovanja je za Kancelariju obavljalo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava¹².

Kancelarija zastupnika počela je sa radom u aprilu 2006. godine u okviru tadašnjeg Ministarstva za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore. Međutim, ubrzo nakon toga je Crna Gora na referendumu 21. maja 2006. godine izglasala nezavisnost¹³, što je dalje dovelo do prestanka postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

Po prestanku postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora, pravni položaj zastupnika je usklađen sa novim položajem Republike Srbije, Uredbom o zastupniku Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava¹⁴, a Kancelarija zastupnika je nastavila sa radom u okviru Službe za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije.

Druga Uredba je u najvećem delu ostala istovetna prvoj Uredbi. Izmene koje su učinjene u tekstu druge Uredbe bile su usmerene ka usklađivanju novonastalog položaja Republike Srbije nakon prestanka postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora. Sva tri zadatka – zastupanje pred Evropskim sudom, koordiniranje postupka izvršenja presuda i odluka Evropskog suda i promocija i čuvanje Evropske konvencije na domaćem nivou – ostala su nepromenjena u odnosu na prvu Uredbu. Međutim, ova Uredba je brisala odredbe o izboru zastupnika i trajanju mandata, odredbe o uslovima i postupku izbora zastupnika¹⁵, kao i odredbe o Kancelariji zastupnika, budući da je nakon prestanka postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora Kancelarija zastupnika nastavila svoje postojanje u okviru Službe za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije.

¹⁰ V. čl. 167 Ustava RS iz 2006.

¹¹ Čl. 11 Uredbe (bel. 5) bilo je predviđeno da se za obavljanje stručnih i administrativnih poslova za potrebe zastupanja države pred ESLJP, pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, osniva Kancelarija zastupnika pred ESLJP.

¹² *Ibid*, čl. 12.

¹³ Narodna skupština CG je 03. 06. 2006. proglasila nezavisnost i od tog trenutka je prestala da postoji Državna zajednica Srbija i CG.

¹⁴ *Sl. gl. RS* 61/06 – prečišćen tekst.

¹⁵ Čl. 3 i 4 Uredbe (bel. 5).

Zakonom o ministarstvima iz 2008. godine¹⁶ ustanovljeno je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava koje je obavljalo poslove državne uprave koji se odnose na zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i preuzelo Službu za ljudska i manjinska prava, a time i Kancelariju zastupnika¹⁷. Kancelarija zastupnika je u tom periodu bila sistematizovana kao Sektor za zastupanje pred Evropskim sudom za ljudska prava u okviru Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Nakon izmena koje su uvedene Zakonom o ministarstvima 2011. godine¹⁸ Sektor za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava nastavio je sa radom u okviru Ministarstva pravde¹⁹. Članom 7 Zakona o ministarstvima je bilo propisano da Ministarstvo pravde obavlja poslove državne uprave koji se odnose na zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i staranje o objavljivanju presuda tog suda koje se odnose na Republiku Srbiju. U ovom periodu, od 2008. do 2015. godine, pravni položaj zastupnika je bio regulisan pomenutom Uredbom.

Konačno, 2015. godine, poslovi zastupanja Republike Srbije pred Evropskim sudom prešli su u nadležnost Državnog pravobranilaštva. Članom 13 Zakona o pravobranilaštvu²⁰ je propisano da Državno pravobranilaštvo zastupa Republiku Srbiju pred Evropskim sudom za ljudska prava u skladu sa Evropskom konvencijom i dodatnim protokolima uz ovu Konvenciju. Istim članom je propisano i da poslove zastupanja obavlja zamenik državnog pravobranioca koji je postavljen i za zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava²¹.

Stupanjem na snagu Zakona o pravobranilaštvu sve nadležnosti, predmeti i zaposleni iz Kancelarije zastupnika preuzeti su i dati Državnom pravobranilaštvu. Uredba koja je od 2008. godine regulisala pravni položaj zastupnika prestala je da važi²². Od tog momenta, pravni osnov za definisanje pravnog položaja zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava sadržan je u važećim odredbama Zakona o pravobranilaštvu, a koje će biti izložene u nastavku.

3. Pravni položaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava

Pravni položaj zastupnika Republike Srbije pred Sudom u Strazburu određen je, pre svega, ulogama koje zastupnik ima u domaćem i konvencijskom sistemu, načinom i postupkom postavljenja na dužnost, statusom i trajanjem mandata, kao i načinom na koji nadzire njegov rad. Danas su odredbe koje regulišu pravni položaj zastupnika primarno sadržane u Zakonu u pravobranilaštvu. Pored Zakona o pravobranilaštvu, određeni dokumenti Saveta Evrope takođe ukazuju na uloge koje zastupnik ima u konvencijskom sistemu.

¹⁶ *Sl. gl. RS* 65/08.

¹⁷ Čl. 26 Zakona o ministarstvima iz 2008.

¹⁸ *Sl. gl. RS* 16/11.

¹⁹ *Sl. gl. RS* 72/12 i 76/13.

²⁰ *Sl. gl. RS* 55/14.

²¹ Čl. 58 Zakona o pravobranilaštvu (bel. 20) je propisano da će organizaciona jedinica Ministarstva pravde koja obavlja poslove zastupanja RS pred ESLJP nastaviti po stupanju na snagu ovog zakona zastupanje u skladu sa Uredbom o zastupniku RS pred ESLJP, do postavljenja zamenika državnog pravobranioca koji se postavlja i za zastupnika RS pred ESLJP, kao i da će Državno pravobranilaštvo u roku od 30 dana od dana postavljenja zamenika državnog pravobranioca koji se postavlja i za zastupnika RS pred ESLJP preuzeti predmete i zaposlene iz organizacione jedinice Ministarstva pravde koja obavlja poslove zastupanja RS pred ESLJP.

²² *Ibid*, čl. 63.

3.1. Uloge zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava

Uloge koje zastupnik ima u domaćem i konvencijskom sistemu, odnosno vrsta i obim poslova i zadataka koji ima, delom definišu i sam pravni položaj zastupnika. Od osnivanja institucije zastupnika do danas, te uloge, odnosno poslovi, su u praksi suštinski ostali neizmenjeni, ali su neke uloge formalnopravno ostale „nepokrivene“.

3.1.1. Zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava

Najvažnija uloga i zadatak koji zastupnik ima odredila je i njegov naziv, a to je zastupanje države pred Evropskim sudom. Za razliku od ranijih Uredbi koje su predviđale da zastupnik zastupa državu pred Sudom u Strazburu, prema važećem propisu to sada čini Državno pravobranilaštvo. Poslove zastupanja pred Evropskim sudom, u ime Državnog pravobranilaštva, obavlja zastupnik Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava koji je zadužen i za komunikaciju između Republike Srbije i Evropskog suda. Značajna novina u odnosu na raniji period je da i državni pravobranilac može preuzeti sve radnje u predmetu kojim je zadužen zamenik državnog pravobranioca, uključujući i zastupnika²³. To znači da Republiku Srbiju, umesto zastupnika, u svim postupcima pred Sudom u Strazburu i drugim telima Saveta Evrope može zastupati i državni pravobranilac.

