

O RAZVOJU PRAVNIH SREDSTAVA ZA ZAŠTITU PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU AFIRMACIJA ILI KAPITULACIJA U BORBI ZA DJELOTVORNO PRAVOSUĐE?

Prof. dr. sc. Alan Uzelac *

UDK 347.722(497.5)

347.922:347.722(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: listopad 2011.

U radu se analizira razvoj nacionalnih pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj. Pristupom Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava bila je preuzeta i obveza da se osiguraju djelotvorna sredstva unutar domaćeg pravnog poretka kojima bi se stranke mogle poslužiti u slučaju dugotrajnosti sudskih postupaka. Prikazuju se dvije faze razvoja tih pravnih sredstava. U prvoj (2000. - 2005.), u središtu je institut ustavne tužbe čije se pravno uređenje i primjena u praksi više puta mijenjala radi usklađivanja s praksom Suda u Strasbourgu. U drugom dijelu analizira se novo pravno sredstvo uvedeno 2005. - zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Zaključuje se da su sva analizirana sredstva nedostatna bez opsežnih strukturalnih reformi usmjerenih na otklanjanje uzroka problema dugotrajnosti postupaka.

Ključne riječi: Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravna sredstva, suđenje u razumnom roku, ustavna tužba, zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku

I. UVOD

U ovom tekstu izložit ćemo hrvatska iskustva sa zaštitom prava na suđenje u razumnom roku koje jamči članak 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (dalje: Europska konvencija ili Konvencija). Iako je pravo na brzu i učinkovitu

* Dr. sc. Alan Uzelac, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

pravnu zaštitu bilo dio raznih prijašnjih instrumenata o zaštiti ljudskih prava¹, pravo na suđenje u razumnom roku postalo je u pravom smislu aktualno tek od 1997. godine, kad je Hrvatska postala članicom Vijeća Europe. Podvrgavanje nadležnosti Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (dalje: Europski sud ili Sud), koje se podrazumijeva članstvom u Vijeću Europe, ubrzo je dovelo do niza slučajeva u kojima je Sud počeo utvrđivati kršenja prava na suđenje u razumnom roku u sve većem broju predmeta.

Pojavljivanje presuda kojima se ustanovljuje kršenje ljudskih prava na međunarodnoj razini zahtijevalo je djelovanje državnih vlasti. Opetovane najave reforme pravosuđa i reorganizacije sudbene vlasti te nastojanja na ubrzavanju sudskih postupaka bili su bitan element reakcija na pouke iz prakse Suda.² Međutim, bez obzira na njihovu svrsishodnost i brzinu, takvi su pokušaji mogli osigurati znatan napredak samo na dug rok. Budući da prema čl. 13. Europske konvencije svaka zemlja članica mora osigurati učinkovitu zaštitu prava koja jamči unutar vlastita nacionalnog sustava, nužno je oblikovati domaće mehanizme zaštite koji bi, u okviru nacionalne jurisdikcije, omogućili efikasno rješavanje pritužbi u vezi s kršenjem prava na suđenje u razumnom roku. Taj zahtjev postao je još izraženiji otkad je Sud donio prijelomnu presudu u predmetu *Kudla*³, koja je naglasila obvezu država članica da na domaćoj razini osiguraju pravna sredstva za rješavanje problema predugog trajanja sudskih postupaka. Dok prije tog predmeta Sud, ako je utvrdio povredu čl. 6. Konvencije, nije smatrao potrebnim ulaziti u pitanje je li povrijeđen i čl. 13. Konvencije, nakon njega se počelo sustavno inzistirati na uspostavljanju djelotvornih nacionalnih pravnih sredstava za prekomjerno trajanje postupaka primjenjujući čl. 13. Konvencije na sve predmete u kojima je utvrđeno da takva sredstva nisu postojala. Na taj razvoj pravne prakse Suda u Strasbourgu uvelike je utjecao znatan porast broja zahtjeva iznošenih pred Sud, koji je velikim dijelom bio uzrokovan pritužbama na kršenja čl. 6. Europske konvencije (osobito iz novih članica Vijeća Europe s istoka i juga Europe).⁴

¹ Npr. u članku 10. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima ili u članku 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

² Vidi *inter alia* Uzelac, A., "Accelerating Civil Proceedings in Croatia - A History of Attempts to Improve the Efficiency of Civil Litigation", u: van Rhee, C. H. (ur.), *History of Delays in Civil Procedure*, Maastricht, 2004., str. 283 - 313.

³ Vidi *Kudla protiv Poljske*, 30210/96, ECHR 2000-XI, presuda Velikog vijeća od 26. listopada 2000.

