Dr. Nikola Mihailović
samostalni naučni istraživač
iz Novog Beograda

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU KOJU UČINE NJENI ORGANI PRAVOSUDA*

SAŽETAK: Povreda bilo kojeg ljudskog prava i osnovne slobode zaštićenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, povlači uz sve ostalo i odgovornost države za štetu. Ta odgovornost je znatno stroža od odgovornosti naše države za štetu koju učine njeni organi pravosuđa po važećim unutrašnjim propisima. Odgovornost naše države ne obuhvata njenu odgovornost za štetu koju učine njeni organi pravosuđa pogrešnim shvatanjem i primenom odgovarajućih pravnih normi. Nasuprot tome, odgovornost država članica Saveta Evrope za štetu koju učine njihovi organi pravosuđa i drugi državni organi povredom ljudskih prava i osnovnih sloboda zagarantovanih Konvencijom, obuhvata i njihovu odgovornost za štetu zbog pogrešnog shvatanja i primene odgovarajućih odredaba Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ta odgovornost je tako stroga da se po svojim pravnim posledicama faktički izjednačuje sa objektivnom odgovornošću, iako se radi o pretpostavljenoj odgovornosti kod koje razlozi za isključenje odgovornosti nisu predviđeni. Tako će se u našoj državnoj zajednici i njenim državama članicama, nakon ratifikovanja navedene konvencije, pojaviti dva sistema odgovornosti za štetu koju učine njihovi organi pravosuđa: odgovornost po unutrašnjim propisima i odgovornost po odredbama Konvencije. Zato će morati doći do usklađivanja ovih odgovornosti, što znači do zaoštavanja njihove odgovornosti za štetu koju učine organi pravosuđa po unutrašnjim propisima. Kako se to može učiniti, stvar je posebnog razmatranja u koje se ovom prilikom ne možemo upuštati.

Ključne reči: odgovornost, šteta, državni organi, Evropska konvencija

* Rad primljen: 16. V 2003.

1. Uvod

Pod organima pravosuđa, u užem smislu, podrazumevamo sudove i javna tužilaštva, a u širem smislu i javna pravobranilaštva, sudije i veća za prekršaje.¹

Odgovornost država članica naše državne zajednice za štetu koju učine njihovi organi pravosuđa regulisana je njihovim ustavima i odgovarajućim zakonima, dok će odgovornost Državne Zajednice Srbija i Crna Gora za štetu koju će činiti sudije suda Srbije i Crne Gore biti regulisana odgovarajućim zakonom državne zajednice.

Pošto je u međuvremenu, 3. aprila 2003. godine, naša državna zajednica primljena u Savet Evrope, pojavio se novi vid odgovornosti državne zajednice i država članica za štetu koju učine njihovi organi pravosuđa, a pre svega sudovi — to je odgovornost za povredu ljudskih prava i osnovnih sloboda zagarantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine i njenim protokolima, koje je naša državna zajednica potpisala prilikom prijema u taj savet, zatim Univerzalnom deklaracijom o pravima čoveka koju je usvojila i proklamovala Generalna skupština Ujedinjenih nacija 1948. godine, na koju se Evropska konvencija izričito poziva, kao i brojnim drugim međunarodnim konvencijama i ugovorima koje je nakon Drugog svetskog rata potpisala i ratifikovala naša država.²

U želji da upozorimo na povećani obim te odgovornosti i razlike koje u vezi sa tom odgovornošću postoje prema našem unutrašnjem pravu i prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u ovom radu ćemo se, prema propisima Republike Srbije, kao države, osvrnuti na odgovornost države za štetu koju učine njeni organi pravosuđa, a onda i na odgovornost naše državne zajednice i država članica za štetu koju povredom ljudskih prava i osnovnih sloboda učine njihovi organi pravosuđa, a pre svega sudovi, po odredbama navedene Evropske konvencije, prvenstveno njenog člana 6. stav 1, koja je sa odgovornošću o kojoj raspravljamo najuže povezana.

2. Odgovornost države za štetu koju učine sudije

Odgovornost Republike Srbije za štetu koju učine njeni organi i službena lica propisana je članom 25. njenog Ustava. Prema toj odredbi, svako ima pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete koju mu ne-

¹ *Pravna enciklopedija*, 2, Savremena administracija, Beograd, 1985, str. 1251.

² U Dodatku I knjige *Ljudska prava u Jugoslaviji 2000*, koju je izdao Beogradski centar za ljudska prava 2001. godine, navedeni su najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Saveznu Republiku Jugoslaviju; tekstove svih tih i drugih značajnijih međunarodnih konvencija, ugovora i drugih dokumenata sadrži knjiga dr Stevana Đorđevića *Grada međunarodnog javnog prava*, knjiga I—III, koju je izdao „Dnevnik” iz Novog Sada, 1988. i 1989. godine.

zakonitim ili nepravilnim radom učini službeno lice ili državni organ, ili organizacija koja vrši javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Štetu je dužna da naknadi Republika Srbija ili organizacija koja vrši javna ovlašćenja.

U sklopu te odgovornosti, odgovornost države za štetu koju učine sudije propisana je članom 6. Zakona o sudijama.³ Prema tom članu, za štetu koju prouzrokuje sudija svojim nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija. Kada je šteta učinjena namerno ili grubom nepažnjom Republika Srbija može od sudije tražiti naknadu isplaćenog iznosa.