Šta podrazumeva zastupanje države pred Evropskim sudom? Iz odredbi Evropske konvencije i Poslovnika o radu Evropskog suda proizlazi da poslovi zastupanja pred Sudom u Strazburu mogu podrazumevati različita postupanja zastupnika, odnosno različite vrste postupaka zastupanja. Kao prvo, zastupnik zastupa Republiku Srbiju u postupcima pred Sudom u Strazburu u kojima država iznosi odbranu, i to kako u postupcima po pojedinačnim predstavkama, tako i u međudržavnim sporovima. To podrazumeva analizu predmeta i predstavke koja je izjavljena Sudu, komunikaciju sa domaćim organima u vezi prikupljanja relevantne dokumentacije i pripreme odbrane, pripremu zapažanja i odbrane za Sud kojim se osporava prihvatljivost i osnovanost podnete predstavke, izjašnjenja na podneske i zapažanja suprotne strane i učešće na raspravama pred Evropskim sudom²⁴.

Dalje, zastupnik zastupa Republiku Srbiju u postupcima sklapanja prijateljskog poravnanja, tj ovlašćen je da u ime države zaključi prijateljsko poravnanje u svim postupcima koji se protiv Srbije vode pred Evropskim sudom, uz prethodno datu saglasnost organa čiji su akti ili radnje doveli do konkretnog postupka pred Evropskim sudom²⁵. U slučaju da podnosilac predstavke odbije da zaključi prijateljsko poravnanje, zastupnik je ovlašćen da potpiše jednostranu deklaraciju u ime države, kojom se takođe okončava postupak pred Evropskim sudom brisanjem predmeta sa liste svih predmeta²⁶.

Konačno, kada je reč o poslovima zastupanja države pred Evropskim sudom, ti poslovi obuhvataju i zastupanje u postupcima intervencija pred Evropskim sudom protiv drugih država.

²³ *Ibid*, čl. 28.

²⁴ V. čl. 37, 49 st. 3, 51-54, 59 i 73 Poslovnika (bel. 4).

²⁵ Prema čl. 13 st. 4 Zakona o pravobranilaštvu (bel. 20) zastupnik može da zaključi prijateljsko poravnanje sa strankama koje učestvuju u postupcima pred ESLJP, uz prethodnu saglasnost organa čiji su akti doveli do postupka pred Sudom u Strazburu, pri čemu se poravnanje zaključuje u pisanoj formi.

²⁶ V. čl. 60 Poslovnika (bel. 4).

Član 36 Evropske konvencije propisuje da Visoka strana ugovornica čiji je državljanin podnosilac predstavke može podneti pisana zapažanja i uzeti učešće u raspravi u predmetima pred većem ili Velikim većem. Prema istom članu Konvencije, predsednik Suda može u interesu ispravnog postupanja pozvati Visoku stranu ugovornicu koja nije strana u postupku ili svako zainteresovano lice koje nije podnosilac predstavke da podnesu pisana zapažanja ili uzmu učešće u raspravi²⁷. I u ovim postupcima Republiku Srbiju zastupa zastupnik. Ovaj postupak nije regulisan domaćim pravom, ali prema ustaljenoj praksi, odluku o tome da li će se Republika Srbija umešati u spor koji se pred Sudom vodi protiv neke druge države Visoke strane ugovornice donosi zastupnik i to nakon pribavljenog mišljenja Ministarstva spoljnih poslova o celishodnosti mešanja sa stanovišta diplomatskih odnosa sa tom državom.

Pitanje načina na koji se priprema odbrana i kako se zastupa država pred Evropskim sudom delom je regulisan Zakonom o pravobranilaštvu. Član 8 Zakona o pravobranilaštvu sadrži više odredbi o obavezi postupanja državnih organa u vezi sa dostavljanjem spisa i pružanje podataka i obaveštenja zastupniku. Tako su državni organi, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i druge organizacije i pravna lica dužni da Državnom pravobranilaštvu, na njegov zahtev, dostave spise i obaveštenja, odnosno pruže podatke i objašnjenja potrebna za preduzimanje radnji za koje je Državno pravobranilaštvo nadležno, pri čemu su dužni da spise i obaveštenja neodložno dostave, odnosno podatke i objašnjenja neodložno pruže²⁸, te da snose pravne posledice nepostupanja, odnosno neblagovremenog postupanja²⁹.

Iz navedenih odredbi proizlazi da je u poslovima zastupanja Republike Srbije pred Evropskim sudom zastupnik, kao i do sada, ovlašćen da vrši neposredni uvid u spise predmeta, kao i da je ovlašćen da na drugi način prikuplja potrebna obaveštenja, te da utvrđuje činjenice u vezi sa postupcima pred domaćim organima koji su od značaja za zastupanje u svakom postupku pred Sudom u Strazburu. Ovako široko postavljena ovlašćenja koje zastupnik ima prilikom prikupljanja relevantnih informacija i podataka služe da se obezbedi nesmetani rad zastupnika, a u cilju blagovremene pripreme sveobuhvatne odbrane države pred međunarodnim sudom.

3.1.2. Staranje o izvršenju presuda i odluka Evropskog suda za ljudska prava

Obaveza postupanja Republike Srbije po presudama i odlukama Evropskog suda i obaveza njihovog izvršenja proizlazi iz člana 1 i člana 46 Konvencije. Na ovu obavezu upućuje i odredba člana 16 stav 2 Ustava Republike Srbije kojom je utvrđeno da su potvrđeni međunarodni ugovori, među kojima je i Evropska konvencija, sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i da se neposredno primenjuju.

²⁷ V. *Ibid*, čl. 44.

²⁸ Čl. 8 st. 2 i 3 Zakona o pravobranilaštvu (bel. 20). Pored toga, čl. 8 st. 5 propisuje da je Državno pravobranilaštvo ovlašćeno da zatraži uvid, izdavanje izvoda i kopiranje isprava i drugih spisa iz svakog javnog registra, predmeta i elektronske baze podataka o stanju u predmetima koje vodi sud, drugi državni organ, organ autonomne pokrajine, organ jedinice lokalne samouprave ili nosilac javnih ovlašćenja, bez naknade.

²⁹ *Ibid*, čl. 8 st. 4 propisuje da će, ako usled nepostupanja, odnosno neblagovremenog postupanja organa nastupi šteta za RS ili druge subjekte koje zastupa, Državno pravobranilaštvo o tome obavestiti ministarstvo koje je ovlašćeno da vrši nadzor nad radom tog organa ili organizacije, odnosno obavestiće Vladu, a od odgovornog lica u tom organu ili organizaciji će zahtevati naknadu pričinjene štete.

