

УДК: 347.91/95

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 87-88, стр. 414-440

Изворни научни рад

Рад примљен 20. 8. 2024. године

Рад одобрен 20. 9. 2024. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2024.23.87\\_88.21](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.87_88.21)

## ПРАВО НА ПРИСТУП СУДУ (КРАТКА ИСТОРИЈА ЈЕДНОГ НЕПИСАНОГ ПРАВА)

Милица НОВАКОВИЋ\*

**Апстракт:** Скоро педесет година је прошло откако је Европски суд за људска права (Европски суд, ЕСЉП), донео пресуду у предмету *Голдер против Уједињеног Краљевства*. Пресуда у овом предмету сматра се једном од прекретница у пракси Европског суда: предмет спора је било право које није изричито нормирано чланом 6. став 1. Конвенције за заштиту људских права и слобода (Европска конвенција, ЕКЉП), па су методе тумачења ЕКЉП биле екстензивно ангажоване у образложењу пресуде. Међутим, почев од ове пресуде Европски суд је проширио списак процесних гаранција које нису изричито обухваћене правом на правично суђење подводећи их под право на приступ суду. Устав Србије не нормира право на приступ суду, па и судска пракса лута у коначном одређењу појма права на приступ суду, мада и поред тог недостатка у бити пружа одговарајућу заштиту лицима којима је повређено ово право. Разматрајући развој праксе од случаја Голдер, ауторка сматра да право на приступ суду ваља тумачити у ужем и у ширем смислу, узимајући у обзир да ограничења и повреде овог права могу потећи из материјалног и процесног права и да могу резултирати у арбитрарности рада домаћих судија, због чега би релевантне законодавне одредбе домаћег права којима се гарантује право на приступ суду требало да уваже све наведене аспекте.

**Кључне речи:** Право на приступ суду, право на правично суђење, Европска конвенција о људским правима, Европски суд за људска права, Устав Републике Србије, Уставни суд.

---

\* Правни факултет Универзитета у Београд. E-mail: [milica.novakovic@mids.ch](mailto:milica.novakovic@mids.ch);  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2474-3429>.

## 1) УВОД

Господин Сидни Голдер служио је петнаестогодишњу казну затвора због насилне пљачке на острву Вајт када је у тамошњем затвору Паркхурст октобра 1969. године, избио неред у делу затвора за рекреацију затвореника. Према речима једног од повређених чувара г. Голдер је наводно био међу затвореницима који су учествовали у нереду и нанео му жестоке ударце. У затворској истрази која је уследила г. Голдеру је било предочено да би могао бити гоњен због наводног телесног рањавања затворског чувара. Г. Голдер је затим у два наврата писао свом посланику и директору полиције, како би их обавестио о инциденту и проблемима које му је инцидент изазвао, али управник затвора није дозволио да та писма буду послата, пошто г. Голдер наводно није претходно иста питања поставио пред надлежнима у затвору. Недуго затим повређени чувар исправио је свој исказ тако што је у новом исказу навео да је „мислио да је Голдер” био међу побуњеницима, а не и да је сигурно био, док је други чувар тврдио да је г. Голдер био са њим у ТВ сали за време побуне. Управа затвора је сачинила белешке о инциденту и ставила у досије г. Голдера са ознаком „оптужбе које нису покренуте”, а које белешке су избрисане за време поступка пред Европском комисијом за људска права (Европска комисија). Наредне године г. Голдер је тражио премештај у други затвор, и тим поводом писао надлежном државном секретару наводећи још и да су белешке о инциденту у његовом досијеу онемогућиле његово помиловање, па је тражио дозволу да се саветује са адвокатом у вези са могућом тужбом за клевету, или да се бар дозволи независно испитивање његовог досијеа по одобрењу прекршајног судије како би се утврдило дејство изјаве која је тамо чувана на његов затворски статус. Међутим, државни секретар није дозволио премештај, нити консултације са адвокатом и независно испитивање досијеа. Пред Европском комисијом за људска права (Комисија) г. Голдер се жалио на одбијање да му се дозволи да консултује адвоката у вези са покретањем поступака због клевете и обуставом слања његових писама, а на основу члана 6. став 1. и члана 8. Европске конвенције. Најважније питање које је постављено пред Комисију, па пред Европски суд, јесте – да ли члан 6. став 1. ЕКЉП гарантује право приступа суду у смислу права на покретање судског поступка и да

ли то право, ако је обухваћено чланом 6. став 1. ЕКЉП, садржи и одређена ограничења која су примењива на случај г. Голдера?

Напред наведено су чињенице случаја *Голдер против Уједињеног Краљевства*, првог случаја у пракси Европског суда у којем се појавило питање да ли је Европском конвенцијом загарантовано и право на приступ суду.<sup>1</sup> Имајући у виду то да ово право није изричито нормирано, а да је од пресудног значаја за уживање осталих гаранција из матрикса права на правично суђење, односно структурално сложеног и вишеслојног права на правично суђење, Европски суд је употребио озбиљну интерпретативну машинерију како би убедио странке, а и остале, да је право на приступ суду обухваћено чланом 6. став 1. Европске конвенције.<sup>2</sup> Међутим, овде се није стало, тако да је потоња судска пракса развијала значење ове процесне гаранције, односно Европски суд нам је на различите начине указивао на то како се све обезбеђује делотворан приступ суду у контексту Европске конвенције. Овај се рад бави управо тиме, као и питањем зашто је ово право остало ненормирано на континенталном и на домаћем нивоу имајући у виду случај са Европском унијом (ЕУ) и Повељом ЕУ о основним правима (Повеља ЕУ), као и случај са Уставом и праксом Уставног суда Републике Србије (Устав; Уставни суд).

Будући да релевантним прописима ово право није изричито загарантовано, осврнућемо се најпре на судску праксу, као и на помоћне релевантне изворе. Полазимо од тога да је право на приступ суду, иако не изричито нормирано, најважнији предуслов за уживање других права, пошто су процесна права она која омогућавају имаоцима материјалних права да их на различите начине и остварују и на њих се позивају, као и да би се могла утврдити појединачна одговорност релевантних субјеката.<sup>3</sup> С друге стране, сваки поступак

---

<sup>1</sup> *Golder v. The United Kingdom*, Application no. 4451/70, Judgment of 21 February 1975, Council of Europe: European Court of Human Rights.

<sup>2</sup> Ana Koprivica Harvey, "Right to a Fair Trial in Civil Law Cases", Rainer Grote, Frauke Lachenmann and Rüdiger Wolfrum (eds.) *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2018, para. 44; Уставни суд, одлука Уж-11831/2020 од 9. новембра 2023.

<sup>3</sup> Leander Beinlich, "International Procedural Rights, Domestic Legal Systems and the International Rule of Law", Pierre d'Argent, Christina Binder and Photini Pazartzis (eds.), *The Rule of Law in International and Domestic Contexts Synergies and Challenges*, ESIL Conference Paper Series, Vol.13, No. 1, pp. 5, 12–13.