Republika Srbija, dakle, odgovara za nezakonit ili nepravilan rad sudija. Šta se podrazumeva pod nezakonitim ili nepravilnim radom sudija zakonom nije određeno. Zato se odgovor na ta pitanja mora tražiti u pravnoj teoriji i sudskoj praksi.

Prema prof. Popoviću, „kao nezakonit akt, odnosno radnja može se oglasiti svaki akt, odnosno radnja koji su protivni pravnim normama, tj. kako pisanom pravu tako i običajnom, ukoliko ono kao takvo postoji. Nezakonita radnja se može sastojati u činjenju ili nečinjenju. Nepravilan rad mogu predstavljati radnje državnih organa ili organizacija koje nisu u skladu sa pojmom vršenja normalne i dobre službe”.⁴

Slično stanovište zauzima i Bogićević. On smatra da se „nezakonit rad manifestuje kao postupanje protivno zakonu, drugom propisu ili opštem aktu, ili kao propuštanje da se zakon, drugi propis ili opšti akt primeni, ili kao radnja protivna običajima ili pravilima morala. Nepravilan rad su radnje državnih organa ili javnih službi koje nisu u skladu s pojmom vršenja uobičajene i dobre službe”.⁵

Slična stanovišta o tome zauzimaju i mnogi drugi naši autori.

U skladu sa time nezakonit ili nepravilan rad sudije može se sastojati u donošenju nezakonitog ili nepravilnog akta: presude, rešenja, zaključka itd., ili u preduzimanju nezakonitih radnji: davanju pogrešnih obaveštenja, uzimanju izjava, fizičkom uklanjanju lica sa određenih mesta, oduzimanju predmeta, hapšenju, iseljavanju iz stanova i drugih objekata itd. Pomenuti i drugi akti i radnje sudija ne moraju biti nezakoniti — dovoljno je da su nepravilni.

Država odgovara za nezakonit ili nepravilan rad sudija samo ako je on izvršen u vršenju službe ili u vezi sa vršenjem službe.

Polazeći od toga moglo bi se reći da između odgovornosti države za rad sudija i drugih službenih lica, organa, funkcionara itd., nema razlike. Uvek se traži njihov nezakonit ili nepravilan rad. Međutim, kada je u pitanju odgovornost države za rad sudija, onda tu postoje određene razlike

³ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 63/2001 itd.

⁴ Dr Slavoljub Popović, *Odgovornost države i organizacije koja vrši javna ovlašćenja za štetu nanetu građanima i pravnim licima*, Pravni život, br. 11—12, 1992, Beograd, str. 1919.

⁵ Čedomir Bogićević, *Odgovornost za štetu pričinjenu nepravilnim ili nezakonitim radom državnog organa*, Pravni život, br. 11—12, 1992, Beograd, str. 1944. i 1945.

koje su posledica specifičnog položaja, uloge i funkcije sudija u pravnom poretku i društvu.

Vršeći svoju funkciju sudija svakodnevno zadire u imovinska i druga prava pravnih lica i građana. On to čini njihovim obavezivanjem na naknadu štete, vraćanje duga, ispunjenje novčanih ili nenovčanih obaveza, kao i izricanjem raznih sankcija od novčanih kazni do kazni lišenja slobode.

Naravno, za sve ove „štete” država nije odgovorna, jer postupanje sudije u tim slučajevima nije protivpravno, a država se posebnim zakonom nije obavezala da će za tako nastale štete davati javno obeštećenje. Sve to pokazuje da za rad sudija ne važi jedno od osnovnih načela građanskog prava — *neminem laedere* (član 16. Zakona o obligacionim odnosima).

Prema članu 1. Zakona o uređenju sudova,⁶ sudska vlast pripada sudovima. Sudovi su samostalni organi državne vlasti koji štite slobode i prava građana, zakonom utvrđena prava i interese pravnih subjekata i obezbeđuju ustavnost i zakonitost. Na osnovu tih odredaba svaki sudija je u svom radu samostalan i nezavisan. On je ovlašćen da samostalno i nezavisno tumači i primenjuje materijalno pravo. Na osnovu člana 8. Zakona o parničnom postupku i člana 16. Zakona o krivičnom postupku, ovlašćen je da na osnovu svog slobodnog sudijskog uverenja vrši ocenu dokaza o činjenicama. To znači da po svom slobodnom uverenju može da odluči koje će činjenice smatrati dokazanim, a koje neće. Naravno, svaku svoju odluku dužan je da obrazloži.

