



**Organizacija za europsku sigurnost i suradnju**

**Misija u Republici Hrvatskoj**

**Glavni ured**

**OSNOVNO IZVJEŠĆE: ODLUKE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA  
U 123 PREDMETA KOJI SE ODOSE NA HRVATSKU DONEŠENE DO  
SRPNJA 2004. GODINE**

Pitanja vezana uz povrat imovine, zakonodavnu intervenciju i nedjelotvorne pravne  
lijekove najviše su pridonijela broju predmeta

29. srpnja 2004.

**UVOD**

Do konca srpnja 2004. godine, Europski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Europski sud) donio je odluke u ukupno 123 predmeta koji se odnose na Hrvatsku otkako je ona krajem 1997. godine došla pod nadležnost Europskog suda u odnosu na pojedinačne tužbe. Ovo osnovno izvješće ima za cilj pružiti analizu pitanja vezanih uz ljudska prava koja rješava Europski sud, te pitanja koja trenutno čekaju na odluku. Ono također pruža zaključke vezane uz trenutnu raspoloživost djelotvornih pravnih lijekova za tužbe vezane uz ljudska prava u Hrvatskoj te predlaže mjere kojima bi se hrvatskim sudovima i ostalim institucijama omogućilo rješavanje punog opsega takvih tužbi.

Treba istaći tri aspekta sudske prakse Europskog suda koja se odnosi na Hrvatsku, posebice u svrhu domaće reforme. Prvo, Europski sud donio je više odluka o istim pitanjima, npr. nemogućnost pristupa sudu i odgode u izvršavanju sudskih presuda [vidjeti odjeljke II.A, C. u daljem tekstu]. Te ponovljene odluke navode na zaključak kako nakon prvih «pilot» odluka Europskog suda nije uspostavljen domaći pravni lijek vezano uz ta pitanja. Drugo, Europski sud je primijetio kako Ustavni sud ne služi kao djelotvoran domaći pravni lijek za ocjenu nekih povreda ljudskih prava, a što je posljedica ograničenja njegove zakonom utvrđene nadležnosti, uskog tumačenja vlastite nadležnosti od strane Ustavnog suda, ili kombinacije navedenoga. Treće, većina zahtjeva prihvaćenih na razmatranje odnosi se na pravna pitanja u svezi s oružanim sukobom u Hrvatskoj, poput odluke Sabora o obustavi sudskih postupaka u kojima se traži naknada za terorističke akte i ratnu štetu, sudskih odgoda u povratu posjeda zauzete imovine te sudskih odluka o ukidanju stanarskog prava. Kao rezultat toga, podnositelji zahtjeva u ovim predmetima prvenstveno su pripadnici skupina nacionalnih manjina. Europska

komisija izrazila je slične bojazni u svezi s učinkovitošću Ustavnog suda te pitanjima od važnosti vezanim uz ljudska prava u svojem mišljenju (*avis*) o zahtjevu Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji.

U 2004. je godini zabilježen primjetan pomak u praksi Ustavnog suda u svezi s poštenim suđenjem kao očigledan odgovor na odluke Europskog suda u kojima se ukazivalo kako je Ustavni sud u nekim pitanjima vezanim uz pošteno suđenja bio nedjelotvoran pravni lijek.<sup>1</sup> Prvo, u ožujku 2004. godine Sud je utvrdio kako je primjena zakona iz 1996. od strane općinskog suda kojim su obustavljeni svi sudski postupci u tijeku za naknadu štete prouzročene terorističkim djelovanjem uzrokovala neustavne odgode kao i uskraćivanje prava na pristup sudu [vidjeti odjeljak II.A. u daljem tekstu]. Drugo, u svibnju 2004. godine utvrdio je prekomjerno trajanje postupka, iako je predmet riješen dok se tužba nalazila pred Sudom [vidjeti odjeljak II.B.1 u daljem tekstu]. Tim se odlukama praksa Ustavnog suda u većoj mjeri usklađuje s presedanom Europskog suda. Unatoč tome, ostaju nedoumice oko opsega u kojemu će Ustavni sud predstavljati učinkovit pravni lijek za cijeli niz pitanja u svezi s ljudskim pravima, s obzirom na njegove odluke o drugim pitanjima kao i njegova odbijanja da ocijeni ustavnost određenih zakona nakon što ih Sabor ukine.

