

Милош Радовановић,*
Докторанд Правног факултета,
Универзитет у Београду

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1878361R

UDK: 341.645.2
Раđ примљен: 25.11.2017.
Раđ прихваћен: 07.04.2018.

ПОДНОШЕЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА И АКЦИОНОГ ИЗВЕШТАЈА У ПОСТУПКУ ИЗВРШЕЊА ПРЕСУДЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Апстракт: Државе чланице Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода дужне су да извршавају пресуде Европског суда за људска права. Надзор над извршавањем ове међународне обавезе врши Комитет министара Савета Европе. Кључна средства комуникације између државе и Комитета министара у поступку надзора над извршењем пресуда јесу акциони план и акциони извештај. Овим актима држава обавештава Комитет министара о мерама које планира да предузме или које је већ предузела, у циљу имплементације стразбуришке пресуде у национални правни систем. Органи надлежни за доношење прописа нису посветили довољно пажње поступку надзора над извршењем пресуда Европског суда за људска права. Надлежност за комуникацију са Комитетом министара у том поступку, а пре свега надлежност за подношење акционог плана и акционог извештаја, због тога није уређена прописом. Активан приступ заступника Републике Србије пред Европским судом за људска права спречио је да ова правна празнина изазове негативне последице на испуњење међународних обавеза Републике Србије.

Кључне речи: Европски суд за људска права, Комитет министара Савета Европе, извршење пресуда Европског суда за људска права, акциони план, акциони извештај.

1. Увод

Европски суд за људска права у Стразбуру (даље: ECHR) у својој пракси афирмирао је правило да би поступак извршења пресуде коју је донео суд требало сматрати саставним делом суђења.¹ Важење овог начела није

* milos@radovanovic.biz

1 Case EVT company v. Serbia [2007], ECHR, para. 46.

ограничено само на одлуке националних судова. Оно би требало да се примењује и у погледу пресуда самог ЕСНР. Поступање по пресудама ЕСНР један је од путева који доводе до унапређења система људских права у Европи (Lambert Abdelgawed, 2008: 5). Државе чланице Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (даље: Конвенција) обавезне су да се повинују свакој пресуди ЕСНР у којој су странке.²

Систем надгледања извршења, односно поступања по пресудама чини да систем заштите људских права пред ЕСНР заиста буде делотворан. На тај начин у потпуности је заокружена правна заштита коју појединац може остварити пред ЕСНР (Плавшић, 2016: 344). Уредно извршење стразбуршких пресуда има веома велики значај и за апликанта који је успео у спору против државе, али и за развој домаћег правног система у циљу превенције сличних повреда субјективних права у будућности (Brakhuysen, Van Emmerik, 2003: 1).

Аутор се у овом раду бави извршењем пресуда ЕСНР, односно надзором над извршењем пресуда ЕСНР. Посебна пажња биће посвећена акционом плану и акционом извештају поступку надзирања извршења пресуда ЕСНР. Аутор ће критиковати домаће прописе због тога што не уређују надлежност за подношење акционог плана и акционог извештаја, односно за заступање Републике Србије у поступку надзора над извршењем пресуда ЕСНР. У раду ће се указати да је заступник Републике Србије пред ЕСНР својим активним приступом, а пре свега подношењем акционих планова и извештаја, уверио Савет Европе да наша држава у знатној мери испуњава обавезу извршења стразбуршких пресуда. Аутор ће ипак закључити да би постојећи недостатак у домаћем пропису требало отклонити и навести пропис Републике Хрватске као пример на који се може угледати.

2. Комитет министара у поступку надзора над извршењем пресуда ЕСНР

ЕСНР (осим у одређеним изузецима) не назначава начин на који његова пресуда треба да буде извршена.³ То значи да су државе слободне да процене које мере треба предузети да би пресуда била имплементирана у национални правни систем. ЕСНР једноставно нема овлашћења да

2 Чл. 46, ст. 1 Конвенције.

3 Стразбуршки суд је кроз своју праксу давно учинио јасним да су његове пресуде по својој суштини деклараторне. В. Case Marckx v. Belgium [1979], ECHR, para. 58. Једино део пресуде којим се налаже исплата правичног задовољења (*just satisfaction*) по својој природи није деклараторан.

поништи, опозове или модификује националне законе нити појединачне акте судских или управних власти државе чланице (Forst, 2013: 5).

