

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ ОДЕЉЕЊА ЗА ЗАСТУПАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕД ЕВРОПСКИМ СУДОМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА

I УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) почела је да се примењује у Републици Србији **3. марта 2004. године**. У складу са тим, институција заступника пред Европским судом за људска права (у даљем тексту: Европски суд) уведена је у правни систем у првој половини 2005. године доношењем Уредбе о заступању Србије и Црне Горе пред Европским судом („Службени лист Србије и Црне Горе“, број 7/2005). У погледу организационе структуре, заступник је на домаћем нивоу поступао у оквиру Министарства за људска и мањинска права, Службе Владе за људска права и националне мањине и Министарства правде.

Од 2015. године, сагласно Закону о државном правобранилаштву („Службени гласник РС, број 55/2014), заступање Републике Србије пред Европским судом за људска права обавља се у оквиру Одељења при Државном правобранилаштву и заступник је уједно и заменик државног правобраниоца који руководи радом Одељења.

Током 2021. године, у Одељењу је обраду предмета заступања обављало три извршиоца (два у звању самосталног саветника и један у звању саветника) уз помоћ једног волонтера, а обраду предмета извршења пресуда и одлука два извршиоца (један самостални саветник и један саветник). За једно радно место које је предвиђено Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Државном правобранилаштву, а које није попуњено, крајем године је расписан јавни конкурс. Све административно-техничке послове је до августа месеца обављао један референт, а од тада још два референта који су, због повећаног обима посла, сукцесивно примљени на одређено време.

II НОВЕ ПРОЦЕДУРЕ У РАДУ ЕВРОПСКОГ СУДА

1) „Impact cases“ - „Предмети од утицаја“

Европски суд је у 2021. години увео нову стратегију обраде предмета која се састоји у брзом идентификовању оних случајева који могу бити „утицајни“, односно оних предмета чије окончање може довести до промене или појашњења међународног или домаћег законодавства или праксе, затим случајеви који се дотичу важних моралних или друштвених питања или се баве новим или другим значајним питањима у области људских права.

Циљ ове стратегије је да се што брже уоче и обраде предмети у којима се покрећу веома значајна питања, како за државе чланице, тако и за конвенцијски систем у целини. Стога су и рокови који се остављају државама чланицама за поступање скраћени.

2) Summary-formula judgements and decisions - сажета форма пресуда и одлука Европског суда које доноси Одбор

Од 1. септембра 2021. и у наредном пробном периоду од две године, све пресуде и одлуке које доноси Одбор од три судије биће написане у сажетој форми са освртом на суштину предмета. Овај нови формат има за циљ да смањи број нерешених предмета и у складу је са горепоменутом новом стратегијом поступања у „предметима од утицаја“.

У овим пресудама и одлукама кратко ће бити изнете чињенице и правна питања на које подносилац указује. Биће дата јасна али концизна анализу главних притужби у светлу принципа релевантне праксе Европског суда.

3) Протокол број 15 уз Конвенцију

Дана 1. августа 2021. године ступио је на правну снагу Протокол број 15 уз Конвенцију након што су га ратификовале све државе чланице Савета Европе.

Овим Протоколом се допуњује Преамбула Конвенције и мењају се поједине одредбе Конвенције.

Једна од најважнијих новина је скраћивање временског рока у оквиру којег се може поднети представка Европском суду, након коначне одлуке на домаћем нивоу, са 6 месеци на 4 месеца. Овај нови рок од 4 месеца ступио је на снагу 1. фебруара 2022. године и примењује се на представке у којима је коначна домаћа одлука донета 1. фебруара 2022. године или након тога.

Друге битне измене и допуне састоје се у следећем:

- У Преамбули Конвенције додато је да државе чланице имају првенствену одговорност за обезбеђивање права и слобода гарантованих Конвенцијом и Протоколима уз њу и да у ту сврху уживају поље слободне процене, које је подвргнуто контроли Суда;
- Кандидати за судије морају имати мање од 65 година на дан када Парламентарна скупштина захтева да јој се достави листа кандидата;
- Брисана је одредба према којој судији истиче мандат када наврши 70 година живота;
- Странке у поступцима пред Европским судом се више не могу противити одлуци већа (7 судија) да уступи предмет у надлежност Великог већа;
- Ако подносиоци нису значајније оштећени, њихове се представке сада могу одбацити и у случају када домаћи суд није с дужном пажњом испитао случај.

Протокол број 15 је био отворен за приступање 2013, а Република Србија га је ратификовала 2015. године.