мора на неки начин да почне да би гаранције које су примењиве на сам ток поступка постале и функционалне. Међутим, реална су и ограничења у приступу суду која се такође појављују, која могу произаћи и из материјалног и процесног права, и некад су допуштима, а некад не. Треће, развојем праксе Европског суда развијало се и подручје примене члана 6. став 1. ЕКЉП, односно разгранаво се и обим гаранција које, опет, нису изричито обухваћене овом одредбом, али је Европски суд тиме указивао на које све начине ово право може, а и морало би, делотворно да буде и оствариво.<sup>4</sup> Уосталом, то је и суштина – делотворно уживање права, пошто би у супротном остало бесплодно слово на папиру и угрозило би владавину права и на домаћем и међународном плану.<sup>5</sup> Коначно, а о чему и сам наслов рада директно говори, желимо да укажемо на развој једног права протеком времена. Иако творац норме не може увек да обухвати све ситуације нормом коју ствара, у домену људских права пре свега је неопходна елементарна логика, поред неизбежног политичког уплива. Ово сматрамо важним будући да се простим читањем члана 6. став 1. ЕКЉП намеће закључак да је учињен значајан пропуст у формулисању ове одредбе, односно да њен садржај „креће од средине”, а не од почетка тј. покретања поступка. Први део овог рада посвећен је појму и општим карактеристикама права на приступ суду, као и томе у којим све правцима се право на приступ суду развијало кроз праксу Европског суда. Овим ћемо једним делом приказати историјски развој права на приступ суду. У другом делу се осврћемо на судску праксу Уставног суда и начин на који се право на приступ суду развијало у домаћој пракси која се ослања на право на правично суђење које је у Уставу постављено шире него у члану 6. став 1. ЕКЉП, чиме желимо да прикажемо како се право на приступ суду развијало на домаћем плану у демократији новијег датума, која се начелно наслања на Европски суд и конвенцију, али, показује и знакове сопствених слабости у разумевању владавине права и заокруживању сопствених концепата.

---

<sup>4</sup> Duška Šarin, „Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava“, *Pravni Vjesnik*, vol. 31, br. 3–4, 2015, 267–296, str. 271.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 7–8.

## 2) ПРАВО НА ПРИСТУП СУДУ

### Одређење појма права на приступ суду

Према речима судије Сер Џералда Фицмориса појам права на приступ суду је двосмислен, осим ако је дефинисан па нема двојбе.<sup>6</sup> Имајући у виду развој праксе Европског суда, намеће се одређена подела у одређењу права на приступ суду коју ћемо образложити, с обзиром на чињенице релевантних случајева, аргументе странака и налазе Европског суда. Дакле, када говоримо о праву на приступ суду, можемо да говоримо о том праву у ужем и у ширем смислу. Право на приступ суду у ужем смислу је право да се покрене поступак ради заштите сопствених права, обавеза и интереса, онако како је и оригинално било предмет поступка у случају *Голдер*. Иако данашња пракса изузетно широко тумачи право на приступ суду, готово га изједначавајући са правом на правично суђење и/или правом на правни лек, не сме се изгубити из вида да се право на приступ суду пре свега појавило као питање да ли члан 6. став 1. ЕКЉП гарантује и право на покретање поступка пред судом, односно трибуналом. Наиме, ако се осврнемо на пресуду у случају *Голдер*, уочићемо да је Сидни Голдер желео да покрене поступак због наводне клевете и у вези с тим желео је да се консултује са адвокатом. Дакле, предмет његовог захтева је било подношење тужбе, односно покретање поступка као такво. Затим, Комисија је усвојила мишљење да члан 6. став 1. ЕКЉП гарантује право на приступ суду и да не постоје инхерентна ограничења права осуђеника *да покрене поступак (to institute proceedings)* и да у ту сврху има неограничен приступ адвокату.<sup>7</sup> Такође, и сама Влада Уједињеног Краљевства у својим наводима истиче да члан 6. став 1. ЕКЉП не даје подносиоцу представке само право на приступ суду, већ само даје право да у било којем поступку који је већ покренут може да има суђење које је правично и у складу са осталим захтевима садржаним у ставу 1. члана 6. ЕКЉП. Затим, из питања које је Комисија поставила Европском суду (Питање бр. 1: Да ли члан 6. став 1. Европске конвенције о људским правима обезбеђује лицу које жели да покрене грађански поступак право на приступ суду? Питање бр. 3:

<sup>6</sup> *Golder, op. cit.*, Separate Opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice, para. 29.

<sup>7</sup> *Golder, op. cit.*, para. 21.

Да ли осуђено лице које жели да се обрати свом адвокату како би покренуло грађански поступак може да се позове на заштиту из члана 8. Конвенције о поштовању преписке?), видимо да су се односила само на чињеницу тј. на право покретања поступка као таквог, а не неког његовог могућег ширег значења које би укључило гаранције већ обухваћене чланом 6. став 1. ЕКЉП.<sup>8</sup> Коначно, и сам Суд је пред себе ставио два задатка: да испита да ли члан 6. став 1, поред тога што гарантује правично суђење у поступцима који су већ започети, гарантује и право на приступ суду свим лицима која желе да покрену поступак (*to commence an action*) ради утврђивања њихових права и обавеза, и да ли постоје нека имплицитна ограничења права на приступ суду, што одговара питањима које је поставила Комисија.<sup>9</sup> Имајући у виду начело међународног права које забрањује „негирање правде”, Статут Савета Европе, који на два места упућује на начело владавине права које се не може замислити без могућности приступа суду и једно од општеприхваћених начела да мора постојати могућност подношења грађанскоправног захтева суду, Европски суд је дошао до закључка да би било незамисливо да члан 6. став 1. ЕКЉП детаљно гарантује различите процесне гаранције, а да претходно не гарантује оно право које практично омогућава уживање тих гаранција.<sup>10</sup> Отуд право на приступ суду представља елемент који је инхерентан (природно нераздвојан и спојен или удружен са, битан, својствен, нераздвојан) праву на правично суђење које је заштићено чланом 6. став 1. ЕКЉП.<sup>11</sup> За Европски суд овим се не стварају нове обавезе за државе уговорнице, већ претходно произлази из прве реченице члана 6. став 1. ЕКЉП, читајући је у контексту и имајући у виду сврху и циљ ЕКЉП и општа правна начела.<sup>12</sup> Члан 6. став 1. ЕКЉП, дакле, обезбеђује свима право да изнесу пред суд било какав захтев у вези са грађанским правима и обавезама, чиме ова одредба отелотворује право на приступ суду

<sup>6</sup> *Golder, op. cit.*, Separate Opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice, para. 29.

<sup>7</sup> *Golder, op. cit.*, para. 21.

<sup>8</sup> *Golder, op. cit.*, para. 22.

<sup>9</sup> *Ibid.*, para 25.

<sup>10</sup> *Ibid.*, paras.

<sup>11</sup> Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1961, стр. 372.

<sup>12</sup> *Ibid.*

као право на покретање поступка пред судом, које је уједно и један од аспеката права на суд. Заједно са осталим гаранцијама садржаним у члану 6. став 1. право на приступ суду чини право на правично суђење и, иако није апсолутно и одређена ограничења су легитимна, ово право је својствено сваком појединцу.<sup>13</sup> Дакле, право на приступ суду преваходно значи право на покретање поступка пред судом, трибуналом или неким другим надлежним телом, што је Европски суд потврдио у својој даљој пракси.<sup>14</sup> Оно, такође значи и да не сме да буде ограничено у смислу приступа, чак ни лицима која су делимично лишена пословне способности и да не сме да трпи претерани формализам.<sup>15</sup> Међутим, и до данас трају расправе о начину на који је ово право учитано у члан 6. став 1. ЕКЉП који су покренуле судије које се нису сложили са ставом већине, а који расцеп је донео и полемике на пољу метода тумачења Европске конвенције.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Stankov v. Bulgaria*, Application no. 68490/01, Judgment of 12 July 2007, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 50, и *Kreuz v. Poland*, Application no. 28249/95, Judgment of 19 June 2001, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 52: "Article 6 § 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal. In this way, that provision embodies the "right to a court", of which the right of access, that is the right to institute proceedings before a court in civil matters is one aspect." У случају Кројц (*Kreuz v. Poland*) ЕСЉП је утврдио и да право на покретање поступка може бити незаконито ограничено, односно повређено превисоко одређеном таксом коју треба да плати лице које жели да покрене поступак (paras. 58–67).

<sup>15</sup> *Stanev v. Bulgaria*, Application no. 36760/06 Judgment of 17 January 2012, Council of Europe: European Court of Human Rights, paras. 233–246; *Bošnjački v. Serbia*, Application no. 37630/19, Judgment of 30 April 2024, Council of Europe: European Court of Human Rights, paras. 24–31.