Слобода држава да изабере начин на који ће извршити пресуду ЕCHR ипак није апсолутна. Савет Европе поделио је надлежности између ЕCHR, коме припада судска улога, и Комитета министара, који врши извршна овлашћења (Bussararin Ericson, 2016: 13). Конвенцијом је прописано да Комитет министара врши надзор над извршењем пресуда ЕCHR.⁴ Принцип заједничке одговорности држава чланица Савета Европе за поштовање људских права, као један од принципа на којима се заснива систем Конвенције, изражен је у поступку надзора над извршењем пресуда. Надлежност да надгледа извршење пресуда ЕCHR има орган који чине представници држава – Комитет министара, а не Секретаријат Савета Европе (Lambert Abdelgawed, 2008: 32).⁵

Правноснажна пресуда доставља се Комитету министара, који надгледа њено извршење. Ако се у току поступка по изјављеној представи постигне поравнање (*friendly settlement*), ЕCHR скида предмет са листе својих предмета одлуком која садржи кратак опис чињеница и постигнутог поравнања, а та одлука се доставља Комитету министара, који надзире извршење поравнања.⁶

Правилима Комитета министара за надзор над извршењем пресуда и пријатељских поравнања (*Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*) прописано је да ће Комитет министара по пријему правноснажне пресуде, којом ЕCHR утврђује повреду Конвенције или протокола уз њу, позвати одговорну државу (*respondent State*) да обавести Комитет о мерама које је предузела или намерава да предузме како би се повиновала пресуди

4 В. чл. 46, ст. 2 Конвенције.

5 Иако је Комитет министара по свом саставу једну политичко тело, он је својим поступањем на плану извршења пресуда показао висок степен ефикасности и у материји извршења пресуда поступа управо као правосудни орган (Поповић, 2012: 428). Министри спољних послова држава чланица Савета Европе у пракси једном годишње имају седницу Комитета министара (*Session of the Committee of Ministers*). Редовне активности Комитета министара у седишту Савета Европе обављају се на нивоу заменика министара (*Ministers' Deputies*). Посебна врста састанака Комитета министара на нивоу заменика јесу састанци посвећени извршењу пресуда ЕCHR – *Human Rights (DH) meetings*. Ови састанци одржавају се по правилу четири пута годишње. Седница Комитета министара Савета Европе у 2017. години одржана је 19. маја у Никозији. У 2017. години састанци Комитета министара (на заменичком нивоу) посвећени извршењу пресуда ЕCHR били су заказани за 7–10. март, 6–7. јун, 19–21. септембар и 5–7. децембар.

6 В. чл. 39, ст. 3 и 4 Конвенције.

ЕCHR.⁷ Комитет министара, приликом надзора, требало би да испита да ли је исплаћено правично задовољење које је досудио ЕCHR. Када је то потребно, Комитет министара испитаће и да ли су предузете друге – неновчане мере, неопходне ради извршења пресуде ЕCHR. Те мере могу бити појединачне (*individual measures*) или опште (*general measures*). Циљ појединачних мера је да утврђена повреда права престане и да се, колико је то могуће, оштећено лице доведе у положај који је постојао пре него што је до повреде дошло. Опште мере предузимају се како би се спречило да у будућности дође до сличних повреда права из Конвенције.⁸

3. Појам акционог плана и акционог извештаја

Начин, односно поступак у коме Комитет министара врши надзор над извршењем пресуда ЕCHR постао је стандардизован. Радни методи Комитета министара⁹ подразумевају да држава обавештава Комитет министара о томе шта намерава да предузме, односно шта је већ предузела, како би извршила пресуду ЕCHR, путем стандардних образаца – акционог плана и акционог извештаја.¹⁰

Акциони план јесте документ у коме се наводе мере које држава планира да предузме како би се извршила пресуда ЕCHR, донета у поступку у коме је та држава била странка. У акционом плану такође би требало да буде наведен оквирни рок (*indicative timetable*) у коме држава намерава да предузме планиране мере. Акциони извештај јесте извештај којим држава обавештава Комитет министара о мерама предузетим у циљу извршења пресуде ЕCHR.¹¹ Држава може у неким случајевима сматрати да су све

7 Правило 6, ст. 1. Правила Комитета министара за надзор над извршењем пресуда и пријатељских поравнања.

8 *Ibid*, ст. 2.

9 Радни методи Комитета министара за надзор над извршењем пресуда ЕCHR доступни су на сајту Одељења за извршења пресуда ЕCHR (*Department for Execution of Judgments of European Court of Human Rights*). В. <http://www.coe.int/en/web/execution/rules-and-working-methods>, visited 20, November 2017.

10 У закључцима заузетим на Високој конференцији Савета Европе одржаној 26–27. марта 2015. године у Бриселу, акциони планови и акциони извештаји помињу се као „кључно средство дијалога између Комитета министара и држава чланица, које такође може допринети унапређењу дијалога са другим учесницима, као што су ЕCHR, национални парламенти и националне институције за људска права.“ В. Council of Europe. High-Level Conference on the Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility, стр. 141.

11 Council of Europe. Ministers' Deputies. *Information documents CM/Inf/DH(2009)29-rev, Action Plans– Action Reports Definitions and objectives*(даље: Information documents CM/

потребне мере већ предузете. Тада акциони план неће бити подношен, већ ће одмах бити поднет акциони извештај.¹²

Комитет министара би требало да буде обавештаван о току предузимања мера предвиђених акционим планом, као и евентуалним препрекама за предузимање тих мера. Држава чланица о томе обавештава Комитет министара новим, измењеним акционим планом. Зато се може рећи да је акциони план документ који се мења, који еволуира (*evolving document*). Он се мора редовно уређивати и допуњавати током процеса извршења пресуде ЕCHR. Требало би да акциони план садржи ажуране информације о развоју догађаја, који су се јавили приликом усвајања и предузимања првобитно планираних мера.¹³ Мењаним, односно допуњаваним акционим плановима држава Савету Европе показује напредак постигнут у поступку извршења пресуде ЕCHR.