III ПОСТУПЦИ ПРОТИВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕД ЕВРОПСКИМ СУДОМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА

1) Поступци пред Европским судом

Закључно са 31. децембром 2021. године, пред Европским судом је било у раду укупно **1800** предмета поднетих против Републике Србије. Посматрајући представке по врсти притужби, и даље се највећи број притужби (око 70%) односи на друштвена предузећа - повреду права на суђење у разумном року и права на имовину због неизвршених домаћих судских одлука.

Предходних година, укупан број представки изјављених против Србије био је знатно већи. Тако је на крају 2012. године у раду било укупно 10 053 представки изјављених против Србије, а на крају 2013. године чак 11 230. На крају 2018. године је пред Европским судом било 2 079 представки.

Смањење броја предмета последица је одбацивања великог броја представки у предметима тзв. „ратних дневница“ (након доношења пресуде Великог већа у предмету Вучковић и други против Србије), као и закључења пријатељских поравнања у предметима у којима Европски суд има добро установљену праксу.

На смањење укупног броја предмета утицало је још од 2008. године, уставна жалба делотворно правно средство за заштиту људских и мањинских права и слобода. То значи да грађани пре обраћања Европском суду најпре морају поднети Уставном суду уставну жалбу и заштиту својих права и слобода покушати да остваре на националном нивоу.

На опадање броја предмета пред Европским судом је утицала и измена Правила 47 Пословника Европског суда које уводи строже услове за подношење представке Европском суду за људска права. Ове измене су ступиле на снагу 1. јануара 2014. године. Циљ ових измена било је побољшање ефикасности Европског суда и убрзање испитивања представки. Од 1. јануара 2016. године примењују се додатне измене овог Правила којима се прецизира садржина представке.

Представке које нису поднете у складу са Правилу 47 одбацују се. Одлуке о одбацивању очигледно недопуштених представки и даље се не образлажу, па то у неким случајевима изазива одређене недоумице. Међутим, примена оваквих стриктних правила о садржини представке била је неопходна због великог прилива предмета у Европски суд у последњих неколико година, а који је претио да угрози рад и ефикасност система установљеног Конвенцијом.

И поред дугогодишње тенденције смањења броја предмета пред Европским судом, Република Србија се по укупном броју поднетих представки годинама уназад налази међу првих десет држава чланица, а по броју поднетих представки на 100.000 становника је на трећем месту.

2) Поступци заступања (статистички подаци, преглед и садржина достављених предмета)

Током 2021. године, драстично је повећан број достављених предмета у односу на претходне године. Европски суд је Републици Србији комуницирао **укупно 1.025 предмета**.

број примљених предмета у последње три године	
2019	30
2020	466
2021	1025

Око 70% достављених предмета се односило на дуговања предузећа са већинским друштвеним/државним капиталом.

Преосталих 30% чине веома комплексни предмети у којима је, углавном, одређена надлежност Већа (седам судија), а који се, између осталог, односе на:

- обавезну имунизацију деце у складу са Законом о заштити становништва од заразних болести;
- делотворну истрагу у вези са самоубиством извршеним у затвору;
- недосуђивање трошкова поступка пред Уставним судом;
- одбијање надлежних органа да изврше промену личног имена и презимена;
- повреду права на живот услед смрти затвореника током издржавања затворске казне;
- трајање притвора;
- осуду услед коришћења наводно незаконитог доказа;
- наводну повреду права на имовину у поступку реституције;
- немогућност остварења права на накнаду штете због клизишта која су последица елементарних непогода;
- наводно кршење људских права услед незаконите градње стамбеног објекта која је довела до значајних оштећења на кући;
- слободу изражавања - више предмета;
- наводно неиспуњавање позитивне обавезе државе да новинаре заштити од претњи и медијске кампање која је вођена против њих;
- наводно протеривање и колективно протеривање, незаконито лишење слободе, недостатак делотворних правних лекова ради заштите права и слобода тражилаца азила у Републици Србији (неколико предмета);
- заснивање кривичне пресуде на исказу сведока који није непосредно саслушан на главном претресу;
- питање дискриминације цивилних инвалида рата;
- питање дискриминације правних у односу на физичка лица приликом подношења захтева за покретање прекршајног поступка;

- питање дискриминације страних у односу на домаћа правна лица приликом одлучивања о надкнади штете и одговорности државе као сукцесора СФРЈ;
- одузимање возила у прекршајном поступку (који је обустављен због правноснажног окончања кривичног поступка) иако у кривичном поступку таква мера није изречена;
- есхумацију и премештање посмртних остатака и право на пијетет (више предмета);
- предвидљивост закона који се тиче употребе возила страног држављанина;
- дужину трајања поступка пред Уставним судом у предметима у којима је истакнута повреда права на слободу и безбедност, односно на ограничено трајање притвора, и др.

