

Јелена ТОДИЋ, мастер*

Христина ТОДОРОВИЋ, мастер**

ВАНРЕДНИ ПРАВНИ ЛЕКОВИ И УСТАВНА ЖАЛБА У СРПСКОМ ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ КАО ПРОЦЕСНИ УСЛОВ ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПРЕДСТАВКИ ЕВРОПСКОМ СУДУ ЗА ЉУДСКА ПРАВА

У овом раду се анализирају правила исцрпености ванредних правних лекова у парничном поступку и уставне жалбе у пракси Европског суда за људска права (ЕСЉП) против Србије. Кључно питање је када се од подносиоца представке пред ЕСЉП, који тврди да су му повређена људска права у парничном поступку, очекује да искористи ванредне правне лекове (и које) и уставну жалбу. Општи став у теорији и пракси је да исцрпљивање правних лекова зависи од околности сваког случаја, односно од процене да ли је правни лек у том контексту делотворан. Док се жалба генерално сматра неопходним и делотворним правним леком за допуштеност представке, питање исцрпљивања ванредних правних лекова и уставне жалбе остаје сложено. Анализом праксе ЕСЉП у предметима против Србије, ауторке настоје да утврде постојање образаца који указују на то када је исцрпљивање тих правних лекова неопходно за прихватљивост представке.

Кључне речи: Ванредни правни лекови. – Европски суд за људска права. – Исцрпеност правних лекова. – Услови допуштености. – Уставна жалба.

* Адвокат, Адвокатска канцеларија *Bredin Prat*, Француска, jelenatodic@gmail.com.

** Адвокат, аналитичар за *Investment Arbitration Reporter*, Србија, hristina.todorovic1@gmail.com.

1. О ПРАВИЛУ ИСЦРПЕНОСТИ ПРАВНИХ ЛЕКОВА^{***}

Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП или Суд) узима у мериторно разматрање искључиво представке о којима су све деловне домаће инстанце имале прилику да се изјасне – правило познато као исцрпеност правних лекова.¹

У систему европске заштите људских права, чији је Република Србија део, релевантан је члан 35 (1) Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција),² према коме „[с]уд може узети предмет у поступак тек када се исцрпу сви унутрашњи правни лекови, у складу са општепризнатим начелима међународног права, и у року од четири месеца од дана када је донета правоснажна одлука“.³

Суд је и у својој пракси истакао да је правило исцрпености једно од основних принципа који су неизоставан део функционисања правосудног система под Конвенцијом.⁴ Правило је у уској спони са једном од главних одлика савременог система решавања спорова

^{***} Аутори изражавају захвалност Рељи Радовићу и анонимним рецензентима на драгоценим коментарима на раније верзије рада. Такође захваљујемо Теодори Телебак на пруженој помоћи у истраживању, као и уредништву и лекторима на подршци и пажљивом читању. Све преостале грешке искључива су одговорност аутора. Изнесени ставови представљају искључиво мишљења аутора и не одражавају ставове њихових послодаваца или клијената.

¹ На енглеском, *domestic remedies rules* или *rule of exhaustion of domestic remedies*. Правило исцрпености правних лекова постоји и као део обичајног међународног права. Вид. Romano 2013, 561, Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States v. Italy), Judgment (20 July 1989), paras. 46, 50, 59; Interhandel (Switzerland v. United States), Judgment (21 March 1959), p. 27. Вид. и ставове Комисије за међународно право приликом кодификације међународног обичајног права дипломатске заштите. International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection, 2006, Art. 14 and 15.

² Стари члан 26 Конвенције. Пракса ЕСЉП која се односи на тај члан пре ступања на снагу Протокола 11 од новембра 1998. године (којим су осавременењени Конвенција и систем заштите људских права на европском нивоу у смислу сталног суда у Стразбуру) релевантна је и за примену члана 35.

³ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Конвенција о људским правима, Европски суд за људска права, 21, члан 35 (1). Истицање наше. Поменути период који тренутно износи четири месеца пре је гласио на шест, што је промењено ступањем на снагу Протокола 15 у августу 2021. године. Вид. Протокол 15 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Council of Europe Treaty Series*, No. 213, Стразбур, 24. јун 2013.

⁴ ЕСЉП, *Demopoulos и остали против Турске*, представка бр. 46113/99, одлука од 1. марта 2010. године, 69, 97.

у области људских права на наднационалном нивоу – принципом супсидијарности (вид. Spano 2014; Тодоровић 2017).⁵ Наиме, карактер заштите људских права на међународном нивоу секундаран је у односу на заштиту коју пружају државе уговорнице. Практична примена принципа супсидијарности се уобличава у правилу да, пре него што се обрати наднационалном апарату, појединац мора најпре искористити правна средства која су му на располагању у његовој матичној држави (вид. Romano 2013, 563).⁶ Локални систем заштите је примаран јер се претпоставља да је свака држава најбоље позиционирана да пружи систем заштите људских права за своје грађане. С друге стране, циљ заштите на наднационалном нивоу огледа се у промоцији одређених универзално прихваћених вредности, чиме се у исто време гарантују минимални стандарди који допуњују националне. Таква динамика омогућава заштиту националне аутономије и различитости међу државама чланицама међународних система заштите људских права (било да је у питању ЕСЉП или неки други регионални режим заштите) (Feichtner 2007, paras. 5, 23; Marinkovic, Kresimir 2016, 336), у исто време гарантујући одређени минимум заштите на наднационалном нивоу.

Додатно, у контексту пређашњег права дипломатске заштите странца (област која је изнедрила првобитне практичне примене правила исцрпености), Amerasinghe сматра да се правило исцрпености правних лекова у тој врсти права тиче три интереса: *прво*, интереса тужене државе да користи своје домаће начине решавања спорова; *друго*, интереса странца да реши свој спор на што делотворнији, правичнији и јефтинији начин; и *треће*, интерес међународне заједнице да обезбе-

⁵ И судија Cançado Trindade истиче да је ЕСЉП био довољно обазрив да сам истакне супсидијарну природу међународног апарата заштите људских права који Конвенција установљава. У случају *Belgian Linguistics Case (Merits)*, Judgment of 23 July 1968, p. 34, para. 9–10, Суд је истакао да није на њему да „преузме улогу надлежних националних органа, јер би тиме изгубио из вида супсидијарну природу међународног механизма колективног извршења успостављеног Конвенцијом. Националне власти остају слободне да изаберу мере које сматрају одговарајућим у оним питањима која су регулисана Конвенцијом. Преиспитивање од стране Суда тиче се само усклађености ових мера са захтевима Конвенције“. (Trindade 1978, 333–370, 346). Вид. Trindade 1976, 501–502; Duruigbo 2006, 1272. На тему утицаја услова исцрпености на способност ЕСЉП да пружи обештећење жртвама кршења људских права и заштити од ерозије владавине права у „нелибералним демократијама“ вид. Hanci 2024, 793.

⁶ Ретки су, али постоје системи у којима се тај корак не захтева (иако нису у питању судови *stricto sensu*) и у којима се омогућава директан приступ. Вид. нпр. жалбену процедуру Међународне организације рада по члану 26 и колективну жалбену процедуру Европске социјалне повеље.

ди правично и делотворно решавање спорова. У праву дипломатске заштите примат је дат интересима тужене државе, а на другом месту су остављена преостала два интереса. С друге стране, исти аутор из тога изводи да је, због природе појединца приликом заштите људских права, који није као у праву дипломатске заштите идентификован путем своје државе, то јест један неличан ентитет, интерес појединца доминантнији у правилу исцрпености правних лекова у праву заштите људских права. То се одражава пре свега у постојању изузетака од примене правила (Amerasinghe 1968, 269–271).

Враћајући се на члан 35(1) Конвенције, битно је напоменути да део одредбе која гласи „у складу са општепризнатим начелима међународног права“ исти аутор тумачи (иако у контексту сличног члана другог међународног инструмента) у смислу два принципа: да локални правни лекови морају бити искоришћени и да постоје изузеци од тог правила у прилог интереса било појединца или државе. У контексту европског система заштите људских права, примећује се да *travaux préparatoires* дају мало назнака о томе како треба тумачити стари члан 26 Конвенције (садашњи члан 35) (Amerasinghe 1968, 272).

Даље, у вези са чланом 35(1) Конвенције треба напоменути да је исцрпеност „сви[х] унутрашњи[х] правни[х] леков[а]“ веома опште и широко постављен услов.⁷ Romano истиче да су управо општост и неодређеност правила исцрпености у међународним режимима заштите људских права дале простор телима које доносе одлуке за маневрисање у елаборацији тачног обима правила и његових изузетака (Romano 2013, 565).

Чланице Конвенције примењују услов исцрпености „сви[х] унутрашњи[х] правни[х] леков[а]“ на начин на који то њихови унутрашњи правосудни системи дозвољавају. С тим у вези, истовремено се намеће и питање разумевања дефиниције унутрашњих правних лекова у сваком конкретном локалном правном поретку и њеног практичног значења за потенцијалног подносиоца представке пред Судом.

Етински истиче да службени преводи на српски језик енглеског израза за *remedy* у међународним актима могу имати и значење право жалбе, као у Међународном пакту о грађанским и политичким правима из 1966. године. Уопштено посматрано, ипак, у нашем праву под правним лековима се разумеју жалба „и ванредни правни лекови, као ревизија, захтев за заштиту законитости или предлог за понављање поступка“ (Етински 2004, 430).

⁷ О правој природи правила исцрпености вид. Тубић 2008, 293–308.

У контексту праксе Суда, несумњиво, жалба се, као прва и редовна инстанца, мора искористити како би се поступило у складу са чланом 35 (1) Конвенције. Али шта је са осталим правним средствима која у већини случајева стоје на располагању након што одлука постане правоснажна? Да ли се унутрашњим правним лековима у смислу члана 35 (1) Конвенције сматрају и ванредни правни лекови, они који се могу уложити и по наступању правоснажности одлуке и уставна жалба као посебна врста правног лека? Уколико је одговор да, да ли увек и да ли ЕСЉП очекује да се у сваком конкретном случају исцрпу *сви* ванредни правни лекови или само неки и који? Да ли се увек очекује да се искористи и уставна жалба?

Одговоре на та питања кроји пракса Суда, а његови закључци континуирано еволуирају, те је праћење помака на овом плану динамичан и изазован задатак. Суд тумачи Конвенцију као „живи инструмент“, дакле у контексту друштвених околности које се мењају у европским земљама. Отуда не треба да чуди да одговори које ЕСЉП даје на поједина питања нису статични већ се мењају током времена (Етински 2004, 436). Управо узимајући у обзир чињеницу да се пракса ЕСЉП константно мења, Романо истиче да је подносиоцу представке често тешко да сам закључи да ли је у конкретном случају правило исцрпености испоштовано са правним лековима које је користио или пак постоји простор за примену одређених изузетака (Romano 2013, 567).

Као на општу напомену наилази се на правило да нема јединственог решења. У сваком конкретном случају поводом којег се припрема представка за ЕСЉП неопходно је засебно утврђивати да ли је подносилац представке претходно исцрпео све што му домаћи систем нуди у тој врсти спора, с обзиром на природу чињеница и правних повреда у том конкретном случају. На првом месту, разлике се одражавају на природу спора, односно на то да ли је у питању кривични, грађански или управни поступак у коме се наводна повреда људских права доводи у питање.

Иако број представки ЕСЉП против Србије није занемарљив,⁸ питање исцрпености правних лекова у смислу услова прихватљивости српских представки пред ЕСЉП у различитим врстама спорова није до сада изнедрило детаљнија академска разматрања. Генерална сагледавања са позивањем на праксу Суда против различитих држава уговорница Конвенције на тему услова исцрпености дају општи оквир, али не олакшавају задатак потенцијалном подносиоцу представке против

⁸ Вид. European Court of Human Rights 2024, 7. Вид. и сајт Заступника Републике Србије пред Европским судом за људска права.