Procjena Europskog suda o učinkovitosti Ustavnog suda kao domaćeg pravnog lijeka za razmatranje spornih povreda ljudskih prava poziva na sveobuhvatno preispitivanje zakona kojim se uređuje nadležnost Ustavnog suda od strane domaćih vlasti, uključujući Vladu, Sabor i Ustavni sud, kako bi mu se osigurala mogućnost ostvarivanja punog opsega nadležnosti prema Konvenciji. Na sličan način predmeti Europskog suda naglašavaju važnost uzimanja u obzir normi Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Konvencija) u razvoju i usvajanju zakonskih propisa.<sup>2</sup>

## I. STATISTIKA

Do konca srpnja 2004. godine, Europski sud je donio odluke u ukupno 123 predmeta koji se odnose na Hrvatsku, od kojih je prva donesena 1999. godine.<sup>3</sup> Od tog broja, 22 predmeta okončano je donošenjem presuda. U 20 od tih 22 predmeta Europski sud je utvrdio povredu Konvencije. Otprilike jednom trećinom (40) svih odluka Europskog suda odbijeni su predmeti bez prava na daljnje razmatranje, prvenstveno zbog pitanja nadležnosti. Posebice, Europski sud je odbio dvanaest predmeta zbog toga što nisu

---

<sup>1</sup> Na primjer, vidjeti *Šoć protiv Republike Hrvatske* (tužba br. 47863/99); *Kastelic protiv Republike Hrvatske* (tužba br. 60533/00).

<sup>2</sup> Takva reforma bi bila u skladu s preporukama Odbora ministara Vijeća Europe usvojenim istog dana kada je Hrvatska potpisala Protokol br. 14 Konvencije [Preporuke Vijeća Europe Rec (2004) 4, 5 i 6, od 12. svibnja 2004.]. Preporuke predložene u kontekstu reforme Europskog suda usmjerene na rješavanje rastućeg broja predmeta pred tim sudom naglašavaju kako je odgovornost za zaštitu ljudskih prava prvenstveno na državama članicama Vijeća Europe. Reformske mjere koje države članice trebaju provesti uključuju preispitivanje usklađenosti domaćih zakonskih propisa sa standardima ljudskih prava sadržanim u Konvenciji, uspostavu djelotvornih pravnih lijekova i stavljanje naglaska na edukaciju o ljudskim pravima.

<sup>3</sup> Sve odluke koje je donio Europski sud nalaze se u bazi podataka Europskog suda: <http://hudoc.echr.coe.int>; prijevodi na hrvatskom jeziku nalaze se na web stranici Vlade Republike Hrvatske: <http://www.vlada.hr>.

iscrpljeni domaći pravni lijekovi nakon što je Sabor u 2002. proširio nadležnost Ustavnog suda kao odgovor usmjeren na prethodne negativne presude Europskog suda.<sup>4</sup>

U većini predmeta prihvaćenih na razmatranje poziva se na razne aspekte prava na pošteno suđenje. Europski sud je u 2003. godini donio šest presuda i složio se razmotriti daljnjih 25 zahtjeva, uz 16 predmeta prihvaćenih samo u prosincu 2003. godine.<sup>5</sup> U prvih 7 mjeseci 2004. godine, Europski sud je donio pet presuda i 10 odluka o prihvaćanju predmeta na razmatranje. U 40 predmeta (uključujući 20 prijateljskih nagodbi), Vladi Republike Hrvatske naložena je isplata više od €240.000 za pravičnu naknadu i troškove. (vidjeti aneks 1.).

## II. POŠTENO SUĐENJE - ČLANAK 6.1 KONVENCIJE

### A. *Nemogućnost pristupa sudu*

Od svih odluka koje je Europski sud do danas donio u svezi s pravom na pošteno suđenje, najveći broj ih se odnosi na navodne povrede prava na pristup sudu. Svi ovi predmeti odnose se na odluku Sabora iz 1996. i 1999. u tijeku o prekidu sudskih postupaka u kojima se od Vlade potraživala naknada za tjelesne ozljede i gubitak imovine prouzrokovane terorističkim aktima i djelovanjem vojske i policije. Europski je sud donio pet presuda o glavnoj stvari utvrdivši uskraćivanje pristupa sudu (vidjeti *Kutić protiv Republike Hrvatske [2002.]*, *Kastelic protiv Republike Hrvatske [2003.]*, *Acimović protiv Republike Hrvatske [2003.]*, *Multiplex protiv Republike Hrvatske [2003.]* i *Freimann protiv Republike Hrvatske [2004.]*), te se složio dalje razmotriti 23 zahtjeva koji se odnose na istu stvar.<sup>6</sup> Od sredine srpnja 2004. godine šesnaest od tih predmeta zaključeno je prijateljskom nagodbom.