⁴ Sud je izričito ustvrdio da će, ako države članice ne budu reagirale uspostavljanjem učinkovitih nacionalnih pravnih sredstava, "pojedinci biti prisiljeni sudu u Strasbourgu

U ovom se radu izlaže razvoj hrvatskih nacionalnih pravnih sredstava kojima se štiti pravo na postupak u razumnom roku, kao i njihov trenutačan status i funkcioniranje. Prvo ćemo dati kratak prikaz ustavnih, zakonodavnih i interpretativnih vrhuldanja u razmjerno dugotrajnom procesu oblikovanja pravnih sredstava za pritužbe na trajanje postupaka. Riječ je o mehanizmima koji su se nekoliko puta mijenjali i bili dodatno razrađivani, dijelom zbog negativnog odjeka predmeta Europskog suda, a dijelom zbog velike popularnosti uspostavljenih pravnih sredstava koja je potaknula promjene uzrokovane strahom od moguće preopterećenosti. Nacionalna pravna sredstva bit će opisana na trima razinama - na ustavnoj razini (ustavna tužba po Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu iz 1999. i njegovoj noveli iz 2002.), zakonskoj razini (pravno sredstvo ustanovljeno Zakonom o sudovima iz 2005., tzv. zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku - dalje: ZZPSRR), kao i na upravnoj razini (žalbe i tužbe zbog tzv. "šutnje administracije" prema Zakonu o upravnom postupku i Zakonu o upravnim sporovima). Kumulativni učinak svih tih pravnih sredstava na trenutačno stanje u pogledu zaštite prava na suđenje u razumnom roku analizirat će se iz dviju perspektiva: iz vanjske (eksterne) perspektive (tj. perspektive Europskog suda) i iz unutarnje (nacionalne) perspektive (tj. perspektive nadležnih nacionalnih tijela i stranaka u postupcima koji se pred njima vode). Obje će perspektive uključivati trenutačno dostupne statističke podatke o broju predmeta i njihovu ishodu. Na temelju tih saznanja u posljednjem dijelu ovog teksta dat ćemo neke sintetičke zaključke i procjene u vezi s trenutačnim stanjem i budućnošću prava na suđenje u razumnom roku.

II. RAZVOJ PRAVNIH SREDSTAVA ZA TRAJANJE POSTUPAKA (2000. - 2005.)

a) Općenito

Hrvatska je postala članicom Vijeća Europe 5. studenoga 1997. Taj se trenutak gotovo podudara sa stupanjem na snagu novih postupovnih pravila

sistematski upućuju zahtjeve kojima bi se inače [...] prvenstveno trebao baviti nacionalni pravni sustav. Tako bi se, dugoročno, učinkovito funkcioniranje sheme zaštite ljudskih prava utvrđene u Konvenciji oslabilo i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini." *Kudla, op. cit.* u bilj. 3, t. 155.

predviđenih Protokolom 11. uz Konvenciju. U svakom slučaju, budući da prije 1999.⁵ u odnosu na Hrvatsku nije bilo ni odluka ni presuda, o svim hrvatskim predmetima odlučivalo se sukladno mehanizmima Protokola 11.

Prvi hrvatski predmet u kojem je ustanovljeno kršenje ljudskih prava bio je upravo predmet koji se odnosio na povredu prava na suđenje u razumnom roku. U predmetu *Rajak*⁶ postupak je trajao 22 godine prije stupanja na snagu Konvencije, a bio je u tijeku još i oko 4 godine poslije - kada je Europski sud donio svoju presudu. Na temelju takvih činjenica, čak i bez obzira na to što se *ratione temporis* moglo ispitivati samo razdoblje nakon ratifikacije Konvencije u Hrvatskoj, Sudu nije bilo teško ustanoviti da je trajanje postupka u tom slučaju bilo ekscesivno. *Rajak* je započeo dugi niz hrvatskih predmeta u kojima su pronađene povrede prava na suđenje u razumnom roku (a tom se nizu treba pribrojiti i veći broj predmeta u kojima je sklopljena tzv. prijateljska nagodba). Unatoč uvođenju različitih nacionalnih pravnih sredstava za zaštitu prava na postupak u razumnom roku (opisanih u nastavku pod 2. i 3.), slijed predmeta u kojima su utvrđene povrede toga prava proteže se sve do danas.⁷

Prema Vladinim izvorima, 92 posto kršenja ljudskih prava koja je ustanovio Europski sud, a odnose se na Hrvatsku uključivalo je povrede članka 6. st. 1. Konvencije - ili zasebno ili u kombinaciji s drugim kršenjima ljudskih prava.⁸ Sve u svemu, statistika Suda za razdoblje od 1998. do 2008. pokazuje da se od 151 presude donesene u odnosu na Hrvatsku tijekom tog razdoblja 66 presuda odnosilo na kršenje prava na razumno trajanje postupka, a 21 presuda odnosila se na kršenje prava na učinkovit pravni lijek (većina tih posljednjih odnosila se na nedostatak učinkovitih pravnih sredstava za trajanje postupaka). Stoga je bilo razumljivo to da su i zakonodavne i praktične intervencije na tom polju imale znatnu političku težinu i prioritet.

⁵ Prva odluka koja se odnosila na Hrvatsku bila je odluka o dopustivosti u predmetu *Očić protiv Hrvatske*, 46306/99, odluka od 25. studenoga 1999.

⁶ Vidi *Rajak protiv Hrvatske*, 49706/99, presuda od 28. lipnja 2001.

⁷ Vidi npr. *Plazonić protiv Hrvatske*, 26455/04, presuda od 6. ožujka 2008.; *Vidas protiv Hrvatske*, 40383/04, presuda od 3. srpnja 2008.; *Kaić i ostali protiv Hrvatske*, 22014/04, presuda od 17. srpnja 2008.; *Krnić protiv Hrvatske*, 8854/04, presuda od 31. srpnja 2008.; *Oreb protiv Hrvatske*, 9951/06, presuda od 23. listopada 2008.