Србије у разматрању да ли ће се сматрати да су процесни услови у погледу њене допуштености задовољени. На ту тему није дат једнозначан одговор ни у Практичном водичу ЕСЉП о критеријумима допуштености (у даљем тексту: Водич). У делу Водича који се бави правилом исцрпености истиче се да дискрециони⁹ или ванредни правни лекови не морају да се искористе, осим у ситуацијама када је установљено да је по локалном праву одређени правни лек делотворан или је побијање одлуке која је већ стекла снагу правоснажности једини начин да се дође до заштите на локалном нивоу (Registry of the European Court of Human Rights 2023, 31).

Осим тога, анализа праксе Суда у односу на представке против Србије о допуштености има практичан значај онда када је оквир разматрања сужен по неком критеријуму, попут врсте поступка или повреде конкретнoг права. У овом раду ауторке су се усредсредиле на проучавање поменутих питања у односу на парнични поступак, односно на захтеве настале поводом повреде права личности и спорова из породичних, радних, привредних, имовинскоправних и других грађанскоправних односа.

Конкретно, истражује се следеће питање: да ли ће се и у којим ситуацијама од подносиоца представке пред ЕСЉП против Србије очекивати да искористи и ванредне правне лекове (и које), када је реч о подносиоцу који сматра да су му нарушена људска права позивајући се на чињенице које су биле предмет расправе у парничном поступку. Иако је ЕСЉП јасан у свом ставу да процена о томе који правни лекови морају бити испуњени зависи од појединости сваког посебног случаја, ауторке имају циљ да анализирају досадашњу праксу ЕСЉП¹⁰ у вези са Србијом и да сагледају да ли се могу увидети одређене правилности у начину на који ЕСЉП разматра наводне повреде људских права када су подносиоци тражили њихову заштиту користећи се парничним поступком. Таква анализа, чак и ако не утврди јасне правилности које могу олакшати будућа разматрања, има циљ да барем осветли критеријуме и параметре којима се Суд водио приликом своје оцено о делотворности одређеног ванредног правног лека у смислу правила исцрпености.

¹⁸ Иако треба водити рачуна о томе да нису сви ванредни лекови дискрециони.

¹⁰ Ауторке су настојале да радом представе најрелевантије случајеве против Србије за питање исцрпености правних лекова и примену члана 35(1) Конвенције који су били јавно доступни у јулу 2024. године.

С тим у вези, у наставку је дат преглед досадашњих схватања ЕСЉП о карактеристикама правила исцрплености у примени члана 35 (1) Конвенције¹¹ у пракси (2), након чега ће се представити како је ЕСЉП приступао потреби исцрплености ванредних правних лекова уопште (3). На крају ће бити представљене врсте ванредних правних лекова доступних у српском парничном поступку (4), те ће се разматрати пракса ЕСЉП у односу на делотворност сваког ванредног правног лека који се може користити за повреду права у парници у Републици Србији (5, 6, 7), као и уставне жалбе (8), што ће бити уобличено у завршним разматрањима (9).

2. КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРАВИЛА ИСЦРПЛЕНОСТИ – ПРИМЕНА ЧЛАНА 35 (1) КОНВЕНЦИЈЕ У ПРАКСИ ЕСЉП

У пресудама ЕСЉП до сада искристалисало се схватање да подносилац представке мора да исцрпи сва она правна средства која су у конкретном случају, имајући у виду чињенице и околности конкретне повреде права, „доступна“, „делотворна“¹² и „довољна“.¹³ Међутим, и ти појмови имају своје посебно значење креирано праксом ЕСЉП. У коментару српских аутора на Конвенцију истиче се да је могуће концептуално разликовати појмове *довољности* и *делотворности*, упркос томе што је примећено да се они у пракси често преклапају (Беширевић *et al.* 2017, 468). Укратко, може се рећи да довољност значи да би правни лек, уколико би био успешно искоришћен, могао да пружи

¹¹ Овај рад се бави искључиво исцрпљеношћу правних лекова као условом допуштености представке пред ЕСЉП, а не као критеријумом мериторне одговорности. Исцрпљеност може бити релевантна и у материјалном смислу, али то није предмет ове анализе.

¹² У вези са дефиницијом делотворности, Етински испитује и однос права на делотворан правни лек (члан 13 Конвенције) са питањем искоришћености домаћих правних лекова као процесне претпоставке допуштености захтева за покретање поступка. Он налази да ако је питање допуштености захтева тесно везано са питањем основаности захтева, ЕСЉП може да споји одлучивање о оба питања те да о оба питања одлучи својом пресудом. ЕСЉП може тако да поступи када се питање правних лекова постави пред њим као приговор државе на допуштеност захтева, с једне стране, и као сам захтев који пред њега износи појединац, с друге стране. Исти аутор уочава и да се у неким случајевима када просуђује о делотворности правног лека на основу захтева по основу члана 13 Конвенције, ЕСЉП позива на критеријуме које је установио својим одлукама о допуштености у вези са искоришћеношћу националних правних лекова (Етински 2004, 429–459, 436, 454).

задовољење жртви због кршења њених права. Делотворност пак значи да је правни лек приступачан, да може непосредно да исправи стање на које се притужба односи и да пружа разумне шансе за успех.¹⁴

Ипак, „[п]односилац представке је ослобођен обавезе исцрпљења унутрашњих правних лекова уколико је, имајући у виду претходну и устаљену домаћу судску праксу, тај вид заштите осуђен на неуспех, као и уколико су унутрашњи правни лекови неефикасни или неадекватни имајући у виду природу учињене повреде права“ (Крстић, Маринковић 2016, 54; Sudre 2003, 426–427).¹⁵ Крстић и Маринковић истичу да су таквим гипким тумачењем члана 35 Комисија и Суд проширили могућност покретања европског система заштите људских права (Крстић, Маринковић 2016, 54). У том светлу, Етински указује и на случај *Егмез против Кипра* у којем је ЕСЉП разматрао постојање повреде члана 13 Конвенције која гарантује право на делотворан правни лек пред националним властима. ЕСЉП је у том случају установио да се обраћање омбудсману не сматра правним средством чије је коришћење захтевано чланом 35 (1) Конвенције, али да његово коришћење може да има смисла у контексту члана 13. Омбудсман је јавном тужиоцу послао свој извештај о томе да је Егмез био изложен мучењу, али јавни тужилац није покренуо кривични поступак. Зато је ЕСЉП нашао да је Егмез, обраћањем омбудсману, удовољио својој обавези из члана 35 (1) Конвенције, иако није покренуо грађанску парницу за накнаду штете јер би његови изгледи на успех били мали без доказа до којих би се дошло у кривичном поступку (Етински 2004, 455).¹⁶

Суд је у више наврата сматрао и да правни лек мора обезбедити додатну новчану накнаду да би се сматрао делотворним у смислу правила исцрпености.¹⁷ У случају *Ђермановић против Србије* Суд је истакао „да је одлучујуће питање приликом процене делотворности неког

¹³ ЕСЉП, *Крстић против Србије*, представка бр. 45394/06, пресуда од 10. децембра 2013. године, 71.

¹⁴ ЕСЉП, *Риђић и други против Србије*, представке бр. 53736/08, 53737/08, 14271/11, 17124/11, 24452/11, и 36515/11, пресуда од 1. јула 2014. године, 65.

¹⁵ Крстић и Маринковић истичу да су оваквим гипким тумачењем члана 35, Комисија и Суд проширили могућност покретања европског система заштите људских права.

¹⁶ ЕСЉП, *Егмез против Кипра*, представка бр. 30873/96, пресуда од 21. децембра 2000. године, 66.

¹⁷ ЕСЉП, *Мирковић и други против Србије*, представка бр. 27471/15 и др, пресуда од 26. јуна 2018. године, 114. Слично и у случају ЕСЉП, *Ђермановић против Србије*, представка бр. 48497/06, пресуда од 23. фебруара 2010. године, 39.

правног средства у вези са жалбом због злостављања то да ли подносилац представке може ту притужбу поднети домаћим судовима како би добио непосредну и благовремену накнаду, а не само посредну заштиту права зајемчених чланом 3. Конвенције“.¹⁸

Као што је већ истакнуто, дефинисању унутрашњих правних лекова приступа се различито, зависно од јурисдикције која се разматра. Уз то, сам ЕСЉП има тенденцију да у својим пресудама мења став зависно од тога којем је националном правосудном органу једне државе чланице Конвенције подносилац представке у одређеним типовима случајева требало да се обрати пре подношења представке у Стразбуру. Промена става ЕСЉП мотивисана је пре свега различитим поимањем делотворности конкретног правног лека у заштити неког људског права у једном правосудном систему државе чланице. ЕСЉП се не задовољава формалним и теоријским уочавањем елемената исцрпености већ суштински разматра ефекат, односно делотворност сваког појединачног правног лека на задовољење права заштићеног Конвенцијом пред домаћим правосуђем. ЕСЉП води рачуна не само о постојању формалних правних лекова у правном систему државе уговорнице „већ и о правном и политичком контексту у коме ови функционишу, као и о личним околностима подносилаца захтева“ (Етински 2004, 455). Резултат таквог приступа су не само неретке промене у закључцима који правни лек се мора исцрпети већ и јасна индиција држави чланици да ли се рад судова на заштити права пред одређеним домаћим правосудним органом може сматрати делотворним.¹⁹

С друге стране, Суд истиче да се члан 35 (1) Конвенције мора примењивати са „одређеним степеном флексибилности и без претераног формализма“²⁰ те да правило исцрпености правних средстава

¹⁸ *Бермановић против Србије*, 23. фебруар 2010, 39.

¹⁹ У домаћој јавности нов став ЕСЉП изражен у некој од пресуда о томе да се правни лек сматра делотворним и неопходним за задовољење исцрпености понекад се прима на изузетно позитиван начин. Видети нпр. изјаву др Босе Ненадић, председнице Уставног суда Србије у време када је донета одлука у случају *Винчић и остали против Србије*, којом је ЕСЉП прогласио уставну жалбу делотворним правним леком (вид. доле). М. Петрић. 2009. У Стразбур само после уставне жалбе. *Политика*. Децембар 2009.

²⁰ Вид. и *Мирковић и други против Србије*, 26. јун 2018, 114. Дobar пример је стари случај из 1979. године у којем је, тада Комисија, одлучила да је прихватљива представка затвореника против Велике Британије који оправдано није могао да исцрпи домаће правне лекове јер је у томе био спречен од државе дуже од две године. ЕСЉП, *Reed v UK*, No. 7630/76 (1979) 19 DR 113 at 134, 8–11. Вид. *Bratza, Padfield* 1998, 220–226, 222.

„није ни безусловно нити се може примењивати аутоматски“²¹ Осим генералне расположивости правних средстава, приликом примене те одредбе узимају се у обзир „посебне околности сваког појединачног случаја“.²² То, између осталог, значи да је неопходно узети у обзир не само постојање формалних правних средстава већ и „личне прилике подносилаца представке“.²³ Такође, Суд је у једном случају заузео став да би, у ситуацијама кад национални правни систем нуди више „потенцијално делотворних правних лекова“, подносилац представке требало да искористи само један лек по сопственом избору.²⁴ Даље, из праксе Суда²⁵ Етински закључује да делотворност правног лека није условљена извесношћу позитивног исхода за подносиоца, али јесте условљена брзином реаговања државе (Етински 2004, 437). Тиме се дакле истиче да делотворност ставља битан нагласак на ефикасност државе у заштити права. Уколико се за одређени правни лек зна да његово улагање подлеже поступку који је толико дуготрајан да је суштински неефикасан, такав правни лек би се могао сматрати неделотворним. Ипак, поставља се питање у којим ситуацијама ће подносилац с правом моћи да тврди да је због спорости процедуре правни лек неделотворан, а да то није уобичајена спорост правних система која није ретка у одређеним државама чланицама Конвенције.²⁶

²¹ Правило о исцрпености унутрашњих правних средстава није ни апсолутно ни аутоматско, „пре свега зато што Суд води рачуна о чињеници да је његова примарна функција заштита људских права и основних слобода“. (Крстић, Маринковић 2016, 54, цитирајући Ph. Leach, 78, превод аутора).