Ustavni sud je u ožujku 2004. godine odlučio kako je primjena zakona iz 1996. godine prouzročila prekomjernu odgodu u pojedinačnom sudskom postupku te je također dovela do povrede prava na pristup sudu.<sup>7</sup> Nasuprot tomu, te kao što je iznio sudac u

<sup>4</sup> Potaknut negativnim presudama Europskog suda (npr. *Rajak protiv Republike Hrvatske* i *Horvat protiv Republike Hrvatske*) u kojima se smatralo kako Ustavni sud nije učinkovit pravni lijek za osporavanje prekomjernih sudskih odgoda, Sabor je u ožujku 2002. godine usvojio *Zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, u kojemu je preciznije propisana nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje o tužbama zbog prekomjernih odgoda u sudskim postupcima. Prije ovih izmjena i dopuna, Ustavni sud je imao uže definiranu nadležnost za razmatranje tužbi kojima se osporavala dužina trajanja postupaka prije nego se iscrpe pravni lijekovi. Europski sud je u srpnju 2002. godine utvrdio kako nakon izmjena i dopuna iz ožujka 2002. godine Ustavni sud predstavlja djelotvoran pravni lijek u svezi s navodnim nerazumnim trajanjem postupaka (*Slaviček protiv Republike Hrvatske*).

<sup>5</sup> Uz 25 odluka o prihvaćanju zahtjeva donesenih u 2003. godini, Europski sud je odgodio daljnje odlučivanje o dodatnih 13 zahtjeva do podnošenja Vladinog odgovora.

<sup>6</sup> Europski sud proglasio je 20 zahtjeva dopustivim u 2003. godini, te tri u prvih šest mjeseci 2004. godine. Razmatranje dodatnih 20 zahtjeva koji se odnose na isto pitanje od strane Europskoga suda odgođeno je u očekivanju Vladina odgovora.

<sup>7</sup> Ustavni sud je utvrdio kako «iako se...nedonošenje odluke u razumnom roku ne može pripisati sudu», zakonodavna intervencija koja je dovela do četverogodišnje obustave postupaka «predstavljala je povredu ustavnoga prava podnositelja tužbe da sud odlučuje o njegovim pravima i obvezama u razumnom roku». Ustavni je sud dalje naveo kako «ova vrsta zakonski definirane obustave postupka također predstavlja povredu prava na pristup sudu podnositelja tužbe kao dio prava na sud zajamčenog člankom 29. stavak 1.

izdvojenome mišljenju u ovom pojedinačnom predmetu, sam je Ustavni sud, nakon što mu je podnesen zahtjev za ocjenu ustavnosti zakonskih propisa, odbacio tužbe u prosincu 2003. godine jer su postale nesporne budući da je Sabor usvojio nove zakone u srpnju 2003. godine, navodeći kako je ovakvo djelovanje Sabora izvan nadležnosti Ustavnog suda stavilo razmatranje tužbi koje već nekoliko godina čekaju na rješavanje<sup>8</sup> [vidjeti odjeljak IV.A niže].

## **B. Dužina trajanja postupaka**

Druga komponenta poštenog suđenja koju je Europski sud razmatrao odnosi se na različite aspekte dužine postupaka.

### **1. U okončanim predmetima**

Europski sud je u 2003. i 2004. godini razmatrao pitanje prekomjernog trajanja postupaka u okončanim predmetima. U predmetu *Šahini protiv Republike Hrvatske*, Europski sud je utvrdio kako parnični postupak koji je trajao više od sedam godina predstavlja prekomjerno trajanje iako je postupak okončan prije donošenja odluke Europskog suda. Europski je sud slično riješio u ožujku 2004. godine u predmetu *Muženjak protiv Republike Hrvatske*, gdje je postupak trajao skoro pet godina. U predmetu *Napijalo protiv Republike Hrvatske*, Europski sud je u 2003. godini utvrdio prekomjernu odgodu u postupku koji je trajao dulje od tri godine, a u kojemu je podnositelj zahtjeva tražio povrat putovnice koja mu je zaplijenjena zbog carinskog prekršaja i naknadu štete uslijed uskraćivanja iste. Europski sud je utvrdio povredu iako je putovnica vraćena prije donošenja njegove odluke.

Ustavni sud je, izmijenivši svoju prethodnu praksu, u svibnju 2004. godine donio odluku kojom utvrđuje prekomjernu odgodu iako je predmet bio zaključen dok je tužba čekala na rješavanje pred Ustavnim sudom.<sup>9</sup>