⁸ Vlada RH i Ured za ljudska prava, *Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava od 2008 do 2011. godine*, Zagreb, 2007., p. 9.

b) Ustavni zakon o Ustavnom sudu iz 1999. (članak 59. st. 4.)

Prvi pokušaj stvaranja pravnog sredstva koje bi stajalo na raspolaganju radi ispitivanja tvrdnji stranaka o prekomjernom trajanju postupaka unutar domaćeg sustava dogodio se 1999., kada je donesen novi Ustavni zakon o Ustavnom sudu (dalje: UZUS 1999)⁹ *Inter alia*, novi je zakon promijenio odredbe o ustavnoj tužbi, koja je prije ovih izmjena bila neprikladna kao pravno sredstvo u kojem bi se isticala povreda ustavnog prava na suđenje u razumnom roku.¹⁰ Stoga, “kako bi se okončalo razdoblje bez odgovarajuće zaštite prava na suđenje u razumnom roku”¹¹, u Ustavni zakon iz 1999. umetnut je novi stavak koji je trebao izričito obuhvatiti “nedonošenje akata u razumnom roku” i koji je glasio:

“Ustavni sud iznimno može pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije negoli je iscrpljen pravni put ako utvrdi da je potpuno razvidno da se pobijanim aktom, odnosno nedonošenjem akta u razumnom roku grubo vrijeđaju ustavna prava ili slobode i da bi nepokretanjem postupka za podnositelja tužbe mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.” (Članak 59. st. 4. UZUS 1999).

Pitanje o tome je li nova ustavna tužba učinkovito pravno sredstvo za prekomjerno trajanje postupaka uskoro se pojavilo pred Europskim sudom. U predmetu *Horvat*¹² Sud je smatrao da novo pravno sredstvo nije djelotvorno te da, stoga, “u Hrvatskoj ne postoji stvarno pravno sredstvo koje bi omogućilo osobi žaliti se zbog predugog trajanja postupka”.¹³ U obrazloženju te sudske odluke Europski sud se osobito oslonio na nekoliko argumenata. Kao prvo, konstatirao je da novi pravni lijek ovisi o diskrecijskim ovlastima Ustavnog suda da ga nakon preliminarnog razmatranja ustavne tužbe dopusti ili ne do-

⁹ Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH, Narodne novine, br. 99/1999.

¹⁰ Stari je zakon predviđao da svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je odlukom sudbene, upravne vlasti, ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti, povrijeđeno neko od ustavnih prava (vidi Ustavni zakon o Ustavnom sudu, Narodne novine, br. 13/1991, čl. 28. st. 1.). Međutim, ta je tužba mogla biti podnesena tek *nakon* što je donesena konačna odluka, i to u roku od mjesec dana od dana primitka odluke (čl. 29.).

¹¹ Perin Tomičić, I., *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj s osobitim osvrtom na problem okončanih predmeta*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 28, br. 2, 2007., str. 1357.

¹² Vidi *Horvat protiv Hrvatske*, 51585/99, presuda od 26. srpnja 2001.

¹³ *Ibid.*, t. 48.

pusti. Na drugom mjestu, konstatirao je i to da su dva uvjeta koji trebaju biti kumulativno zadovoljeni za dopustivost ustavne tužbe iz čl. 59. st. 4. - "teško kršenje ustavnih prava" i "opasnost od ozbiljnih i nepopravljivih posljedica za podnositelja zahtjeva" - "podložni raznim i širokim tumačenjima".¹⁴ Zaključno, Europski sud došao je do zaključka da okolnost da je Vlada ponudila samo jedan primjer učinkovitosti tog sredstva ne dokazuje ustaljenu nacionalnu sudsku praksu o njegovoj djelotvornosti, već, suprotno, upućuje na neizvjesnost u praktičnom smislu.¹⁵

Europski sud u tom predmetu nije ni dospio razmotriti što bi bila moguća reakcija Ustavnog suda u slučaju da ovaj ustavnu tužbu usvoji, premda bi se i tu našlo dodatnih argumenata u prilog tezi o neučinkovitosti novog sredstva. Naime, u slučaju usvajanja ustavnih tužbi po članku 59. st. 4. UZUS 1999, dvojbeno je što bi Ustavni sud mogao učiniti osim konstatirati samu povredu. Naime, pravila o pravnoj zaštiti koju ustavni sud pruža u slučaju usvajanja ustavne tužbe nisu se bila mijenjala te su i dalje bila ograničena na samo dvije mogućnosti, od kojih su obje neprimjenjive za ovaj tip povrede ustavnog prava: poništenje pobijane odluke (koja u slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku u pravilu nije ni donesena) i upućivanje predmeta odgovarajućem tijelu za obnovu sudskog postupka (koji kod dugotrajnosti postupka u pravilu nije ni okončan).¹⁶

c) Zahtjev za upravnim nadzorom kao pravno sredstvo zbog dugotrajnosti postupka

U predmetu *Horvat* Vlada je također prigovorila neiscrpljivanju drugih pravnih sredstava, navodeći posebno zahtjev za ubrzavanjem postupka kod predsjednika nadležnog suda (u navedenom slučaju zagrebačkog Općinskog suda) ili Ministarstva pravosuđa. Odbacivši te prigovore, Europski sud je primijetio da takvi zahtjevi "predstavljaju hijerarhijski priziv, odnosno ništa drugo nego obavijest upućenu nadzornom tijelu s prijedlogom da upotrijebi svoje ovlasti ako smatra da je to primjereno ... Podnositeljica zahtjeva ne bi bila stranka u

¹⁴ *Ibid.*, t. 43.