²² ЕСЉП, *Грудић против Србије*, представка бр. 31925/08, пресуда од 17. априла 2012. године, 49.

²³ *Грудић против Србије*, 17. април 2012, 49.

²⁴ Вид. ЕСЉП, *Поповић и други против Србије*, представка бр. 26944/13 и др, пресуда од 30. јуна 2020. године, 58. То правило се пак односи на ситуације у којима је Суд био суочен са аргументом тужене државе да је подносилац представке наводно имао прилику да искористи правни лек не само из једног већ из више различитих домена права (грађанског, административног, кривичног...), те не помаже довољно у разумевању праксе Суда када је у питању разматрање потребе коришћења ванредних правних лекова. Вид. ЕСЉП, *Карако против Мађарске*, представка бр. 39311/05, пресуда од 28. априла 2009. године, 13–14; ЕСЉП, *Kozacıoğlu против Турске*, представка бр. 2334/03, пресуда од 19. фебруара 2009. године, 39–46.

²⁵ Ослањајући се на ЕСЉП, *Smith and Grady против Велике Британије*, представка бр. 33985/96, пресуда од 27. септембра 1999, 135.

²⁶ Слично и у ЕСЉП, *Шоргић против Србије*, представка бр. 34973/06, пресуда од 3. новембра 2011. године, 55. „[В]ише пута је признато да је брзина домаћег поступка релевантна да би се дато правно средство могло сматрати делотворним и да је неопходно да се исцрпи у смислу члана 35 (1) Конвенције (видети, на пример, Mitap и Müftüoğlu против Турске, бр. 15530/89 и 15531/89,

Приликом подношења представке подносиоци морају да поштују и важећа правила и поступке домаћег права, укључујући и рокове, и да поднесу одговарајуће доказе у прилог поднесцима у домаћим поступцима. У супротном, постоји ризик неусаглашености са условом утврђеним у члану 35 (1) Конвенције.²⁷ С друге стране, у поступку пред домаћим органом није неопходно изричито се позивати на повреду права заштићеног Конвенцијом уколико је таква притужба поднета макар прећутно.²⁸ Осим тога, постојање тих правних лекова мора бити довољно сигурно не само у теорији већ и у пракси јер неуспехом не би добили потребну приступачност и делотворност.²⁹

Терет доказивања постојања делотворног правног лека који није исцрпен те недопуштености представке је на туженој држави (осим ако се неко средство већ не сматра делотворним у начелу).³⁰ Она мора да увери Суд да је делотворно правно средство било доступно и у теорији и у пракси у релевантном тренутку – другим речима, да је правно средство било доступно, да је могло пружити задовољење у односу на притужбе подносиоца представке и да је пружало разумне изгледе за успех.³¹ Пошто се тај терет доказивања задовољи, на подносиоцу

одлука Комисије од 10. октобра 1991. године, ДР 72, стр. 169; видети такође позивање на одлуку у предмету Селмоуни против Француске, бр. 25803/94, одлука Комисије од 25. новембра 1996. године, ДР 88-3, стр. 55). Заиста, прекомерна дужина домаћег поступка може представљати посебну околност која би ослободила подносиоце представке обавезе исцрпљивања домаћих правних средстава која имају на располагању (видети Х. против Савезне Републике Немачке, бр. 6699/74, одлука Комисије од 15. децембра 1977. године, ДР 11, п. 24; и Okpisz против Немачке (одлука), бр. 59140/00, 17. јун 2003. године).“

²⁷ ЕСЉП, *Поп-Илић и други против Србије*, представка бр. 63398/13, 76869/13, 76879/13, 76886/13, и 76890/13, пресуда од 14. октобра 2014. године, 37. Вид. и *Мирковић и други против Србије*, 26. јун 2018, 113.

²⁸ *Риђић и други против Србије*, 1. јул 2014, 64. Не захтева се да је подносилац у домаћем поступку изричито навео да му је повређено неко право зајемчено Конвенцијом, него је довољно да је изнео суштину своје касније притужбе Суду на кршење тог права. Беширевић *et al.* 2017, 465. Ипак, да би се отклонила свака недоумица, препоручљиво је позвати се на релевантну одредбу Конвенције и у домаћем поступку. Осим тога, треба имати у виду да се домаћи правни лекови морају исцрпети у односу на сваку повреду Конвенције која се наводи у представи (Beširević *et al.* 2017, 465).

²⁹ *Мирковић и други против Србије*, 26. јун 2018, 97. Исто и *Ђермановић против Србије*, 23. фебруар 2010, 37.

³⁰ Ипак, Romano истиче да допуштеност представке прво мора доказати подносилац, и то управо у својој представи (Romano 2013, 561-572, 568).

³¹ *Крстић против Србије*, 10. децембар 2013, 71.

представке је да установи да је правно средство које је тужена држава понудила заправо исцрпено или да је из неког разлога неадекватно и неделотворно у посебним околностима и да су постојале посебне околности које су њега или њу ослобађале тог захтева.³²

3. ИСЦРПЕНОСТ ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ ЛЕКОВА У ПРАКСИ ЕСЉП

На првом месту треба напоменути да се ванредним правним лековима сматрају сви они лекови који се могу уложити након правоснажности одлуке и који немају суспензивни ефекат на извршење те одлуке. Редовни правни лекови, с друге стране, улажу се против одлуке која још увек није стекла снагу правоснажности, о којој се инстанце и даље могу финално огласити, са ефектом суспензије на извршење. Ванредни правни лекови су ређи него редовни, а услови за њихово улагање ужи и строжи. Посвећени су кориговању поступања нижих судова које је те природе или тежине да се није могло исправити у редовном поступку, али и хармонизацији права на системском нивоу. О ванредним правним лековима неретко одлучује највиша правосудна инстанца.³³

Упркос томе што пракса ЕСЉП у погледу ванредних правних лекова није довољно искристалисана, понекад се, опет зависно од сваког појединог случаја, унутрашњим правним лековима у смислу члана 35 Конвенције могу сматрати и ванредни правни лекови. То пре свега када је јасно да у једном законодавству одређени ванредни правни лек важи као делотворан и да има разумне изгледе за успех.

Постоје случајеви у којима је ЕСЉП заузео становиште да члан 35 (1) не подразумева као услов обавезно улагање ванредних правних лекова нити да се рок од шест месеци (сада четири) може продужити

³² *Поп-Илић и други против Србије*, 14. октобар 2014, 38. Више о терету доказивања вид. у Robertson 1990, 191–196.

³³ Такав је случај са ревизијом и захтевом за преиспитивање правоснажне пресуде у српском правном систему, а са захтевом за понављање поступка изузетно. Вид. чланове 405, 423, 433а Закона о парничном поступку. У француском правном систему, Касациони суд (*la Cour de cassation*) одлучује о захтеву за касацију (*le pourvoi en cassation*). Вид. Члан 604 француског Законика о парничном поступку. То пак није случај са преостала два ванредна правна лека: *la tierce opposition* и *le recours en révision*.

уз позивање да ти лекови нису искоришћени.³⁴ Крстић и Маринковић истичу и да се исцрпеност унутрашњих лекова може односити само на оне видове интервенције „који не представљају тек могућност или привилегију, као што су ванредни правни лекови или захтев за помиловање“ (Крстић, Маринковић 2016, 54). Слично закључују и Bratza и Padfield (1998, 222), цитирајући случај *Deweer против Белгије*.³⁵

Битно је напоменути да се значај разумевања да ли одређени ванредни правни лек представља услов за допуштеност представке пред ЕСЉП огледа пре свега у јасноћи рокова и бољој прегледности стратегије поступања за потенцијалног подносиоца представке који тврди да је био жртва повреде људских права. Да ли ће одређени ванредни правни лек представљати услов за представку повлачи за собом и промену почетка тока рока од четири месеца за подношење представке ЕСЉП.

Доношење једнозначних закључака о делотворности и самим тим неопходности исцрпености ванредних правних лекова у једном правном систему не може бити дато без претходног детаљног разматрања праксе Суда, и то са посебним освртом на чињенице конкретног случаја и специфичности предметног правног система. То нарочито из разлога што је могуће, иако се начелно може наћи да је ЕСЉП сматрао неки правни лек делотворним и потребним за исцрпеност, да је изузетак заснован баш на чињеницама специфичним за случај који се разматра, претходно увиђајући да домаћи орган не пружа довољну заштиту тим правним леком те сматрајући да подносилац представке има право да се без додатне препреке одмах обрати наднационалном органу.

4. ВАНРЕДНИ ПРАВНИ ЛЕКОВИ У СРПСКОМ ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

Законом о парничном поступку³⁶ Републике Србије (у даљем тексту: ЗПП), у одељку о ванредним правним лековима, прописано је да се против правоснажне пресуде донете у другом степену могу

³⁴ Вид. ЕСЉП, *Цинар против Турске*, представка бр. 30281/06, 2003, и ЕСЉП, *Приставка против Украјине*, представка бр. 21287/02, 2002. Registry of the Council of Europe 2023, р. 32.

³⁵ ЕСЉП, *Deweer против Белгије*, представка бр. 6903/75, пресуда од 27. фебруара 1980, 32.

³⁶ Закон о парничном поступку, *Службени гласник* 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023.

изјавити (1) ревизија,³⁷ (2) захтев за преиспитивање правоснажне пресуде³⁸ и (3) предлог за понављање поступка.³⁹ У члану 434 ЗПП даље

³⁷ Ревизија се подноси у року од 30 дана од дана достављања другостепене пресуде и увек је дозвољена ако је (1) то посебним законом прописано; (2) другостепени суд преиначио пресуду и одлучио о захтевима странака; (3) другостепени суд усвојио жалбу, укинуо пресуду и одлучио о захтевима странака. Имовински цензус за имовинскоправне спорове је динарска противвредност од 40.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе. Посебна ревизија је она која је изузетно дозвољена због погрешне примене материјалног права и против другостепене пресуде која не би могла да се побија ревизијом, ако је по оцени Врховног суда (ВС), претходно Врховног касационог суда (ВКС), потребно да се размотре правна питања од општег интереса или правна питања у интересу равноправности грађана, ради уједначавања судске праксе, као и ако је потребно ново тумачење права. Поднета ревизија не задржава извршење правоснажне пресуде против које је изјављена. Разлози за изјављивање ревизије тичу се битне повреде одредаба парничног поступка, погрешне примене материјалног права и прекорачења тужбеног захтева само ако је та повреда учињена у поступку пред другостепеним судом. О ревизији одлучује ВС. Ревизија мора бити изјављена преко пуномоћника адвоката (изузев ако је странка адвокат).

³⁸ Активну легитимацију за подношење захтева за преиспитивање правоснажне пресуде донете у другом степену којом је повређен закон на штету јавног интереса има Републички јавни тужилац. Подноси је ВС-у. Захтев се подноси у року од три месеца од дана правоснажности пресуде. ВС одлучује о захтеву без расправе. Ако су против исте одлуке поднети и ревизија и захтев за преиспитивање правоснажне пресуде, ВС ће одлучити о тим правним лековима једном одлуком. Некадашњи захтев за заштиту законитости јавног тужиоца данас се зове захтев за преиспитивање правоснажне пресуде (Ракић Водинелић 2011, 515–567, 554).