<sup>16</sup> Овде треба истаћи да је закључак Европског суда у погледу права на приступ суду који је горе описан напало троје чланова већа указујући на врло конкретне чињенице које говоре на супрот закључку већине. Ако се крене од саме Преамбуле ЕКЉП, уочава се да је оквир Европској конвенцији, и нормативни и вредносни, дала Универзална декларација о људским правима (УДЉП), а која не садржи изричито право на приступ суду, што је од директног утицаја и на належност ЕСЉП и правну сигурност (види *Golder*, Separate Opinion of Judge Verdross), мада се нуди и тумачење да члан 8. УДЉП, који се односи на делотворни правни лек пред домаћим судовима, садржи право на приступ суду у смислу у којем се расправљало у случају Голдер. Видети: *Golder*, Separate Opinion of Judge Zekia). Затим, текст члана 6. став 1. ЕКЉП јасно садржи гаранције које се односе на поступке који су у току, односно већ су започети, иако, претпоставка

Наиме, у литератури се развила полемика, с једне стране, о оригиналим идејама писаца Европске конвенције, који се очитују у припремним материјалима, који нису увек до краја јасни и индикативни и које само судије „оригиналисти” и „интенционалисти” користе у тумачењу, и, с друге стране, динамичног и еволутивног тумачења ЕКЉП као „живог инструмента”, како се она даље развијала кроз етику тумачења судија ЕСЉП.<sup>17</sup> Додатно, тумачење права на приступ суду у случају Голдер допринело је и бољем разумевању односа између права на приступ суду, права на правни лек и начела владавине права, и на домаћем и на међународном нивоу.<sup>18</sup> Живот права на приступ суду се, међутим, наставља и долазећа пракса открива нова значења. Наиме, горе описано уже тумачење права на приступ суду није дуго фигурирало у судској пракси ЕСЉП. Његово ново обличје добијамо сазнањем да постоје и специфични инструменти путем којих оно може да буде или ограничено или доступно, као што је бесплатна правна помоћ у грађанским стварима, али која се не односи само на покретање поступка.<sup>19</sup> У случају *Ери против Ирске* подносиатељка представке се жалила на немогућност да од домаћег суда тражи судску раставу од насилног мужа због високих трошкова заступања које није могла да обезбеди, односно немогућности да добије бесплатну правну помоћ за предметну сврху јер није имала ни одговарајуће правничко знање. Дакле, предмет овог случаја било је и покретање поступка као такво,

---

је, његове недостатке може да попуни ранији члан 60, садашњи члан 53. ЕКЉП, који се тумачи тако да та домаћа права у које не дира ЕКЉП обухвата и право на приступ суду (*Golder, Separate Opinion of Judge Zekia*). Коначно, истиче се да је право на приступ суду толико важно да би оно требало да буде изричито нормирано, а не изведено (*Golder, Separate Opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice*).

<sup>17</sup> Овим питањем се темељно бавио Џорџ Лецас. Видети: George Letsas, “Intentionalism and the Interpretation of the ECHR”, Malgosia Fitzmaurice, Olufemi Elias and Panos Merkouris (eds.), *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of the Treaties: 30 Years on*, Martinus Nijhoff, 2010, pp. 257–272; George Letsas, “Strasbourg’s Interpretive Ethic: Lessons for the International Lawyer”, *The European Journal of International Law* 2010, Vol. 21, No. 3, pp. 509–541.

<sup>18</sup> *Beinlich, op. cit.*

<sup>19</sup> Наглашавамо да се ради о бесплатној правној помоћи у грађанским стварима, јер Европска конвенција у члану 6. став 3. тачка е. ЕКЉП гарантује, између осталог, и право на бесплатну правну помоћ лицима која су оптужена за кривична дела.

али и могућност предузимања других радњи у току поступка, за које подносиатеља представке није имала одговарајуће знање и неопходна новчана средства, а које је све Европски суд сад тумачио у новом смислу права на приступ суду.

Европски суд је ценио да ли би госпођа Ери имала *делотворан* приступ суду ако не би имала помоћ адвоката, односно да ли би могла да заступа себе на *одговарајући* и *задовољавајући начин*.<sup>20</sup> Ако би муж госпође Ери имао адвоката, а она не, она би била у неповољнијој процесној позицији, а и поступак раставе је био тако захтевне природе да ни помоћ поступајућег суда не би био довољан. Додатно, емотивна компонента овакве врсте поступка тражи објективност у заступању, из чега све произлази да странка у позицији у којој је била госпођа Ери не може себе да заступа пред (Вишим) судом који је био надлежан за ову врсту случајева, односно да нема делотворан приступ суду.<sup>21</sup> Овај предмет, дакле, доноси још једно важно тумачење права на приступ суду. Наиме, желећи да раздвоји случајеве господина Голдера и госпође Ери, влада Ирске је указала на то да је на страни г. Голдера заиста постојала „позитивна препрека” у смислу забране коју је поставио државни секретар, док таква врста препреке у приступу суду није постојала на страни госпође Ери, јер она просто није била у материјалној могућности да поведе поступак.<sup>22</sup> Имајући претходно у виду, ЕСЉП је потврдио почетну претпоставку да у позитивне обавезе државе спада и обезбеђивање *делотворног* права на приступ суду, и да појединац треба да ужива ово право у свим условима који нису у супротности са чланом 6. став 1. ЕКЉП.<sup>23</sup> Иако право на бесплатну правну помоћ није загарантовано чланом 6. став 1. ЕКЉП, ако је оно нужно за делотворан приступ правди (нпр. заступање путем пуномоћника је обавезно или то изискује комплексност случаја), обавезе које произлазе из ове одредбе могу понекад обавезати саме државе на то да обезбеде помоћ адвоката како би појединци могли да покрену одговарајуће поступке.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> *Airey v. Ireland*, Application no. 6289/73, Judgment of of 9 October 1979, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 24.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, para. 25.

<sup>23</sup> *Ibid.*, para. 26.

<sup>24</sup> *Ibid.*, paras. 26–28.

Иако није ни приближно ангажовано тумачио члан 6. став 1. и саму ЕКЉП у случају *Ери*, у овом новом тумачењу права на приступ суду које обухвата и даље процесне кораке поред покретања поступка, Европски суд проширује смисао права на приступ суду додајући нове врсте радњи којима се оно може реализовати, истовремено га продубљујући и приближавајући широком концепту права на правично суђење. Уједно, као и случај *Голдер*, и случај *Ери* покреће додатне полемике и то на пољу социјалних права, које Европска конвенција не гарантује изричито, али се указује на узајамност грађанских и социјалних права, односно да уживање грађанских и политичких права има одређене импликације по социјална и економска права.<sup>25</sup> Посебна област у којој је истакнута важност права на бесплатну правну помоћ и права на приступ правди у најширем смислу, као једна од последица горњих одлука, је област развојних политика које су потекле од Светске банке и Уједињених Нација и програма ових организација које су формиране с циљем уједначавања могућности приступа различитим услугама грађанима нижих друштвених слојева и слабијег имовинског статуса путем реформи правосуђа и ширег законодавног оквира.<sup>26</sup> Но, право на приступ суду у контексту члана 6. став 1. ЕКЉП, почев од случаја *Ери*, добија све више на значају, шири се његово значење и домашај, те добијамо право на приступ суду у ширем смислу, које обухвата право и да се покрене поступак ради заштите сопствених права, обавеза и интереса и добије одлука у вези са предметним захтевом, односно које није ограничено само на покретање поступка и првостепени поступак, већ се протеже на све степене једног поступка, односно на поступак у целини.<sup>27</sup> Додатно, уочава се да

<sup>25</sup> *Ibid.*, para. 26.

<sup>26</sup> Matthias Kötter, "Better Access to Justice by Public Recognition of Non-State Justice Systems?", Peter Collin (ed.), *Justice without the State*, Vittorio Klostermann: Frankfurt am Main, 2015, Max Planck Institute for European Legal History Right Research Paper Series No. 2015-02.