Седам достављених предмета означени су као „случајеви од утицаја“, а у складу са новом стратегијом Европског суда о којој је било речи у горњем тексту.

Европски суд је у 2021. години донео одлуку о издавању привремене мере у девет предмета (Савић - иселење; Крстић и 6 других - изручење; Озен - удаљење), док је у два предмета одбио издавање исте (Селимовић и др. и Бојовић и др).

У свим претходно поменутих предметима, Република Србија је током 2021. године доставила Европском суду писана запажања у роковима које је Суд одредио. Заступање пред Европским судом се одвија искључиво у писаној форми (уз изузетак усмене расправе пред Великим већем). Имајући у виду да су у Европском суду у службеној употреби енглески и француски језик, све одбране и сви поднесци се Европском суду достављају на енглеском, али и на српском језику. Сва поднета Запажања садрже: уводне напомене у вези са конкретним предметом и поступком пред Европским судом; представљање чињеница и околности случаја; позивање на релевантно домаће и странско право и праксу; изјашњење о процесним питањима; изјашњење о меритуму; анализу свих спорних питања и давање детаљних одговора на питања која је Европски суд приликом достављања предмета поставио, уз позивање на релевантну праксу тог Суда; закључак. Уз Запажања се, а ради поткрепљивања сваке тврдње на коју Република Србија указује, достављају и анекси.

Коначно, Република Србије током 2021. године није пред Европским судом интервенисала ни у једном предмету који води држављанин Републике Србије против друге државе чланице.

IV ПРЕСУДЕ И ОДЛУКЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ДОНЕТЕ ПРОТИВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У 2021. ГОДИНИ

Европски суд је током 2021. године донео 11 пресуда и објавио 82 одлуке против Републике Србије.

1) Пресуде

Европски суд је донео укупно 232 пресуде у односу на Републику Србију.

У 2021. години, Европски суд је донео 11 пресуда против Републике Србије којима је обухваћено 29 појединачних представки поднетих од стране 63 лица.

Од 11 донетих пресуда, у осам је утврђена повреда најмање једног права зајемченог Конвенцијом, а у три је оцењено да нема повреде. Шест пресуда је донело Веће, а пет Одбор.

Од шест пресуда које је донело седмочлано Веће, Европски суд је у три пресуде утврдио повреду права гарантованих Конвенцијом, а у три је оценио да повреде права нема.

У пресудама Већа утврђена је повреда **а) права на имовину** (Актива доо, број 23079/11 - у вези са изрицањем мере „несразмерне тежине“ којом је подносиоцу у поступку инспекцијског надзора заплењена легално увезена роба јер није била прописно евидентирана, а која је убрзо након одузимања продата, а надлежни државни органи нису размотрили могућност изрицања алтернативних мера, попут новчане казне; **б) забране мучења** (Зличих, бр. 73313/17 и 20143/19) - у вези са нечовечним и понижавајућим поступањем полицијских службеника према подносиоцу (материјални аспект) и с тим у вези, не спровођењем званичне делотворне истраге (процесни аспект); **в) забране мучења, права на ограничено трајање притвора и права на испитивање законитости притвора непосредним саслушањем** (Петровић, бр. 6097/16 и 28999/19).

У поменутих пресудама Зличих и Петровић, Европски суд је, **поред горе наведених утврђених повреда права, такође утврдио да није дошло до повреде права на правично суђење** (Зличих) и повреде материјалног аспекта забране мучења (**подносилац није био подвргнут нечовечном и понижавајућем поступању**), да је притвор према подносиоцу **био одређен и продужен у складу са законом**, те да подносиоцу **није повређено право на одбрану** (Петровић).

У три пресуде Већа **нису утврђене повреде** права на која су се подносиоци позвали, и то; **а) права на правично суђење** (Свиленгаћанин и др, бр. 50104/10 и др.) у вези са наводном непристрасношћу Врховног суда и наводно неуједначеном праксом домаћих судова; **б) слободе изражавања** (Милосављевић 1, број 57574/14 и Милосављевић 2, број 47274/19) у вези са парничним поступцима који су се водили због повреде части у угледа услед клевете, а у којим поступцима су домаћи судови, по оцени Европског суда, успоставили правичну равнотежу између супростављених интереса.