³⁹ Постоји 12 разлога због којих се поступак који је одлуком суда правоснажно окончан може по предлогу странке поновити у року од 60 дана или пет година. Вид. ЗПП, чл. 426. Ти разлози су ако: 1) је суд био непрописно састављен или ако је судио судија који је по закону морао да буде искључен или је решењем суда био изузет или ако је у доношењу пресуде учествовао судија који није учествовао на главној расправи; 2) странци незаконитим поступањем, а нарочито пропуштањем достављања, није било омогућено да расправља пред судом; 3) је у поступку као тужилац или тужени учествовало лице које не може да буде странка у поступку или ако странку која је правно лице није заступало овлашћено лице или ако парнично неспособну странку није заступао законски заступник или ако законски заступник, односно пуномоћник странке није имао потребно овлашћење за вођење парнице или за поједине радње у поступку, осим ако вођење парнице, односно вршење појединих радњи у поступку није било накнадно одобрено; 4) се одлука суда заснива на лажном исказу сведока или вештака; 5) се одлука суда заснива на исправи која је фалсификована или у којој је оверен неистинит садржај; 6) је до одлуке суда дошло услед кривичног дела судије, односно судије поротника, законског заступника или пуномоћника странке, противне странке или трећег лица; 7) странка стекле могућност да употреби правоснажну одлуку суда која је раније међу истим странкама донета о истом захтеву; 8) се одлука суда

се разграничавају ситуације када се ти лекови подносе заједно, па тако, када се изјави ревизија или захтев за преиспитивање правоснажне пресуде и истовремено или после тога поднесе предлог за понављање поступка, суд решењем одлучује који поступак наставља.⁴⁰ У случајевима када странка поднесе предлог за понављање поступка и после тога изјави ревизију или захтев за преиспитивање правоснажне пресуде, суд по правилу застаје са поступком по ревизији или захтеву до окончања поступка поводом предлога за понављање поступка, чиме даје примат правном леку који даје могућност да се поступак понови и напослетку донесе „правилна“ правоснажна одлука.⁴¹

5. ДЕЛОТВОРНОСТ РЕВИЗИЈЕ У СМISЛУ ИСЦРПЕНОСТИ ПРАВНИХ ЛЕКОВА У ПРАКСИ ЕСЉП ПРОТИВ СРБИЈЕ

ЕСЉП је у својој пракси често помињао да се ревизија начелно сматра делотворним леком, али је тај став неретко трпео изузетке, вођене тумачењем (не)делотворности тог правног лека у конкретним чињеницама случајева пред Судом.

Године 2007, у спору који је за предмет имао питања очинства и издржавања,⁴² у фази оцене прихватљивости представке, указано је, између осталог, да се подносиоце нису жалиле председницима

заснива на другој одлуци суда или на одлуци неког другог органа, а та одлука буде правоснажно преиначена, укинута, односно поништена; 9) је накнадно пред надлежним органом на другачији начин правоснажно, односно коначно решено претходно питање (члан 12) на коме је судска одлука заснована; 10) странка сазна за нове чињенице или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих је за странку могла да буде донета повољнија одлука да су те чињенице или докази били употребљени у ранијем поступку; 11) странка стекне могућност да употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке; 12) је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у парничном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке.

⁴⁰ ЗПП, чл. 434.

⁴¹ ЗПП, чл. 434.

⁴² У предмету *Јевремовић против Србије*, Европски суд за људска права разматрао је представку две држављанке Србије које су покренуле парнични поступак ради утврђивања очинства и обезбеђења издржавања детета. Поступак је започет 1999. године и трајао је више од осам година, са бројним одлагањима и враћањима предмета на поновно одлучивање. Главни разлог за одуговлачење био је упорно одбијање туженог да се подвргне ДНК анализи,

судова, Министарству правде или Надзорном одбору Врховног суда, да нису покренуле парницу за накнаду штете због прекомерне дужине поступка, као и да нису користиле могућност жалбе Суду Србије и Црне Горе. Суд је, међутим, одбацио ове приговоре и утврдио да ниједно од наведених правних средстава не испуњава критеријум делотворности из члана 35 став 1 Европске конвенције. Посебно је нагласио да такозване „хијерархијске жалбе“ – попут обраћања председницима судова или министарству – немају обавезујући правни ефекат и не представљају средство заштите права, већ административне мере са дискреционим карактером. Такође, могућност покретања посебне парнице ради накнаде штете оцењена је као неделотворна, јер би се радило о новом спору који може трајати годинама и нема капацитет да убрза основни поступак или обезбеди правовремено задовољење. Слично томе, Суд Србије и Црне Горе није био функционалан до јула 2005. године, а након тога је укинут распадом државне заједнице. Суд је стога закључио да држава није обезбедила ни једно правно средство које би било ефективно и расположиво подносиоцима у релевантном периоду, те је представку прогласио прихватљивом.⁴³ Конкретно, на аргумент Србије да је подносиоци представке могла да изјави ревизију против другостепене пресуде коју је донео Окружни суд,⁴⁴ Суд је нашао да ревизија ипак није била средство које се морало исцрпети јер је приметио да *изјава ревизије није могла убрзати поступак* који је већ био завршен код нижих судова нити обезбедити првој подносиоци представке *новчану накнаду због процесног одлагања*.⁴⁵ Критеријуми које је ЕСЉП овде користио да размотри делотворност ревизије као правног лека била је пре свега ефикасност поступка.

Суд је 2010. године истакао да ревизија мора, у начелу и када год је доступна у складу са релевантним правилима парничног поступка, а с обзиром на њену природу, да се *сматра делотворним домаћим правним средством* у смислу члана 35 (1) Конвенције.⁴⁶ Ипак, делотворност

што је значајно успорило поступак. Иако је суд у три наврата донео пресуде у корист подносиоци, коначна пресуда о очинству и издржавању донета је тек 2007. године. ЕСЉП, *Јевремовић против Србије*, представка бр. 3150/05, пресуда од 17. јула 2007. године, 1–44.

⁴³ *Јевремовић против Србије*, 17. јул 2007, 67–76.

⁴⁴ *Јевремовић против Србије*, 17. јул 2007, 89.

⁴⁵ *Јевремовић против Србије*, 17. јул 2007. године, 91. Ревизија се у овом случају могла поднети само под одређеним веома специфичним условима.

⁴⁶ ЕСЉП, *Ракић и други против Србије*, представка бр. 47460/07, пресуда од 5. октобра 2010. године, 38. Суд се позвао на *Јевремовић против Србије*, 17. јул 2007, 41, ЕСЉП, *Илић против Србије*, представка бр. 30132/04, пресуда од

ревизије се на конкретним чињеницама случаја оцењивала кроз призму правне извесности. Случај *Ракић и други против Србије* тичао се тридесет подносилаца представки, полицајаца који живе и раде на Косову, који су се жалили на недоследну праксу домаћих судова у вези са исплатом повећања плата. Иако су у првостепеном поступку неки од њих добили спор, другостепени суд (Окружни суд у Београду) је одбацио њихове тужбене захтеве. Парадоксално, исти тај суд је у више од 70 других идентичних предмета, у истом периоду, пресуђивао у корист тужилаца. Оваква пракса довела је до значајне судске недоследности, будући да су се предмети ослањали на исте чињенице и идентичне правне основе. Упркос начелном схватању делотворности ревизије, Суд је нашао да је недоследна пракса домаћих судова створила стање трајне неизвесности. Суд је одбио приговор Србије да представке треба одбацити као недозвољене, сматрајући да је *стање трајне правне неизвесности* лишило подносиоце представки правичног суђења пред Окружним судом.⁴⁷ То стање трајне неизвесности је, према резону ЕСЉП, морало умањити поверење јавности у правосуђе, при чему је такво поверење једна од основних компоненти државе засноване на владавини права.

Случај *Ракић и други против Србије* специфичан је због тога што је ЕСЉП сматрао да је битно повезати питање допуштености представке те поштовања правила исцрпености и оцене делотворности са питањем основаности притужби подносиоца представки који су тврдили да је неконзистентна пракса српских судова довела до повреде њихових права заштићених Конвенцијом. Суд је истакао да *ревизија, чак и да је била доступна и употребљена, није могла осигурати доследност у доношењу судских одлука у вези са предметним захтевима*.⁴⁸

Испитивање да ли је било неопходно да подносиоци исцрпу ревизију пре обраћања суду у Стразбуру да би се представка уопште узела у обзир, односно прешла иницијални праг допуштености практично се свело на питање да ли би још један правни лек, ванредни, заштитио

9. октобра 2007. године, 20–1, и ЕСЉП, *Дебелић против Хрватске*, представка бр. 2448/03, 26. маја 2005. године, 20–1.

⁴⁷ *Ракић и други против Србије*, 5. октобар 2010, 43–4. Суд се позвао на *Јевремовић против Србије*, 17. јул 2007, 41, *Илић против Србије*, 9. октобар 2007, 20–1, и *Дебелић против Хрватске*, 26. мај 2005, 20–1.

⁴⁸ *Ракић и други против Србије*, 5. октобар 2010, 43–4. Суд се позвао на *Јевремовић против Србије*, 17. јул 2007, 41, *Илић против Србије*, 9. октобар 2007, 20–1, и *Дебелић против Хрватске*, 26. мај 2005, 20–1.

подносиоце од повреде Конвенције (права на правично суђење).⁴⁹ На крају, поимање ревизије као делотворног правног лека „у начелу“, у том случају, ипак није лишило подносиоце представки приступа европском суду, имајући у виду праксу српских судова која је оставила грађане у правној неизвесности и схватање ЕСЉП да улагање ревизије не би променило такав третман државе. Овим случајем Суд је поновио свој став да се од подносиоца захтева исцрпљивање само оних правних средстава која су делотворна и практично доступна, а не и формално постојећа средства која немају изгледе на успех или не обезбеђују ефикасну заштиту права. Посебно је наглашено да недоследност у судској пракси, уколико је трајна, очигледна и без могућности корекције унутар националног правног система, представља основ за закључак да домаћа средства заштите нису довољна у смислу члана 35 Конвенције.

Суд потом, 2011. године, „у пролазу“ подсећа да је већ утврдио да је *ревизија у парничном поступку, у начелу, делотворно правно средство* у оквиру значења члана 35 (1) Конвенције.⁵⁰ Суд је у том случају одлучивао о делотворности захтева за ванредно преиспитивање одлуке у *управном спору*, ослањајући се на свој став о делотворности ванредних правних лекова у парничном и кривичном поступку. Суд истиче следеће: „Пошто захтев за ванредно преиспитивање одлуке у управном спору, чак и ако је описан као ‘ванредан’ у Закону о управним споровима одговара наведеним правним средствима у парничним и кривичним поступцима [ревизија и захтев за испитивање законитости правоснажне пресуде], Суд сматра да се, с обзиром на његову природу, он такође мора сматрати, у принципу и кад год је доступан у складу са релевантним процесним правилима, делотворним правним средством у оквиру значења члана 35. став 1. Конвенције.“⁵¹

У случају *Мирковић и други против Србије* из 2018. године, више пензионисаних радника јавног сектора покренуло је парничне поступке против Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, тврдећи да су им пензије обрачунате супротно закону и одлукама Владе. Након што су неки од њих у првостепеном поступку добили спор,

⁴⁹ *Ракић и други против Србије*, 5. октобра 2010. године, 30–32.

⁵⁰ ЕСЉП, *Лакићевић и други подносиоци против Црне Горе и Србије*, представка бр. 27458/06, 37205/06, 37207/06 *et al*, пресуда од 13. децембра 2011. године, 50. Суд се тим ставом ослањао на *Ракић и други против Србије*, 5. октобра 2010. године, 37 и 27, *Дебелић против Хрватске*, 26. маја 2005. године, 20–1, и ЕСЉП, *Мамудовски против Бивше Југословенске Републике Македоније*, представка бр. 49619/06, пресуда од 10. марта 2009. године.

⁵¹ *Лакићевић и други подносиоци против Црне Горе и Србије*, 13. децембар 2011, 50 (наглашавање додато).