<sup>27</sup> *Gogić v Croatia*, Application no. 1605/14, Judgment of 8 October 2020, Council of Europe: European Court of Human Rights, para 36. Овде треба указати на то да ни Пакт о грађанским и политичким правима (1966, „МПГПП“) у члану 14. не гарантује изричито право на приступ суду, али се у Коментару бр. 32, који се односи на овај члан, налази напомена да став 1. члана 14. гарантује само право на приступ првостепеном суду, а не и право на правни лек који би поступак одвео на виши степен (став 12), као и да се право на приступ суду у смислу члана 14.

делотворност права на приступ суду може да буде условљено и правно и чињенично, односно да право на приступ суду мора бити обезбеђено и путем одговарајућег правног оквира, као и фактички, односно у околностима у којима не постоје препреке ради уживања права на правично суђење, али се и код овог облика права на приступ суду уочава да не сме да трпи претерани формализам.<sup>28</sup> Имајући претходно у виду, Европски суд је утврдио да до повреде права на приступ суду може доћи на пример и (1) услед вишегодишњег (шест и по година) недоношења одговарајућих прописа којима би били окончани првостепени парнични поступци за накнаду штете који су већ започети, па прекинути до усвајања предметних прописа, (2) услед претераног и диспропорционалног износа таксе на поднету тужбу услед чијег неплаћања тужиоци нису могли да наставе поступак, (3) услед процесних грешака и погрешних инструкција домаћих судова приликом утврђивања који поступак је одговарајући за тужиочев захтев за неисплаћену зараду, а због чега тужилац никада није добио коначну одлуку поводом свог захтева, а и потраживање је застарело, (4) приликом непропорционалног обрачуна трошкова поступка након његовог окончања, а које лишава тужиоца највећег дела досуђене накнаде штете, (5) незаконитим ограничењем права на подношење ревизије највишем касацијском суду.<sup>29</sup> Још једна директна последица пресуде у случају

---

став 1. МПГПП не примењује на оно лице којем домаћи закон не даје (материјално или процесно) право на које се оно позива (види став 17). Видети: "General Comment no. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial", United Nations Human Rights Committee, Ninetieth session, CCPR/C/GC/32, 23 August 2007. Интернет: <https://digitallibrary.un.org/record/606075?ln=en&v=pdf>, 5.8.2024.

<sup>28</sup> James J. Fawcett, Máire Ní Shúilleabháin, Sangeeta Shah, *Human Rights and Private International Law*, Chapter 3: The Right to a Fair Trial, Oxford University Press, Oxford, pp. 57–82, p. 62, *Zubac v. Croatia*, Application no. 40160/12, Judgment of 5 April 2018, Council of Europe: European Court of Human Rights paras. 59–126.

<sup>29</sup> *Kutić v. Croatia*, Application no. 48778/99, Judgment of 01 March 2002, Council of Europe: European Court of Human Rights, paras. 22–33; *Weissman and Others v. Romania* (extracts), Application no. 63945/00, Council of Europe: European Court of Human Rights, Judgment of 24 May 2006; *Gogić, op. cit.*, paras. 34–43; *Stankov, op. cit.*, paras. 53–67; *Brualla Gomez de la Torre v. Spain*, Application no. 26737/95, Judgment of 19 December 1997, Council of Europe: European Court of Human Rights, paras. 37–38. Према налазу Европског суда, члан 6. ЕКЉП не обавезује државе да установе жалбене или касацијске судове, али да тамо где такви судови постоје, мора се

*Ери* је и опредељење Европске уније да, с циљем омогућавања што већем броју својих грађана да уживају судску заштиту својих права, гарантује и право на правно саветовање и бесплатну правну помоћ на основу Повеље ЕУ. Наиме, члан 47. Повеље ЕУ о основним правима гарантује право на правни лек и правично суђење у случају повреде свих права и слобода које гарантује право ЕУ.<sup>30</sup> Међутим, иако обликован према члану 6. став 1. и члану 13. ЕКЉП и пракси Европског суда у вези са овим одредбама, ни члан 47. Повеље ЕУ не нормира изричито право на приступ суду. Ипак, посебно значајан ефекат пресуде у случају *Ери* је у обликовању става 3. члана 47. Повеље ЕУ. Ова одредба предвиђа следеће: „Правна помоћ је доступна онима који немају довољно средстава уколико је она неопходна да им се обезбеди делотворан приступ правди.”

У образложењу Повеље ЕУ наводи се да је члан 47. став 3. формулисан у складу са праксом Европског суда и, изричитим позивањем на пресуду у случају *Ери против Ирске*, и да треба предвидети правну помоћ онда када би одсуство такве помоћи онемогућило обезбеђивање делотворног правног лека.<sup>31</sup> Међутим, будући да члан 52. ставови 1. и 3. Повеље ЕУ предвиђају да:

- „1. Свако ограничење примене права и слобода овом повељом мора бити предвиђено законом и поштовати суштину тих права и слобода. Таква ограничења, под условом поштовања начела сразмерности, могу бити допуштена само уколико су неопходна и уколико истински задовољавају циљеве од општег интереса које признаје Унија или потребу заштите права и слободе других.
2. У мери у којој ова повеља садржи права која одговарају правима зајемченим Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, значење и обим тих права су истоветна правима

---

обезбедити стваран приступ таквим судовима како би се могло одлучивати о грађанским правима и обавезама, уважавајући строже критеријуме за подношење правних лекова карактеристичних за те судове и различите формалности.

<sup>30</sup> Fawcett *et al.*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>31</sup> Explanation on Article 47 – Right to an effective remedy and to a fair trial, Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, Official Journal of the European Union (2007/C 303/02), 14. December 2007, Интернет: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214(01)), 5.8.2024.

утврђеним наведеном конвенцијом. Ова одредба не спречава да право Уније предвиди виши степен заштите.”

Следствено је тачна констатација да ЕУ преузима и приступ ЕСЉП према ограничењима права на приступ суду које је садржано у члану 47. Повеље ЕУ, као и начела установљена у пракси ЕСЉП у погледу доступности права на бесплатну правну помоћ, иако право на приступ суду као такво није нормирано ни у овом документу, него само поједини инструменти који служе његовом делотворном уживању.<sup>32</sup> Коначно, чиме ћемо се детаљније бавити у другом делу рада, ни Устав Републике Србије не гарантује право на приступ суду изричито, иако је домашај члана 32, који гарантује право на правично суђење, садржински чак и шири од члана 6. став 1. Европске конвенције. Но, судска пракса Уставног суда указује на то да се и у домаћем правном простору гарантује право на приступ суду и у ужем и у ширем смислу, и иако није изричито нормирано, главни је услов да би одређено лице могло да ужива своја процесна права и заштити сопствене интересе.

### **Карактеристике права на приступ суду**

Како у судској пракси тако и у литератури говори се о неколико карактеристика права на приступ суду. Те карактеристике произлазе из специфичног статуса овог права у Европској конвенцији, односно то што је ово право имплицитно садржано праву на правично суђење преваходно произлази из чињенице да није изричито нормирано чланом 6. став 1. ЕКЉП, мада је неспорно да је саставни део права на правично суђење уопштено узевши, док се његова друга карактеристика да није апсолутно право, односно да може да трпи одређена ограничења, црпи из чињенице суверености држава уговорница ЕКЉП и примарне обавезе заштите људских права која је на државама, док Европски суд игра тек супсидијарну и корективну улогу. Претходно набројане карактеристике својствене су и праву на приступ суду у ужем и у ширем смислу. Као што је описано горе, право на приступ суду није изричито нормирано Европском конвенцијом, па је Европски суд извео ово право као *имплицитно право* из члана 6. став 1. Европске конвенције ослањајући се на Статут Савета Европе, циљ и сврху Европске

<sup>32</sup> Fawcett *et al.*, *op. cit.*, pp. 64–65.