У свих пет пресуда које је донео трочлани Одбор (јер су предмети разматрања и одлучивања била питања која Европски суд сматра својом добро устаљеном праксом), утврђена је повреда права, и то: а) права на суђење у разумном року и права на имовину због неизвршења правноснажних домаћих одлука против друштвених предузећа (Лилић и други; Младеновић и Ђокић); б) права на суђење у разумном року због дужине трајања поступка (Ивковић и други; Бајкић и Живковић); в) права на поштовање породичног живота (Николић).

2) Одлуке

Европски суд је током 2021. године објавио и **82 одлуке** у односу на Републику Србију.

Од 82 објављене одлуке, 59 се односило на пријатељска поравнања или унилатерлане декларације и представке су скинуте са листе предмета (овим одлукама је обухваћено 644 лица). Преостале одлуке (23) су проглашене неприхватљивим (због злоупотребе права на подношење појединачне представке, због неисцрпљивања домаћих делотворних правних средстава, због тога што подносиоци нису одговорили у остављеном року на захтеве Суда, због повлачења представки од стране подносилаца након достављања одбране Републике Србије) или због тога што су проглашене недопуштеним (јер је Суд утврдио да подносиоци немају статус жртве).

Најзначајније одлуке које су објављене у 2021. години, а које је донело седмочлано веће, су:

- Улемек против Србије, број 41680/13 - представка је проглашена очигледно неоснованом у вези са трајним одузимањем имовине подносиоца (није прекршено начело неретроактивности кривичног закона, нити право на мирно уживање имовине);
- Мик и Јовановић против *Србије*, бр. 9291/14 и 63798/14 - представке (поднете у вези са статусом новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породицишта у Републици Србији) скинуте су са листе предмета Европског суда, јер су подносиоци покренуле поступке по новодонетом закону који је Европски суд оценио адекватним за решавање спорног питања.

V ПОСТУПАК ИЗВРШЕЊА ПРЕСУДА И ОДЛУКА ЕВРОПСКОГ СУДА

Поступак извршења пресуда и одлука Европског суда подразумева, како исплату износа који су досуђени на име накнаде нематеријалне и материјалне штете због утврђених повреда Конвенције, тако и спровођење других појединачних и/или општих мера које су пресудом наложене, а које ће за убудуће спречити сличне повреде Конвенције.

1) исплата нематеријалне и материјалне штете

Одредбом члана 13. став 5. Закона о правобранилаштву прописано је да се исплата износа договореног поравнањем или назначеног у пресуди Европског суда, врши из средстава органа Републике Србије чији су акти проузроковали кршење људских права. Поменути закон сам поступак извршења није прописан.

У складу са Законом о буџету Републике Србије за 2021. годину („Службени гласник РС“, број бр. 149/2020, 40/2021 и 100/2021), накнаде досуђене пресудама и одлукама Европског суда на име нематеријалне штете извршавале су се са раздела Високог савета судства, а на име материјалне штете са раздела Државног правобранилаштва.

Исплата накнаде нематеријалне и материјалне штете (и трошкова поступка пред Европским судом) вршена је углавном редовно током 2021. године и у складу са роковима које је одредио Европски суд.

На име **накнаде нематеријалне штете, исплаћен је износ од 712.975 ЕУР**, односно 84.142.955,18 РСД (који износ је за 490.799,96 ЕУР, односно 57.944.300,37 РСД већи у односу на 2020. годину).

На име накнаде **материјалне штете, исплаћен је износ од 38.709.313,20 РСД**, односно **329.235,57 ЕУР** (који износ је за **220.805,87 ЕУР, односно 25.960.397,43 РСД већи** у односу на 2020. годину).

У 2021. години настављена је методологија установљена 2016. године да се исплата на име накнаде материјалне штете, односно исплата износа утврђених домаћом пресудом са законском затезном каматом, врши на основу обрачуна Народне банке Србије.

У домаћим правоснажним одлукама, поводом чијег неизвршења је поднета представка Европском суду, у већем броју предмета постоји утврђена обавеза да се, поред износа на име зарада, изврши и исплата износа по основу пореза и доприноса. До сада у поступку извршења пресуда и одлука Европског суда, није вршена исплата на име доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. У циљу проналажења решења и начина да се и ова обавеза по пресудама и одлука Европског суда изврши (у делу који се односи на извршавање утврђених обавеза на исплату припадајућих пореза и доприноса подносиоцима представки), успостављена је сарадња са Министарством привреде, Фондом за ПИО и Пореском управом.