---

*Ustava kojim se štiti osnovno ljudsko pravo na pošteno suđenje*». Vidjeti U-III A/829/2002 od 24. ožujka 2004. [NN br. 44/2004]. Ustavni sud je donio više od 10 sličnih odluka u razdoblju interveniranja utvrđujući kršenje prava na pošteno suđenje na osnovi predugog trajanja postupaka te nemogućnost pristupa sudu. Vidjeti npr. U-III A-911/2002 od 28. travnja 2004. [NN br. 60/04] te U-III A-934/2002 od 26. svibnja 2004. [NN br. 81/04]. Rješavajući ove predmete prvenstveno analizom duljine njihova trajanja, razmišljanje Ustavnoga suda razlikuje se od mišljenja Europskog suda u predmetima poput *Kastelic protiv Republike Hrvatske* i *Kutić protiv Republike Hrvatske*. Ovaj analitički pristup imao je za posljedicu to da je Ustavni sud donio negativne odluke u nekoliko predmeta u kojima su sudski postupci bili obustavljeni kao posljedica zakonodavne intervencije. Međutim, kako cjelokupno trajanje postupka nije bilo ocijenjeno nerazumnim od strane Ustavnoga suda, on nije rješavao pitanje nemogućnosti pristupa sudu. Vidjeti npr. U-III A/1067/2002 od 27. svibnja 2004. [NN br. 77/04]; U-III A/1318/2003 od 9. lipnja 2004. [NN br. 89/04].

<sup>8</sup> Vidjeti U-I-73/1996 et al. od 17. prosinca 2003. godine (neobjavljena) u kojoj je Ustavni sud utvrdio kako su «prestali postojati preduvjeti za daljnje razmatranje tužbe» zbog stupanja na snagu novih zakonskih propisa kojima je primjena zakonskih propisa iz 1996. godine stavljena van snage.

<sup>9</sup> Ustavni je sud utvrdio kako su postupci koji su trajali dulje od 18 godina, koji nisu bili okončani na dan podnošenja ustavne tužbe, trajali neopravdano dugo. Sud je utvrdio kako će preispitati dužinu trajanja postupaka «neovisno o tome je li konačna odluka donesena tijekom postupka pred Ustavnim sudom». Vidjeti U-III A-905/2003 od 5. svibnja 2004. [NN 58/04]. No, još u studenome 2003. godine Ustavni sud je zauzeo suprotno stajalište i odbacio tužbe koje se odnose na prekomjerno trajanje postupaka stoga što je predmet u kojemu se odgoda navodno dogodila bio riješen od strane nižeg suda dok je predmet čekao na

## ***2. Primjena kriterija za duljinu trajanja postupaka od strane Ustavnoga suda***

Europski sud je u 2004. godini prihvatio na razmatranje dva predmeta, *Ljubičić protiv Republike Hrvatske* i *Hajduković protiv Republike Hrvatske* u kojima je Ustavni sud, postupajući sukladno svojim ovlastima na temelju promjene nadležnosti iz 2002. godine, utvrdio kako postupci koji traju sedam odnosno deset godina nisu predstavljali prekomjerne odgode pod tim okolnostima te stoga nije utvrdio povredu Ustava. U ovim će predmetima Europski sud vjerojatno izvršiti procjenu standarda Ustavnoga suda pri određivanju predugog trajanja postupaka u svjetlu mjerila koje je razvio Europski sud.

### ***C. Neizvršavanje konačnih presuda***

Treći aspekt poštenog suđenja o kojemu je Europski sud odlučivao u hrvatskim predmetima odnosi se na odgode u izvršavanju konačnih sudskih odluka. Ustavni sud je utvrdio kako nema nadležnost rješavati pitanje predstavlja li neprovođenje konačnih sudskih odluka povredu Ustava.<sup>10</sup> U predmetima *Cvijetić protiv Republike Hrvatske* i *Pibernik protiv Republike Hrvatske*, Europski sud je 2004. godine presudio kako neizvršavanje sudskog naloga kojim se podnositeljima zahtjeva omogućuje povrat njihovih stanova tijekom četiri odnosno pet godina predstavlja povredu prava podnositelja na pošteno suđenje. Neizvršene presude, uključujući presude o povratu imovine, predstavljaju većinu neriješenih predmeta u hrvatskom pravosuđu.

### ***D. Nepristranost suda***

Četvrti aspekt poštenog suđenja koji se pojavio u 2003. godini bila je nepristranost suda. U predmetu *Meznarić protiv Republike Hrvatske* Europski sud prihvatio je razmotriti je li došlo do povrede jamstva na nepristrano suđenje zbog sudjelovanja suca Ustavnoga suda u odlučivanju o predmetu u kojemu je taj isti sudac prethodno zastupao jednu od strana. Značajno je kako odredbe *Ustavnoga zakona o Ustavnome sudu* nisu predvidjele izuzeće suca u ovoj situaciji.<sup>11</sup> Bez obzira na to što je 2002. godine preformulirana, nova odredba ne propisuje na jasan način izuzeće sudaca u takvoj situaciji.

## **III. OSTALA MATERIJALNA PRAVA**

Osim poštenog suđenja, Europski sud je u 2003. i 2004. godini razmotrio i druga pitanja materijalnog prava.