конвенције, као и начело владавине права која обухвата и могућност приступа судовима грађанском тужбом.<sup>33</sup> Како би осигурао стварну заштиту конвенцијских права, Европски суд из појединих одредаба, којима је зајемчено одређено право, својим тумачењем изводи друго право које није изричито одређено, али је у њој имплицитно садржано или је својствено, па је тако утврдио да је право на приступ суду у контексту члана 6. став 1. ЕКЉП један од видова права на суд.<sup>34</sup> На тај начин се у извесном смислу шири обим права на правично суђење у односу на то како је постављен конвенцијски, мада се може говорити и о продубљивању његовог смисла имајући у виду реалне процесне потребе и радње које се предузимају у току поступка и значаја које право на правично суђење као право, идеја и интерес, само по себи има. Уједно поставља се и питање како је могуће да право на приступ суду, односно право да се покрене поступак ради заштите својих права, није на првом месту нормирано, јер оно је само по себи услов да би остале гаранције које су нормиране имале своју функцију. Ако се осврнемо на припремне материјале у току рада на формулисању члана 6. ЕКЉП, видимо да о овој гаранцији није било речи. Фокус је претежно био на обезбеђивању правичног кривичног поступка и проширивању институционалних гаранција које су постављене у члану 10. Универзалне декларације о људским правима, а посебно на обезбеђивању независног (не чак и непристрасног) суђења и одвојености правосуђа и осталих функција државе, што је разумна последица очекивања од једног демократског поретка да обезбеди право на независног односно природног судију.<sup>35</sup> Пропуст у нормирању права на приступ суду је, очигледно, исправила потреба реалног живота. Даље, право на

<sup>33</sup> Šarin, *op. cit.*, str. 268, 275.

<sup>34</sup> *Ibid.*, str. 275; Golder, *op. cit.*, para. 36.

<sup>35</sup> European Commission of Human Rights, Preparatory Work on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 8 October 1956. Интернет: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/echrtravaux-art6-dh-56-11-en1338886>; Preparatory work on Article 6 of the European Convention on Human Rights, CDH (68)3, European Court of Human Rights, Strasbourg, 19 March 1968. Интернет: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/echrtravaux-art6-cdh-68-3pt1-bil1338888> (Том I) и на <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/echrtravaux-art6-cdh-68-3pt2-bil1338889> (Том II), 5.8.2024; Радомир Д. Лукић, *Увод у право*, прерадили Јасминка Хасанбеговић и Марко Божић, Службени гласник, Београд, 2020, стр. 113.

приступ суду није апсолутно, односно подлеже одређеним прихваћеним ограничењима<sup>36</sup> у оквирима поља слободне процене државе, „јер по својој природи захтева регулацију државе”, а која ограничења морају бити оправдана и не смеју умањити приступ суду на начин или до такве мере да тиме буде нарушена сама бит тог права (the very essence of the right).<sup>37</sup> Другим речима, право на приступ суду мора бити загарантовано и *формално*, путем законодавства, које треба да буде довољно јасно и да предвиди заштитне мере како би се спречио неспоразум у вези са доступним поступцима, правним лековима и ограничењима која проистичу из њиховог истовременог коришћења,<sup>38</sup> и *стварно* и *оствариво* у сваком појединачном случају, а ако су на снази одређена ограничења она морају бити у складу са чланом 6. став 1. ЕКЉП, што Европски суд проверава путем теста сразмерности, односно тако што утврђује да ли ограничења следе одређени законски циљ и да ли постоји разуман однос сразмерности између употребљених средстава и циља који се жели остварити наметнутим ограничењима.<sup>39</sup> Дакле, ограничења права на приступ суду су дозвољена и она могу бити у виду рокова застарелости, примене начела *res iudicata*, прописаних преклузивних рокова за подношење тужбе у парници, уредности, односно елемената које тужба у управном спору треба да садржи, прописаних услова за подношење правних лекова нпр. имовинског цензуса за подношење ревизије, трошкова поступка обрачунатих у складу са околностима датог случаја, позивања окривљеног путем јавног обавештења уколико претходно позивање редовним позивом није било успешно, имунитета туженог лица које онемогућава тужиоца да поднесе грађанску тужбу или кривичну пријаву против тог лица.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> *Voronkov v. Russia (No. 2)*, Application no. 10698/18, Judgment of 2 March 2021, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 31.

<sup>37</sup> *Stankov, op. cit.*, para. 50; *Kreuz, op. cit.*

<sup>38</sup> *Bellet v. France*, Application no. 23805/94, Judgment of 4 December 1995, Council of Europe: European Court of Human Rights, para. 37.

<sup>39</sup> *Voronkov, op. cit.*, para. 31.

<sup>40</sup> *Ibid.*, paras. 32, 37–38; Уставни суд, одлуке: Уж-8025/2014 од 16. јуна 2016; Уж-6536/2011 од 3. јула 2014, став 5; Уж-2461/2011, од 17. јула 2014, став 5; *Brualla Gomez de la Torre v. Spain, op. cit.*, paras. 33, 36; *Stankov, op. cit.*, para. 52; *Nunes Dias v. Portugal*, Applications nos. 69829/01, 2672/03, Decision of 10 April 2003, Council of Europe: European Court of Human Rights; *McElhinney v. Ireland*, Application no.

### 3) ПРАВО НА ПРИСТУП СУДУ У СРПСКОМ ПРАВУ

#### Место права на приступ суду у Уставу Републике Србије

Устав Републике Србије јемчи право на правично суђење у члану 32.<sup>41</sup> Садржински ова одредба у великој мери одговара члану 6. став 1. ЕКЉП, али шире поставља право на правично суђење јер не ограничава његову примену само на случајеве у којима постоји спор, за разлику од члана 6. став 1. ЕКЉП који Европски суд примењује само у случајевима у којима постоји спор у грађанскоправном смислу и кривична оптужба против лица.<sup>42</sup> Такође, у Уставу право на бесплатног преводиоца и бесплатног тумача слепим, глувим и немим лицима загарантовано је свим лицима и без обзира на врсту поступка, што је, опет, шире постављена гаранција у односу на члан 6. став 3. тачка е. ЕКЉП који гарантује бесплатног преводиоца само оптуженима у кривичним поступцима.<sup>43</sup> Пратећи логику и структуру Европске конвенције, ни Устав не нормира право на приступ суду у члану 32. став 1, али тумачећи ову одредбу применом члана 18. став 3. Устава, где се као основ за тумачење одредби о људским и мањинским правима наводе важећи међународни стандарди људских права и пракса међународних институција које надзиру спровођење људских права, Уставни суд је начелно прихватио и преузео тумачење Европског суда да је право на приступ суду саставни део права на правично суђење, односно да је „оно неодвојиво од права на правично суђење” и право без чијега остварења „сви остали нормирани елементи права на правично суђење губе свој смисао и постају апстрактни и илузорни, односно беспредметни”.<sup>44</sup>

---

31253/96, Judgment of 21 November 2001, Council of Europe: European Court of Human Rights.

<sup>41</sup> Устав Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021) Члан 32. Устава јамчи право на правично суђење и у ставу 1. предвиђа да „Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.”

<sup>42</sup> Уставни суд, одлука Уж-1866/2009 од 18. фебруара 2010, став 5.

<sup>43</sup> Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009, стр. 44.

<sup>44</sup> Уставни суд, одлука Уж-1064/2008 од 14. Јула 2010, став 6; Устав, члан 18. став 3: „Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења

Уставни суд је утврдио да је сврха става 1. члана 32. да „свакоме обезбеди право да од суда затражи и добије делотворну судску заштиту у вези са својим правима или обавезама”, у чему се састоји право на суд које у себи садржи и право на приступ суду, те да „судови морају да буду тако организовани да појединцу омогуће да се користи овим правом”.<sup>45</sup> Међутим, уочљиво је и то да је било потребно неко време да Уставни суд колико-толико консолидује своје тумачење појма и садржине права на приступ суду и усклади га са ставовима Европског суда.<sup>46</sup> Наиме, у најранијој пракси Уставног суда налазимо помало контрадикторно одређење права на приступ суду (иначе, без иједног упућивања на праксу ЕСЉП) као „гаранцију да ће сваки захтев који се односи на грађанска права и обавезе бити размотрен од стране суда”, иако само ред ниже у истој одлуци наилазимо на

---

вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење”; Маријана Пајванчић, *op. cit.*, стр. 29; Уставни суд, одлуке: Уж-2416/2010 од 5. децембра 2012, став 5; Уж-5026/2012 од 25. марта 2015, став 6.