¹⁵ *Ibid.*, t. 44.

¹⁶ Vidi čl. 72. Ustavnog zakona iz 1999., koji je citiran u odluci o dopustivosti u predmetu *Horvat* (vidi odluku od 16. studenoga 2000.), ali ispušten u konačnoj presudi.

takvom postupku, i mogla bi biti samo obaviještena o tome kako je nadzorno tijelo riješilo njen priziv.”¹⁷

d) Inicijativa za ispitivanje ustavnosti propisa kao pravni lijek za trajanje postupka

U nekim je predmetima Vlada pokušala drugu, premda još manje realističku strategiju prigravaranja neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava, koja ipak zaslužuje da ju se zbog potpunosti izlaganja spomene. U predmetima *Crnojević*¹⁸, *Varičak*¹⁹ i *Freimann*²⁰ tvrdila je da podnositelji zahtjeva nisu koristili sva sredstva koja su im bila na raspolaganju jer nisu podnijeli inicijativu Ustavnom sudu za ispitivanje ustavnosti zakona na temelju kojega su sudovi odlučivali. U predmetu *Aćimović*²¹, u kojem je slična inicijativa bila podnesena, Vlada se također pozivala na neiscrpljenost pravnih sredstava jer o podnositeljevoj inicijativi Ustavni sud još nije bio odlučio. Europski sud primijetio je da pravilo o iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava zahtijeva da podnositelj iskoristi samo domaća sredstva koja su mu dostupna i dostatna da pruže pravnu zaštitu u pogledu kršenja prava na koje se poziva. U svim tim predmetima Sud je došao do zaključka da bi potencijalno prihvaćanje inicijativa podnositelja od strane Ustavnog suda dovelo samo do poništenja osporavanog zakona kao protuustavnog i donošenja novog zakona koji ne bi izravno spriječio ili ispravio predugo trajanje postupka.²² Stoga, inicijative i zahtjevi za apstraktnom kontrolom ustavnosti nisu učinkovita pravna sredstva za trajanje konkretnih postupaka, pa, posljedično, u njima ni ne trebaju biti iscrpljeni prije obraćanja Europskom sudu.

e) Ustavni zakon o Ustavnom sudu nakon izmjena i dopuna iz 2002. (članak 63.)

Izravna posljedica navedenog stava Europskog suda bila je odluka da se izmijene zakonske odredbe o ustavnoj tužbi kao specifičnom pravnom sred-

¹⁷ *Horvat, op. cit.* u bilj. 12, t. 47.

¹⁸ *Crnojević protiv Hrvatske*, 71614/01, odluka od 29. travnja 2003.

¹⁹ *Varičak protiv Hrvatske*, 78008/01, odluka od 11. prosinca 2003.

²⁰ *Freimann protiv Hrvatske*, 5266/02, presuda od 24. lipnja 2004., t. 19.-21.

²¹ *Aćimović protiv Hrvatske*, 61237/00, ECHR 2003/XI, odluka od 7. studenoga 2002.

²² *Crnojević, op. cit.* u bilj. 18.

stvu za trajanje postupaka. Izmjene i dopune Ustavnog zakona o Ustavnom sudu donesene su u ožujku 2002. godine.²³ One su preinačile niz odredbi tog Zakona, među ostalim i čl. 59. st. 4., koji je postao novi čl. 63. pročišćenog teksta UZUS-a 2002.

Novi članak 63. glasi:

“(1) Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio [...]

(2) U odluci kojom usvaja ustavnu tužbu zbog nedonošenja akta u razumnom roku iz stavka 1. ovoga članka, Ustavni sud će nadležnom sudu odrediti rok za donošenje akta kojim će taj sud meritorno odlučiti o pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela podnositelja [...]

(3) U odluci iz stavka 2. ovoga članka Ustavni sud će odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava [...]. Naknada se isplaćuje iz državnog proračuna u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva stranke za njezinu isplatu.”

Najvažnije novine ustavne tužbe iz čl. 63. su, kao prvo, ukidanje diskrecijskog prava Ustavnog suda da uzme ustavnu tužbu u razmatranje; kao drugo, brisanje širokih i nepreciznih fraza, tj. uvjeta “teškog kršenja” i “ozbiljnih i nepopravljivih posljedica” te, kao treće, uvođenje kombinacije dvaju tipova pravne zaštite u slučaju utvrđene povrede, od kojih je jedan namijenjen ubrzavanju postupka, a drugi davanju novčane satisfakcije zbog povrede prava.