Апелациони суд је преиначио пресуде и одбацио тужбене захтеве. Подносиоци су уложили ревизије Врховном касационом суду, али су те ревизије одбијене. У поступку пред Европским судом, Влада Србије је тврдила да су подносиоци ипак пропустили да искористе ревизију, с обзиром на то да је то правно средство било делотворно у случајевима колега подносилаца представки – „највероватније би подносиоци представки успели да су је искористили“.⁵² Суд је приметио да је ревизија ванредни правни лек који се у српском правном систему само изузетно одобрава позивајући се на тумачење одредбе ЗПП-а којом су прописани услови за „посебну ревизију“, где каже да надлежни жалбени суд може „изузетно“ одлучити да је ревизија допуштена ако би то било корисно како би се решило „правно питање од општег интереса“, ускладила неуједначена судска пракса или усвојило „ново тумачење закона“.⁵³ „Посебна ревизија“ је изузетно средство које се у српском праву може користити чак и када вредност спора не прелази законски праг, уколико постоји важност за правни поредак или одступање од уставне и конвенцијске праксе. Међутим, Суд је одбацио овај приговор. Констатовао је да Влада није доставила конкретне доказе да је „посебна ревизија“ била доступна и делотворна у пракси у овим околностима, нити је идентификовала било који случај у ком је она стварно довела до корекције недоследне судске праксе. Суд је нагласио да терет доказивања делотворности правног средства лежи на држави, а не на подносиоцима представке.

У том смислу, Европски суд је потврдио свој став да се у смислу члана 35 став 1 Конвенције од подносилаца захтева само исцрпљивање оних средстава која су не само формално постојећа већ и ефективна у пракси. Ревизија, иако у начелу призната као делотворно средство, у овом случају није спречила постојање очигледне и трајне недоследности у пресуђивању. Држава није обезбедила унутрашњи механизам за уједначавање праксе у правним ситуацијама које су биле фактички и правно идентичне. Суд је зато прогласио представке прихватљивим и тиме још једном поновио да исцрпљивање домаћих лекова није формалност, већ захтева реалну и ефективну могућност заштите у националном правном систему.

Позивајући се на Ставовe Уставног суда који се односе на поступак претходног испитивања уставне жалбе од 2. априла 2009. године, Суд је истакао да би било претерано формално да тражи од подносилаца представки да искористе правно средство који их чак и највиши суд

⁵² *Мирковић и други против Србије*, 26. јун 2018, 91.

⁵³ *Мирковић и други против Србије*, 26. јун 2018, 102.

у својој земљи не би обавезао да исцрпи.⁵⁴ С тим у вези, треба имати у виду и став Уставног суда из 2019. године да „посебна ревизија“, према тренутно важећим прописима, не представља делотворно правно средство⁵⁵ те би предлог ВКС-а (тренутно ВС) за измену одредаба ЗПП-а о том правном леку, који, уколико буде усвојен, значајно пооштрио услове за његово изјављивање.⁵⁶

Из изложене праксе Суда произилази да, иако ЕСЉП често наглашава да се ревизија начелно сматра делотворним правним леком, горњи примери указују на ситуације у којима је Суд, из различитих разлога, дозвољавао представке где подносиоци нису искористили ревизију или где поступак по ревизији није био окончан до подношења представке пред ЕСЉП. Процена ревизије као релевантног правног средства у контексту прихватљивости условљена је њеном практичном способношћу да отклони наводну повреду и обезбеди заштиту унутар домаћег правног система. Недоследна примена од стране домаћих судова, нарочито

⁵⁴ *Мирковић и други против Србије*, 26. јун 2018, 103–4: „103. У својим упутствима (Ставови Уставног суда који се односе на поступак претходног испитивања уставне жалбе) од 2. априла 2009. године, Уставни суд је напоменуо да ревизија мора бити исцрпљена пре него што се уставна жалба може поднети само ако стари Закон о парничном поступку предвиђа њену непосредну прихватљивост, чиме се имплицитно искључује члан 395. старог Закона о парничном поступку, чија је примена увек била условљена повољном, дискреционом оценом предметног апелационог суда. 104. С обзиром на горе наведено, било би претерано формално од стране Суда да тражи од подносилаца представки да искористе правно средство који их чак и највиши суд у својој земљи не би обавезао да исцрпи [...]. У сваком случају, Уставни суд није одбацио уставне жалбе подносилаца представки због пропуста да изјаве ревизије.“

⁵⁵ Ауторке напомињу да је 25. децембра 2019. године Општа седница ВКС-а усвојила Иницијативу и предлог за измену одредаба ЗПП-а, које укључују измене одредаба о дозвољености ревизије. Став Опште седнице ВКС-а је да се морају поштрити услови за изјављивање и редовне и посебне ревизије, како би се омогућило „делотворно и благовремено одлучивање“ ВКС-а о том правном леку. Иницијатива и предлог ВКС-а засновани су на анализи делотворности постојећих правних средстава. Занимљив је податак да је од увођења института посебне ревизије Законом о парничном поступку из 2012. године, до 31. октобра 2019, ВКС одбацио 95% посебних ревизија због недопуштености, док је у свега 5% случајева одлучивано у меритуму. У прилог предложених измена, Општа седница ВКС-а наводи преоптерећеност ресурса највише судске инстанце у Републици Србији услед великог броја предмета по посебној ревизији, као и чињеницу да је Уставни суд оценио посебну ревизију као „неделотворно правно средство“. Предлог измена одредаба ЗПП-а о посебној ревизији које је дала Општа седница ВКС-а укључени су у Нацрт измена и допуна Закона о парничном поступку од 19. маја 2021. <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/33408/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-parnicnom-postupku-1952021-godine.php>, последњи приступ 1. јун 2024.

у ситуацијама у којима се идентичне правне и чињеничне околности третирају различито, у комбинацији са недостатком доказа да ревизија (укључујући и „посебну ревизију“) може отклонити таква неслагања, наводи ЕСЉП на закључак да у тим околностима није неопходно исцрпети то правно средство.

У ситуацијама када постоји устаљена пракса ВС-а да доноси одлуке по ревизији које би биле у прилог потенцијалног подносиоца представке пред ЕСЉП, ревизију би требало уложити јер ће ЕСЉП врло вероватно тај правни лек сматрати делотворним. С друге стране, уколико постоје јасне индиције да би улагање ревизије само продужило поступак, без реалних изгледа да странка путем тог правног лека добије адекватно обештећење или да национални правосудни систем омогући доследност у одлучивању, чини се да би ЕСЉП имао разлога да сматра да ревизија не представља правни лек који се морао исцрпети. Како је често тешко имати јасан увид у праксу поступања ВС по ревизији и када је у питању потенцијални успех исхода али и брзина одлучивања, посебно уколико потенцијалног подносиоца представке пред ЕСЉП не заступа адвокат, улагање ревизије се чини као превентивно сигурнији корак.

С друге стране, из пресуде *Мирковић и други против Србије* јасно произилази да би, пре подношења представке, подносилац требало да се упозна и са праксом Уставног суда о неопходности ревизије као предуслова за улагање уставне жалбе у конкретној врсти спора. Наиме, уколико је Уставни суд у сличним предметима одлучио о уставној жалби у меритуму, без обзира на то што странка није претходно покушала да своја права оствари пред ВС-ом путем ревизије, изгледа су да ни ЕСЉП неће такву представку сматрати недопуштеном. Ипак, треба имати у виду да ће такве ситуације, осим случајева који се тичу поменуте „посебне ревизије“, по правилу бити ређе од оних када је било очекивано уложити ревизију.

Горепоменуте одлуке заједно утврђују да, иако је ревизија у српском парничном праву у начелу прихваћена као делотворно правно средство, њена делотворност не може бити претпостављена у апстракцији.

⁵⁶ У моменту израде овог чланка, статус поступка усвајања актуелног Нацрта о изменама и допунама ЗПП-а (који укључује поменути предлог о измени одредби о посебној ревизији) још увек није познат, па остаје нејасно да ли ће и на који начин став ВКС-а (тренутно ВС-а) о том ванредном правном леку утицати на право на остваривање заштите пред судом у Стразбуру. Ипак, треба такође истаћи да с обзиром да се посебна ревизија већ сада сматра као неделотворан правни лек, посебна ревизија по оштријим условима би била вероватно перципирана као још мање делотворна.

Прихватљивост ревизије у смислу члана 35 став 1 Европске конвенције о људским правима зависи од прагматичне, конкретно утемељене процене, која узима у обзир њену стварну доступност, правну сигурност коју обезбеђује и потенцијал да отклони повреду. Приступ Суда потврђује доследно опредељење за суштину уместо форме у примени критеријума прихватљивости и наглашава да пуко формално постојање правног средства није довољно да би се испунио услов исцрпљивања домаћих лекова у складу са Конвенцијом.

6. ДЕЛОТВОРНОСТ ЗАХТЕВА ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ ПРАВОСНАЖНЕ ПРЕСУДЕ У СМISЛУ ИСЦРПЕНОСТИ ПРАВНИХ ЛЕКОВА У ПРАКСИ ЕСЉП ПРОТИВ СРБИЈЕ

Пракса ЕСЉП, у домену правила исцрпености, тумачи доступним и делотворним оне правне лекове које подносилац може да поднесе лично (Registry of the European Court of Human Rights 2023, 118). С обзиром на то да је захтев за преиспитивање правоснажне пресуде правни лек који може поднети само републички јавни тужилац,⁵⁷ чини се да тај правни лек *a priori* не спада у групу правних лекова које треба исцрпети да би се представка пред ЕСЉП сматрала дозвољеном.

Конкретно у случају Србије, ЕСЉП је стао на становиште да се захтев за заштиту законитости не сматра делотворним управо зато што је дискреционог карактера.⁵⁸ У пресуди *Лепојућ против Србије*, иако у контексту кривичног поступка, Суд је 2007. године утврдио да је једино надлежни јавни тужилац могао поднети захтев за испитивање законитости правоснажне пресуде у име подносиоца представке и, штавише, да он има потпуну дискрецију да ли да то учини. Иако је подносилац представке могао да га тражи, он по закону није имао право да то правно средство уложи лично. Захтев за испитивање законитости правоснажне пресуде је стога сматран неделотворним према члану 35 (1) Конвенције.⁵⁹

⁵⁷ ЗПП, члан 421(1).

⁵⁸ ЕСЉП, *Петровић против Србије*, представка бр. 40485/08, пресуда од 15. јула 2014. године, 59, ослањајући се на ЕСЉП, *Лепојућ против Србије*, представка бр. 13909/05, пресуда од 6. новембра 2007. године, 54.

⁵⁹ *Лепојућ против Србије*, 6. новембар 2007, 54 и 57.

Ипак, Суд је у каснијој пресуди направио изузетак у прилог подносиоце, онда када је тај ванредни правни лек био успешан.⁶⁰ Током поступка пред Судом у *Петровић против Србије*, Влада Србије је указала да је подносиоца чекала одлуку Врховног касационог суда по захтеву за заштиту законитости, уместо да се одмах обрати Суду у Стразбуру. Суд је, наиме, сматрао да је поступање подносиоце било разумно, јер је: (1) поднела предлог за покретање захтева за заштиту законитости који се односио управо на наводе које је изнела и у представи пред Судом, (2) захтев за заштиту законитости је био успешан – републички јавни тужилац је посебно оштро критиковао претходне одлуке домаћих правосудних органа као погрешне и произвољне. Суд је из ових разлога сматрао да је било разумно да подносиоца сачека одлуку ВС-а о захтеву тужиоца за испитивање законитости, због чега се сматрало да она није намерно покушала да одложи рок утврђен чланом 35 (1) Конвенције, користећи потенцијално неодговарајуће поступке који јој нису могли понудити делотворно обештећење, као што је тврдила Србија пред ЕСЉП.⁶¹

ЕСЉП је додатно прогласио одлуку ВС-а по захтеву за испитивање законитости правоснажне пресуде у том случају као коначну одлуку у смислу члана 35(1) Конвенције, чиме је сматрао да тек од момента уручења те одлуке треба оценити рок за подношење представке пред ЕСЉП (тадашњих шест месеци).⁶²

Из ових случајева произилази да, по редовном току ствари, захтев за преиспитивање правоснажне пресуде није нужно исцрпети како би се представка пред ЕСЉП сматрала дозвољеном. Ипак, уколико би се коришћење тог правног лека односило директно на питања Конвенције која ће бити изнета пред ЕСЉП и републички јавни тужилац одлучи да поднесе захтев ВС-у, будући подносилац представке пред ЕСЉП би

⁶⁰ „Суд примећује да је захтев за заштиту законитости као што је свима познато дискреционог карактера, и нормално је да се такав захтев не сматра делотворним [...] и да рок од шест месеци није могао да поново почне да тече [...]. Упркос томе, ситуације у којима захтев за поновно отварање поступка има заправо за резултат његово отварање, или у којима је ванредни правни лек био успешан, могу бити изузетак од овог правила, мада само у односу на она питања Конвенције која су пружила основ за такво преиспитивање или поновно отварање поступка и била су предмет разматрања пред ванредним жалбеним телом. Суд сматра да ситуација у овом предмету спада у категорију изузетних случајева.“ *Петровић против Србије*, 15. јул 2014, 59, 60.