Ovakav pravni položaj sudije pri vršenju sudijske funkcije ima za posledicu da on u principu ne postupa protivpravno ni onda kada na osnovu svog pravnog shvatanja pogrešno protumači ili primeni neki pravni propis. Uopšteno uzeto smatra se da i pogrešna primena nekog propisa u konkretnom slučaju doprinosi njegovoj kasnijoj pravilnoj i zakonitoj primeni. Zato je i sam proces suđenja organizovan u više stepeni, odnosno sudskih instanci. Iz tih razloga država ne odgovara za štetu koja građanima ili pravnim licima nastane zbog pogrešnog shvatanja i primene materijalnog prava od strane sudija. Takvo shvatanje potvrđuje i sudska praksa: „Ako sud poništi ugovor o doživotnom izdržavanju zbog toga što sudija prilikom overe ugovora nije upozorio ugovorne strane na posledice ugovora, oštećeno lice može osnovano tražiti naknadu štete od društveno-političke zajednice, pri čemu postojanje odgovornosti nije uslovljeno namerom ili grubom nepažnjom sudije, već jedino neprimenjivanjem ili pogrešnim primenjivanjem određenog propisa, osim ako se radi o pogrešnom tumačenju zakona”.⁷

Slično stanovište je zauzeto i u nekim drugim presudama: „Nezakonit ili nepravilan rad sudije, za koga društveno-politička zajednica odgo-

⁶ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 63/2001.

⁷ Savezni sud, Gzs br. 39/74. od 16. 9. 1974, Pregled sudske prakse u 1977. godini, Prilog Naše zakonitosti br. 12. iz 1978. godine.

vara za štetu prema trećem licu, ne može proizlaziti iz pogrešne primene materijalnog prava, ukoliko je do takve primene došlo isključivo zbog njegovog pogrešnog pravnog shvatanja.”⁸ Ili: „Pogrešno je stanovište tužioca da se nepravilan rad suda sastoji u tome što je u postupku po vanrednom pravnom sredstvu osporena presuda bila izmenjena. Ta činjenica još uvek ne potvrđuje da je postupanje suda bilo ‘nepravilno’”.⁹

Iz toga se može izvesti zaključak da pogrešna primena materijalnog prava od strane sudije neće biti protivpravna ukoliko se nalazi u okviru granica ovlašćenja koja ima sud. Sud će preći te granice ako u postupku „ne primeni sasvim jasnu zakonsku odredbu” ... „ako određeni propis, zbog svoje pristrasnosti, namerno tumači suprotno ustaljenoj sudskoj praksi” ... ako pogrešno primeni materijalno pravo, „zbog greške u metodi rada, koji je protivan uobičajenom načinu vršenja sudijske službe”.¹⁰

Odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudija može se sastojati i u pogrešnoj primeni procesnog prava i čitavom nizu drugih nezakonitih postupaka ili propusta.

Da li je ponašanje sudije bilo pravilno ili nije prosuđuje se prema brižljivosti koja se očekuje od suda kao organa sudske vlasti, odnosno prema brižljivosti prosečnog sudije u tome sudu, kojom treba da se obezbedi očekivani stepen stručnosti, pravilnosti i zakonitosti rada toga suda. U pitanju je odgovornost sudije kao stručnjaka. Zato su za procenu njegovog ponašanja bitna pravila struke. Na osnovu tih pravila se procenjuje da li je ponašanje sudije u konkretnom slučaju bilo takvo kakvo se moglo očekivati, odnosno da li je odgovaralo postojećem standardu ponašanja sudije. Taj standard zavisi od konkretnih uslova pod kojima se sudijska funkcija vrši.

Smatra se da odgovornost države za štetu postoji ako je sudija svesno prekršio svoju dužnost, dakle ako je bio svestan ili je mogao biti svestan da određenim postupanjem povređuje svoju dužnost.

Radi lakšeg razumevanja ove odgovornosti navodimo i neke stavove koji su zauzeti u teoriji i praksi jedne susedne države. Prema Ivici Crniću, „nepravilan rad se očituje kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom obavljanju djelatnosti, pri čemu se može zaključiti da postoji volja ili pristanak da se time oštete prava i interesi trećega”. Crnić dalje navodi da takvo stanovište zauzima i novija sudska praksa: „Nezakonit rad se manifestuje kao postupanje protivno zakonu, drugom propisu ili opštem aktu, ili kao propuštanje da se zakon, drugi propis ili opšti akt primeni s voljom ili pristankom da se trećem licu nanese šteta.”¹¹ Sličan

⁸ Presuda Vrhovnog suda Hrvatske, Gž. br. 865/79. od 11. 9. 1986, navedeno prema dr Borisu Strohsacku, *Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti (Obligacijska razmerja II)*, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1994, Ljubljana, str. 109.

⁹ Presuda Vrhovnog suda Hrvatske, Rev. br. 1359/85. od 18. 9. 1985, navedeno prema Dunji Jadek-Pensa, *Sodnikovo protipravno ravnanje in civilni delikt*, Pravnik, št. 4—5, 1996, Ljubljana, str. 158.

¹⁰ Dunja Jadek-Pensa, *nav. delo*, str. 157. i 158.

¹¹ Ivica Crnić, *Naknada štete — Odgovornost za štetu i popravljjanje štete*, Organizator, Zagreb, 1995, str. 131.

stav je zauzet i u jednoj ranijoj presudi Vrhovnog suda Hrvatske: „Tužiteljevo tumačenje kada postoji nezakonit ili nepravilan rad sudija odnosno suda nije pravilno. Istina, nezakonit rad sudije se manifestira kao postupanje protivno zakonu ili drugom propisu ili kao propuštanje da se zakon ili taj propis primeni, ali je istovremeno potrebno da kod sudije postoji volja ili bar pristanak da se takvim postupanjem nekome nanese šteta.”¹²

Smatra se da uvođenje subjektivnih elemenata u proces odlučivanja o naknadi štete zbog nezakonitog ili nepravilnog rada državnih organa ne bi trebalo da stvara teškoće u praksi, jer se razni subjektivni elementi redovno utvrđuju u građanskom i krivičnom pravu. Tako se npr. namera utvrđuje u građanskom i krivičnom pravu, umišljaj i nehat u krivičnom, a krajnja i obična nepažnja u građanskom itd.