Već je ukazano na to da je prilikom obrazovanja institucije zastupnika prepoznata obaveznost izvršenja presuda i odluka Evropskog suda, te da je zastupniku povereno da se stara o izvršenju presuda i odluka, odnosno da koordinira taj postupak. Takvo stanje je trajalo sve do donošenja Zakona o pravobranilaštvu 2015. godine, kada su poslovi zastupanja prebačeni u Državno pravobranilaštvo. Međutim, poslovi koordiniranja postupkom izvršenja presuda i odluka Evropskog suda su se formalnopravno „izgubili“. Drugim rečima, zakonodavac se pobrinuo za poslove zastupanja Republike Srbije pred Evropskim sudom i njih je iz nadležnosti Ministarstva pravde prebacio u Državno pravobranilaštvo. Takođe, zakonodavac je prebacio i ranije važeću odredbu o izvršenju pojedinačnih mera, konkretnije o odgovornosti i obavezi isplate naknade štete na osnovu presuda i odluka Suda u Strazburu³⁰, ali je ostavio neuređeno pitanje staranja o izvršenju presuda i odluka Evropskog suda.

Iako Zakonom o pravobranilaštvu nije regulisano pitanje izvršenja presuda i odluka Evropskog suda, niti je dat pravni osnov za postupanje zastupnika s tim u vezi, Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu³¹ su Državnom pravobranilaštvu data sredstva koja su obezbeđena za isplatu naknade materijalne štete na osnovu presuda i odluka Evropskog suda, a koja se, pre svega, tiču neisplaćenih dugova preduzeća sa pretežnim društvenim kapitalom. Takođe, Zakonom o budžetu su Visokom savetu sudstva data sredstva za isplatu naknade nematerijalne štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa³². Utisku horizontalne neusklađenosti propisa doprinosi i to da je članom 9 važećeg Zakona o ministarstvima³³ propisano da Ministarstvo pravde obavlja poslove državne uprave koji se odnose na zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i staranje o objavljivanju presuda tog suda koje se odnose na Republiku Srbiju i praćenje njihovog izvršenja.

I pored nepostojanja izričitog zakonskog osnova za postupanje, u praksi je i nakon 2015. godine poslove objavljivanja presuda i odluka Evropskog suda, i još važnije, staranja o izvršenju presuda i odluka Evropskog suda nastavila da radi Kancelarija zastupnika - sada Odeljenje za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom u okviru Državnog pravobranilaštva.

Jedini akt koji delom uređuje pitanje staranja o izvršavanju presuda i odluka Evropskog suda i postupanje zastupnika jeste Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu³⁴. Tako je članom 8 navedenog Pravilnika, pored ostalog, propisano da se u Odeljenju za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava obavljaju svi poslovi koji se odnose na: staranje o izvršavanju presuda i odluka Evropskog suda, staranje o blagovremenoj isplati naknade po odlukama i presudama Evropskog suda, staranje o preduzimanju individualnih i generalnih mera po presudama Evropskog suda, pripremu izveštaja za Komitet ministara Saveta Evrope, komunikaciju sa nadležnim domaćim organima i Komitetom ministara u vezi sa izvršavanjem presuda i učešće na sastancima Komiteta ministara Saveta Evrope. Takođe, Pravilnikom je u okviru opisa poslova koje obavlja zamenik državnog

³⁰ *Ibid*, čl. 13 st. 5 predviđeno je da se isplata iznosa dogovorenog poravnanjem ili naznačenog u presudi ESLJP vrši iz sredstava organa RS čiji su akti prouzrokovali kršenje ljudskih prava.

³¹ *Sl. gl. RS* 95/18. V. Razdeo 9 - Državno pravobranilaštvo, Program 1001 Unapređenje i zaštita ljudskih i manjinskih prava, Ekonomska klasifikacija 483 Novčane kazne i penali po rešenju sudova, a kojim je odobreno 146.000.000 dinara. Istovetne odredbe, sa više odobrenih novčanih sredstava, su sadržali i Zakoni o budžetu iz ranijih godina.

³² V. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2019, Razdeo 5 - Visoki savet sudstva.

³³ *Sl. gl. RS* 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - dr. zakon i 62/17.

³⁴ Br: I Dp-259/19 od 14. 03. 2019.

pravobranioca – zastupnik Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava navedeno i da se zastupnik stara o izvršavanju presuda Evropskog suda za ljudska prava, kao i da predstavlja Republiku Srbiju na sastancima Komiteta ministara Saveta Evrope.

Dakle, iako Zakonom o pravobranilaštvu nisu izričito Državnom pravobranilaštvu, kao ni zastupniku države, povereni poslovi staranja o izvršavanju presuda i odluka Evropskog suda, iz odredbi Zakona o budžetu proizlazi da se Državno pravobranilaštvo stara o isplati naknade materijalne štete nastale po presudama i odluka Evropskog suda. Takođe, iz citiranih odredbi Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu proizlazi da se Odeljenje za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava stara o izvršavanju presuda i odluka Suda u Strazburu i svim aktivnostima koje se pred domaćim organima i organima Saveta Evrope preduzimaju s tim u vezi, odnosno da se zastupnik stara o izvršavanju presuda Evropskog suda, kao i da predstavlja Republiku Srbiju na sastancima Komiteta ministara.

Poslovi koordiniranja postupka izvršenja presuda i odluka Evropskog suda, koje obavlja zastupnik, podrazumevaju koordiniranje postupanja domaćih organa i Stalne misije Republike Srbije pri Savetu Evrope, kao i komunikaciju sa organima Saveta Evrope, pre svega sa Komitetom ministara. To znači da se zastupnik stara o izvršavanju pojedinačnih mera, i to isplati naknade nematerijalne i/ili materijalne štete, kao i izvršavanju drugih pojedinačnih mera koje su naložene presudom ili odlukom Suda u Strazburu. Kako potpuno izvršenje presuda i odluka Evropskog suda podrazumeva i izvršenje opštih mera, zastupnik se stara i o sprovođenju opštih mera³⁵. Konačno, staranje o izvršenju presuda i odluka Evropskog suda podrazumeva da zastupnik, na osnovu informacija prikupljenih od relevantnih domaćih organa i institucija, priprema sveobuhvatni akcioni izveštaj ili akcioni plan o merama koje su sprovedene ili planirane, a koje se odnose na izvršenje određene presude Suda u Strazburu³⁶.

Takav akcioni izveštaj i akcioni plan zastupnik dostavlja Komitetu ministara Saveta Evrope koji nadzire izvršenje presuda, radi dalje distribucije delegacijama članicama Saveta Evrope³⁷. Po prijemu akcionih planova i akcionih izveštaja, postupci sprovođenja izvršenja presuda i odluka Evropskog suda koji su obuhvaćeni izveštajem i planom postaju predmet razmatranja na sednicama Komiteta ministara. Pri nadgledanju izvršenja presuda i odluka Evropskog suda, Komitet ministara je ovlašćen da donese posebnu rezoluciju kojom od države zahteva preduzimanje određenih mera i radnji, kao i da zatraži od zastupnika dodatna obaveštenja o

³⁵ Opšte mere su ustanovljene u skladu sa načelom supsidijarnosti konvencijskog sistema, usmerene su ka uspostavljanju odgovarajućeg delotvornog mehanizma na nacionalnom nivou, a sa ciljem da se u budućnosti spreči da se pred ESLJP pojave predmeti sa identičnim ili bitno sličnim povredama EKLJP. Opšte mere najčešće podrazumevaju donošenje određenog opšteg propisa, izmenu sudske prakse, sprovođenje odgovarajuće obuke i slično.