<sup>45</sup> Уставни суд, одлуке: Уж-2461/2011 од 17. јула 2014, став 5; Уж-1394/2017 од 7. јуна 2023.

<sup>46</sup> Овде бисмо скренули пажњу на следећу чињеницу: српски уставотворац већ од члана 1. Устава истиче да је Република Србија заснована на владавини права, док у члану 3. као једно од кључних начела Устава наводи „Владавину права”, односно да „Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима. Владавина права остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону”. Међутим, досадашња судска пракса Уставног суда и континуирано позивање на праксу ЕСЉП у погледу права на приступ суду, не остављају утисак зрелог схватања значаја владавине права у реалности српске уставности и права на приступ суду унутар њега, односно потпуног инкорпорирања једног од услова за остварење владавине права – уставним јемствима људских и мањинских права. Наиме, ставови и образложења Уставног суда су углавном формални и више одају утисак испуњавања обавеза које је Србија преузела ратификацијом Европске конвенције (па и њене преамбуле у којој се изричито говори о владавини права и УДЉП), него што се проблем права на приступ суду посматра шире и системски у контексту српске уставности. Начелно, не можемо рећи да је погрешно што је Уставни суд у мисији испуњавања међународно преузетих обавеза. Но, баш из тога што се више тежи давању до знања да Србија испуњава своје обавезе тиме што Уставни суд исправља грешке редовних судова, него што се дубински примишља и разуме значај права на приступ суду, немамо до краја уједначен став о томе шта је право на приступ суду и шта оно обухвата.

констатацију да се без започињања поступка не могу ни реализовати остале гаранције из члана 32. став 1. Устава које су изричито и предвиђене. У наредним годинама Уставни суд усваја шири концепт права на приступ суду као „не само (као) право на покретање поступка пред судом, већ и право на коначно решење спора”, односно „право да сваки захтев који се односи на [њихова] грађанска права и обавезе буде размотрен пред судом и да се о њему донесе мериторна одлука, када су за то испуњене процесне претпоставке”, па га чак и изједначава са правом на правично суђење одређујући га као „право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд јавно расправи и одлучи о [његовим] правима и обавезама”.<sup>47</sup> С друге стране, у поступцима за оцену уставности појединих одредаба Закона о парничном поступку, а којих је од 2005. до 2013. године било неколико, Уставни суд је указао на то да „право на приступ суду представља темељ права на правично суђење јер гарантује субјективно право његовом титулару да о његовим правима и обавезама грађанскоправног карактера одлучи суд, а подразумева право да се покрене и води поступак”.<sup>48</sup>

### Право на приступ суду у пракси Уставног суда

Пракса Уставног суда у погледу права на приступ суду је разнолика, што јој омогућава горе описана широко постављена гаранција права на правично суђење у члану 32. Устава. То практично значи да је право на приступ суду, и у ужем и ширем смислу, загарантовано у свакој врсти поступка који се може водити пред надлежним органима у Србији ради заштите сопствених права, слобода и интереса, односно, као што ће преглед праксе у наставку показати, према Уставном суду, право на приступ суду се примењује и на грађански поступак, као и на кривични, прекршајни и управни.<sup>49</sup> Премда, уочиво је да је до најсвежијег случаја *Бошњачки против Србије* Уставни суд рестриктивно тумачио могућност покретања прекршајног поступка у односу на начела која примењује Европски

<sup>47</sup> Уставни суд, одлуке: Уж-152/2009 од 14. јула 2011; Уж-3763/2012 од 22. децембра 2014, став 5; Уж-1321/2012 од 15. јула 2015; Уж-5485/2017 од 7. фебруара 2019.

<sup>48</sup> Уставни суд, одлука ИУз-51/2012 од 23. маја 2012.

<sup>49</sup> Уставни суд, одлука Уж-6756/2015 од 2. јула 2020.

суд.<sup>50</sup> Такође, разнолика пракса Уставног суда показује и то да до повреде може доћи и произвољним тумачењем домаћих прописа који, иначе, квалитативно испуњавају све услове јасноће и предвидивости које тражи Европски суд, али и адекватном применом прописа који не испуњавају стандарде ЕСЉП. Значајно је и то што је Уставни суд утврдио да прописи који резултирају недозвољеним ограничењима могу бити и процесни и материјални. Иначе, на путу консолидације свог става о праву на приступ суду Уставни суд је лутао и у избору одговарајуће терминологије, која је обухватала или непрецизне преводе термина које користи ЕСЉП, или је било последица неразумевања концепта права на приступ суду које је постојало неко време. Наиме, у једном делу своје праксе Уставни суд користи необичну терминологију у вези са правом на приступ суду када га дефинише као право лица да у парници „установи поступак пред надлежним судом ради расправљања и одлучивања о постављеном захтеву којим се коначно може одлучити о његовим правима и обавезама”,<sup>51</sup> мада има одлука у најранијој пракси којима Уставни суд утврђује право установљавања поступка пред надлежним судом ради *евентуалног* расправљања и одлучивања.<sup>52</sup> У каснијој пракси се „евентуалност”, односно могућност да се по одређеном захтеву одлучи, уместо обавезе по нечијем загарантованом праву, губи. У сваком случају, одлуке у којима се говори о установљавању поступка су најближе случају *Голдер* и основним начелима која су ‘установљена’ у овој пресуди, а која се тичу самог покретања поступка. Но, ако пређемо на суштински део права на приступ суду, прво примећујемо да приликом оцене да ли је дошло до повреде права на приступ суду Уставни суд превасходно утврђује да ли жалилац има грађанско право које има основ у домаћем законодавству, а у вези са којим жалилац може да покрене и питање права на приступ суду.<sup>53</sup> Ако је тај услов испуњен, даље се иде у разматрање самог права на приступ суду. Затим, када су у питању ограничења права на приступ суду,

<sup>50</sup> Види пресуду у случају *Bošnjački*, и упореди одлуке Уставног суда Уж-11919/2018 од 18. априла 2019. и Уж-7921/2019 од 6. априла 2023.

<sup>51</sup> Уставни суд, одлука Уж-6536/2011 од 3. јула 2014, став 5.

<sup>52</sup> Уставни суд, одлука Уж-1064/2008 од 14. јула 2010, став 6. и одлука Уж-3763/2012, *op. cit.*

<sup>53</sup> Уставни суд, одлука Уж-7671/2014 од 11. маја 2017.