Последња фаза у „еволуцији“ једног акционог плана јесте акциони извештај. Када све мере које су описане иницијално поднетом акционим плану, односно у акционим плановима којима је био ажуриран иницијални акциони план, буду предузете, држава чланица ће поднети акциони извештај. Могло би се рећи да последње ажурирање акционог плана акциони план претвара у акциони извештај.¹⁴

Акциони планови и акциони извештаји у једном предмету се не искључују. Они се могу и међусобно комбиновати када постоји потреба за тим. (Омејас, 2012: 1933). У неким случајевима држава може већ приликом првог обавештавања Комитета министара да поднесе акциони извештај у коме приказује мере које су већ предузете у циљу извршења пресуде ЕCHR. Истовремено, држава може поднети и акциони план који предвиђа мере које тек треба да буду усвојене ради спровођења исте пресуде.¹⁵

Међународна обавеза државе чланице Савета Европе је да се повинује пресуди ЕCHR. Одређени обрасци помажу Комитету министара да прати

Inf/DH(2009)29-rev, Action Plans – Action Reports Definitions and objectives).

12 Нпр. Република Србија је оценила да су предузете све потребне мере да би пресуда ЕCHR у предмету Анђелковић против Србије била извршена. Република Србија због тога у овом предмету Комитету министара није подносила акциони план, него је 23. маја 2014. године поднела директно акциони извештај.

13 Council of Europe, Department for the Execution of Judgments of ECHR, *Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the ECHR*, (даље: Guide for the drafting action plans and reports), стр. 3.

14 *Ibid.*

15 *Information documents CM/Inf/DH(2009)29-rev, Action Plans – Action Reports Definitions and objectives.*

како је држава то учинила. Битно је да одговорна држава имплементира пресуду ЕСНР у свој правни систем, тј. да исплати досуђено правично задовољење, да предузме појединачне мере како би утврђена повреда права престала и како би се оштећено лице довело у ситуацију која је постојала пре учињене повреде (у мери у којој је то могуће), те да усвоји опште мере ради превенције сличних повреда у будућности. Да ли ће држава у форми акционог плана или у форми акционог извештаја уверити Комитет министара да је то учињено, мање је битно.

Обавеза државе да изврши пресуду ЕСНР несумњиво јесте правна обавеза која произлази из изричите одредбе Конвенције. Обавеза државе да поступи по акционом плану који је сама поднела нема тај карактер. Акциони план није правно обавезујући документ. Путем акционог плана држава изражава своју необавезујућу намеру да пресуду изврши на начин одређен у акционом плану.¹⁶ Чланица Савета Европе и након што у акционом плану опише планирану стратегију којом ће пресуда ЕСНР бити имплементирана у национални правни систем, остаје слободна да до те имплементације дође неким другим путем. Држава неће прекршити своје међународне обавезе ако у првобитном акционом плану предвиди да ће пресуду ЕСНР извршити на један начин, па после одлучи да је ипак изврши на неки други начин.¹⁷ Ипак, упорно непоступање по акционом плану, без оправданог разлога, може прерасти у повреду обавезе државе да се повинује пресуди ЕСНР.

Општи принцип међународног права људских права јесте принцип супсидијарности. Заштита људских права по овом начелу би требало примарно да се обезбеди на унутрашњем, а тек супсидијарно на међународном плану. Држави чланици треба да буде пружена могућност да сама отклони евентуалну повреду конвенцијског права, као и све последице које је та повреда произвела (Јакшић, 2006: 441). Акциони план и извештај јесу кључни елементи принципа супсидијарности. Они

16 *Ibid.*

17 Нпр. у поступку извршења пресуде ЕСНР у предмету Зорица Јовановић против Србије, Република Србија је у акционом плану поднетом 12. новембра 2014. године предвидела да се наведена пресуда ЕСНР изврши путем оснивања комисије одлуком Владе, а у акционом плану поднетом 9. јануара 2015. године предвидела је да начин извршења те пресуде буде доношење посебног закона (*lex specialis*). Упор. измењени акциони план за извршење пресуде ЕСНР у предмету Зорица Јовановић против Србије поднет 12. новембра 2014. године. Retrieved 20, November 2017, from [http://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["DH-DD\(2014\)1358E"\]}](http://hudoc.exec.coe.int/eng#{) и Измењени акциони план за извршење пресуде ЕСНР у предмету Зорица Јовановић против Србије, поднет 9. јануара 2015. године. Retrieved 20, November 2017, from [http://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["DH-DD\(2015\)68E"\]}](http://hudoc.exec.coe.int/eng#{).