³⁶ O ulozi koje zastupnici država članica Saveta Evrope imaju u postupku izvršenja presuda ESLJP: V. CDDH, *Guide to good practice on the implementation of Recommendation (2008)2 of the Committee of Ministers on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights*, CM(2017)92-add3final. Dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168073683d.

³⁷ Na 1100 DH sastanku Komiteta ministara održanom 02. 12. 2010. u Strazburu doneta je odluka o novom sistemu nadzora izvršenja presuda i odluka ESLJP prema kojoj, počev od 01. 01. 2011. sve države članice imaju obavezu da u roku od šest meseci od dana pravnosnažnosti presude ESLJP dostave akcione izveštaje ili akcione planove u kojima će opisati pojedinačne i opšte mere koje su sprovedene i/ili koje su planirane, a sve u cilju delotvornog i potpunog izvršenja presuda i odluka ESLJP. Odluka dostupna na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059acda>.

postupcima izvršenja presuda koja su u toku pred domaćim organima. Ukoliko Komitet ministara oceni da je država izvršila pravosnažnu presudu i odluku Evropskog suda, o tome se, takođe, donosi posebna rezolucija. O toku postupka nadzora pred Komitetom ministara, okončanju postupaka nadzora, odnosno „zatvaranju“ predmeta i usvajanju završnih rezolucija, zastupnik redovno informiše nadležne domaće državne organe, sudove i tužilaštva.

3.1.3. Ostale uloge

Pomenuto je da su uredbe sadržale odredbe o obavezi zastupnika da obaveštava nadležne organe o nesaglasnosti domaćeg opšteg akta sa Konvencijom. Sličnu odredbu sadrži i važeći član 16 Zakona o pravobranilaštvu. Ako Državno pravobranilaštvo, povodom postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava, oceni da domaći propis nije u skladu sa Evropskom konvencijom, obavestiće o tome nadležne državne organe o potrebi usklađivanja propisa. Iako važeća odredba daje u zadatak Državnom pravobranilaštvu, a ne samo zastupniku, da prati usklađenost domaćih propisa sa Konvencijom, kako su u pitanju situacije koje nastaju povodom postupaka pred Sudom u Strazburu, jasno je da ulogu „čuvara“ Konvencije u domaćem pravnom sistemu i dalje primarno ima zastupnik. Kao i u ranijem periodu, i važeća odredba predviđa da se o takvom, neusaglašenom propisu obaveštava nadležni državni organ, pri čemu se ne definiše o kom organu je reč, tj. da li je reč o donosiocu spornog domaćeg propisa ili je reč o Ustavnom sudu. Dodatno, članom 15 Zakona o pravobranilaštvu je propisano da je Državno pravobranilaštvo ovlašćeno da pokrene postupak za ocenu ustavnosti zakona, odnosno za ocenu ustavnosti i zakonitosti drugih opštih pravnih akata, čime su stvoreni preduslovi da Ustavni sud ukloni iz pravnog sistema taj primećeni, neusklađeni domaći propis, a državni pravobranilac je isključivo nadležan za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti³⁸. To znači da zastupnik i dalje prati i analizira usklađenost domaćih propisa sa Evropskom konvencijom i praksom Evropskog suda, te u slučaju neusaglašenosti o tome obaveštava državnog pravobranioaca koji ili pokreće postupak apstraktne kontrole pred Ustavnim sudom ili obaveštava nadležne organe, pre svega donosioca spornog akta, o potrebi usklađivanja propisa.

I pomenuti član 8 Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu propisuje da se u Odeljenju za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava obavljaju svi poslovi koji se odnose na iniciranje usklađivanja domaćih propisa i domaće prakse sa međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnim pravnim aktima iz oblasti ljudskih prava. Član 8 Pravilnika pominje i druge značajne uloge koje zastupnik ima, a to je podizanje svesti o potrebi poštovanja ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, publikovanje izveštaja u vezi sa Evropskim sudom i učestvovanje u svim radnim telima Saveta Evrope koja se tiču rada i reforme Evropskog suda. U vršenju ovih poslova, zastupnik je u obavezi da kontinuirano prati razvoj sudske prakse Evropskog suda, te da redovno informiše domaće sudove i državne organe o toj praksi, posebno o bitno sličnim predmetima koji se u Sudu u Strazburu vode protiv drugih država.

Na ostale uloge koje zastupnik ima kako u konvencijskom sistemu, tako i u domaćem sistemu, ukazuju i određeni dokumenti Saveta Evrope, posebno deklaracije usvojene u okviru Interlaken

³⁸ Čl. 24 st. 2 Zakona o pravobranilaštvu (bel. 20).

procesa reforme konvencijskog sistema³⁹. Tako je u Deklaraciji iz Izmira⁴⁰, pored ostalog, ukazano na značaj organizovanja redovnih sastanaka svih zastupnika sa Evropskim sudom, radi dalje dobre saradnje, dok je u Brajtonskoj deklaraciji⁴¹ u okviru pitanja interakcije između Evropskog suda i organa na nacionalnom nivou ohrabren otvoreni dijalog između Suda i državnih agenata, kao sredstva za razvijanje i jačanje razumevanja njihove uloge u podeli odgovornosti za primenu Konvencije. Konačno, u poslednjoj Deklaraciji iz Kopenhagena⁴² je u okviru interakcije između nacionalnog i međunarodnog i potrebe za dijalogom pozdravljen kontinuirani konstruktivni dijalog između zastupnika država i Sekretarijata Evropskog suda koji obezbeđuje odgovarajuće konsultacije o novim postupcima i metodama rada.

To znači da zastupnik na nacionalnom novou ima ulogu čuvara i promotera Evropske konvencije i prakse Evropskog suda, sa ciljem unapređenja i podizanja nivoa svesti o potrebi poštovanja i zaštite ljudskih prava. Ciljna grupa u ovim aktivnostima zastupnika su, kako državni organi, tako i šira javnost, kao i zainteresovani podnosioci predstavki. Istovremeno, zastupnik ima i ulogu promotera svoje države u organima Saveta Evrope, pre svega u Evropskom sudom i Komitetu ministara.

3.2. Uslovi i postupak izbora zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava

Pravni položaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava je delom definisan i položajem koji ima u sistemu, pravima i obavezama iz radnog odnosa, kao i uslovima i postupkom izbora na dužnost. Već je pomenuto da je zastupnik Republike Srbije pred Evropskim sudom istovremeno i zamenik državnog pravobranioca. Takođe, zastupnik je državni službenik na položaju⁴³ na koga se, pored Zakona o državnom pravobranilaštvu, primenjuju i odredbe Zakona o državnim službenicima⁴⁴.

Zakon o pravobranilaštvu propisuje opšte uslove za postavljanje zastupnika Republike Srbije pred Sudom u Strazburu. Za zastupnika može biti postavljen državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i dostojan je pravobranilačke funkcije⁴⁵. Posebni uslovi koje lice mora da ispuni kako bi bilo postavljeno za zastupnika su takođe predviđeni Zakonom o pravobranilaštvu. Tako prema članu 40 ovog zakona za zastupnika može biti postavljeno lice koje, pored opštih uslova,

³⁹ U okviru Interlaken procesa reforme konvencijskog sistema do sada je organizovano pet ministarskih konferencija usmerenih ka budućnosti ESLJP, boljoj primeni EKLJP na nacionalnom nivou i izvršenju presuda ESLJP. 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.