U prvom slučaju koji se pojavio nakon uvođenja novog pravnog sredstva reakcija Europskog suda bila je općenito pozitivna: ustavna tužba prema čl. 63. UZUS-a 2002 načelno je priznata kao djelotvorno sredstvo za trajanje postupka. U predmetu *Slaviček*²⁴ Sud je primijetio da je novi zakon “jasan i ukazuje da je posebno zamišljen radi obraćanja problemu prekomjerne dužine postupka pred domaćim tijelima”. Kao takav uklonio je “prepreke koje su bile odlučne kada je Sud ustanovio da bivši članak 59. stavak 4. ne udovoljava svim zahtjevima da bi predstavljao učinkovito pravno sredstvo u odnosu na dužinu postupka”. Stoga - čak i prije bilo kakve provjerene sudske prakse koja

²³ Izmjene i dopune iz 2002. objavljene su u Narodnim novinama br. 29/2002. Na snagu su stupile 15. ožujka 2002. Naknadno je pročišćeni tekst s promjenom u numeraciji članka Ustavnog zakona o Ustavnom sudu objavljen u Narodnim novinama br. 49/2002 (dalje: UZUS 2002).

²⁴ Vidi *Slaviček protiv Hrvatske*, 20862/02, odluka od 4. srpnja 2002.

bi demonstrirala učinkovitost u konkretnim predmetima povodom tvrdnji o dugotrajnosti postupaka - Europski je sud odlučio da podnositelji sukladno članku 35. § 1 Konvencije ubuduće trebaju prije obraćanja Sudu u Strasbourg iscrpiti to pravno sredstvo.

Odlučujući o dopuštenosti hrvatskih predmeta u kojima se prigovaralo trajanju postupka, Europski sud proširio je svoj novi pristup čak i na predmete koji su pred Sudom u Strasbourg pokrenuti prije stupanja na snagu novog UZUS-a. U odluci o dopuštenosti u predmetu *Nogolica*²⁵ navedeno je da pravilo o raspoloživosti domaćih pravnih sredstava u trenutku obraćanja Europskom sudu može pod određenim okolnostima trpjeti iznimke²⁶, te je stoga zahtjev proglašen nedopuštenim na temelju preседana iz talijanskih predmeta koji su pokrenuti prije donošenja zakona Pinto.²⁷

Hrvatski model ustavne tužbe kao kombiniranog pravnog sredstva koji istodobno može pružiti novčanu satisfakciju (tj. ostvariti odštetnu, kompenzatornu mjeru) i ubrzati postupak (tj. ostvariti akceleratornu funkciju) bio je često navođen u pozitivnom kontekstu zajedno sa sličnim primjerima iz Austrije, Španjolske, Poljske i Slovačke. On se tako citira u nizu vodećih talijanskih predmeta u kojima se Sud bavi ovim pitanjem, npr. u predmetima *Cochiarella*²⁸ i *Apicella*²⁹. Europski sud istom je prilikom ustvrdio da se, osobito u zemljama čiji pravni sustavi imaju sistemskih poteškoća u osiguravanju da sudovi raspravljaju i odlučuju unutar razumnog roka, “najučinkovitije rješenje nalazi u pravnom sredstvu koje može ubrzati postupak kako njegovo trajanje ne bi postalo predugo”. Takvo pravno sredstvo osigurava ne samo aposteriorno plaćanje novčane naknade, nego “sprječava ustanovljivanje uzastopnih kršenja prava u odnosu na isti skup postupaka”.³⁰ Dakle, kritizirajući unilateralna pravna sredstva za trajanje postupka u nekim zemljama (npr. sredstva čiji je jedini cilj isplata predviđene monetarne kompenzacije za dugotrajnost postupka), Sud je uvrstio Hrvatsku među države “koje su savršeno razumjele situaciju”.³¹

²⁵ *Nogolica protiv Hrvatske*, 77784/01, odluka od 5. rujna 2002.

²⁶ Sud se u tom pogledu poziva na predmet *Baumann protiv Francuske*, 33592/96, presuda od 22. svibnja 2001., t. 47.

²⁷ Vidi *Brusco protiv Italije*, (odluka), 69789/01, ECHR 2001-IX.

²⁸ *Cochiarella protiv Italije*, 64886/01, GC presuda od 29. ožujka 2006.

²⁹ *Apicella protiv Italije*, 64890/01, GC presuda od 29. ožujka 2006. (vidi t. 63-105).

³⁰ *Cochiarella*, op. cit. u bilj. 28, t. 74.

³¹ *Ibid.*, t. 77.

f) Pitanje već okončanih predmeta u praksi Ustavnog suda prema čl. 63. UZUS-a 2002

Nakon predmeta *Slaviček*, većina hrvatskih predmeta pokrenutih zbog prekomjernog trajanja postupka bili su proglašeni nedopuštenima ako u njima nije bilo iscrpljeno podnošenje ustavne tužbe za trajanje postupka. Ustavni sud u mnogim je predmetima odredio isplatu primjerene naknade i odredio rok za donošenje odluke nižim sudovima. Ipak, u nekim je predmetima praksa Ustavnog suda pokazala određena ograničenja i poteškoće. Tako je u predmetima *Šoć*³² i *Debelić*³³ konstatirano da Ustavni sud redovito odbacuje ustavne tužbe podignute na temelju čl. 63. UZUS-a ako je postupak u vezi s čijim je trajanjem tužba podignuta zaključen prije nego što je Ustavni sud odlučio o ustavnoj tužbi.³⁴ *A fortiori*, Ustavni je sud kao nedopuštene odbacivao i ustavne tužbe koje bi bile podignute tek nakon konačnog završetka (prekomjerno dugotrajnih) postupaka.³⁵