2) израда Акционих планова и Акционих извештаја

Према Одлуци Комитета министара Савета Европе (у даљем тексту: Комитет министара) од 2. децембра 2010. године, државе чланице, почев од 1. јануара 2011. године, имају обавезу да достављају акционе планове о начину извршења пресуда Европског суда у року од шест месеци од правноснажности, односно извештаје уколико сматрају да су своју обавезу према пресуди или одлуци извршиле.

Приликом надзора над извршењем пресуда и одлука Европског суда, Комитет министара велику пажњу поклања, како извршењу мера наложених пресудом и одлуком које се односе на појединачне мере, тако и спровођењу наложених општих мера, а које имају за циљ да се исте или сличне повреде у будућности не понове. Врста ових мера се може значајно разликовати од предмета до предмета. Некад Европски суд пресудом тачно наведе које је опште мере потребно предузети, а некада је остављено држави на оцену које мере треба предузети, при чему Комитет министара надзире извршење како индивидуалних, тако и општих мера.

Посебна пажња је посвећена припреми и изради акционих планова којима се Комитет министара обавештавао о мерама и напретку које Република Србија предузима у циљу извршења пресуда и одлука Европског суда.

У 2021. години Република Србија је доставила шест Акционих планова и шест Акционих извештаја којима је детаљно представила све појединачне и опште мере које је предузела у поступку извршења пресуда и/или одлука.

На основу припремљених и достављених Акционих извештаја, Комитет министара је током 2021. године донео **14 завршних резолуција** у односу на Републику Србију којима је затворио **надгледање 31. предмета**, јер је оценио да је Република Србија у целости извршила како појединачне, тако и опште мере које су јој биле наложене.

Наведених **31** предмета који су окончани пред Комитетом министара, налазе се разврстани у подгрупама и њима је обухваћено **210** појединачних предмета, тј. појединачних **представки 210** подносилаца, наших грађана.

Током 2021. године настављена је одлична сарадња са свим надлежним државним органима на домаћем нивоу, као и са надлежним одељењима Савета Европе, а све у циљу проналажења најбољег начина извршења мера које су наложене пресудама Европског суда.

VI ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду правац реформе конвенцијског система, јасно је да ће тежња у будућем раду Европског суда бити смањење броја предмета који се понављају као одраз структурних проблема. У том смислу, Европски суд већ користи могућности на основу Протокола 14 уз Конвенцију, да државама доставља сличне представке, прелиминарно их проглашавајући својом „добро устаљеном праксом“, са предлогом да се закључи пријатељско поравнање. Увођење израде сажете форме пресуда и одлука које доноси трочлани Одбор показује да Европски суд чини све како би оставио што већи простор за оне предмете који представљају приоритетне предмете и „случајеве од утицаја“.

Такође, нове процедуре у раду Европског суда несумњиво указују да ће Суд у наредном периоду настојати да приоритетне, хитне и сложене предмете решава у знатно краћим роковима.

Поред овог тренда усмереног ка смањењу броја представки пред Европски судом, други правац реформских активности је усмерен ка ефикаснијем извршењу пресуда и одлука Европског суда, а што подразумева и ефикаснији механизам извршења пресуда на домаћем нивоу.

Тренутно, према Закону о правобранилаштву није прописано да заступник координира извршење пресуда и одлука Европског суда (раније важећом Уредбом о заступнику Републике Србије пред Европским судом је у члану 6. било предвиђено да се заступник стара о извршењу), нити је Законом о правобранилаштву и другим законима уређено питање извршења пресуда и одлука Европског суда.

Послови извршења захтевају координацију са другим државним органима, познавање Конвенције, праксе Европског суда, као и рада Комитета министара. Такође, израда акционих планова или извештаја захтева одређене вештине и горе наведена знања.

У том смислу неопходно је поступак извршења пресуда и одлука Европског суда уредити законом, ојачати капацитете за извршење пресуда и одлука Европског суда и успоставити одговарајућу координацију државних органа.

Посебно је значајно да се ојача капацитет Одељења за заступање Републике Србије пред Европским судом за људска права имајући у виду вишеструко повећан број како репетативних, тако и изузетно сложених предмета у заступањима и извршењима, специфичност поступака који се у раду примењују и кратких рокова, те очекиваног прилива у овој и наредним годинама.

ЗАМЕНИЦА ДРЖАВНОГ ПРАВОБРАНИОЦА

Заступница Републике Србије пред
Европским судом за људска права

Зорана Јадријевић Младар