Уставни суд је становишта да је природа права на приступ суду таква да изискује да оно буде уређено законом, којим могу бити установљена и одређена ограничења у погледу његовог уживања, као и самим Уставом, у зависности од могућности и потреба појединаца и заједнице.<sup>54</sup> У случају постојања ограничења у приступу суду Уставни суд подједнако примењује тест сразмерности како би оценио да ли ограничење тежи легитимном циљу и да ли постоји разуман однос сразмерности између употребљених средстава и циља којем се тежи.<sup>55</sup> Међутим, ограничење права на приступ суду може да буде уско повезано и са одређеним процесним начелима, па и о томе треба водити рачуна. Конкретно, у одлуци о оцени уставности члана 85. Закона о парничном поступку, који је у једном тренутку прописивао да ако странку заступа пуномоћник да то може да буде само адвокат, односно правник са положеним правосудним испитом у случају правног лица, утврђено је да таква врста ограничења у погледу заступања доводи у питање начело једнаких шанси за приступ суду, тј. једноставног приступа суду, пошто тиме онај круг лица који не може себе да заступа, а нема на располагању ни бесплатну правну помоћ, трпи ограничење које није легитимно, пропорционално нити нужно.<sup>56</sup> Најчешћи случајеви у којима је утврђена повреда права на приступ суду у пракси Уставног суда је у првостепеним поступцима у којима је одбачен акт којим се „установљава” поступак због произвољне примене процесног права. То може бити у случају када домаћи суд: (1) одбаци тужбу због наводног протекла рока за подношење тужбе због сметања државине, које одбацивање је последица погрешног тумачења услова за подношење тужбе, или (2) одбаци тужбу због наводне неуредности, а да претходно није оставио рок тужиоцу, који нема законског заступника или законски заступник нема посебно овлашћење за заступање, да отклони тај процесни недостатак, или (3) одбаци тужбу у управном спору због наводно погрешно означеног туженог, а што је последица непотпуне, непрецизне и нејасне поуке о правном леку из које није извесно које правно средство треба користити у датом случају, а што не може да иде на штету тужиоца који мора

<sup>54</sup> Уставни суд, одлуке: Уж-7480/2017 од 21. јануар 2021; Уж-11831/2020 од 9. новембра 2023; Уж-11831/2020 од 9. новембра 2023.

<sup>55</sup> Уставни суд, Уж-6536/2011, *op. cit.*, став 5.

<sup>56</sup> Уставни суд, ИУз-51/2012, *op. cit.*

бити претходно позван да отклони неуредност тужбе, или (4) када одбаци тужбу због тога што тужбени захтев наводно није довољно јасан и одређен, иако је тужба заснована на поравнању закљученом у управном поступку којим су обавезе туженог јасно одређене.<sup>57</sup> Међутим, може доћи и до произвољног тумачења материјалних прописа (нпр. о пензијском и инвалидском осигурању или о својинскоправним односима), који затим изазивају произвољно тумачење процесних прописа (нпр. Закона о парничном поступку) услед којих се иначе надлежни суд оглашава апсолутно ненадлежним, што такође доводи до повреде права на приступ суду.<sup>58</sup> Премда, ако тужилац просто није задовољан исходом парничног поступка по тужби ради накнаде штете која је одбачена као неоснована, то само по себи не значи да тужилац није имао делотворан приступ суду.<sup>59</sup> Такође, ако је у истој ствари између истих странака, и уз кумулативно испуњење осталих услова, већ правоснажно пресуђено, примена начела *res iudicata* не значи да је странакама ускраћено право на приступ суду.<sup>60</sup> Такође, Уставни суд је констатовао да се право на приступ суду, као саставни део права на правично суђење, по правилу везује за првостепене судове, „док је право на приступ жалбеном суду или суду који одлучује о ванредним правним лековима обезбеђено гарантовањем права на правни лек”.<sup>61</sup> Међутим, судска пракса указује на другачији приступ и проширење права на приступ суду са првостепених и на судове виших инстанци, јер када је у питању право на приступ жалбеном суду, Уставни суд га не разматра у контексту права на правни лек, већ констатује да: (1) одбацивање жалбе због наводно неуредног пуномоћја заступника (пошто је пренебрегнута јасна констатација из записника првостепеног суда да је пуномоћник, након отварања расправе поступао по пуномоћју, ког физички није било у списима пред другостепеним судом; окривљеном није била дата могућност да се изјасни да ли прихвата изјављену жалбу и њену садржину),

<sup>57</sup> Уставни суд, Уж-6536/2011, *op. cit.*; Уж-3763/2012, *op. cit.*; Уж-7671/2014, *op. cit.*; Уж-5026/2012, *op. cit.*

<sup>58</sup> Уставни суд, Уж-152/2009, *op. cit.*, одлука Уж-2334/2012 од 7. маја 2015.

<sup>59</sup> Уставни суд, одлука Уж-1866/2009 од 18. фебруара 2010.

<sup>60</sup> Види одлуку Уж-8025/2014 од 16. јуна 2016.

<sup>61</sup> Уставни суд, Уж-2416/2010, *op. cit.*, став 5.

односно (2) одбацивање захтева за преиспитивање решења Управног суда пред Врховним судом због недостатка одговарајућег пуномоћја (а исто и није Законом о управним споровима изричито прописано као обавезно за правна лица) представља повреду права на приступ суду.<sup>62</sup> С друге стране, уколико се странке не жале изричито на повреду права на правно средство у ситуацији у којој им је одбачена ревизија због недовољне вредности предмета спора, или се жале на призвољну и арбитрарну примену меродавног права приликом оцене дозвољености њихове жалбе, Уставни суд цени правичност релевантне одлуке о одбијању у контексту права на приступ суду у његовом ширем смислу, имајући у виду став који је заузео у случају *Бруала Гомез де ла Торе против Шпаније*.<sup>63</sup> Претходно значи да ако вредност предмета спора, који је предмет провере пред Уставним судом, није прелазила формални законом прописани цензус, није повређено право на приступ суду подносиоца уставне жалбе.<sup>64</sup> Такође, уколико је странци одбијен приступ највишој судској инстанци због њеног процедуралног пропуста, нема повреде права на правично суђење.<sup>65</sup> До повреде права на приступ суду може доћи и нарушавањем неких других начела, нпр. начела правне сигурности. Такав случај бележи пракса када исти првостепени суд у једном случају одбаци тужбу у радном спору као неуредну, иако је претходно у битно истоврсним чињеничним и правним ситуацијама, односно тужбама, доносио другачије процесне одлуке по питању уредности тужбе.<sup>66</sup> Такође, може доћи и до повреде права на приступ суду кроз нарушавање начела „једнакости оружја”. До те повреде је дошло у случају у којем је произвољним тумачењем Закона о парничном поступку надлежни суд одбацио приговор на решење о извршењу које је поднео пуномоћник извршног дужника који га је заступао у парници, али није приложио пуномоћје уз приговор, док ново овлашћење није тражено за пуномоћника извршног повериоца који је поднео предлог за извршење.<sup>67</sup> Као што претходни преглед праксе

<sup>62</sup> Уставни суд, одлука Уж-3348/2013 од 10. децембра 2015, одлука Уж-1791/2017 од 4. априла 2019, види и одлуку Уж-6756/2015, *op. cit.*

<sup>63</sup> Уставни суд, Уж-2416/2010, *op. cit.*, став 5, одлука Уж-7480/2017, *op. cit.*

<sup>64</sup> Уставни суд, одлука Уж-1064/2008, *op. cit.*

<sup>65</sup> Уставни суд, Уж-2416/2010, *op. cit.*, став 5.

<sup>66</sup> Уставни суд, одлука Уж-1321/2013, *op. cit.*

<sup>67</sup> Уставни суд, одлука Уж-2775/2015 од 9. марта 2017.

указује, најчешће долази до повреде права на приступ суду у парничном поступку. Међутим, када је реч о управном поступку и спору, Уставни суд констатује да када се појединачним актима државних органа и носилаца јавних овлашћења одлучује о нечијим правима и обавезама, примењује се члан 198. став 2. Устава,<sup>68</sup> односно њиме се у овој области утврђује право на приступ суду.<sup>69</sup> Но, сама чињеница да лице може да поднесе тужбу у управном спору није довољна, односно неопходно је да се утврди да ли је степен тог приступа довољан да ограничи или осигура „право на суд” из перспективе начела владавине права, где Уставни суд указује на то да и претерани формализам може да доведе до неоснованог ограничења права на приступ суду.<sup>70</sup> Наиме, ако је предмет тужбе у управном спору коначни управни акт којим је одлучено о праву тужиоца, који је и потписао тужбу, поред лица о чијем праву уопште није одлучивано у управном поступку, и којом тужбом је обухваћен још један акт који не може бити предмет оспоравања, Управни суд има довољно елемената да одлучи по тужби у односу на тужиоца лично, односно да је не одбаци као наводно неуредну повређујући тиме тужиочево право на приступ суду.<sup>71</sup> Међутим, питање активне легитимације за подношење тужбе због „ћутања управе” у управном спору, а из перспективе права на приступ суду, треба гледати много шире, односно не може се право на подношење тужбе ограничити само на странку која је поднела жалбу по којој орган управе не решава, већ свака странка у управном поступку која има правни интерес да „ћутање управе” престане може да поднесе тужбу.<sup>72</sup>

Коначно, до повреде права на приступ суду може доћи и у току извршног поступка када надлежни суд произвољно тумачи одредбе о рачунању рокова Закона о извршењу и обезбеђењу, па због погрешног рачунања рокова одбаци приговор на решење о

---

<sup>68</sup> Устав, члан 198. став 2: „Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.”