Takva je praksa Ustavnog suda navela Europski sud da zaključi da, za predmete koji su već okončani, čl. 63. nije djelotvorno pravno sredstvo za trajanje postupka.³⁶

Presude Europskog suda uvjerile su Ustavni sud da barem djelomično promijeni svoj pristup. Prijašnja praksa napuštena je te su se počele razmatrati i ustavne tužbe koje su bile podnesene dok su odgovarajući sudski postupci još bili u tijeku, bez obzira na činjenicu da su u međuvremenu u njima done-sene konačne odluke.³⁷ Objašnjavajući taj preokret u svojoj praksi, Ustavni sud pozvao se na činjenicu da u sve većem broju predmeta sudovi reagiraju i donose odluke tek nakon dostave na očitovanje ustavnih tužbi.³⁸ Ipak, ako je

³² Vidi *Šoć protiv Hrvatske*, 47863/99, presuda od 9. kolovoza 2003.

³³ *Debelić protiv Hrvatske*, 2448/03, presuda od 26. svibnja 2005.

³⁴ Odluka Ustavnog suda U IIIA-1535/2002 od 20. studenoga 2002.

³⁵ Vidi *Camasso protiv Hrvatske*, 15733/02, presuda od 13. siječnja 2005. U tome je predmetu Vlada tvrdila da se podnositelj tužbe nije žalio Ustavnom sudu u vezi s trajanjem postupka prema članku 62. Zakona o Ustavnom sudu, ali Europski sud nije pronašao nikakvih dokaza da bi tužba prema čl. 62. mogla rezultirati sprečavanjem prekomjernog kašnjenja ili davanjem odštete za kašnjenje koje je već nastupilo. *Camasso protiv Hrvatske*, t. 24.

³⁶ *Šoć, op. cit.* u bilj. 32, t. 94.

³⁷ To je bio stvaran kontekst u predmetu *Debelić*, koji bi, nasuprot predmetu *Šoć*, bio razmatran prema novom pristupu Ustavnog suda.

³⁸ Odluka Ustavnog suda U-III A-905/2003 od 5. svibnja 2004.

postupak u predmetu okončan prije podizanja ustavne tužbe, kao u predmetu *Šoć*, podnesene ustavne tužbe se (i to sve do trenutka pisanja ovog rada) i dalje od strane Ustavnog suda odbacuju kao nedopuštene.³⁹

g) Trajanje ovršnih postupaka u kontekstu prava na suđenje u razumnom roku

Unatoč tome što je nakon 2000. Europski sud ustalio praksu prema kojoj se za potrebe “odlučivanja u razumnom roku o građanskim pravima i obvezama” ovršni postupak treba promatrati kao sastavni dio suđenja (*trial*)⁴⁰, Ustavni je sud u prvim dvjema godinama primjene Ustavnog zakona iz 2002. odbio primjenjivati čl. 63. UZUS-a na ovršne postupke

Prema tumačenju danom u odluci iz 2003., “Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi podnijetoj na temelju odredbi članka 63. Ustavnog zakona - zbog dugotrajnosti postupka, samo u slučaju kada sud nije u razumnom roku meritorno odlučio o pravima i obvezama podnositelja, dakle kada nije u razumnom roku donio akt kojim se meritorno odlučilo o biti stvari”, što isključuje “neprovođenje ovrhe na temelju pravomoćnog akta”.⁴¹ To je mišljenje ponovljeno u kasnijim odlukama Suda o istom pitanju iz te i sljedeće godine.⁴²

U predmetu *Pibernik*⁴³ Europski sud prvi je put doveo u pitanje takvu praksu Ustavnog suda. *In passim*, mogućnost da se u trajanje postupka uračuna i vrijeme potrebno za provođenje ovrhe potvrđena je u predmetima *Cvijetić*⁴⁴ i *Kvartuč*⁴⁵. Poslije, u predmetima *Karadžić*⁴⁶ i *Majski*⁴⁷, Europski sud osvrće se

³⁹ Vidi npr. odluku Ustavnog suda U-III A-1270/2003 od 18. lipnja 2004. (za ranu praksu) i U-III A-3521/2005 od 19. studenoga 2008. (za ustaljivanje ovog pristupa). Vidi i Perin Tomičić, *op. cit.* u bilj. 11, str. 1365 - 1366.

⁴⁰ *Hornsby protiv Grčke*, presuda od 19. ožujka 1997., Izvješća o presudama i odlukama iz 1997., II, str. 511, § 41.

⁴¹ Odluka Ustavnog suda U-III A/1165/2003 od 12. rujna 2003.

⁴² Odluka Ustavnog suda U-III A/781/2003 od 14. svibnja 2004.

⁴³ *Pibernik protiv Hrvatske*, 75139/01, odluka od 4. rujna 2003.

⁴⁴ *Cvijetić protiv Hrvatske*, 71549/01, presuda od 26. veljače 2004., t. 43.