⁶¹ *Петровић против Србије*, 15. јул 2014, 60.

⁶² *Петровић против Србије*, 15. јул 2014, 61.

могао сачекати одлучивање о том ванредном правном леку, тврдећи да ће се тек одлука ВС-а сматрати коначном у предметном поступку, те да рок од четири месеца почиње да тече након уручивања те одлуке.

Иако захтев за преиспитивање правоснажне пресуде (за заштиту законитости) у већини случајева не представља делотворно правно средство, случај *Петровић против Србије* представља важну потврду да Суд анализира ефективност правних лекова функционално и конкретно. Када се покажу конкретни резултати и када је поступање странака било разумно у датим околностима, Суд је спреман да направи изузетак и уважи уложени напор као релевантан за процену прихватљивости.

Таквом тумачењу ипак треба приступити опрезно и изузетно. На првом месту, поставља се питање да ли ће у периоду од четири месеца од доношења правоснажне одлуке који захтева Конвенција потенцијални подносилац пред ЕСЉП имати времена да обавести републичког јавног тужиоца о релевантној повреди права те да сазна да ли ће он одлучити да поднесе захтев за преиспитивање пресуде ВС-а. Републички јавни тужилац има рок од три месеца од дана правоснажности пресуде за подношење захтева.⁶³ Краткоћа оба та рока указује на то да подносилац треба да буде спреман да у врло кратком року прилагоди своју стратегију за подношење представке пред ЕСЉП. Независно од поступања републичког јавног тужиоца, било би пожељно да подносилац пред ЕСЉП буде спреман да допуштеност своје представке образложи тако да правоснажну другостепену одлуку, без поднетог захтева за преиспитивање правоснажности, представи као коначну у смислу члана 35(1) Конвенције, те да своју представку поднесе што пре, не чекајући поступање републичког јавног тужиоца.

7. ДЕЛОТВОРНОСТ ПРЕДЛОГА ЗА ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА У СМISЛУ ИСЦРПЕНОСТИ ПРАВНИХ ЛЕКОВА У ПРАКСИ ЕСЉП ПРОТИВ СРБИЈЕ

У случају из 2011. године против Србије, Суд је, позивајући се на пресуде ЕСЉП против других држава, истакао да понављање предмета који је завршен правоснажном судском одлуком *обично не може сматрати делотворним* средством у оквиру значења члана 35 (1) Конвенције, али

⁶³ ЗПП, члан 421(3).

да ситуација може бити другачија ако се утврди (с обзиром на претходну праксу судова у сличним поступцима) да се такав захтев може заиста сматрати делотворним.⁶⁴

У том случају, *Шоргић против Србије*, подносилац је покренуо поступак за накнаду штете који је трајао прекомерно дуго – више од осам година. Након исцрпљивања редовних правних лекова и одбијене уставне жалбе, подносилац је поднео представку Европском суду. Влада Србије је, између осталог, истакла да подносилац није сачекао исход захтева за понављање поступка, који је сам поднео и који је у моменту обраћања Суду био нерешен. Суд је приметио да иако у посебним околностима тог предмета тај захтев *није без свих изгледа за успех* (имајући у виду претходну сличну праксу наших судова), *поступак покренут на основу њега је у том моменту био у току више од пет година и уз два враћања предмета нижем суду*. Суд је увидео да је предмет у том моменту поново био пред првостепеним судом уз мале шансе да ће у скорије време бити донета правоснажна одлука. ЕСЉП је стога сматрао да се примедбе Србије морају одбацити.⁶⁵

Из наведеног се може поставити питање да ли би одлука ЕСЉП била другачија да је поступак одлучивања по том ванредном правном леку пред српским судовима био краћи. Да је поступак понављања био краћи и довео до одређеног обештећења или позитивног исхода подносиоцу пред ЕСЉП, Суд би се потенцијално морао усредсредити на оцену делотворности предлога за понављање поступка директно, без задирања у брзину задовољења правде. У сваком случају, очигледно је да су критеријуми важни за процену Суда били управо ефикасност поступка и изгледи за успех пред судом пред којим се у моменту процене налази предмет (имајући у виду претходну сличну праксу тог суда).

У случају из 2018. године, Србија је тврдила да је подношење предлога за понављање поступка био делотворан правни лек, указавши на релевантну одлуку Уставног суда у којој је утврђено кршење права подносилаца жалбе на правично суђење у случају сличном подносиоцима представки.⁶⁶ Суд је у овом случају одбацио приговор Србије нагласивши да се од подносиоца не тражи исцрпљивање ванредних и неизвесних лекова, као што је понављање поступка, осим ако држава убедљиво покаже да је такав лек делотворан у пракси. У овом предмету Влада није доставила доказе да је захтев за понављање поступка

⁶⁴ *Шоргић против Србије*, 3. новембар 2011, 54.

⁶⁵ *Шоргић против Србије*, 3. новембар 2011, 56.

⁶⁶ *Мирковић и други против Србије*, 26. јун 2018, 91.

уопште могао довести до исправке недоследности у судској пракси. Суд је истакао, позивајући се на поменути случај *Шоргић против Србије* из 2011. године, да се, у сваком случају, предлог за понављање поступка закљученог на основу правоснажне пресуде *не може обично сматрати делотворним правним средством* у смислу значења члана 35 (1) Конвенције.⁶⁷

Из наведене праксе произилази да се предлог за понављање поступка начелно неће сматрати делотворним правним леком који се мора исцрпети пре представке ЕСЉП. Изузетно, уколико је поступак по предлогу већ поднет док ЕСЉП одлучује по представи, Суд ће одлуку о допуштености донети узимајући у обзир преходну праксу суда у сличним поступцима те дужину трајања самог поступка по том предлогу и реалну могућност подносиоца да у разумном року оствари своја права.

8. ДЕЛОТВОРНОСТ УСТАВНЕ ЖАЛБЕ У СМISЛУ ИСЦРПЕНОСТИ ПРАВНИХ ЛЕКОВА У ПРАКСИ ЕСЉП ПРОТИВ СРБИЈЕ

8.1. Услови за подношење уставне жалбе у Републици Србији

Уставна жалба се у српском правном поретку може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска и мањинска права и слободе зајемчене Уставом, у року од 30 дана од момента достављања акта по последњем исцрпеном правном средству или од дана сазнања подносиоца о предузимању или престанку радње. Уставна жалба је посебно и супсидијарно правно средство које се може уложити само ако су исцрпена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту или је законом искључено право на њихову судску заштиту.⁶⁸ И код подношења уставне жалбе, као и у случају члана 35 (1) Конвенције, није прецизирано које тачно правне лекове треба исцрпети да би се испоштовали услови допуштености, то јест у случају уставне жалбе, да не буде решењем одбачена без улажења у меритум захтева због непостојања процесних претпоставки.

⁶⁷ *Мирковић и други против Србије*, 26. јун 2018, 100.

⁶⁸ Чл. 82–92, Закон о Уставном суду, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – Одлука Уставног суда, 103/2015, 40/2015 – други закон, 10/2023 и 92/2023.

Ти услови или претпоставке допуштености уставне жалбе утврђени су у Уставу Републике Србије и Закону о Уставном суду. Ипак, ти акти не садрже детаљно објашњење о томе који *ванредни* правни лекови се морају искористити пре него што се заштита повређеног права потражи у поступку пред Уставним судом. Препознајући ту празнину, Уставни суд је 2. априла 2009. године усвојио поменуте ставове,⁶⁹ наводећи које правне лекове треба исцрпети за поједине поступке.

У парничном поступку, Уставни суд је заузео став да ће се „доношењем пресуде по ревизији [сматрати] да је исцрпљено последње правно средство пре изјављивања уставне жалбе“, а уколико ревизија није законом дозвољена, „доношењем одлуке по жалби на пресуду или жалби на решење сматраће се да је исцрпљено последње правно средство“.⁷⁰

Уставни суд у Ставовима исто истиче да „[у] случају да је подносилац уставне жалбе у парничном поступку изјавио захтев за заштиту законитости, рок за подношење уставне жалбе рачунаће се у односу на дан

⁶⁹ Република Србија, Уставни суд, Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, Су број I – 8/11 / 09, 2. април 2009. <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>, последњи приступ 28. јул 2025.

⁷⁰ Уставни суд, Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, Интегрални текст од 30. октобра 2008. године и 2. априла 2009. године. „3.5. С т а в: У парничном и ванпарничном поступку, доношењем пресуде по ревизији сматраће се да је исцрпљено последње правно средство пре изјављивања уставне жалбе. У случајевима када ревизија законом није дозвољена, доношењем одлуке по жалби на пресуду или жалби на решење сматраће се да је исцрпљено последње правно средство пре изјављивања уставне жалбе. С т а в: У случају да је подносилац уставне жалбе у парничном поступку изјавио захтев за заштиту законитости, рок за подношење уставне жалбе рачунаће се у односу на дан достављања одлуке суда о том правном средству. Изузетно: а) ако је подносилац уставне жалбе изјавио уставну жалбу пре одлуке суда по његовом захтеву за заштиту законитости, Уставни суд ће о уставној жалби одлучити тек након доношења одлуке по захтеву за заштиту законитости; б) ако је странка изјавила уставну жалбу после пријема обавештења да јавни тужилац неће изјавити захтев за заштиту законитости, а сама не изјави ово ванредно правно средство, благовременост уставне жалбе ће се ценити у односу на дан достављања одлуке суда по последњем правном средству, у смислу претходног Става. С т а в: Уколико је уставна жалба изјављена против решења Врховног суда Србије о одбацивању ревизије или одлуке по захтеву за заштиту законитости, као и против одлука које су претходиле изјављивању ових ванредних правних средстава, Уставни суд може мериторно одлучивати само о одлуци донетој поводом изјављеног ванредног правног средства, док ће уставну жалбу у делу у коме се оспоравају одлуке нижестепених судова одбацити као неблаговремену (ако је поднета по протеклу рока утврђеног Законом), или недопуштену (ако су оспорени акти донети пре Устава).“

достављања одлуке суда о том правном средству⁷¹. Ипак, у тим ставовима није разјашњено да ли је будући подносилац уставне жалбе у обавези да исцрпи све ванредне правне лекове или само ревизију. Таква ситуација подсећа на поменута разматрања о исцрпености ванредних правних лекова као услова прихватљивости представке пред ЕСЉП.

С друге стране, да ли се уставна жалба сматра делотворним правним средством које се мора исцрпети пре обраћања ЕСЉП-у, било је предмет детаљног разматрања Суда.