Bitno je da istaknemo da protiv nezakonitog ili nepravilnog akta sudije kojim je nekom licu učinjena šteta, to lice treba da preduzme sva dopuštena pravna sredstva. Ako to ne učini dolazi u situaciju da bude proglašeno delimično odgovornim za štetu koju je pretrpelo.

Ako je neki nezakonit ili nepravilan pravni akt postao pravosnažan, postavlja se pitanje da li oštećeno lice i u tom slučaju može da traži naknadu štete od države, s obzirom na pretpostavku da se takav pravni akt smatra pravilnim i zakonitim.

Prema pretežnom stanovištu, oštećeni i u takvom slučaju može da traži naknadu štete, jer se u odnosu na njega ne radi o presuđenoj stvari (*res iudicata*), odnosno jer spor između njega i države za naknadu nastale štete nije pravno identičan sa ranije vođenim sporom, odnosno postupkom u kome je donesen nezakonit ili nepravilan akt kojim mu je šteta nanesena.

U vezi sa tim smatramo da bi i za našu teoriju i praksu moglo biti zanimljivo stanovište koje je o tome zauzeo Vrhovni sud Slovenije na Opštoj sednici održanoj 16. decembra 1995. godine:

„Pravosnažnost sudske presude ne isključuje mogućnost da se u sporu o naknadi štete oceni da li je ponašanje sudije, kako se tvrdi, bilo protivpravno. Prilikom ocene protivpravnosti ponašanja sudije, koje može biti osnov za obavezivanje države na naknadu štete, treba poći od prirode rada sudije. Zato se pojam ponašanja sudije ne može izjednačavati s razlozima zbog kojih bi osporena presuda mogla biti preinačena ili ukinuta u postupku po redovnim ili vanrednim pravnim sredstvima.”¹³

Kako se iz izloženog vidi, bliže odnosno potpunije uslove za utvrđivanje odgovornosti države za štetu koju građanima ili pravnim licima učine sudije svojim nezakonitim ili nepravilnim radom u vršenju svoje službe, utvrđuju sudska praksa i teorija. To u izvesnom smislu znači da same sudije utvrđuju uslove za postojanje svoje odgovornosti, što u principu nije dobro rešenje, jer može da izazove različite prigovore. Zato sma-

¹² Informator, Zagreb, Sudska praksa br. 3586—3587 od 20. i 23. 7. 1988.

¹³ Dunja Jadek-Pensa, *nav. delo*, str. 162.

tramo da bi se sva bitna pitanja u vezi sa odgovornošću sudija morala regulisati zakonom.

3. Odgovornost države za štetu koju učine javni tužioci

Javno tužilaštvo je samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela, a ulaganjem pravnih sredstava štiti ustavnost i zakonitost i preduzima druge radnje za koje je zakonom ovlašćeno. Javno tužilaštvo podleže samo ustavu i zakonu (član 1. Zakona o javnom tužilaštvu).¹⁴

Odgovornost države za štetu koju učine javni tužioci propisana je članom 36. Zakona o javnom tužilaštvu. Prema toj odredbi, za štetu koju javni tužilac i zamenik prouzrokuju nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija. Kad je šteta prouzrokovana namerno ili grubom nepažnjom Republika Srbija može tražiti od javnog tužioca ili zamenika naknadu isplaćenog iznosa.

Kako se odmah vidi, zakonsko uređenje odgovornosti sudija, tužilaca i zamenika je istovetno, što je i razumljivo jer javni tužilac, kao i sudija, mora imati punu samostalnost i slobodu u tumačenju i primeni prava. Zato tužilac i zamenik ne mogu biti odgovorni za štetu koja nastane nekom pravnom licu ili građaninu zbog toga što su u nekom konkretnom slučaju pogrešno protumačili i primenili neku pravnu normu. Ovde, naravno, imamo u vidu tumačenje i primenu pravnih normi u skladu sa pravilima pravne nauke i sudske prakse, a ne i eventualnu zloupotrebu prava, koja je mogućna u svim društvenim grupama i delatnostima, pa i u organima pravosuđa.

Neka uputstva o tome kada bi mogla doći u obzir odgovornost javnih tužilaca i zamenika za štetu učinjenu građanima i pravnim licima nalaze se u samom Zakonu o javnom tužilaštvu, tj. u njegovim odredbama o udaljenju od dužnosti (član 41); o nespojivosti dužnosti javnog tužioca sa drugim službama, poslovima i postupcima (član 47. do 50); o razlozima za razrešenje (član 69. i 70) itd.