⁴⁰ Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf.

⁴¹ Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf.

⁴² Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Copenhagen_Declaration_ENG.pdf.

⁴³ Prema čl. 34 Zakona o pravobranilaštvu (bel. 20) državni pravobranilac i zamenici državnog pravobranioca, među kojima je i zastupnik RS pred ESLJP, ostvaruju prava iz radnog odnosa u skladu sa propisima koji uređuju položaj državnih službenika, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

⁴⁴ Sl. gl. RS 79/05, 81/05 - ispr, 83/05 - ispr, 64/07, 67/07 - ispr, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 i 95/18.

⁴⁵ Čl. 40 Zakona o pravobranilaštvu (bel. 20).

ima radno iskustvo u pravnoj struci posle položenog pravosudnog ispita, i to osam godina, kao i da poseduje i potvrđeno aktivno znanje engleskog, odnosno francuskog jezika.

Pitanje postupka izbora, odnosno postavljenje zastupnika, delimično je uređeno Zakonom o pravobranilaštvu. Prema članu 38 Zakona o pravobranilaštvu, Vlada, na predlog ministra nadležnog za pravosuđe, postavlja zastupnika na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog postavljenja⁴⁶. Dakle, zastupnika predlaže i postavlja na funkciju izvršna vlast, pri čemu Zakon o pravobranilaštvu ne sadrži odredbe o samom postupku postavljenja, već se u ovom delu primenjuju relevantne odredbe Zakona o državnim službenicima. Tako se radi popunjavanja položaja zastupnika sprovodi interni ili javni konkurs, koji oglašava Služba za upravljanje kadrovima, a sprovodi konkursna komisija⁴⁷. Po okončanom izbornom postupku, konkursna komisija sastavlja listu od najviše tri kandidata koji su sa najboljim rezultatom ispunili merila propisana za izbor⁴⁸. Lista se dostavlja ministru nadležnom za pravosuđe da Vladi predloži kandidata za postavljenje na položaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava⁴⁹. Zastupnik stupa na položaj i počinje da ostvaruje prava i dužnosti na položaju kad rešenje o postavljenju postane konačno⁵⁰.

Zakon o pravobranilaštvu ne sadrži odredbe o prestanku funkcije, već se i u ovom delu primenjuju relevantne odredbe Zakona o državnim službenicima koje predviđaju da zastupniku prestaje rad na položaju kad protekne vreme na koje je postavljen, ako podnese pismenu ostavku, ako stupi na funkciju u državnom organu, organu autonomne pokrajine ili lokalne samouprave, ako bude ukinut položaj, ako mu radni odnos prestane navršanjem radnog veka ili njegovim pismenim otkazom ili ako bude razrešen⁵¹.

3.3. Nadzor i kontrola rada zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava

Pitanje nadzora i kontrole nad radom zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom je pitanje koje je značajno za određenje pravnog položaja zastupnika. Rečeno je da je inicijalno, uredbama, ovo pitanje bilo uređeno tako što je zastupnik za svoj rad odgovarao Vladi kojoj je podnosio izveštaj o radu na svakih šest meseci.

I danas je postupanje zastupnika pod nadzorom Vlade, ali je prema važećim propisima, zastupnik, koji je istovremeno i zamenik državnog pravobranioca, za svoj rad primarno odgovoran državnom pravobranioocu⁵² koji je isključivo nadležan za podnošenje izveštaja i obaveštenja Vladi i ministru nadležnom za pravosuđe⁵³. Taj izveštaj o radu celog Državnog

⁴⁶ U odluci o postavljenju određuje se da se zamenik državnog pravobranioca postavlja za zastupnika RS pred ESLJP. Zamenik državnog pravobranioca, odnosno zastupnik koji ne bude ponovo postavljen ili ako mu položaj prestane na lični zahtev ima pravo da bude raspoređen na radno mesto pravobranilačkog pomoćnika.

⁴⁷ Čl. 66 st. 1 i čl. 68 Zakona o državnim službenicima (bel. 44).

⁴⁸ *Ibid.*, čl. 70.

⁴⁹ Ministar nadležan za pravosuđe nije dužan da Vladi predloži kandidata za postavljenje na položaj zastupnika, ali jeste dužan da o razlozima za to obavesti Visoki službenički savet i Službu za upravljanje kadrovima, u roku od 30 dana od dostavljanja liste kandidata. Ako je konkursna komisija utvrdila da nijedan kandidat nije ispunio merila propisana za izbor, Vladi ne može biti predložen kandidat za postavljenje na položaj.

⁵⁰ Čl. 73 Zakona o državnim službenicima (bel. 44).

⁵¹ *V. Ibid.*, čl. 76-81.

⁵² Čl. 23 st. 3 Zakona o pravobranilaštvu (bel. 20).

⁵³ *Ibid.*, čl. 24 st. 2.

pravobranilaštva, a što uključuje i izveštaj o radu Odeljenja za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom, podnosi se Vladi jednom godišnje⁵⁴.

Nadzor i kontrola rada zastupnika vrši se i kroz vrednovanja radne uspešnosti zastupnika i njegovo ocenjivanje koje, na osnovu Zakona o državnim službenicima⁵⁵, vrši državni pravobranilac.

Konačno, posebno značajne odredbe o pravnom položaju zastupnika su one sadržane u članu 28 Zakona o pravobranilaštvu koje predviđaju da državni pravobranilac može preduzeti sve radnje u predmetu kojim je zadužen zamenik državnog pravobranioca, uključujući i zastupnika. To znači da Republiku Srbiju, umesto zastupnika, u svim postupcima pred Sudom u Strazburu i drugim telima Saveta Evrope može zastupati i državni pravobranilac. Ovakvo rešenje proizlazi iz činjenice da zastupnik, koji je istovremeno i zamenik državnog pravobranioca, za svoj rad odgovara državnom pravobraniocu koji je jedini ovlašćen da može da preduzme svaku radnju iz nadležnosti Državnog pravobranilaštva. Pored devolucije, državni pravobranilac može izuzetno, u posebno opravdanim slučajevima i sprečenosti iz pravnih ili stvarnih razloga, da dâ pisani nalog da Republiku Srbiju u određenim predmetima pred Sudom u Strazburu zastupaju i drugi zamenici državnog pravobranioca⁵⁶.

4. Neka uporednopravna rešenja

Ne postoji Evropskom konvencijom ili drugim dokumentom Saveta Evrope definisan standardni model za instituciju i funkciju zastupnika, pa svaka država članica samostalno određuje način na koji će urediti pravni položaj zastupnika, koje vrste poslova i zadataka će mu poveriti, koje mesto u sistemu će mu nameniti, kao i koju vrstu kontrole nad njegovim radom će ustanoviti.