---

rješavanje pred Ustavnim sudom. U tim je predmetima Sud ustanovio kako više nema nadležnost odlučivati o tužbama zbog duljine postupaka, jer se članak 63. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu* odnosi samo na situaciju u kojoj nema konačne odluke. Vidjeti npr. U-III-A-356/2002 od 14. studenog 2003. [NN 194/03], U-III-A-2930/2002 od 17. listopada 2003. [NN 179/03] i U-III-3281/2002 od 11. travnja 2003. [NN 74/03].

<sup>10</sup> Ustavni sud je 2003. godine donio nekoliko odluka u kojima utvrđuje kako nije nadležan razmatrati tužbe zbog predugog trajanja postupaka u izvršavanju sudskih odluka. Vidjeti npr. U-III-A-1165/2003 od 12. rujna 2003. godine [NN 156/03] i U-III-A-1319/2002 od 16. svibnja 2003. godine [NN 106/03].

<sup>11</sup> Vidjeti članak 26. (6) *Ustavnoga zakona o Ustavnome sudu* iz 1999. godine. (vidjeti aneks 2.).

**A. Pravo na mirno uživanje imovine – članak 1. Protokola 1. uz Konvenciju<sup>12</sup>**  
**Pravo na dom – članak 8. Konvencije**

Nekoliko je predmeta obuhvaćalo oduzimanje imovine i doma vezano uz sukob, uključujući značajne povrede do kojih je došlo zbog odgoda u postupcima. U predmetu *Kostić protiv Republike Hrvatske*, Europski sud će preispitati postoji li povreda prava vlasnika na imovinu budući da tijekom duljeg vremenskog razdoblja vlasnik nije bio u mogućnosti ostvariti povrat svoje privatne imovine putem sudskog postupka. U predmetu *Cvijetić protiv Republike Hrvatske i Pibernik protiv Republike Hrvatske*, Europski sud je početkom 2004. godine presudio kako nemogućnost ostvarenja povrata stana tijekom duljeg vremenskog razdoblja zbog odgode u izvršenju sudske presude predstavlja uskraćivanje prava na dom.<sup>13</sup>

Europski sud je u srpnju 2004. u predmetu *Blečić protiv Republike Hrvatske* utvrdio kako sudsko ukidanje stanarskog prava u skladu s domaćim zakonom nije predstavljalo povredu prava na poštivanje doma ili prava na mirno uživanje imovine [vidjeti nadolazeće Posebno izvješće].

Još jedno imovinsko pitanje koje je u najvećoj mjeri ostavljeno po strani tijekom 2003. godine odnosi se na uskraćivanje isplate zaostalih mirovina umirovljenicima na okupiranim područjima takozvane *Republike Srpske Krajine* (RSK) od strane Hrvatske. U predmetu *Čekić i ostali protiv Republike Hrvatske* Europski sud je utvrdio da, iako mirovina čini imovinski interes, potonji interes ne daje pravo na mirovinu *u određenom iznosu*. Europski sud je odbio daljnje razmatranje tužbe i zaključio kako podnositeljima zahtjeva nije bilo uskraćeno njihovo imovinsko pravo zbog toga što su primali mirovine od strane takozvanih «RSK» vlasti za vrijeme sukoba.

Kao odgovor na negativne presude Europskoga suda u predmetima *Kutić protiv Republike Hrvatske* i *Kastelic protiv Republike Hrvatske*, Sabor je u srpnju 2003. godine usvojio *Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija (Zakon o terorističkim aktima)*. Prema ovom Zakonu, sudski predmeti koji su obustavljeni zakonom 1996. godine ponovno će se pokrenuti. Međutim, *Zakonom o terorističkim aktima*, u ponovno pokrenutim građanskim postupcima dopuštaju se samo tužbe za tjelesne ozljede.<sup>14</sup> Njime se ukidaju neokončane sudske tužbe za naknadu štete na imovini, navodeći kako bi takve tužbe trebalo rješavati nadležno ministarstvo prema *Zakonu o obnovi*. Uzevši u obzir zahtjeve za udovoljavanje kriterijima koje taj zakon

---

<sup>12</sup> Treba napomenuti kako hrvatski tekst Protokola 1. uz Konvenciju prevodi izraz «possessions» u članku 1. kao «vlasništvo [ownership]». [NN, Međunarodni ugovori, 6/1999]. Konvencija koristi engleski termin «possessions» te francuski termin «biens». Ostala nacionalna pravosuđa prevela su taj termin kao «imovina» [Bosna i Hercegovina], «premoženja» [Slovenija], «Eigentum» [Njemačka] te «beni» [Italija].

<sup>13</sup> Europski sud je 2002. godine donio odluku u predmetu *Mikulić protiv Republike Hrvatske* da je odgoda u trajanju od tri i pol godine u sudskom postupku utvrđivanja očinstva rezultirala povredom djetetova prava na poštivanje obiteljskog života kojega jamči članak 8. Konvencije.