изражавају одговорност државе чланице да изврши пресуду ЕСНР и њену слободу да, под надзором Комитета министара, изабере начин на који ће то учинити.¹⁸

Различите мере могу бити потребне ради извршења пресуде ЕСНР. Оне често имају велики утицај на домаћи правни систем. Понавање правноснажно окончаног судског поступка, ако се одреди на основу пресуде ЕСНР, јесте појединачна мера за извршење те пресуде. То је мера која има веома упечатљив утицај на принцип *res judicata* у националном праву (Lambert Abdelgawed, 2008: 18). Као опште мере за извршење пресуда ЕСНР најчешће се помињу промена закона и судске праксе.¹⁹ Некада ће бити потребно и предузимање мера фактичке природе, као што су нпр. изградња одговарајућих затвора, постављање већег броја судија, обука полицијских службеника и сл.²⁰

4. Рок за подношење акционог плана и акционог извештаја

Обавеза извршења пресуде ЕСНР је безусловна. Никакве формалности не претходе настанку обавезе државе да поступи по пресуди, којом је ЕСНР утврдио да је та држава учинила повреду конвенцијских права. Обавеза државе да се повинује правноснажној пресуди стразбуршког суда извире из саме чињенице да је пресуда правноснажна. Поступак пред Комитетом министара није предуслов извршења пресуде, него процес у коме се надзире да ли је та обавеза испуњена. Дужност држава да изврши правноснажну пресуду ЕСНР настаје пре но што се пресуда достави Комитету министара. Стога ни почетак рока за подношење акционог плана или акционог извештаја није везан за достављање пресуде Комитету министара.

Држава је обавезна да поднесе акциони план (или акциони извештај ако сматра да су потребне мере већ испуњене) у року од шест месеци од правноснажности пресуде ЕСНР. Раније подношење је пожељно, нарочито ако постоји потреба за хитним предузимањем индивидуалних мера, или ако је у самој (пилот) пресуди предвиђен рок за предузимање одређених мера.²¹

18 Council of Europe. Ministers' Deputies. *Information documents CM/Inf/DH(2010)37, Supervision of the execution of judgments and decisions of ECHR: implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system*, стр. 10.

19 *Ibid*, стр. 27–28.

20 *Ibid*, стр. 31.

21 Guide for the drafting action plans and reports, стр.10.

Рок за подношење акционог плана, односно извештаја, по својој правној природи није преклузиван. Последице за државу у виду губитка неког права неће наступити чак и ако овај рок протекне, а акциони план (или акциони извештај) не буде поднет. Ипак, овај рок не би требало игнорисати. Кршење рока за подношење акционог плана или акционог извештаја није знак уредног извршавања међународних обавеза. Пропуст државе да благовремено поднесе акциони план не указује на то да ће пресуда ЕCHR бити брзо извршена. Такав пропуст може изазвати реакцију Савета Европе.

Одељење за извршавање пресуда ЕCHR²² у случају непоштовања наведеног рока писмено ће позвати орган одговорне државе да у додатном року поднесе акциони план или акциони извештај. Тај додатни рок износи три месеца, ако је реч о стандарном поступку надзора над извршењем пресуде ЕCHR, или два месеца, уколико је реч о предмету у коме Комитет министара надзор врши по појачаној процедури. Прекорачење додатног рока може бити разлог да Комитет министара одлучи да извршење пресуде, које је било надзирано по стандарном поступку, почне да надгледа са појачном пажњом, тј. по појачаној процедури.²³

Шестомесечни рок у компликованим случајевима може бити сувише кратак за идентификовање свих потребних мера. Некада је потребно дуже време како би се одредило које то мере треба предузети да би недостатак у националном правном систему, откривен пресудом ЕCHR, био отклоњен. Тада је неопходно у акционом плану навести кораке које треба предузети, како би се идентификовале мере потребне за извршење пресуде ЕCHR. Такви кораци су нпр. оснивање *ad hoc* радних група, помоћ Секретаријата Савета Европе, састанци на високом нивоу, округли столови и сл. Потребно је предвидети и рокове у којима овакве активности треба завршити (нпр. рок у коме радна група треба да поднесе извештај).²⁴

22 Послове надгледања извршења пресуда Комитет министара обавља уз помоћ Одељења за извршење пресуда ЕCHR (*Department for Execution of Judgments of the ECHR*) (Lambert Abdelgawed, 2016: 342). Ово одељење јесте организациона јединица у оквиру Генералног директората за људска права и владавину права, тј. у оквиру Секретаријата Савета Европе. В. <https://rm.coe.int/16806bee46>, visited 20, November 2017.

23 Council of Europe. Ministers' Deputies. *Information documents CM/Inf/DH(2010)45 – Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action plan*, стр. 4.

24 Council of Europe, Department for Execution of Judgments of ECHR, *Objective indicators of slowness in execution*, стр. 2.

5. Надлежност за подношење акционог плана и акционог извештаја по прописима Републике Србије

Орган одговорне државе подноси Комитету министара акциони план или акциони извештај. Позитивни прописи Републике Србије не одређују који је тај орган. Чл. 13 Закона о правобранилаштву²⁵ уређује заступање Републике Србије пред ЕCHR. Одредба ст. 2 овог чл. предвиђа заступника Републике Србије пред ЕCHR. Према наведеној одредби, заступник Републике Србије пред ЕCHR јесте заменик државног правобраниоца који обавља послове заступања Републике Србије пред ЕCHR.