8.2. Уставна жалба као услов прихватљивости пред ЕСЉП

Уставна жалба се начелно сматра делотворним правним средством које представља услов допуштености представке пред ЕСЉП. Оцена о делотворности је подложна променама у случајевима који показују да је пракса Уставног суда неуједначена или да то правно средство не може пружити довољну заштиту права подносиоцу представке.

Од пресуде *Винчић и други против Србије*, ЕСЉП је стао на становиште да уставну жалбу треба, у начелу, сматрати делотворним правним средством у смислу значења члана 35 (1) Конвенције у вези са свим представкама поднетим почев од 7. августа 2008. године, као датума када су прве мериторне одлуке Уставног суда о основаности жалби објављене у *Службеном листу Републике Србије*.⁷² На тај случај се ЕСЉП у својој пракси редовно позива као начелно правило приликом оцене делотворности уставне жалбе.

С друге стране, делотворност уставне жалбе је посебно била критикована у случајевима који се тичу две групе питања: (1) недоследности домаће судске праксе у вези са исплатом дневница одобрених

⁷¹ Република Србија, Уставни суд, Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби.

⁷² ЕСЉП *Винчић и други подносиоци представки против Србије*, представка бр. 44698/06 и др, пресуда од 1. децембра 2009. године, 51. Вид. и ЕСЉП *Голубовић и други против Србије*, представка бр. 10044/11, одлука од 17. септембра 2013. године, објављена у *Сл. гласнику РС* 114/2013 од 23. децембра 2013, 43.

резервистима који су били у Војсци Југославије у периоду од марта до јуна 1999. године⁷³ и (2) дугова из радних односа против друштвених предузећа.⁷⁴

8.2.1. Прва група: дневнице резервиста

У случају *Вучковић и други против Србије* поднето је тридесет посебних представки. Подносиоци, резервисти у Војсци Југославије, жалили су се на дискриминацију и недоследност домаће судске праксе у вези за исплатом дневница. Након демобилизације, Влада је одбила да испуни своју обавезу према резервистима. Након серије јавних протеста, постигнут је споразум са одређеним резервистима и исплата је организована за оне који су становали на општинама које су сматране „неразвијеним“, а резервисти из тих општина угроженим, то јест лицима лошијег имовинског стања.⁷⁵

Подносиоци представки пред ЕСЉП нису живели на општинама које је Влада одредила као релевантне те им дневнице нису исплаћене. Одлучили су да туже државу. И првостепени и другостепени судови су сматрали да су ти захтеви за исплату дневница застарели, примењујући трогодишњи рок, за разлику од других судова у земљи који су некад примењивали петогодишњи, а некад десетогодишњи рок застарелости. Подносиоци су се због те недоследности обратили Уставном суду улажући уставну жалбу.

ЕСЉП је анализирао поднеске у моменту док је одлучивање по уставним жалбама још увек било у току. Из тог разлога, Влада је тврдила да представке пред ЕСЉП треба одбацити као преурађене.⁷⁶ Подносиоци су пак тврдили да се уставна жалба не може сматрати делотворним правним средством, имајући у виду посебне околности њиховог предмета.⁷⁷

⁷³ Вид. ЕСЉП, *Вучковић и други подносиоци представке против Србије*, представка бр. 17153/11 и др, пресуда од 28. августа 2012. године, 70–74.

⁷⁴ ЕСЉП, *Милуновић и Чекрлић против Србије*, представке бр. 3716/09 и 38051/09, одлука од 17. маја 2011. године; ЕСЉП, *Крндија и други против Србије*, представка 30723/09 и др, пресуда од 27. јуна 2017. године, 56. Слично вид. и *Риђић и други против Србије* од пара. 68 па надаље. Вид. и *Беширевић et al.* 2017, 473–474.

⁷⁵ *Вучковић и други подносиоци представке против Србије*, 28. август 2012, 66.

⁷⁶ *Вучковић и други подносиоци представке против Србије*, 28. август 2012, 66.

⁷⁷ *Вучковић и други подносиоци представке против Србије*, 28. август 2012, 67.

Приликом анализе допуштености представки, ЕСЉП је анализирао доступну праксу по уставним жалбама резервиста. У оним случајевима који су били ситуационо слични случајевима подносилаца представки пред ЕСЉП, Суд је установио да је Уставни суд „игнорисао“ притужбе „не понудивши никакву суштинску оцену тог питања“.⁷⁸ Из тог разлога, ЕСЉП је одбацио примедбе Владе и стао на становиште да, иако уставну жалбу начелно треба сматрати делотворним домаћим правним средством, са наведеним представкама подносилаца то није био случај. У истом случају донета је одлука ЕСЉП и у Великом већу, где је Влада поново поднела приговор неисцрпености правних лекова. Велико веће је поново донело идентичну одлуку, сматрајући да је уставна жалба у тим случајевима била неделотворна.⁷⁹

8.2.2. Друга група: дугови према запосленима друштвених предузећа

Друга група случајева тиче се неизвршења пресуда донетих против предузећа са већинским друштвеним капиталом⁸⁰ у вези са дуговима из радних односа. ЕСЉП је иницијално сматрао уставну жалбу у том контексту неделотворном јер Уставни суд није обезбеђивао свеобухватно обештећење, које је, осим утврђивања повреде, требало да обухвати накнаду за претрпљену материјалну и нематеријалну штету, а не само нематеријалну.⁸¹

8.2.2.1. Милуновић и Чекрлић против Србије

Представке у случају *Милуновић и Чекрлић против Србије* односе се на неизвршавање домаћих правоснажних пресуда Општинског суда у Новом Пазару донетих против дужника „Рашка Холдинг АД“ (друштвено предузеће) у корист подносиоци представки на основу потраживања накнаде за рад на коју су имале право за време тзв. принудног одсуства (Република Србија, Државно правобранилаштво, 2011).

⁷⁸ Вучковић и други подносиоци представке против Србије, 28. август 2012, 72.

⁷⁹ Вучковић и други подносиоци представке против Србије, 28. август 2012, 67–68.

⁸⁰ Укључујући и она предузећа у чијој структури капитала је касније дошло до промене удела, што је имало за последицу да државни и друштвени капитал буду већински.

⁸¹ Тај изузетак је установљен у *Милуновић и Чекрлић против Србије*, 17. мај 2011, *Крндија и други против Србије*, 27. јун 2017, 56. Слично и *Риђић и други против Србије* од пара. 68 надаље. Исто и *Беширевић et al.* 2017, 473–474.

Владини аргументи у прилог недопуштености представки били су да једна од подносиоце није уопште поднела уставну жалбу, а да друга није поднела захтев за накнаду на начин како је то прописано домаћим законом.⁸² Суд је утврдио да би свеобухватна уставна заштита, осим утврђивања повреде, требало да обухвати и накнаду за претрпљену материјалну и нематеријалну штету.⁸³

ЕСЉП је констатовао да је Уставни суд утврдио повреду уставних права прве подносиоце представке те да је она имала право да захтева накнаду нематеријалне штете. Том одлуком Уставни суд, међутим, није обавезао државу да јој из сопствених средстава исплати материјалну штету, то јест износе досуђене домаћим правоснажним пресудама, као што је то претходно учињено у пресудама *Качапор и други*, *Црнишанин и други* и *Гришевић и други*.⁸⁴

Упркос томе што та подносиоца представке није никада упутила захтев Комисији за накнаду штете, ЕСЉП је сматрао да подносиоца представке није имала реалне шансе да добије накнаду за материјалну штету, као ни у поступку који би уследио пред парничним судом, будући да Уставни суд није наложио исплату новчаног износа већ је само захтевао да се извршни поступак убрза.⁸⁵

Због таквог чињеничног склопа, ЕСЉП је сматрао да без обзира на то што уставну жалбу начелно треба сматрати делотворним правним леком на представке поднете против Србије у складу са одлуком, тај пут обештећења се не може сматрати делотворним у случајевима које се односе на повреде које су изнеле подносиоце представки.⁸⁶

Занимљиво је да је ЕСЉП након тих разматрања задржао своје право да у будућности преиспита такво становиште у вези са уставном жалбом, „уколико буду постојали јасни докази да је Уставни суд усагласио свој приступ са релевантном праксом Суда“.⁸⁷ Истом приликом ЕСЉП је уочио напоре у виду развоја домаће судске праксе у вези са извршним поступцима у којима је дужник предузеће у реструктурирању. Ипак, без обзира на такве покушаје усаглашавања са праксом Суда, ЕСЉП је

⁸² *Милуновић и Чекрлић против Србије*, 17. мај 2011, 56.

⁸³ *Милуновић и Чекрлић против Србије*, 17. мај 2011, 62.

⁸⁴ *Милуновић и Чекрлић против Србије*, 17. мај 2011, 62.

⁸⁵ *Милуновић и Чекрлић против Србије*, 17. мај 2011, 63, 64.

⁸⁶ *Милуновић и Чекрлић против Србије*, 17. мај 2011, 66.

⁸⁷ *Милуновић и Чекрлић против Србије*, 17. мај 2011, 67.

сматрао да у том моменту није био остварен ефекат захтева Суда да држава треба из сопствених средстава да исплати износе досуђене предметним правоснажним пресудама.⁸⁸

8.2.2.2. *Маринковић против Србије и Крндија против Србије*

У предметима *Маринковић против Србије* и *Крндија против Србије* догодио се заокрет. Наиме, делотворност уставне жалбе као ванредног правног средства „враћена“ је у предметима у којима је реч о одговорности тужене државе за неизвршење пресуда донетих против друштвених/државних предузећа у *стечајном поступку* и/или оних која су престала да постоје у односу на све представке поднете од 22. јуна 2012. године надаље, као дана објављивања одлуке Уставног суда УЖ 775/2009 у *Службеном гласнику*. Међутим, тај став није важио за предмете који се односе на друштвена/државна предузећа која су у *реструктурирању* јер је у том контексту Уставни суд и даље био спреман да жалиоцима досуди само накнаду за претрпљену *нематеријалну штету*.⁸⁹

У оним случајевима у којима се радило о предузећу у стечају или предузећу које је престало да постоји, Уставни суд је у својим одлукама УЖ 775/2009 од 19. априла 2012. и УЖ 1392/2012 од 13. јуна 2012. године усвајао уставне жалбе и подносиоцима досуђивао не само износе на име нематеријалне штете већ и износе на име материјалне штете, односно налагао је да се досуђени износи плате из буџетских средстава.⁹⁰

У другој врсти случајева, са предузећима са претежним друштвеним капиталом која се налазе у процесу реструктурирања, Уставни суд је 19. априла 2012. године усвојио став да нема основа за додељивање материјалне штете на име износа утврђених правоснажним пресудама домаћих судова јер се извршни поступак у односу на такве дужнике може покренути или наставити. У складу са тим ставовима усвојено је више уставних жалби (на пример одлуке УЖ 2544/2009 од 10. маја 2012, УЖ 2701/2010 од 30. маја 2012. године), у којима су досуђивани износи на име нематеријалне штете, док су захтеви за исплату материјалне штете одбијани.

⁸⁸ *Милуновић и Чекрлић против Србије*, 17. мај 2011, 67.

⁸⁹ *Крндија и други против Србије*, 27. јун 2017, 57. Вид. *Маринковић против Србије*, 22. октобар 2013.

⁹⁰ Уставни суд Србије, Одлука бр. Уж-775/2009, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 61/2012, 22. јун 2012; Уставни суд Србије, Одлука бр. Уж-1392/2012, 13. јун 2012.

Из тих разлога, ЕСЉП је заузео став да када је у питању *први тип случајева*, у вези са *стечајем*, уставна жалба се може сматрати *делотворном*. Насупрот томе, за *предузећа са претежним друштвеним капиталом у реструктурирању*, уставна жалба је остала *неделотворно средство*, па се није морала искористити пре обраћања суду у Стразбуру. Као и у случају *Милуновић и Чекрлић*, суд је и овде оставио могућност да поново размотри такав став у случају да Уставни суд измени своју праксу и почне да и за *предузећа у реструктурирању* досуђује материјалну штету на исти начин као и за *предузећа која су у стечају* или су престала да постоје.