Naravno, u svakom konkretnom slučaju moraju biti ispunjene sve pretpostavke za postojanje odgovornosti za štetu (šteta, štetna radnja, uzročna veza i odgovornost), pri čemu odgovornost javnog tužioca i zamenika neće postojati ako je šteta prouzrokovana njihovim pogrešnim tumačenjem i primenom određene zakonske norme. U tom pogledu odgovornost javnih tužioca je izjednačena sa odgovornošću sudija.

Bez obzira na to, pošto je javno tužilaštvo dužno da zahteva pokretanje krivičnih postupaka u svim slučajevima kada su za to ispunjeni propisani zakonski uslovi, našoj tužilačkoj organizaciji se zamera što takvi postupci nisu pokretani u slučajevima ratnih zločina i zločina protiv čo-

¹⁴ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 63/2001.

večnosti koje su učinili naši državljani i krivičnih dela nasilja prema našim građanima učinjenim na teritoriji naše zemlje itd.

4. Odgovornost države za štetu koju učine javni pravobranioци

Javno pravobranilaštvo vrši poslove pravne zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada i opštine, ako zakonom ili odlukom autonomne pokrajine, grada ili opštine nije drukčije određeno. Javni pravobranilac je zakonski zastupnik Republike Srbije i drugih njenih organa (čl. 1. Zakona o javnom pravobranilaštvu).¹⁵

Odgovornost za štetu koju učine javni pravobranioци i zamениci regulisana je članom 14. Zakona o javnom pravobranilaštvu. Prema odredbama toga člana, na lica zaposlena u Republičkom javnom pravobranilaštvu primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnih odnosa u državnim organima. Prema članu 54. stav 1. Zakona o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine,¹⁶ zaposleni u državnom organu, odnosno postavljeno lice, odgovoran je za štetu koju na radu ili u vezi sa radom, namerno ili iz krajnje nepažnje, prouzrokuje državnom organu, pravnom licu ili građaninu. Kako se odmah vidi, odgovornost lica zaposlenih u državnim organima za tzv. direktnu štetu prouzrokovanu državi, izjednačena je sa regresnom odgovornošću sudija i javnih tužilaca, što znači da je ta odgovornost privilegovana.

Prema našem mišljenju, odgovornost javnih pravobranilaca i zamениka za štetu koju prouzrokuju državi ili organu koga zastupaju zbog pogrešnog shvatanja i primene određene pravne norme izraženog u redovnom ili vanrednom pravnom sredstvu protiv odgovarajućih sudskih odluka ili odluka drugih državnih organa, mora biti jednaka odgovornosti sudija i javnih tužilaca zbog pogrešnog tumačenja i primene pravnih normi u vršenju sudijske funkcije ili funkcije javnog tužioca. Takvo pravno shvatanje je nužno zato što ulaganje pravnih sredstava od strane javnih pravobranilaca predstavlja neophodan uslov za donošenje konačnih pravih i zakonitih sudskih odluka i za pravilnu i zakonitu primenu pravnih normi.

U svakodnevnoj praksi pitanje odgovornosti javnih pravobranilaca i zamениka za štetu koju učine državi ili organu koga zastupaju, može se postaviti u slučajevima kada država ili organ koga pravobranilaštvo zastupa, zbog njihovih propusta, izgube pravnu mogućnost da ostvare neko svoje potraživanje zbog zastare ili prekluzije; kod donošenja kontumacione presude na štetu države ili organa koga javno pravobranilaštvo zastupa (član 332. Zakona o parničnom postupku); pretpostavke o povlačenju tužbe zbog dva nedolaska zastupnika javnog pravobranioца na raspravu pred nadležnim sudom (član 216. stav 4. ZPP) itd.

¹⁵ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 43/91.

¹⁶ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/91, sa kasnijim izmenama i dopunama.

Nije nam poznato da li je neki javni pravobranilac ili njegov zamenik odgovarao za štetu učinjenu državi zbog pomenutih ili nekih drugih propusta.

5. Odgovornost države za štetu koju su učinili drugi pravosudni organi

Raspravljjanje o odgovornosti za štetu koju su učinile sudije Saveznog suda, Saveznog ustavnog suda, Vrhovnog vojnog suda i vojnih sudova, državni javni tužilac i zamenici, vrhovni vojni tužilac i zamenici, vojni tužioci i zamenici, savezni javni pravobranilac i zamenici, vojni pravobranilac i zamenici više nije aktuelno, jer su ti organi Ustavnom poveljom i Zakonom o sprovođenju Ustavne povelje Državne Zajednice Srbije i Crna Gora ukinuti.

Odgovornost ostalih lica zaposlenih u pravosudnim organima raspravlja se po odredbama Zakona o radnim odnosima u državnim organima.