Наведени члан закона уређује надлежност за заступање Републике Србије пред ЕCHR, али не и надлежност за заступање пред Комитетом министара. Надлежност заступника Републике Србије за подношење акционих извештаја и акционих планова у поступку надзора на извршењем пресуда ЕCHR, не може се извести из Закона о правобранилаштву. Ипак, све акционе планове и акционе извештаје достављене Комитету министара у поступку надзора над извршењем пресуда од стране Србије поднео је заступник Републике Србије пред ЕCHR.

Позитивним прописима није искључена надлежност заступника Републике Србије пред ЕCHR за заступање пред Комитетом министара у поступку извршења пресуда. Домаћи закони ниједном другом државном органу не стављају у делокруг подношење акционих планова и акционих извештаја Комитету министара. Негативни сукоб надлежности у овој материји био би штетан за благовремено и уредно извршење пресуда ЕCHR. Такав сукоб надлежности државних органа могао би довести и до кршења међународних обавеза Републике Србије.

Надлежност заступника пред ЕCHR да представља Србију и пред Комитетом министара у поступку надзора над извршењем пресуда раније се можда могла извести из чл. 6, ст. 2 Уредбе о заступнику Републике Србије пред Европским судом за људска права.²⁶ Наведена подзаконска одредба гласила је: „Ако је пресудом ЕCHR утврђено да је Република Србија прекршила Конвенцију, заступник се стара о извршавању пресуде. Исплата износа договореног поравнањем, или назначеног у пресуди ЕCHR врши се из средстава органа Републике Србије чији су акти проузроковали кршење људских права.“ Уредба је престала да важи ступањем на снагу Закона о правобранилаштву.²⁷

25 Закон о правобранилаштву, *Сл. гласник РС*, 55/14.

26 Уредба о заступнику Републике Србије пред Европским судом за људска права, *Сл. гласник РС*, 61/06. (даље: Уредба).

27 В. чл. 63 Закона о правобранилаштву.

Поступак надзора над извршењем пресуда ЕСНР, који се води пред Комитетом министара, није био у центру пажње писца Уредбе. Чл. 6 Уредбе у коме се (врло мало) помиње извршење пресуда ЕСНР, прилично је непрецизан. Такво нормирање било је веома несавршено. Влада приликом доношења Уредбе није посветила довољно пажње поступку надзора над извршењем пресуда ЕСНР. Извесна правна празнина у овој области постојала је још у време важења Уредбе.

Законодавац приликом доношења Закона о правобранилаштву још мање пажње је посветио поступку надзора над извршењем пресуда ЕСНР. Тачније, законодавац је приликом стављања Уредбе ван снаге потпуно превидео да постоји поступак у коме Комитет министара надгледа како државе извршавају пресуде ЕСНР.

Постоји потреба да држава општи са органима Савета Европе, пре свега са Комитетом министара, у циљу имплементације пресуда ЕСНР у национални правни систем. Законодавац није био свестан потребе за том комуникацијом, нити потребе да неки државни орган у име Републике Србије ту кореспонденцију врши. Законодавно тело пропустило је да одреди који ће орган у име Републике Србије обављати кореспонденцију са Комитетом министара у поступку надзора над извршењем пресуда ЕСНР, тј. орган који ће Комитету министара подносити акционе планове и акционе извештаје. Уместо да попуни правну празнину која је постојала у време важења Уредбе, законодавац је ту правну празнину још више продубио. Такво нормирање оставило је могућност негативног сукоба надлежности.

6. Поступање заступника Републике Србије пред ЕСНР

Заступник Републике Србије пред ЕСНР припремао је и подносио акционе планове и извештаје у поступку надзора над извршењем пресуда, иако га домаћи пропис на то не обавезује изричито. Заступник Републике Србије није кршио (прилично несавршене) домаће прописе у овој области. Он није проширио своје надлежности *contra legem*. Пре би се могло рећи да је пракса заступника Републике Србије у поступцима надзора над извршењем пресуда ЕСНР попунила правну празнину.

Имплементација пресуда ЕСНР јесте обавеза државе. Успешно извршавање тог задатка захтева да у њега буду укључени судови, легислатура, управна власт, а често и субјекти грађанског друштва. Могућност да поступа у циљу извршења пресуде ЕСНР у неком случају ће бити на једном телу, а у неком другом случају ће бити на другом телу унутар државе. У већини

земаља влада је кључни државни орган за имплементацију пресуде ЕСНР (Anagnostou, Mungiu-Pippidi, 2014: 210).

Извршавање овако комплексног посла превазилази моћи једног заменика државног правобраниоца – заступника Републике Србије пред ЕСНР. Он не може обезбедити да највиши органи извршне власти, законодавно тело и правосуђе, имплементирају ставове ЕСНР.