<sup>14</sup> Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija [NN 117/03] koji je stupio na snagu 1. kolovoza 2003. godine utvrđuje ponovno pokretanje sudskih postupaka u kojima se traži naknada štete koja je posljedica «terorističkih akata», pokrenutih prema članku 180. Zakona o obveznim odnosima, a koje je Sabor obustavio u siječnju 1996. godine.

propisuje, mnoge će od ovih tužbi biti odbačene. Kao posljedica toga, određen broj dugotrajnih tužbi bit će ostavljen bez pravnoga lijeka bilo prema *Zakonu o terorističkom djelovanju* ili prema *Zakonu o obnovi*. Uzimajući u obzir ovaj učinak na neokončane sudske predmete, moglo bi doći do osporavanja tih zakonskih propisa pred Europskim sudom zbog povrede imovinskih prava.<sup>15</sup>

### ***B. Pravo na slobodu kretanja – članak 2. stavak 1. i 2. Protokola 4. uz Konvenciju***

U predmetu *Napijalo protiv Republike Hrvatske*, Europski sud je između ostaloga smatrao kako dvogodišnje zadržavanje putovnice od strane vlasti predstavlja povredu prava podnositelja zahtjeva na slobodu kretanja.

### ***C. Zabrana mučenja – članak 3. Konvencije***

U predmetu *Cenbauer protiv Republike Hrvatske*, Europski sud je 2004. godine prihvatio razmotriti jesu li uvjeti pritvora u Državnoj kaznionici Lepoglava prerasli u nehumano i ponižavajuće postupanje, a što je prethodno istaknuto u predmetu *Benzan protiv Republike Hrvatske* koji je zaključen prijateljskom nagodbom.

## **IV. UČINKOVIT DOMAĆI PRAVNI LIJEK – ČLANAK 13. KONVENCIJE**

### ***A. Ustavni sud***

Određen broj zahtjeva u kojima je Europski sud donio odluku protiv Hrvatske te ih proglasio dopuštenima tijekom 2003. i 2004. godine bez potrebe za prethodnim preispitivanjem od strane Ustavnog suda, dovodi u sumnju mogućnost toga suda da služi kao učinkovit domaći pravni lijek za cijeli opseg mogućih povreda ljudskih prava. Europska komisija izrazila je sličnu zabrinutost u svome mišljenju (avis) o zahtjevu Hrvatske za članstvom u Europskoj uniji.<sup>16</sup> Kao što je gore navedeno, nedavne promjene u praksi Ustavnoga suda naznačuju napredak na tome području. Međutim, potrebno je ponovno razmatranje kako bi se osigurala neograničena nadležnost Ustavnoga suda u predmetima ljudskih prava, i to u onoj mjeri u kojoj nadležnost Suda ograničava njegovu sposobnost razmatranja svih pitanja koja se odnose na Konvenciju.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Moguće je da tužbeni zahtjevi čine zaštićene imovinske interese prema Konvenciji. Vidjeti npr. *Pressos Compania Naviera S. A. i ostali protiv Belgije*, u kojem je Europski sud utvrdio kako tužbeni zahtjevi za naknadu štete čine imovinske interese. Presuda Europskog suda iz 1995. godine.

<sup>16</sup> «Postoji jako velik broj predmeta protiv Hrvatske koji čekaju rješavanje pred Europskim sudom. Čini se kako to odražava (i) postupovne probleme u hrvatskom pravosuđu uključujući mjeru do koje je Ustavni sud u mogućnosti djelovati kao učinkovit domaći pravni lijek u pitanjima ljudskih prava te (ii) značajne zabrinutosti s aspekta ljudskih prava u svezi s određenim zakonskim propisima, posebice zakonima koji uređuju imovinska pitanja vezana uz rat.» Komisija Europskih zajednica: «Mišljenje o hrvatskom zahtjevu za članstvom u Europskoj uniji, COM (2004), 257 konačan, 20. travnja 2004. godine, str. 27.

<sup>17</sup> U nizu neobjavljenih odluka koji se proteže do 1995. godine, Ustavni je sud utvrdio kako nije nadležan za razmatranje *Ustavnoga zakona o Ustavnome sudu*. Vidjeti npr. U-I-597/1995, U-I-622/1997, U-I-1231/1997, U-I-349/1998, U-I-503/1998, U-I-387/1999, U-I-921/1999, U-I-947/1999, U-I-699/2000, U-I-778/2002.) Članak 62. i 63. toga zakona propisuju nadležnost Suda u svezi s pojedinačnim tužbama dok Poglavlje IV uređuje ocjenu Suda o ustavnosti zakona i drugih propisa.