<sup>69</sup> Уставни суд, одлука Уж-2461/2011 од 17. јула 2014.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, став 5.

<sup>72</sup> Уставни суд, одлука Уж-11831/2020 од 9. новембра 2023.

извршењу као неблаговремен, чиме истовремено може да дође и до повреде права на двостепеност у одлучивању.<sup>73</sup> Из претходног видимо, према схватању Уставног суда, да ускраћивање права на приступ суду може да постоји и у случају потпуног онемогућавања обраћања суду, као и у „случају стварања услова за обраћање суду који би приступ суду учинили знатно отежаним, у мери да приступ суду чине немогућим у значајном броју случајева.”<sup>74</sup>

#### 4) ИЗВОРИ

- Beinlich, Leander, “International Procedural Rights, Domestic Legal Systems and the International Rule of Law”, Pierre d’Argent, Christina Binder and Photini Pazartzis (eds.), *The Rule of Law in International and Domestic Contexts Synergies and Challenges*, ESIL Conference Paper Series, Vol.13, No. 1.
- Fawcett, James J., Máire Ní Shúilleabháin, Sangeeta Shah, *Human Rights and Private International Law*, Chapter 3: The Right to a Fair Trial, Oxford University Press, Oxford.
- Koprivica Harvey, Ana, “Right to a Fair Trial in Civil Law Cases”, Rainer Grote, Frauke Lachenmann and Rüdiger Wolfrum (eds.) *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2018.
- Kötter, Matthias, “Better Access to Justice by Public Recognition of Non-State Justice Systems?”, Peter Collin (ed.), *Justice without the State*, Vittorio Klostermann: Frankfurt am Main, 2015, Max Planck Institute for European Legal History Right Research Paper Series No. 2015-02.
- Letsas, George, “Intentionalism and the Interpretation of the ECHR”, Malgosia Fitzmaurice, Olufemi Elias and Panos Merkouris (eds.), *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of the Treaties: 30 Years on*, Martinus Nijhoff, 2010.
- Letsas, George, “Strasbourg’s Interpretive Ethic: Lessons for the International Lawyer”, *The European Journal of International Law* Vol. 21, No. 3, 2010.

---

<sup>73</sup> Уставни суд, одлуке: Уж-6760/2013 од 10. фебруара 2016; Уж-5485/2017 од 7. фебруара 2019.

<sup>74</sup> *Ibid.*

- Лукић, Радомир Д., *Увод у право*, прерадили Јасминка Хасанбеговић и Марко Божић, Службени гласник, Београд, 2020.
- Šarin, Duška, „Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava”, *Pravni Vijesnik*, god. 31, br. 3–4, 2015.
- Вујаклија, Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1961.

## **5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Полазећи од ове „кратке историје” и имајући у виду основне одлике права на приступ суду, било да их сагледавамо из угла Европске конвенције или домаћег права, за коју сврху смо се у овом случају послужили Уставом и праксом Уставног суда Републике Србије, јасно је да је право на приступ суду, посебно ако се схвата у ужем смислу, темељно процесно људско право. Сасвим је основано да сваки појединац има право да покрене поступак којим би заштитио неко своје право, интерес и обавезу. Акти о којима је у таквом случају реч могу да буду тужбе, захтеви, предлози и слични поднесци којима се пред надлежним органима предузимају радње које уједно значе покретање релевантног поступка. Међутим, судска пракса Европског и Уставног суда указује на то да се и потоње радње, које странке предузимају, а које нису радње покретања првостепеног поступка, представљају такође један од начина остваривања права на приступ суду. Те радње се састоје од улагања одређених правних лекова пред жалбеним и касационим судовима, дакле телима која не одлучују у првом степену, али омогућавају да се један поступак доведе до краја употребом доступних правних лекова. Други облик радњи су уобичајени кораци које странке предузимају у току поступка од момента подношења иницијалног акта до одлуке. Дакле, право на приступ суду се не односи само на радњу покретања поступка, већ у ширем смислу обухвата и хронолошки следеће, тј. даље процесне радње и странака у поступку и самог суда. Дуалност права на приступ суду можемо приписати општости његовог језичког значења, али и његовој садржини до које се дошло у његовом даљем тумачењу. То даље, проширено тумачење је не само у духу ЕКЉП као „живог инструмента”, већ и у складу са потребама реалног тока сваког поступка и потребе обезбеђивања његове правичности од почетка до краја тока, односно од прве до последње предузете радње и странака и тела које доносе одлуке. Као што смо

у Уводу навели, ствараоци прописа не могу сасвим обухватити све могуће ситуације нормом коју уобличавају, мада је у случају „отаца” Европске конвенције крајње необично да нису прецизирали ово суштински најважније право. Но, суштинско разумевање сврхе права на правично суђење омогућава да се из њега изведе и право на приступ суду као темељна претпоставка за предузимање свих осталих неопходних процесних радњи, ма о којој врсти поступка да је реч. Остаје једино недоумица зашто, поред ЕУ, ни српски уставотворац, 30 година после пресуде у случају *Голдер*, није био прецизнији. Ово посебно јер начело владавине права високо фигурира међу уставним начелима у Уставу и његова операционализација кроз обезбеђивање одговарајућих услова за приступ правди, у најширем смислу, показује опредељеност једне државе да свим лицима у њеној надлежности осигура судску и сваку другу заштиту права, интереса и слобода. Да је члан 32. Устава прецизнији, онда би и у пракси Уставног суда било мање конфузије у одређењу појма и обима права на правично суђење, као и у коришћеној терминологији, иако у коначници подносиоци уставних жалби нису досад били ускраћени за суштинску заштиту свог права, осим у делу који је кориговала пресуда ЕСЉП у случају *Бошњачки*.

**RIGHT OF ACCESS TO THE COURT  
(A BRIEF HISTORY OF AN UNWRITTEN RIGHT)**

Milica NOVAKOVIĆ\*

**Abstract:** Almost 50 years have passed since the European Court of Human Rights (ECtHR) handed down its judgement in *Golder v. United Kingdom*. The verdict, in this case, is considered one of the turning points in the practice of the European Court. The subject of the dispute was a right that was not expressly regulated by Article 6, Paragraph 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms (European Convention, ECHR), so the methods of interpreting the ECHR were extensively engaged in the explanation of the judgment. However, starting with this judgement, the European Court expanded the list of procedural guarantees not expressly covered by the right to a fair trial, subsuming them under the right of access to court. The Constitution of Serbia does not regulate the right to access the court, and judicial practice also wanders in the final determination of the concept of the right to access the court. Despite this deficiency, it essentially provides adequate protection to persons who have violated this right. Considering the development of practice since the *Golder* case, the author believes that the right to access the court should be interpreted in a narrower and broader sense, taking into account that limitations and violations of this right can come from substantive and procedural law and can result in the arbitrariness of the work of domestic judges, which is why the relevant legislative provisions of the domestic law guaranteeing the right of access to the court should take into account all the mentioned aspects.

**Keywords:** Right of access to court, right to a fair trial, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Constitution of the Republic of Serbia, Constitutional Court.

---

\* Faculty of Law, University of Belgrade. E-mail: milica.novakovic@mids.ch; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2474-3429>.