Заступник Републике Србије може прикупљати информације од различитих субјеката и координирати њихов рад у циљу идентификације мера које су потребне за извршење пресуде ЕСНР. Заступник Србије пред ЕСНР, као државни орган који је најбоље упознат са праксом ЕСНР и Комитета министара, јесте најкомпетентнији да процени које мере треба предузети да би се поступак надзора над извршењем пресуде ЕСНР успешно окончао. Он може (у форми акционог плана или акционог извештаја) обавестити органе Савета Европе, пре свега Комитет министара, које мере држава у ту сврху планира да учини и које је већ учинила. Заступник Републике Србије пред ЕСНР није носилац ни политичке ни судске власти, па је тешко очекивати да он сам донесе и спроведе мере потребне ради успешног извршења пресуда ЕСНР.

Заступник Републике Србије пред ЕСНР, за разлику од законодавног тела, био је потпуно свестан поступка надзора над извршењем пресуда ЕСНР и значаја који у том поступку имају акциони план и акциони извештај. Активни приступ заступника Републике Србије предупредио је негативан сукоб надлежности.

Подношењем акционих планова и акционих извештаја, заступник Републике Србије пред ЕСНР спречио је да наша држава прекрши дужност извршавања стразбуршких пресуда. Недостаци у домаћем закону нису се одразили на испуњавање међународних обавеза Републике Србије. Статистички подаци које је објавио Секретаријат Савета Европе, односно Одељење за извршење пресуда ЕСНР показују да, почев од 2016. године, Република Србија релативно успешно извршава стразбуршке пресуде и да се надзор над тиме ефикасно спроводи.²⁸

28 Комитет министара је током 2016. године у 111 случајева оценио да је Република Србија успешно извршила пресуде ЕСНР и одлучио да оконча надзор у тим предметима. Од 1. јануара до 20. јуна 2017. године Комитет министара је у 45 случајева оценио да је Република Србија успешно извршила пресуде ЕСНР и окончао надзор над њиховим извршењем. Да би се схватио степен успешности Србије у извршењу пресуда ЕСНР у овом периоду (1. јануар 2016–20. јун 2017. године) треба истаћи податак да је у истом периоду Комитету министара достављено 39 пресуда ради надзора над њиховим извршењем од стране Републике Србије, као и податак да је током 2015. године Комитет министара само у пет случајева оценио да је Република Србија успешно извршила

Интерес међународне сарадње, европских интеграција и подизања стандарда људских права у Републици Србији захтева да наша држава комуницира са Саветом Европе у поступку надзора над извршењем пресуда ЕCHR. Акциони план и акциони извештај јесу кључни елементи те комуникације. Није довољно да њихов значај буде познат само заступнику Републике Србије пред ЕCHR. Важност акционог плана и акционог извештаја у поступку надзора над извршењем пресуда ЕCHR требало би да буде познат и другим државним органима, пре свега оним највишим, али и стручној јавности.

Међународне обавезе Републике Србије не би требало да буду препуштене ентузијазму заступника пред ЕCHR. Ради уредног извршења обавезе поступања по пресудама тог суда, на дужи рок у будућности, потребне су норме које јасно утврђују орган надлежан за подношење акционих планова и акционих извештаја и осталу кореспонденцију са Комитетом министара. Тај орган наравно, може бити исти онај који је надлежан за заступање пред ЕCHR.

7. Надлежност за подношење акционог плана и акционог извештаја у упоредном праву

У највећем броју држава исти орган је надлежан и да Комитету министара подноси акционе планове и извештаје и да заступа државу у поступку пред ЕCHR. Тај орган је заступник државе пред ЕCHR – државни агент (*Government Agent*). Међутим, у неким земљама овај задатак је децентрализован, као што је то случај у Републици Ирској и у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, где акциони план припрема орган власти који је најповезанији са утврђеном повредом Конвенције. Парламентарне делегације такође могу учествовати у писању акционих планова или акционих извештаја, као што је то случај у Естонији.²⁹

Акционе планове и акционе извештаје у поступцима надзора над извршењем пресуда од стране Републике Хрватске, слично као и у Србији, Комитету министара подноси заступник Републике Хрватске пред ЕCHR. Уредба о Уреду заступника Републике Хрватске пред Еуропским судом за људска права,³⁰ у поређењу са нашом Удредбом, делује као савршенији пропис. Уредба је говорила само о заступању Републике Србије пред ЕCHR,

пресуде ЕCHR. В. Council of Europe. Department for the Execution of Judgments of ECHR. *Country Factsheet, Serbia*. Retrieved 25, June 2017, from <https://rm.coe.int/1680709761>.

29 Guide for the drafting action plans and reports, стр.14–15.

30 Уредба о Уреду заступника Републике Хрватске пред Еуропским судом за људска права, *Народне новине*, 18/12. (даље: хрватска Уредба).