⁴⁵ *Kvartuč protiv Hrvatske*, 4899/02, presuda od 18. studenoga 2004., t. 36.

⁴⁶ *Karadžić protiv Hrvatske*, 35030/04, presuda od 15. prosinca 2005., t. 38.

⁴⁷ *Majski protiv Hrvatske*, 33593/03, presuda od 1. lipnja 2006., t. 24.

izrijeком na suprotnu praksu Ustavnog suda, utvrđujući, međutim, da se njegova praksa od 2005. godine izmijenila.⁴⁸ U zaključku je ustanovio da je “tek od 2. veljače 2005. godine ustavna tužba postala djelotvorno pravno sredstvo za duljinu ovršnoga postupka”.⁴⁹ Promjena prakse Ustavnog suda provedena je uz eksplicitno pozivanje na želju da se ustavnopravno tumačenje uskladi s pristupom Europskog suda, tako da se i odluka o ustavnoj tužbi od 2. veljače 2005. izričito poziva na predmet *Hornsby*.⁵⁰

h) Dostatnost iznosa novčane naknade

Iznos naknade koju bi države trebale pružiti žrtvama kršenja prava na suđenje u razumnom roku u praksi Europskog suda nije strogo određen. Općenito je prihvaćeno da države članice uživaju određenu slobodu u određivanju visine naknade, koja međutim treba biti u skladu s općim ekonomskim uvjetima i životnim standardom u pojedinoj zemlji. Naknada dana u okvirima domaćeg pravosudnog sustava isplaćuje se prije i brže zadovoljava potrebe žrtve, tako da je Sud tolerirao kao dostatne i naknade koje su iznosile manje od iznosa koji bi sam bio dosudio (otprilike, dostatnima su se smatrale naknade do oko polovice iznosa koji bi se dosudio u Strasbourgu). Iznos naknade može također ovisiti o raspoloživosti domaćih sredstava za ubrzanje postupka, u kojem slučaju se dopušta da naknada dana na temelju nacionalnog pravnog sredstva bude još nešto niža, ako se istodobno tim pravnim sredstvom kao kombiniranim preventivno-kompenzatornim sredstvom zaista ostvarilo ubrzanje postupka. U svakom će konkretnom slučaju Sud ispitati i to je li dosuđena novčana naknada prihvatljiva, te u skladu s time donijeti zaključak o tome je li podnositelj zahtjeva još uvijek žrtva povrede prava na suđenje u razumnom roku ili nije. Načela prema kojima se zaključuje o tome je li dodijeljeni iznos bio primjeren i dovoljan definirana su u praksi Suda, npr. u predmetu *Scordino*.⁵¹

Naknade dosuđene po ustavnim tužbama na temelju čl. 63. također su bile predmet procjene Europskog suda. Visina naknade uspješnim tužiteljima

⁴⁸ Odluka Ustavnog suda U-III/A/1128/2004 od 2. veljače 2005.

⁴⁹ *Majski*, op. cit. u bilj. 47.

⁵⁰ *Hornsby*, op. cit. u bilj. 40.

⁵¹ *Scordino protiv Italije (br. 1)*, 36813/97, ECHR 2006-V, presuda Velikog vijeća od 29. ožujka 2006., t. 206.

rijetko se dovodila u pitanje, sve do razmjerno nedavnih predmeta. Međutim, od 2007. pitanje njezine prikladnosti ipak se pojavilo u nekoliko slučajeva.⁵² U predmetu *Jakupović* Ustavni je sud podnositelju žalbe dodijelio 4.400,00 kn, a u predmetu *Kaić* 4.000,00 kn kao naknadu za postupke koji su trajali otprilike devet i pol (9,5) godina, odnosno sedam (7) godina. Europski sud je utvrdio da je taj iznos “očigledno nerazuman uzimajući u obzir sudsku praksu Suda”⁵³ i ustanovio da je to “oko 20 % onoga što Sud općenito dosuđuje u sličnim hrvatskim predmetima”.⁵⁴ Prema tome, podnositelj zahtjeva i dalje je mogao tvrditi da je žrtva - stoga je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku te je dosuđena razlika između isplaćene naknade i one koju je Sud smatrao primjerenom.⁵⁵ U obama predmetima vodilo se računa i o vremenu koje je proteklo otkada je Ustavni sud naložio ubrzavanje sudskog postupka (vidi *infra* pod i.).

i) Učinkovitost naloga za ubrzavanjem postupaka

U predmetu *Oreb*⁵⁶ činjenice su bile slične kao u predmetima *Jakupović* i *Kaić* u toj mjeri što je utvrđeno da je naknada koju je dodijelio Ustavni sud nedostatna (iako je u *Orebu* isplaćeni iznos nešto viši nego u drugim navedenim predmetima).⁵⁷ Važan element tog slučaja (koji je također imao utjecaja na stav Suda) odnosio se na očito nepridržavanje nižeg suda naloga Ustavnog

⁵² *Jakupović protiv Hrvatske*, 12419/04, presuda od 31. srpnja 2007.; *Kaić*, *op. cit.* u bilj. 7; *Oreb*, *op. cit.* u bilj. 7 - upućeno Velikom vijeću.