Tako je, na primer, u Bosni i Hercegovini Ured zastupnika ustanovljen u okviru Ministarstva za ljudska prava i izbeglice⁵⁷. U Bosni i Hercegovini, zastupnik, odnosno agent, ima svog zamenika kome može poveriti svaki posao iz svog delokruga. I agenta i njegovog zamenika imenuje Vijeće ministara na period od osam godina, uz mogućnost ponovnog izbora⁵⁸. Pored zamenika, u Uredu zastupnika su zaposlena još tri pomoćnika i jedan pravni savetnik. U pogledu funkcija i poslova koje obavlja, u Bosni i Hercegovini je situacija slična kao u Srbiji, pa tako agent zastupa državu u svim postupcima pred Evropskim sudom, brine o izvršenju presuda Evropskog suda i prati usklađenost Konvencije sa domaćim propisima. O svom radu zastupnik u Bosni i Hercegovini podnosi Vijeću ministara polugodišnje izveštaje⁵⁹.

⁵⁴ *Ibid*, čl. 14. U Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu je o okviru opisa poslova zastupnika navedeno da zastupnik priprema izveštaje za Vladu o svom radu, što znači da postoji mogućnost da se pored redovnog godišnjeg izveštaja mogu podneti i posebni, tematski izveštaji o radu zastupnika.

⁵⁵ V. čl. 82-85 Zakona o državnim službenicima (bel. 44).

⁵⁶ Čl. 28 st. 2 Zakona o pravobranilaštvu (bel. 20).

⁵⁷ V. Ured zastupnika/agenta Vijeća ministara pred ESLJP. Dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/default.aspx?id=147&langTag=bs-BA.

⁵⁸ BiH je 01. 07. 2019. u radu pred ESLJP imala 1.327 predmeta. Dostupno na: https://echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf.

⁵⁹ V. Odluku o zastupniku/agentu Vijeća ministara BiH pred ESLJP i Uredu zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH pred ESLJP, *Sl. gl. BiH* 41/03 i 65/05. Zanimljivo je da je Odlukom utvrđena i plata zastupnika i zamenika i

U Republici Hrvatskoj Ured zastupnika je organizovan kao posebna, samostalna kancelarija pri Vladi Republike Hrvatske⁶⁰. Zastupnika bira Vlada Republike Hrvatske na predlog predsednika Vlade i on ima položaj pomoćnika ministra. O svom radu zastupnik podnosi izveštaj Vladi Republike Hrvatske najmanje jednom godišnje. Kao i u Bosni i Hercegovini, i u Hrvatskoj zastupnik ima zamenika, ali i pomoćnike. Zastupniku Hrvatske je povereno da zastupa državu u svim postupcima pred Evropskim sudom, kao i u drugim telima Saveta Evrope. U obavljanju poverenih poslova zastupnik je ovlašćen da, pored zastupanja, koordinira izvršenje presuda i odluka Evropskog suda u Republici Hrvatskoj, da predstavlja državu u postupku nadzora izvršenja pred Komitetom ministara, da daje mišljenje o usklađenosti hrvatskih propisa sa Konvencijom i sudskom praksom Evropskog suda, da prati razvoj sudske prakse Evropskog suda i upozna sve grane vlasti sa istom, kao i sa razvojem Konvencije, da učestvuje u postupcima izrade nacрта predloga zakona radi usklađivanja sa Konvencijom i sudskom praksom Evropskog suda i da predstavlja Hrvatsku u stručnim telima Saveta Evrope vezanim za rad Evropskog suda i drugim telima vezanim za razvoj Konvencije i konvencijskog prava⁶¹. Iako je zastupnik nacionalni koordinator u postupku izvršenja presuda i odluka Evropskog suda, u Hrvatskoj je obrazovan i poseban Stručni savet za izvršenje presuda i odluka Suda u Strazburu, kao međuresorno i međuinstitucionalno telo sa zadatkom da utvrdi mere potrebne da se izvrši presuda ili odluka Evropskog suda, a čijim radom predsedava zastupnik⁶². Ured zastupnika u Hrvatskoj ima posebne unutrašnje jedinice koje odgovaraju poverenim poslovima. Tako je Uredbom obrazovan Odjel za pripremu predmeta pred Evropskim sudom za ljudska prava, Odjel za izvršenje presuda i odluka Evropskog suda i Odjel za praćenje sudske prakse Evropskog suda. Uredbom je određen i okvirni ukupan broj službenika zaposlenih u Uredu, i to 18 zaposlenih, pri čemu je Hrvatska 01. jula 2019. godine u radu pred Sudom u Strazburu imala 638 predmeta⁶³. Poređenja radi, Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu predviđeno je da u Odeljenju za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, zajedno sa referentom za administrativne poslove, ima ukupno 8 zaposlenih⁶⁴, a Srbija je 01. jula 2019. godine pred Evropskim sudom imala u radu 1953 predmeta⁶⁵.

U Crnoj Gori je kancelarija zastupnika organizovana kao samostalna kancelarija pri Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore⁶⁶. Kao i u Srbiji, zastupnika u Crnoj Gori na predlog ministra pravde imenuje Vlada na period od četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja. I u Crnoj Gori zastupnik ima zamenika kome može poveriti svaki posao iz svog delokruga. Zastupnik zastupa državu u svim postupcima pred Evropskim sudom, stara se o izvršavanju presuda i odluka Evropskog suda donetih protiv Crne Gore i prati usklađenost domaćih propisa sa

predviđeno da zastupnik ima platu u visini plate sudije Suda BiH, a zamenik platu umanjenu za 15% od plate zastupnika.

⁶⁰ V. Ured zastupnika RS pred ESLJP. Dostupno na: <https://uredzastupnika.gov.hr/>.

⁶¹ V. Uredbu o Uredu zastupnika RH pred ESLJP, NN 18/12 i 84/18.

⁶² *Ibid*, čl. 12.

⁶³ V. Press country profile RH. Dostupno na: https://echr.coe.int/Documents/CP_Croatia_ENG.pdf.

⁶⁴ Najviše zvanje zaposlenih u Odeljenju za zastupanje RS pred ESLJP je samostalni savetnik.

⁶⁵ V. Press country profile RS. Dostupno na: https://echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf.

⁶⁶ V. Kancelarija zastupnika CG pred ESLJP. Dostupno na: <http://www.kzcg.gsv.gov.me/kancelarija>.

Konvencijom. Za svoj rad zastupnik je odgovoran Vladi kojoj na šest meseci podnosi izveštaj o radu⁶⁷.

U Republici Sloveniji su poslovi zastupanja pred Evropskim sudom za ljudska prava povereni Državnom pravobranilaštvu i te poslove obavljaju svi pravobraniooci, uključujući i generalnog pravobranioca⁶⁸, dok su poslovi staranja o izvršenju presuda i odluka Evropskog suda u Sloveniji primarno povereni Ministarstvu spoljnih poslova i Stalnoj misiji Republike Slovenije pri Savetu Evrope⁶⁹.