али не и пред Комитетом министара у поступку надзора над извршењем пресуда.³¹ Хрватском Уредбом заступнику Републике Хрватске поверено је заступање и пред ЕСНР, али и пред другим органима Савета Европе.³² Такође, заступник Републике Хрватске пред ЕСНР изричито је овлашћен да координира извршење пресуда ЕСНР у Хрватској, као и да представља Републику Хрватску у поступку надзора извршења пред Комитетом министара.³³ Међу пословима који се обављају у Уреду заступника Републике Хрватске пред ЕСНР експлицитно су набројани послови припреме и суделовања у координацији извршења пресуда ЕСНР, као и послови припреме и суделовања на састанцима Комитета министара о извршењу пресуда.³⁴

Уред Заступника Републике Хрватске пред ЕСНР подељен је на три организационе јединице. Једна од њих јесте и Одељење за извршење пресуда и одлука ЕСНР.³⁵ Послови који улазе у делокруг овог одељења јасно су прописани. У те послове, између осталог, спада: припрема и учествовање у координирању извршења пресуда ЕСНР, послови припреме и учествовања на састанцима Комитета министара о извршењу пресуда, као и послови израде предлога акционих планова и акционих извештаја Републике Хрватске о извршењу пресуда и одлука ЕСНР.³⁶

Хрватска Уредба приликом неких будућих промена наших прописа могла би послужити као модел по коме треба уредити надлежност за комуникацију са Комитетом министара у поступку надзора над извршењем пресуда ЕСНР.

8. Закључак

Република Србија је декларативно привржена људским правима и европским принципима и вредностима. Поштовање европских принципа и вредности и поштовање људских права подразумева извршавање пресуда ЕСНР, као и сарадњу са органом Савета Европе који то извршење надзире. Акциони планови и акциони извештаји јесу кључна средства сарадње између држава чланица и Комитета министара. Подношењем тих аката држава обавештава Савет Европе, тј. Комитет министара о мерама које

31 Чл. 2 Уредбе.

32 Чл. 2 хрватске Уредбе.

33 Чл. 3 алинеја 2 и 3 хрватске Уредбе.

34 Чл. 5 алинеја 3 и 4 хрватске Уредбе.

35 Чл. 6 хрватске Уредбе.

36 Чл. 8 хрватске Уредбе.

планира да предузме, односно које је већ предузела, како би пресуда ЕСНР била имплементирана у национални правни систем.

Акциони план и акциони извештај јесу веома значајни документи, јер они омогућавају Комитету министара да ефикасно врши надзор над извршењем пресуда ЕСНР. Посебно је значајан акциони план, јер се њиме предвиђају мере које су потребне да у појединачном случају утврђена повреда људских права буде (колико је то могуће) отклоњена, и мере које ће спречити да у будућности дође до сличних повреда права.

Државни органи који доносе прописе нису у довољној мери упознати са значајем ових докумената. Законодавно тело није показало довољно пажње приликом уређивања надлежности заступника Републике Србије пред ЕСНР. Оно је потпуно превидело поступак надзора над извршењем пресуда ЕСНР, који се води пред Комитетом министара. Због тога, приликом прописивања делокруга послова заступника Републике Србије пред ЕСНР, није предвиђено да заступник Републике Србије представља Републику Србију и у поступку надзора над извршењем пресуда ЕСНР, те да у том поступку Комитету министара подноси акционе планове и акционе извештаје.

Заступник Републике Србије схватио је значај надзора над извршењем пресуда ЕСНР. Он је, без изричитог налога у пропису, ипак подносио акционе планове и акционе извештаје. Тиме није прекршио прописе, него је само попунио правну празнину која је и раније постојала, а која је продубљена доношењем Закона о правобранилаштву. Заступник Републике Србије пред ЕСНР на тај начин је омогућио Комитету министара да се увери у то да Република Србија у знатној мери испуњава своју међународну обавезу извршења пресуда ЕСНР у предметима у којима је странка.

Акциони план и акциони извештај несумњиво имају велики значај за уредно извршење стразбуршких пресуда. Није довољно да тај значај буде познат само заступнику Републике Србије пред ЕСНР. Важност акционих планова и акционих извештаја требало би да буде позната и осталим државним органима, пре свега оним највишим, али и домаћој стручној јавности. Надлежност за подношење акционих планова и акционих извештаја, и уопште за комуникацију са Комитетом министара, требало би да буде јасно уређена прописом. Хрватска Уредба изгледа као пример на који би се пропис Републике Србије могао угледати.

Литература/References

Anagnostou, D. Mungiu-Pippidi, A. (2014). Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter. *The European Journal of International Law*. Vol. 25 no. 1. 205–227. [Electronic version]. Retrieved 25, June 2017, from <http://www.ejil.org/pdfs/25/1/2483.pdf>.

Brakhuysen, T. Van Emmerik, L, M. (2003). A Comparative View on the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. In Christou, A, T. Raymond, J, P. (Eds.). *European Court of Human Rights: remedies and execution of judgments*. [Electronic version]. Retrieved 20, November, 2017, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1896160.

Bussararin Ericson, M. (2016). *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*. Uppsala: Master's Thesis, Uppsala University – Department of Law [Electronic version]. Retrieved 20, May 2017, from <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:914392/FULLTEXT01.pdf>.

Council of Europe. Department for the Execution of Judgments of ECHR. *Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the ECHR*. Retrieved 22, June 2017, from <https://rm.coe.int/1680592206>.

Council of Europe. Department for the Execution of Judgments of ECHR. *Objective indicators of slowness in execution*. Retrieved 22, June 2017, from <https://rm.coe.int/16805b0195>.