Kao što je gore navedeno, Europski sud je u razdoblju od dvije godine donio 5 negativnih presuda te više od 20 odluka o dopuštenosti, baveći se istim povredama prava na pristup sudu nastalih kao posljedica dva zakona kojima su se obustavili tekući sudski postupci [vidjeti dio II.A iznad]. Ove tužbe zbog povrede prava na pošteno suđenje izazvale su drugu kategoriju tužbi koje je Europski sud prihvatio početkom 2004. godine (*Plavšić protiv Republike Hrvatske, Bubaš protiv Republike Hrvatske i Grubašić protiv Republike Hrvatske*)<sup>18</sup>. U tim predmetima Europski sud se složio odlučiti o tome je li Hrvatska prekršila članak 13. zbog nedostatka učinkovitoga pravnog lijeka kojim se može osporiti nemogućnost pristupa sudu. Već u 2003. godini Europski sud je u predmetu *Crnojević protiv Republike Hrvatske* utvrdio kako ustavna tužba kojom se osporavaju predmetni zakonski propisi nije pravni lijek koji se treba iscrpiti kako bi se zadovoljili proceduralni zahtjevi Europskoga suda.<sup>19</sup>

Europski sud je početkom 2004. godine pristao razmotriti predmet *Kostić protiv Republike Hrvatske*, izričito navodeći kako Ustavni sud nije pravni lijek koji se koristi u situacijama koje se odnose na neizvršavanje pravomoćne sudske odluke. Na sličan je način u predmetu *Pibernik protiv Republike Hrvatske* Europski sud utvrdio kako se od podnositelja zahtjeva ne traži da iscrpi domaće pravne lijekove jer Hrvatska nije bila u mogućnosti utvrditi kako je Ustavni sud spreman odlučivati o tužbama u kojima se postavlja pitanje neizvršavanja sudskih odluka.<sup>20</sup> Europski sud je nadalje naveo kako nadležnost Ustavnoga suda nije dovoljno precizna kako bi se moglo utvrditi je li Sud učinkovit domaći pravni lijek u ovom pitanju.

U predmetu *Cenbauer protiv Republike Hrvatske* Europski sud za ljudska prava utvrdio je kako ne postoji učinkovit pravi lijek ni u hrvatskom upravnom ni u sudskom sustavu za pritužbe koje se odnose na opće zatvorske uvjete. Europski sud je konkretno utvrdio kako nije postojala mogućnost podizanja ustavne tužbe jer nadležnost Ustavnog suda predviđa samo tužbe protiv odluke.

U nekim pitanjima Ustavni sud je pokazao kako radije ukida pojedine slučajeve primjene zakona nego što ispituje ustavnost samog zakona, čak i kada se radi o pitanju o kojem je Europski sud za ljudska prava već donio odluku. Stoga, bez obzira što je Sud u ožujku 2004. godine utvrdio kako je prekidom jednog od sudskih postupaka na temelju zakona iz 1996. godine povrijeđeno nekoliko aspekata prava na pošteno suđenje, on nije razmotrio ustavnost zakona tada primijenjenog na sve takve slučajeve obrazlažući kako je zakon u međuvremenu ukinut.<sup>21</sup> Ova odluka slijedi obrazac neispitivanja drugih zakona vezanih

---

<sup>18</sup> Kao što je navedeno u Odjeljku II. A, Ustavni sud je u ožujku 2004. u pojedinačnom predmetu odlučio kako obustava postupaka predstavlja povredu, između ostaloga, prava na pristup sudu. Razmišljanje Ustavnoga suda razlikuje se od razmišljanja Europskoga suda u takvim predmetima poput *Kastelic protiv Republike Hrvatske* i *Kutić protiv Republike Hrvatske*.

<sup>19</sup> Europski sud odbio je argument Vlade o neiscrpljivanju prema kojemu podnositelj tužbe nije podnio ustavnu tužbu kojom osporava predmetne zakonske propise. Europski sud je utvrdio kako Ustavni sud još nije odlučio o neriješenim tužbama u sličnim predmetima te da takvi apstraktni prijedlozi za ocjenu ustavnosti ne bi pojedincu pružili pravni lijek kojim bi on mogao osporiti navodnu nemogućnost pristupa sudu.

<sup>20</sup> *Pibernik protiv Republike Hrvatske* (dec.), (Tužba br. 75139/01), 4. rujna 2003. godine.