U Rusiji je kancelarija zastupnika organizovana kao direktorat u okviru Ministarstva pravde i zastupnik ima položaj pomoćnika ministra pravde. Zastupnika u Rusiji imenuje predsednik države, na predlog predsednika Vlade, a za svoj rad zastupnik odgovara predsedniku Rusije i ministru pravde. Zastupniku u Rusiji su povereni poslovi zastupanja pred Sudom u Strazburu i poslovi staranja o izvršenju presuda i odluka donetih protiv Rusije⁷⁰. U Estoniji zastupnika postavlja ministar spoljnih poslova, a kancelarija zastupnika je smeštena u okviru Ministarstva spoljnih poslova. Pored poslova zastupanja pred Evropskim sudom, zastupnik Estonije je zadužen i za koordiniranje postupkom izvršenja presuda i odluka donetih protiv Estonije i za promociju konvencijskog sistema na domaćem novou⁷¹. Takođe, u Letoniji zastupnika postavlja ministar spoljnih poslova na period od 4 godine uz mogućnost ponovnog postavljenja, a kancelarija zastupnika predstavlja organizacionu jedinicu u okviru Ministarstva spoljnih poslova Letonije. I u Letoniji je zastupnik zadužen za poslove zastupanja pred Sudom, poslove staranja o izvršenju presuda i odluka, kao i poslove implementacija Konvencije i prakse Suda u Strazburu na nacionalnom nivou⁷². U Azerbejdžanu zastupnika imenuje predsednik države kome je zastupnik odgovoran za rad, a kancelarija zastupnika je organizovana pri Predsedništvu. Zastupnik u Azerbejdžanu takođe zastupa državu u svim postupcima pred Evropskim sudom, stara se o izvršenju presuda i odluka donetih protiv Azerbejdžana i stara se o usaglašenosti domaćih propisa sa Konvencijom⁷³. U Gruziji je kancelarija zastupnika organizovana u okviru Ministarstva pravde, a zastupnika imenuje ministar pravde kome je zastupnik i odgovoran za svoj rad. U pogledu poslova koje obavlja, nema značajne razlike u odnosu na druge države, pa i u Gruziji zastupnik zastupa državu u svim postupcima pred Evropskim sudom i ostalim telima Saveta Evrope, stara se o izvršenju presuda i odluka Evropskog suda i usaglašenosti domaćih propisa sa Konvencijom i praksom Suda u Strazburu⁷⁴. U Holandiji zastupnik ima zamenika, a kancelarija je sastavni deo Ministarstva spoljnih poslova. I u Holandiji je zastupnik odgovoran za zastupanje države u svim postupcima pred Evropskim sudom, kao i za učestvovanje u postupku izvršenja presuda i odluka na domaćem novou, ali nema glavnu ulogu u tom procesu, već je

⁶⁷ V. Uredbu o zastupniku CG pred ESLJP, *Sl. l. CG* 56/06, 79/06, 04/08, 81/08, 28/14 i 36/14. Kao u BiH, i u CG je plata zastupnika određena Uredbom, pa je tako članom 15a Uredbe predviđeno da zastupnik ima pravo na zaradu najmanje u visini zarade koja je određena Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, a zamenik zastupnika ima pravo na zaradu najmanje u visini zarade koja je određena zameniku Zaštitnika.

⁶⁸ V. State Attorney's Office Republic of Slovenia. Dostupno na: <http://www.dodv-rs.si/en/about-the-state-attorneys-office/competences-and-tasks/>.

⁶⁹ V. Foreign policy and international law Republic of Slovenia. Dostupno na: http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy_and_international_law/council_of_europe/.

⁷⁰ V. Ministarstvo pravde u Rusiji. Dostupno na: <https://minjust.ru/>.

⁷¹ V. Ministry of foreign affairs Republic of Estonia. Dostupno na: <https://vm.ee/en>.

⁷² V. Ministry of foreign affairs of the Republic of Latvia. Dostupno na: <https://www.mfa.gov.lv/en>.

⁷³ V. President of the Republic of Azerbaijan Ilham Aliyev. Dostupno na: <https://en.president.az/>.

⁷⁴ V. Ministarstvo pravde Gruzije. Dostupno na: <http://www.justice.gov.ge/>.

jedan od koordinatora u postupku⁷⁵. U Nemačkoj je kancelarija zastupnika organizovana pri Saveznom ministarstvu pravde i zaštite potrošača, a zastupnik je zadužen za zastupanje države pred Evropskim sudom i drugim telima Saveta Evrope, izvršenje presuda i odluka donetih protiv Nemačke, kao i praćenje usaglašenosti domaćih propisa sa Konvencijom i praksom Evropskog suda⁷⁶. U Bugarskoj je kancelarija zastupnika posebna organizaciona jedinica u okviru Ministarstva pravde, pri čemu u Bugarskoj postoji čak 9 zastupnika zaduženih za zastupanje države pred Sudom u Strazburu i izvršenje presuda i odluka Evropskog suda⁷⁷.

Iz izloženih uporednopravnih rešenja proizlazi da ne postoji jednoobrazni sistem i način regulisanja pravnog položaja zastupnika i određivanja njegovog mesta u pravnim sistemima država članica. U većini država članica, kao i u Srbiji, zastupniku su povereni poslovi zastupanja države pred Sudom i drugim telima Saveta Evrope, koordiniranja postupkom izvršenja presuda i odluka i promocije konvencijskog sistema na nacionalnom nivou kroz staranje o usaglašenosti domaćih propisa sa Konvencijom i praksom Suda u Strazburu. Za razliku od Srbije, u nekim državama regiona, pre svega u Hrvatskoj i Crnoj Gori, kancelarije zastupnika su organizovane kao samostalne kancelarije pri vladama tih država, čime se dodatno obezbeđuje veća samostalnost i autonomija u postupanju zastupnika s jedne strane, i daje posebna vrsta autoriteta samoj instituciji zastupnika s druge strane.

5. Značaj zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava - zaključna razmatranja

Zastupnik države pred Sudom u Strazburu predstavlja posebno značajnu funkciju i u konvencijskom sistemu i na nacionalnom nivou. Na zaključak o značaju ove funkcije upućuje činjenica da zastupnik aktivno i neposredno deluje u okviru konvencijskog i nacionalnog sistema i da je bitan akter tih sistema. Uloga i značaj zastupnika prepoznata je i u okviru Interlaken reforme konvencijskog sistema, pa je u deklaracijama izričito pomenuta uloga zastupnika u konstruktivnom dijalogu sa Evropskim sudom. Komitet ministara je takođe prepoznao ulogu i značaj koji većina zastupnika, kao nacionalne kontakt osobe, imaju u postupku brzog i delotvornog izvršenja presuda i odluka Evropskog suda⁷⁸. Zastupnik predstavlja neposrednu sponu između Evropskog suda i drugih tela Saveta Evrope sa državom, preko koga se kontinuirano odvija konkretna i stručna razmena o svim značajnim pitanjima poštovanja i zaštite ljudskih prava garantovanih Konvencijom, s ciljem postizanja konvencijskih standarda u državama članicama. Zastupnik je prva, početna kontakt osoba između Evropskog suda i države, posredstvom koje se odvija komunikacija između Suda i nadležnih domaćih državnih organa. Zastupnik je odgovoran za pripremu odbrane države pred Sudom u Strazburu, za pregovaranje o postizanju prijateljskih poravnjenja pred Evropskim sudom, kao i za sve ostale oblike zastupanja države pred tim sudom. Zastupnik je odgovoran da osigura blagovremeno, delotvorno i potpuno izvršenje presuda i odluka Evropskog suda na nacionalnom nivou. Zastupnik doprinosi usklađenosti domaćih propisa i domaće sudske prakse sa Evropskom konvencijom i praksom

⁷⁵ V. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Dostupno na: <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs>.