Council of Europe. Department for the Execution of Judgments of ECHR. *Country Factsheet, Serbia*. Retrieved 25, June 2017, from <https://rm.coe.int/1680709761>.

Council of Europe. *High-Level Conference on the Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility*. Retrieved 23, November 2017, from <https://rm.coe.int/high-level-conference-on-the-implementation-of-the-european-convention/1680695a9c>.

Council of Europe. Ministers' Deputies. *Information documents CM/Inf/DH(2009)29-rev, Action Plans – Action Reports Definitions and objectives*. Retrieved 22, June 2017 from https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805adb14.

Council of Europe. Ministers' Deputies. *Information documents CM/Inf/DH(2010)37, Supervision of the execution of judgments and decisions of ECHR: implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system*. Retrieved 22, June 2017 from <https://rm.coe.int/16804a327f>.

Council of Europe. Ministers' Deputies. *Information documents CM/Inf/DH(2010)45 – Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action plan*. Retrieved 22, June 2017 from <https://rm.coe.int/16804a3e07>.

Forst, D. (2013). The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights - Limits and Ways Ahead. *ICL Journal*. No. 3-2013. [Electronic version]. Retrieved 19, November 2017, from https://www.icl-journal.com/media/ICL_Thesis_Vol_7_3_13.pdf.

Lambert Abdelgawed, E. (2016). Dialogue and the Implementation of the European Court of Human Rights' Judgments. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 34/4. 340-363. [Electronic version]. Retrieved 20, May 2017, from http://www.nqhr.net/pdf_file/ITS/NQHR_34_04_0340.pdf.

Lambert Abdelgawed, E. (2008). *The execution of judgments of the European Court of Human Rights*. 2nd edition, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Omejac, J. (2012). Izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. 5–6 (62). 1913–1942.

Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies) Retrieved 20, November 2017, from <https://rm.coe.int/16806eebf0>.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода.

European Court of Human Rights. Case *EVT company v. Serbia*, Application No. 3102/05, Judgment of 21, June 2007.

European Court of Human Rights. Case *Marckx v. Belgium*, Application No. 6833/74, Judgment of 13, juna, 1979.

Закон о правобранилаштву *Службени гласник РС*, број 55/14.

Заступник Србије пред ЕCHR. *Акциони извештај о извршењу пресуде ЕCHR у предмету Анђелковић против Србије, поднет 23. маја 2014*. Retrieved 20, November 2017, from [http://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["DH-DD\(2014\)742E"\]}](http://hudoc.exec.coe.int/eng#{).

Заступник Србије пред ЕCHR. *Измењени акциони план за извршење пресуде ЕCHR у предмету Зорица Јовановић против Србије, поднет 12. новембра 2014*. Retrieved 20, November 2017, from [http://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["DH-DD\(2014\)1358E "\]}](http://hudoc.exec.coe.int/eng#{).

Заступник Србије пред ЕСНР. *Измењени акциони план за извршење пресуде ЕСНР у предмету Зорица Јовановић против Србије, поднет 9. јануара 2015.* Retrieved 20, November 2017, from [http://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifier":\["DH-DD\(2015\)68E"\]}](http://hudoc.exec.coe.int/eng#{).

Јакшић, А. (2006). *Европска конвенција о људским правима – коментар.* Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Плавшић, Н. (2016). *Заштита појединца пред Комитетом за људска права и пред Европским судом за људска права.* Београд: Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду. [Electronic version]. Retrieved 19, November, 2017, from <http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/7535/Disertacija.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Поповић, Д. (2012). *Европско право људских права.* Београд: Службени гласник.

Уредба о заступнику Републике Србије пред Европским судом за људска права. *Службени гласник РС.* Бр. 61. 2006.

Уредба о Уреду заступника Републике Хрватске пред Европским судом за људска права. *Народне новине.* Бр. 18. 2012.

Miloš Radovanović,

PhD candidate, Faculty of Law, University of Belgrade

**SUBMISSION OF AN ACTION PLAN AND AN ACTION REPORT
IN THE PROCEDURE FOR THE EXECUTION OF JUDGMENTS
OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

Summary

The High Contracting Parties of the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms are obliged to execute judgments of the European Court of Human Rights. The Committee of Ministers of the Council of Europe supervises the execution of this obligation. An action plan sets out the measures the Member State intends to take to implement a judgment. An action report sets out the measures taken to implement the judgment. These acts are key tools of communication between the State and the Committee of Ministers in the procedure of supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights. The Serbian authorities in charge of enacting legislation have not paid enough attention to the supervision of the execution of the European Court judgments. The competence concerning the communication with the Committee of Ministers in the procedure of supervision of the execution of European Court judgments and submission of action plans and action reports is not regulated by domestic law. The active approach of the Government Agent of the Republic of Serbia has prevented the negative consequences that this legal gap may have on the fulfillment of international obligations of the Republic of Serbia.

Keywords: *European Court of Human Rights, Committee of Ministers of the Council of Europe, execution of ECtHR judgments, action plan, action report.*