<sup>21</sup> Vidjeti Odjeljak II.A.



uz sukob, budući da pitanje više nije sporno, a što proizlazi iz činjenice da je Sabor donio novi zakon.<sup>22</sup> Ne donijevši odluku u zahtjevima koji osporavaju zakonske propise, Ustavni sud je prepustio Saboru odlučivanje o određenim aspektima ustavnosti. To pobuđuje sumnje u sposobnost Ustavnog suda da bude dosljedan učinkovit domaći pravni lijek te da u potpunosti postupa sukladno onome što se nužno zahtjeva po presedanu Europskog suda za ljudska prava.

## **B. Upravni sud**

Ustavni sud je u studenom 2000. godine presudio kako Upravni sud nije sud s punom nadležnošću prema odredbama članka 6.1. Konvencije.<sup>23</sup> Ustavni sud je posebice prigovorio ograničenoj sposobnosti Upravnog suda da neovisno utvrđuje činjenice u predmetu te održava usmena ročišta na kojima su strane suprotstavljene.<sup>24</sup> Više od tri i pol godine nakon presude Ustavnog suda niti Vlada niti Sabor nisu pokrenuli ili usvojili mjere reforme kao odgovor na tu presudu, a ovo se pitanje ne razmatra ni u Ministarstvu pravosuđa u okviru planova za reformu pravosuđa.

## **V. Preporuke**

U svjetlu gore navedene rasprave, Misija hrvatskim vlastima predlaže sljedeće:

- Poduzimanje opsežne ocjene zakona kojim se određuje nadležnost Ustavnog suda te poduzimanje odgovarajućih mjera koje su potrebne kako bi se Ustavnom sudu omogućilo vršenje nadzora nad cijelim opsegom standarda ljudskih prava te njegovo djelovanje kao učinkovitog domaćeg pravnog lijeka za potrebe Konvencije.
- Ispitivanje usklađenosti postojećih zakona, uključujući *Zakon o terorističkom djelovanju*, sa standardima propisanim Konvencijom i praksom Europskog suda za ljudska prava te temeljito razmatranje zahtjeva s aspekta ustavnih i ljudskih prava prilikom usvajanja zakonskih propisa.

---

<sup>22</sup> Ustavni sud je nadležan razmatrati zahtjeve kojima se osporavaju zakonski propisi s aspekta povrede ljudskih prava čak i ako je taj propis ukinut dok tužbeni zahtjev još nije bio riješen na Sudu [članci 56. i 57. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu*]. Ostali primjeri u kojima je Sud odbacio zahtjeve uključuju: koncem 2002. godine, Sud je odbacio 5 zahtjeva koja su se odnosila na tzv. «*Program povratka*» a koji su bili neriješeni tri godine nakon što je Sabor usvojio izmjene i dopune *Zakona o područjima posebne državne skrbi* kojima su dijelovi *Programa povratka* koji se odnose na povrat zauzete imovine bili stavljeni izvan snage. Vidjeti U-I-1024/1999 i dr. od 18. prosinca 2002. godine (neobjavljeno). Krajem 1998. godine Sud je odbacio zahtjev za ocjenu zakona iz 1995. godine kojim su ukinuta stanarska prava ex lege u roku od 90 dana zbog toga što je Sabor ukinuo taj zakon 1998. godine. Vidjeti U-I-1270/1997 od 7. listopada 1998. godine (neobjavljeno). U drugim predmetima Sud se suočio sa značajnim odgodama u donošenju odluka, uključujući predmet kojim se osporava Vladina uredba kojom se utvrđuje 1999. godina kao rok za podnošenje zahtjeva za konvalidaciju radnoga staža i mirovina a koji je predmet podnesen Sudu u lipnju 2001. godine.

<sup>23</sup> Vidjeti U-I-745/1999 od 8. studenog 2000. godine [NN 112/00].

<sup>24</sup> Hrvatska je stavila rezervu prilikom pristupanja Konvenciji u smislu prava na javno saslušanje zajamčeno člankom 6.1. u predmetima u kojima Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti. U takvim predmetima Upravni sud općenito odlučuje na zatvorenim sjednicama.

- Naglašavanje važnosti potpunog poštivanja odluka Ustavnog suda od strane zakonodavne i izvršne vlasti te poduzimanje koraka kako bi se ispravili slučajevi u kojima to dosad nije učinjeno ili se djelovanje nastavlja protivno odlukama Ustavnoga suda.
- Ispitivanje zakonskih propisa koji se primjenjuju na Upravni sud u svjetlu odluke Ustavnog suda od studenog 2000. godine s namjerom provođenja reforme Upravnog suda kako bi se osigurala ustavna jamstava dostatna za pravedno suđenje pred tim Sudom.
- Daljnje energično ulaganje napora kako bi se provela reforma pravosudnog i upravnog sustava kako bi se osiguralo vršenje njihovih funkcija u skladu sa standardima propisanim Konvencijom, posebice u odnosu na dužinu trajanja postupaka i neizvršavanje sudskih odluka.