6. Odgovornost države za štetu koju učine organi pravosuđa i drugi organi povredom ljudskih prava i osnovnih sloboda

Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda¹⁷ i njenim protokolima, garantovana su sledeća ljudska prava i osnovne slobode: pravo na život; zabrana mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja; zabrana ropstva i prisilnog rada; sloboda i bezbednost ličnosti; pravo na pravično suđenje; sloboda od retroaktivnog krivičnog zakonodavstva; pravo na privatni život, porodični život, dom i prepisku; pravo na sklapanje braka, zasnivanje porodice i jednakost supružnika; sloboda misli, savesti i veroispovesti; sloboda izražavanja i obaveštavanja; sloboda okupljanja i udruživanja i pravo na obrazovanje sindikata; pravo na mirno uživanje imovine; pravo na obrazovanje; pravo na slobodne izbore; prava stranaca i zabranu diskriminacije. Konvencija dalje sadrži osnove za ograničavanje vršenja prava po Konvenciji; stavljanje njenih odredaba van snage u doba rata ili druge javne opasnosti; rezerve i deklaracije o tumačenju; odredbe o postupcima za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; odredbe o Evropskoj komisiji za ljudska prava; Evropskom sudu za ljudska prava; Komitetu za ljudska prava; Komitetu ministara Saveta Evrope i Generalnom sekretaru Saveta Evrope.¹⁸

¹⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

¹⁸ Obeležavanje odnosno naziv ljudskih prava i osnovnih sloboda uzet je prema knjizi Donne Gomien, *Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, Prometej, Novi Sad, 1994.

Povreda bilo kog od navedenih prava, koju utvrdi Evropski sud za ljudska prava, povlači odgovornost države koja uključuje i odgovornost za štetu.

S obzirom na ograničenost vremena i prostora, u ovom radu ćemo se ograničiti na povredu ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđenih članom 6. stav 1. Konvencije, na koju se u pojedinim periodima delovanja Suda za ljudska prava odnosilo oko 50 posto svih donesenih presuda,¹⁹ jer je ona neposredno povezana sa problemima o kojima raspravljamo.

Prema članu 6. stav 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, svako ima pravo da se njegov slučaj pravično i javno raspravi u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, koji je obrazovan na osnovu zakona, bilo u pogledu njegovih građanskih prava i obaveza bilo u pogledu ma koje krivične optužbe upravljene protiv njega. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti sa celog ili sa dela suđenja u interesu morala, javnog poretka ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kad to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u granicama koje su po mišljenju suda nužno potrebne pošto bi u posebnim okolnostima javnost mogla da naškodi interesima pravde.

Navedeni član sadrži dve vrste garancija za pravično ili pošteno suđenje. U prvu grupu spadaju odredbe o tome u kojim slučajevima se postupak pred sudom može pokrenuti, pred kojim sudom ili tribunalom i kakav postupak mora biti da bi se obezbedilo pravično ili pošteno suđenje. U drugu grupu spadaju garancije koje se odnose na sam proces suđenja: javnost, brzinu, kontradiktornost, dispozitivnost itd. Mi ćemo se osvrnuti samo na pravo na pravično ili pošteno suđenje i pravo na suđenje u razumnom roku u građanskopravnim stvarima.

6.1. Pravo na pravično ili pošteno suđenje

U dosadašnjoj praksi Suda za ljudska prava iz Strazbura, utvrđeno je da se pravo na pravično ili pošteno suđenje sastoji zapravo od dva prava: prava na pristupanje sudu ili na dostupnost postupka pred sudom i prava na pravično ili pošteno suđenje. Uzeta zajedno, navedena prava predstavljaju „osnovnu garanciju koju obezbeđuje svaka pravna država, kakvima se smatraju i kakvima teže države ugovornice Saveta Evrope”.²⁰

Pravo na dostupnost sudskog postupka, kao posebno pravo ili kao pretpostavka poštenog suđenja, prvi put je utvrđeno kao posebno pravo u sporu Gudier protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1975. godine. U tom spo-

¹⁹ Prema navodima Jerce Kramberger „u godinama od 1960. do 1993. od ukupno oko 400 presuda više od 200 se odnosilo na primenu člana 6. Konvencije”; navedeni autor: *Dostop do sodišča kot element in predpostavka poštenega sojenja v praksi Evropskega sodišča za človekove pravice*. Pravnik, št. 9—10, 2002, Ljubljana, str. 590.

²⁰ Jerca Kramberger, *nav. delo*, str. 590.

ru Sud za ljudska prava je zauzeo stav da član 6. stav 1. Konvencije ne obuhvata samo pravo na pošteno suđenje već i pravo da se u određenim građanskim stvarima pokrene postupak pred sudom. To pravo je sastavni deo svih građanskih prava i obaveza, odnosno jedan od aspekata prava na pošteno suđenje.²¹

Pravo na dostupnost sudskog postupka zasniva se na četiri pretpostavke: mora postojati spor; mora postojati zahtev za ostvarivanje spornog prava ili obaveze; sporno pravo ili obaveza moraju biti građanskopravnog karaktera i moraju biti predviđeni u nacionalnom pravu odnosno države.

Stranke u sporu mogu biti osobe privatnog prava ili osobe privatnog i javnog prava. Sporna mogu biti činjenična ili pravna pitanja, kao i postojanje samog prava ili njegovo izvršavanje.

Zahtev podnosi osoba privatnog prava prema drugoj osobi privatnog prava ili prema osobi javnog prava.

Sporno pravo ili obaveza moraju biti predviđeni nacionalnim pravom, ali je za pokretanje postupka pred Sudom za ljudska prava dovoljno da je sporno da li je određeno pravo ili obaveza predviđeno nacionalnim pravom, ili da se radi o građanskom pravu ili obavezi koje bi moralo biti predviđeno nacionalnim pravom, pa to nije učinjeno.