⁷⁶ V. The Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. Dostupno na: https://www.bmjv.de/EN/Home/home_node.html.

⁷⁷ V. Ministry of Justice Republic of Bulgaria. Dostupno na: <https://newweb.mjs.bg/en/>.

⁷⁸ V. Bel. 36.

Evropskog suda. Konačno, zastupnik je odgovoran za promociju Evropske konvencije i prakse Evropskog suda, kao i za podizanje svesti na nacionalnom nivou o potrebi poštovanja i zaštite ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom. Rečima čuvenog predsednika Evropskog suda, Jean-Paul Costa, zastupnici su službenici zakona i prava⁷⁹. Sve ove poslove i uloge u praksi ima, od obrazovanja institucije do danas, i zastupnik Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava.

U Srbiji je zastupnik tražio, a i dalje traži svoje mesto i položaj u pravnom sistemu. Za 14 godina, od obrazovanja institucije zastupnika države pred Evropskim sudom do danas, zastupnik je četiri puta menjao organ u okviru kog je delovao, a što ukazuje na to da je institucija zastupnika i značaj koji ona ima i dalje nepoznanica za deo pravnog sistema, te da nisu potpuno jasne uloge koju zastupnik ima i koje bi trebalo da ima i u konvencijskom i u domaćem sistemu. Aktuelni sistem po kome zastupnik deluje u okviru Državnog pravobranilaštva, sa definisanim načinom i postupkom postavljenja zastupnika, sugerise da su u statusnom smislu otklonjene ranije prisutne neodređenosti, ali se u pogledu poslova koje zastupnik obavlja mogu postaviti određena pitanja.

Zastupnik je, kao i državni pravobranilac i ostali zamenici državnog pravobranioca, državni advokat. Njegova glavna uloga je da štiti i zastupa prava i interese Srbije pred Evropskim sudom, kao što i ostali zamenici državnog pravobranioca zastupaju i „brane“ državne organe u postupcima pred domaćim organima i sudovima. Za razliku od ostalih zamenika državnog pravobranioca, zastupnik obavlja i druge poslove, pre svega zastupnik je jedna vrsta izvršitelja u svakom predmetu koji je država izgubila pred Sudom u Strazburu. Formalnopravno, zastupnik nema zakonom dat pravni osnov da deluje u sferi izvršenja presuda i odluka Evropskog suda, niti su zakonom ti poslovi povereni nekom drugom organu. Kao jedna vrsta pokrića za ovo delovanje zastupnika mogu se prihvatiti odredbe Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu, kao i odredbe Zakona o budžetu o sredstvima namenjenim Državnom pravobranilaštvu. I pored toga, u praksi je uspostavljen delotvoran mehanizam izvršenja presuda i odluka Evropskog suda kojim u kontinuitetu koordinira zastupnik države. Prema rezultatima koje je taj mehanizam dao, Republika Srbija svakako predstavlja primer dobre prakse u postupku izvršenja presuda i odluka Evropskog suda⁸⁰. Međutim, zbog jačanja principa pravne sigurnosti, bolje koordinacije svih državnih organa i drugih aktera koji postupaju u izvršenju, postojanja jasne transparentnosti sistema s jedne strane, kao i jačanja pravnog položaja zastupnika s druge strane, potrebno je otkloniti nejasnoće u pogledu postupanja zastupnika u procesu izvršenja presuda i odluka Evropskog suda, i to tako što bi se predvideo izričit zakonski osnov za ovo delovanje zastupnika i uređio postupak izvršenja na nacionalnom nivou.

Još jedna jednako značajna uloga zastupnika koja nema izričito utemeljenje u zakonu jeste i uloga promotera Evropske konvencije i prakse Evropskog suda na domaćem nivou, kojom zastupnik pruža sve relevantne informacije u vezi Evropske konvencije i Suda u Strazburu i podiže svest o značaju konvencijskih standarda. I ovde se pravni osnov za delovanje zastupnika može naći u Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom

⁷⁹ V. Govor Jean-Paul Costa na otvaranju Seminara „*The role of the government agents in ensuring effective human rights protection*“, Bratislava 03-04. 04. 2008.

⁸⁰ V. Godišnje izveštaje Komiteta ministara Saveta Evrope o izvršenju presuda i odluka ESLJP. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports>, kao i Country Factsheets za Srbiju. Dostupno na: <https://rm.coe.int/1680709761>, očitavanje: 20. 07. 2019.

pravobranilaštvu, kao i u određenim dokumentima Saveta Evrope. Međutim, imajući u vidu širi značaj ove uloge, kao i činjenicu da bi njeno normiranje doprinelo jačanju pravnog položaja zastupnika, korisno bi bilo da i ovi poslovi koje zastupnik u praksi godinama obavlja dobije svoje zakonsko pokriće.

Konačno, značaj institucije zastupnika s jedne strane, i ukupan broj predmeta koje Srbija ima pred Sudom u Strazburu s druge strane, ukazuju na potrebu jačanja postojećih kapaciteta Kancelarije zastupnika. Pomenuto je da je Srbija prema poslednjim podacima Evropskog suda na dan 01. juli 2019. godine imala u radu 1953 predmeta, što čini 3% ukupnog broja predmeta u radu i što smešta Srbiju na osmo mesto među državama članicama po broju predmeta⁸¹, a da je u Kancelariji zastupnika - Odeljenju za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava trenutno zaposleno sedam pravnika koji rade i na poslovima zastupanja države i na poslovima izvršenja presuda i odluka Evropskog suda. Ovaj odnos očigledne nesrazmere dovodi do zaključka da je neophodno osnažiti resurse Kancelarije zastupnika i time osigurati nesmetano i kvalitetno vršenje svih poslova koje institucija zastupnika obavlja.

Stoga je za delotvorno zastupanje i predstavljanje Republike Srbije pred Sudom u Strazburu i drugim telima Saveta Evrope jasno definisan i uređen pravni položaj zastupnika od izuzetnog značaja. To, pre svega, podrazumeva da zastupnik i njegov tim moraju ustaliti i učvrstiti svoje mesto i poziciju koju imaju u sistemu. Takođe, potrebno je da se precizno, zakonom definišu i predvide sve uloge koje zastupnik ima i vrši na domaćem i konvencijskom nivou. Konačno, potrebno je jačati svest o značaju institucije zastupnika i o ulogama koje on ima i u konvencijskom sistemu i u domaćem pravnom sistemu.

Summary

Legal position the Government Agent of the Republic of Serbia before the European Court of Human Rights

The Republic of Serbia ratified the European Convention on Human Rights in March 2004 and the Office of the Government Agent of the Republic of Serbia before the European Court of Human Rights was established in 2005. From that time, the Government Agent has been trying to find his place in the legal system of the Republic of Serbia. Bearing in mind the important roles that Government Agent performs at both national and Convention level, it is indispensable that legal position the Government Agent is clearly and precisely defined and regulated by national law.

⁸¹ Pending applications allocated to a judicial formation. Dostupno na: https://echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2019_BIL.pdf.