8.2.2.3. Феризовић против Србије

У предмету *Феризовић* утврђено је да је Уставни суд до краја разрадио и „потпуно ускладио“ свој приступ према неизвршењу пресуда донетих против друштвених/државних предузећа у *реструктурирању* са релевантном праксом Суда и да се од 4. октобра 2013. године уставна жалба такође сматра *делотворном*.⁹¹

У овом случају, подносилац представке је била запослена у државном предузећу које је у тренутку отпочињања поступка пред домаћим судом било у поступку реструктурирања. Против тог предузећа је по тужби подносиоце представке донета правоснажна пресуда којом је наложено да се тужиљи исплате одређени износи на име материјалне штете (заостале зараде, накнаде за годишњи одмор) и трошкова поступка. Међутим, правоснажна пресуда никада није извршена, па се представка ЕСЉП тичала пропуста државе да пресуду изврши као и непостојања делотворног домаћег правног средства у вези са спорним неизвршењем. Представка је поднета без претходног улагања уставне жалбе.⁹²

ЕСЉП је констатовао да је Уставни суд одлуком бр. Уж. 1712/2010, у случају обештећења за неизвршење правоснажне пресуде донете против друштвеног/државног предузећа у поступку реструктурирања, наложио исплату *и нематеријалне и материјалне штете на терет*

⁹¹ *Феризовић против Србије*, 26. новембар 2013, 24; *Крндија и други против Србије*, 27. јун 2017, 58.

⁹² *Феризовић против Србије*, 26. новембар 2013, 2–11, 27.

државног буџета, чиме је своје поступање потпуно ускладио са ставом Суда. Уставни суд је одлуке са истим дејством донео и у предметима бр. Уж 1645/2010 и Уж 1705/2010.⁹³

Како је одлука Уставног суда бр. Уж. 1712/2010 објављена у *Службеном гласнику РС* 4. октобра 2013. године, став Суда је да се од тог датума уставна жалба сматра делотворним правним средством у смислу члана 35 став 1 Конвенције у тој врсти предмета.⁹⁴ Имајући у виду да је истог дана, 4. октобра 2013. године, представка поднета ЕСЉП, без претходног обраћања Уставном суду, ЕСЉП је сматрао да нису исцрпена домаћа правна средства те је представку одбацио као недозвољену.⁹⁵

9. ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Ауторке су истраживале да ли и у којим ситуацијама ЕСЉП очекује од подносилаца представки против Србије да искористе ванредне правне лекове и уставну жалбу када тврде да су им повређена људска права на основу чињеница које су разматране у парничном поступку. Анализа је показала да се став ЕСЉП о делотворности ових лекова временом развијао и да је њихова обавезност у поступку пред Судом увек била уско повезана са чињеницама конкретног случаја.

У погледу ревизије, иако је она у начелу препозната као делотворно средство заштите, Суд је у више наврата утврдио да у конкретним околностима, посебно када је домаћа судска пракса била недоследна или када је изглед на успех био низак, ревизија није представљала правни лек који је нужно исцрпети. Критеријуми којима се Суд водио били су, пре свега, ефикасност поступка и правна сигурност.

Када су у питању предлог за понављање поступка и захтев за преиспитивање правоснажности, ЕСЉП их по правилу не сматра делотворним средствима у смислу члана 35(1) Конвенције, изузев у случајевима када држава јасно и уверљиво покаже да су та средства у конкретној пракси дала ефекте у заштити права појединца. И у тим ретким случајевима, поступање подносиоца је морало бити разумно и у функцији остваривања ефективне заштите.

⁹³ *Феризовић против Србије*, 26. новембар 2013, 12–17, 24.

⁹⁴ *Феризовић против Србије*, 26. новембар 2013, 25.

⁹⁵ *Феризовић против Србије*, 26. новембра 2013, 26–27.

Уставна жалба се сматра делотворним и потребним правним леком који се мора исцрпети пре подношења представке ЕСЉП, почев од 2008. године, када су објављене прве мериторне одлуке Уставног суда Србије. Ипак, ни она није увек сматрана ефикасном – нарочито у случајевима недоследне праксе или уколико није могла да обезбеди конкретну и правовремену заштиту права.

Анализа указује да не постоји јединствен и апсолутан одговор на питање обавезности исцрпљивања свих ванредних правних лекова и уставне жалбе у парничном поступку. Делотворност правног средства се цени кроз призму конкретних чињеница, домаћег правног оквира и праксе. Такав приступ ЕСЉП, мада захтева пажљиву процену у сваком појединачном случају, истовремено наглашава одговорност националног правосуђа да одржи доследност и обезбеди приступ правди у разумном року.

У светлу анализираних праксе ЕСЉП, може се закључити да је примена правила исцрплености правних лекова у контексту представки против Србије динамична и веома зависна од околности сваког појединачног случаја. Иако се ревизија и уставна жалба начелно сматрају делотворним правним средствима, њихова практична применљивост се вреднује кроз критеријуме ефикасности, правне сигурности и реалне доступности. Са друге стране, захтев за преиспитивање правоснажности и предлог за понављање поступка ређе се сматрају неопходним корацима, осим у специфичним ситуацијама у којима држава може убедљиво показати њихову делотворност. Практична порука која произлази из овог истраживања јесте потреба да се свака представка пред Судом у Стразбуру припрема уз пажљиву анализу домаћег процесног контекста, узимајући у обзир не само формално постојање правних лекова већ и њихову стварну способност да пружи заштиту угроженом праву. Такав приступ одражава суштинску природу принципа супсидијарности, али и указује на значај транспарентне и уједначене судске праксе у правосуђу Србије као предуслова за ефикасну правну заштиту.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Amerasinghe, Chittharanjan F. 2/1968. The Rule of Exhaustion of Domestic Remedies in the Framework of International Systems for the Protection of Human Rights. *Protection of Human Rights and Exhaustion of Domestic Remedies*, ZaöRV Bd. 28: 257–300.
- [2] Беширевић, Виолета, Славољуб Царић, Марија Драшкић, Владимир Ђерић, Горан Илић, Иван Јанковић, Едо Корљан, Ивана Крстић, Танасије Маринковић, Татјана Папић, Драгољуб Поповић. 2017. *Коментар Конвенције за заштиту људских права и основних слобода*. Службени гласник: Београд.
- [3] Bratza, Justice, Alison Padfield. 4/1998. Exhaustion of Domestic Remedies under the European Convention on Human Rights. *Judicial Review* 3: 220–226.
- [4] Duruigbo, Emeka. 2006. Exhaustion of Local Remedies in Alien Tort Litigation: Implications for International Human Rights Protection. *Fordham International Law Journal* 29: 1245–1272.
- [5] Етински, Родољуб. 2–2/2004. Право на делотворан правни лек у светлу праксе Европског суда за људска права. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 38: 429–459.
- [6] European Court of Human Rights. 2024. Analysis of statistics 2023, January 2024, Strasbourg: Council of Europe, <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats-analysis-2023-eng>, последњи приступ 28. јул 2025.
- [7] Feichtner, I. 2007. Subsidiarity. *The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*: www.mpepil.com.
- [8] Hanci, Alara. 2024. On the Exhaustion of Local Remedies: Reconciling Sovereignty and Justice Before the European Court of Human Rights. *University of Pennsylvania Journal of International Law* 45: 793–831.
- [9] International Law Commission. 2006. Draft Articles on Diplomatic Protection, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_8_2006.pdf, последњи приступ 28. јул 2025.
- [10] Крстић, Ивана, Танасије Маринковић. 2016. *Европско право људских права*. Београд: Савет Европе. <https://rm.coe.int/16806fbc17>, последњи приступ 28. јул 2025.
- [11] Leach, Philip. 2001. *Taking a Case to the European Court of Human Rights*. London: Blackstone.

- [12] Marinković, Ayşegül Uzun, Kamber Kresimir. 2/2016. Fostering Domestication of Human Rights through the Exhaustion of Domestic Remedies. *Inter-American and European Human Rights Journal* 9: 334.
- [13] Правобранилаштво Републике Србије. 2011. *Извештај о раду заступника Републике Србије пред Европским судом за људска права за период јануар 2011. године – јун 2011. године*: 41.
- [14] Ракић Водинелић, Весна. 2/2011. Закон о парничном поступку Србије 2011. *Правни записи* 11: 515–567.
- [15] Registry of the European Court of Human Rights. 2023. *Practical Guide on Admissibility Criteria*. Strasbourg: Council of Europe.
- [16] Заступник Републике Србије. Статистика и извештаји. Званична интернет презентација Правобранилаштва Републике Србије – Одељење за заступање пред Европским судом за људска права. Доступно на: <https://www.zastupnik.gov.rs/sr-lat/esljp/statistika-i-izve%C5%A1taji>, последњи приступ 28. јул 2025.
- [17] Robertson, Bernard. 1/1990. Exhaustion of Local Remedies in International Human Rights Litigation: The Burden of Proof Reconsidered. *The International and Comparative Law Quarterly* 39: 191–196.
- [18] Romano, Cesare P. R. 2013. The Rule of Prior Exhaustion of Domestic Remedies: Theory and Practice in International Human Rights Procedures, 561–572 in *International Courts and the Development of International Law*, edited by Nerina Boschiero, Tullio Scovazzi, Cesare Pitea, Chiara Ragni. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- [19] Spano, Roberto. 3/2014. Universality or Diversity of Human Rights? Strasbourg in the Age of Subsidiarity. *Human Rights Law Review* 14: 487–502.
- [20] Sudre, Frédéric. 2013. *Droit international et européen des droits de l'homme*. Paris: Presses Universitaires de France.
- [21] Тодоровић, Александар. 1/2017. Од компромиса до принципа: преиспитивање концепта супсидијарности и његове улоге у реформи Европског суда за људска права. *Анали Правног факултета у Београду* LXV: 187–199.
- [22] Trindade, Antônio Augusto Cançado. 1976. Origin and Historical Development of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law. *Rev. BDI* 12: 499–527.

- [23] Trindade, Antônio Augusto Cançado. 3–4/1978. Exhaustion of Local Remedies in International Law and the Role of National Courts. *Archiv Des Völkerrechts* 17: 333–370.
- [24] Тубић, Бојан. 2008. Правна природа правила о искоришћености локалних правних лекова. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 42: 293–308.

Jelena TODIĆ, LL.M.

Attorney-at-Law, Bredin Prat, France

Hristina TODOROVIĆ, LL.M.

Attorney-at-Law, Analyst at Investment Arbitration Reporter, Serbia

EXTRAORDINARY REMEDIES AND CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN SERBIAN CIVIL PROCEDURE AS AN ADMISSIBILITY CONDITION FOR ECtHR APPLICATIONS

Summary

This article examines the European Court of Human Rights' (ECtHR) approach to the exhaustion of extraordinary legal remedies and constitutional complaints in civil cases against Serbia. It explores when an applicant, alleging a human rights violation based on facts considered in civil proceedings, must exhaust such remedies to satisfy admissibility requirements. While it is generally accepted that an ordinary appeal must be used, the obligation to pursue extraordinary legal remedies – such as requests for revision or reopening of proceedings – and the constitutional complaint is less clear. The article highlights that the necessity of exhausting these remedies depends on the specific circumstances of each case and whether the remedy is considered effective. Through an analysis of ECtHR case law, the authors seek to clarify the conditions under which the Court expects applicants to exhaust these legal avenues before filing a complaint, aiming to identify consistent patterns in the Court's admissibility decisions.

Key words: *European Court of Human Rights. – Conditions of admissibility. – Exhaustion of legal remedies. – Extraordinary legal remedies. – Constitutional complaint.*

Article history:
Received: 18. 2. 2025.
Accepted: 6. 5. 2025.