Da li se radi o građanskom pravu ili obavezi Sud za ljudska prava odlučuje autonomno, po svojoj oceni. Bitna je pravna priroda prava ili obaveze, a ne propisi kojima su oni regulisani. Zato se krug građanskih prava i obaveza u praksi navedenog suda stalno širi. Tako karakter građanskih prava imaju pravo svojine, pravo na vršenje poziva, porodična prava, prava iz socijalnog osiguranja, pravo na naknadu za invalidnost, pravo na naknadu štete od javnih organa po osnovu neizvršenja ugovornih obaveza, pogrešnog vođenja različitih sudskih postupaka, neosnovanog pritvaranja, vraćanja pogrešno naplaćenog poreza itd. Građanskim pravima se ne smatraju prava u vezi sa imigracijom, državljanstvom, služenjem vojnog roka, novinarskim izveštajima o sudskim raspravama, kandidovanjem za javne funkcije, kao ni jednostranim odlukama države o plaćanju naknade štete žrtvama prirodnih nesreća i katastrofa itd. Zaštita ovih drugih prava ne može se tražiti pred Sudom za ljudska prava.

Sud za ljudska prava samostalno odlučuje koji se organ može smatrati sudom ili tribunalom. Najčešće su to klasični sudovi određeni nacionalnim pravom, ali to mogu biti i drugi organi koji vrše sudsku funkciju. Da bi se neki organ mogao smatrati sudom ili tribunalom potrebno je da je samostalan, nezavisan i nepristrasan, kao i da su u postupku pred tim sudom ili tribunalom obezbeđene procesne pretpostavke koje se traže za pravično ili pošteno suđenje, uključujući i sudsku kontrolu donesenih odluka od strane suda pune jurisdikcije. U skladu sa time, u nekom slučaju, Sud za ljudska prava je utvrdio da je i veće advokatske komore, koje je

²¹ Gudier protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 25. 2. 1975, Serija A N° 18 (Zbirka sudskih odluka Suda za ljudska prava iz Strazbura).

odlučivalo o isključenju advokata iz komore i o zabrani njegovog daljeg rada, imalo karakter suda odnosno tribunala.²²

Pravo pristupa sudu, odnosno pravo na dostupnost sudskog postupka obuhvata pravo na podnošenje zahteva, pravo na meritornu odluku i pravo na njeno izvršenje. Pravo pristupa sudu nije neograničeno. Postoje neka ograničenja koja su implicitno predviđena u samoj Konvenciji i druga koja su predviđena nacionalnim pravima. Ograničenje pristupa sudu važi za maloletnike, duševne bolesnike, preduzeća u stečaju, kverulante, zatvorenike, lica zaštićena imunitetom i lica koja su se odrekla sudske zaštite.

Radi lakšeg razumevanja, navodimo i nekoliko slučajeva u kojima je Sud za ljudska prava utvrdio da su nacionalni sudovi povredili pravo na pravično suđenje ili dostupnost postupka pred sudom.

1. U predmetu *Hornsby protiv Grčke* iz 1997. godine, Sud je našao da je povređeno ljudsko pravo na pošteno suđenje, odnosno suđenje u razumnom roku, na taj način što nacionalni sud u roku od 13 godina nije sproveo postupak sudskog izvršenja u kome je žaliočev dužnik bio dužan da isprazni i vrati mu stan koji je koristio po osnovu zakupa.²³

2. U predmetu *Baumann protiv Francuske*, Sud je našao da je nacionalni sud povredio pravo žalioča na pristupanje sudu, tako što je prilikom zaplene stvari nekog trećeg lica zaplenio i njegove stvari, ali mu je pogrešnim vođenjem dva moguća postupka za povraćaj stvari onemogućio da svoje stvari povрати.²⁴

3. U predmetu *Zielinski, Pradal i drugi protiv Francuske* iz 1999. godine, država i sindikat su sklopili sporazum po kome je država bila dužna da članovima sindikata isplati određene naknade. Pošto nije obezbedila potrebna sredstva za njihovu isplatu, članovi sindikata su podneli tužbe. U toku sudskog postupka parlament je doneo zakon kojim je pitanje isplate spornih naknada rešio na drugi način, pri čemu je odredio da će zakon važiti i u slučajevima kada su sudski postupci pokrenuti ali nisu pravosnažno okončani.

Sud za ljudska prava je zaključio da država ima pravo da uređuje određene građanskopravne odnose i sa retroaktivnom važnošću, ali da je sa stanovišta pravne države i poštovanja ljudskih prava neprihvatljivo da se država svojim zakonima meša u započete sudske postupke i da na taj način utiče na njihov ishod.²⁵

Konačno, samo pravo na pravično ili pošteno suđenje obezbeđuje se primenom načela javnosti, brzine postupka, zakonitosti, kontradiktornosti, neposrednosti, nezavisnog sudstva itd.

²² *Sramek protiv Austrije*, presuda od 22. 10. 1989, Serija A 84, par. 36.

²³ *Hornsby protiv Grčke*, presuda od 19. 3. 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997 — II, par 40.

²⁴ *Baumann protiv Francuske*, presuda od 22. 5. 2001, neobjavljena, navedeno prema Jerici Kramerberger, *nav. delo*, str. 608.

²⁵ *Zielinski i Pradal, Gonzales i drugi protiv Francuske*, presuda od 28. 10. 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999 — VII par. 57.

6.2. Pravo na suđenje u razumnom roku

Kada neki sudski postupak započinje i kada se završava određuje se nacionalnim pravom. U trajanje postupka koji treba da se završi u razumnom roku uračunava se i postupak po redovnim i vanrednim pravnim sredstvima, kao i postupak pred ustavnim sudom.

U dosadašnjoj praksi Suda za ljudska prava nije utvrđeno koliko iznosi razumni rok trajanja nekog sudskog postupka. Taj rok se utvrđuje u svakom konkretnom slučaju, na osnovu postojećih činjenica i okolnosti. „U nekim slučajevima rok od četiri godine je previše dug, a u drugim nije.”²⁶

U predmetu Zimmerman i Steiner, Sud za ljudska prava je zaključio da rok od tri i po godine prelazi razumni rok u kome je postupak trebao biti okončan,²⁷ a u predmetu Ringeisen — da time što je taj postupak trajao pet i po godina razumni rok nije prekoračen.²⁸

Prema tome, „razumni rok je pravni standard kome je Sud za ljudska prava, rešavanjem brojnih slučajeva, odredio sadržaj”.²⁹

Elementi na osnovu kojih se utvrđuje da li je neki sudski postupak završen u razumnom roku jesu: komplikovanost predmeta, ponašanje žalioaca i ponašanje države.

U komplikovanom predmetu može se raditi o zamršenom činjeničnom stanju ili o spornim pravnim pitanjima. U takvom predmetu održava se veći broj rasprava, pribavlja se nalaz više veštaka, sasluša se veći broj svedoka, vrše se razna suočenja, pribavljaju različiti i brojni dokumenti itd. Sve to objektivno utiče na dužinu trajanja postupka.

Na dužinu trajanja postupka može uticati ponašanje žalioaca kao stranke u postupku. On može tražiti da se izvedu brojni dokazi, da se rasprave brojna prethodna pitanja itd., što takođe produžava trajanje sudskog postupka. Osim toga, svojim nepravilnim ponašanjem, izostajanjem sa rasprava, nedostavljanjem dokaznog materijala itd., žalilac može nepotrebno produžiti trajanje sudskog postupka.

Konačno, na trajanje postupka može uticati i ponašanje same države kao stranke u postupku ili kao autoritarne vlasti. Pri tome državi kao opravdanje za dugo trajanje sudskih postupaka ne može poslužiti preopterećenost sudova, reorganizacija sudova i drugih organa pravosuda, nedostatak prostorija, nedostatak kvalifikovanih sudija itd., jer je svaka država članica Saveta Evrope dužna da svoj pravni sistem organizuje na način kojim će se obezbediti poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

²⁶ Barbara Novak, *Trajanje civilnih postupkov pred slovenskimi sodišči in Evropska konvencija o človekovih pravicah*, Pravnik, Ljubljana, št. 9—10, 1996, str. 555.

²⁷ Predmet Zimmerman i Steiner, presuda od 13. jula 1983, Serija A N° 66, par. 25—32.

²⁸ Predmet Ringeisen, presuda od 16. jula 1971, Serija A N° 13, par. 110.

²⁹ Barbara Novak, *nav. delo*, str. 555.

Države članice Saveta Evrope nisu dužne da svoje zakone i druge propise usklađuju sa presudama Suda za ljudska prava, ali donošenje većeg broja presuda kojima se utvrđuju povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda, može dovesti u pitanje kredibilitet države članice kao pravne države, što u nekim slučajevima može dovesti i do njenog suspendovanja ili isključenja iz članstva u Savetu Evrope. Zato nijedna država članica ne sme dozvoliti da Sud za ljudska prava u većem broju slučajeva utvrđuje da ona nije poštovala ili da ne poštuje ljudska prava i osnovne slobode predviđene Konvencijom.

THE STATE LIABILITY FOR DAMAGES CAUSED BY ITS JUDICIAL AUTHORITIES

Nikola Mihailović, Ph.D.

Summary

A breach of any right or freedom under the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, leads to but is not limited to liability of the State for damages. That liability is much stricter than the State liability for damage provided according to the domestic law provisions currently in force. The current provisions on State liability for the work of its judiciary do not include the damage caused by improper interpretation and application of the relevant legal provisions. In contrast, the liability of the Council of Europe Member States for the damage caused by their judicial and other authorities, through the breach of the human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Convention, includes their liability for improper interpretation and application of the relevant provisions of the Convention. That liability is so strict that it in fact comes equal to no-fault liability, from the point of view of its legal consequences. This is so, although it is regulated only as a presumed liability for which there are no grounds of limitation. As a result, two systems of liability for damage caused by judicial authorities will exist in our State Union and in its member states, after the ratification of the aforementioned Convention: liability pursuant to the domestic legal provisions and liability pursuant to the Convention. For that reason, a reform of the provisions on liability is necessary, which will lead to tightening of liability for damage caused by judiciary pursuant to the domestic rules. How to achieve this is a separate issue, which will not be discussed on this occasion.

Key words: liability, damage, State authorities, European Convention