⁵³ *Kaić*, *op. cit.* u bilj. 7, t. 20.

⁵⁴ *Jakupović*, *op. cit.* u bilj. 52, t. 17.

⁵⁵ U predmetu *Kaić* Europski sud dosudio je dodatnih 1.350,00 EUR, i to svakome od podnositelja, dok je u predmetu *Jakupović* dodatna naknada iznosila 5.900,00 EUR. U predmetu *Jakupović* tvrdnje podnositelja o kršenju čl. 13. Konvencije Sud je odbacio kao očito neosnovane, primjećujući da “sama činjenica da pravična naknada dosuđena podnositeljima zahtjeva na domaćoj razini ne odgovara iznosima koje dosuđuje Sud u usporedivim predmetima ne čini to pravno sredstvo nedjelotvornim” (t. 28). U predmetu *Kaić*, godinu dana poslije, ustanovljeno je kršenje (i) članka 13. Opsežnije objašnjenje tog pomaka u sudskoj praksi Europskog suda može se naći u *Oreb* (vidi *infra* pod i.).

⁵⁶ *Oreb*, *op. cit.* u bilj. 7.

⁵⁷ Svakom podnositelju dosuđeno je 8.600,00 HRK (oko 1.200,00 EUR) nakon 7 godina i tri mjeseca u jednom stupnju postupka (nakon ratifikacije konvencije) plus 17 godina prije stupanja Konvencije na snagu (tužba je bila podnesena 1980. godine).

suda za okončanje postupka. Naime, nakon što je Ustavni sud utvrdio kršenje prava na suđenje u razumnom roku, naredio je Općinskom sudu u Splitu da donese odluku u najkraćem vremenu, ali ne kasnije od deset mjeseci od objave odluke Ustavnog suda. Bez obzira na nalog Ustavnog suda, više od tri godine od primitka njegove odluke postupak je još uvijek bio u tijeku na istom sudu, na prvom stupnju odlučivanja. U tim je okolnostima Europski sud smatrao da “obveza država na temelju članka 13. obuhvaća i dužnost osigurati da nadležne vlasti izvršavaju pravna sredstva kad su dosuđena”, primijetivši da je “već utvrdio povrede na temelju propuštanja države da poštuje taj zahtjev”.⁵⁸ U toj je mjeri “prestanak povrede koja je u tijeku za Sud važan element prava na djelotvorno pravno sredstvo”.⁵⁹ Zato,

“...gdje podnositelji zahtjeva nisu primili dostatnu naknadu za neurednu duljinu svoga postupka i gdje je nadležni sud za šest mjeseci prekoračio rok koji mu je bio zadan i stoga nije pravovremeno proveo odluku Ustavnog suda, ne može [se] tvrditi da je ustavna tužba kojoj su pribjegli podnositelji zahtjeva bila djelotvorno pravno sredstvo za duljinu toga postupka. Kombinacija ova dva čimbenika u osobitim okolnostima ovoga predmeta učinila je inače djelotvorno pravno sredstvo nedjelotvornim.”⁶⁰

j) Djelotvornost pravnih sredstava za ubrzavanje upravnog postupka

Još jedan element u kojem se praksa Ustavnog suda razlikovala od prakse Europskog suda odnosio se na vrijeme koje se uračunavalo u trajanje uprav-

⁵⁸ *Kaić, op. cit.* u bilj. 7, t. 40. Županijski sud u Zagrebu kasnio je šest mjeseci s provedbom odluke Ustavnog suda. S time je u vezi Europski sud primijetio da je zagrebački Županijski sud u konkretnom slučaju apelacijski (žalbeni) sud, “što znači da je popis mogućih razloga za odugovlačenje postupka koji se ne bi mogli pripisati tijelima vlasti [...] relativno kratak.” *Ibid.*, t. 41.

⁵⁹ *Oreb, op. cit.* u bilj. 7, t. 37.

⁶⁰ *Kaić, op. cit.* u bilj. 7, t. 43. Isto u predmetu *Oreb, op. cit.* u bilj. 7, t. 38. Nažalost, ti slučajevi nepoštivanja naredbi Ustavnog suda nisu izolirani. Nije rijetkost da se u vezi s istim predmetom podnese više ustavnih tužbi. Vidi npr. odluku Ustavnog suda U-III A/825/2008 od 9. prosinca 2008., koja je donesena u predmetu u kojemu je Ustavni sud već bio utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku (odluka Ustavnog suda U-III A-4905/2005. Cit. u: Maganić, A., *Pravna sredstva protiv neučinkovitog suca*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 30, br. 1, 2009., bilj. 128.

nih postupaka. U početku je Ustavni sud smatrao da je u kontekstu ustavne tužbe prema čl. 63. relevantan samo stadij postupka pred sudbenim tijelima. Trajanje stadija postupka koji se odvija pred upravnim tijelima (npr. postupak po Zakonu o upravnom postupku) nije se uzimalo u obzir pri odlučivanju o tome je li došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku.⁶¹ Takav se pristup razilazio s pristupom Europskog suda, koji je smatrao da, kada prema nacionalnom zakonodavstvu podnositelj treba prije obraćanja sudu provesti postupak kod upravnih tijela, trajanje postupka pred tim tijelima treba biti uključeno u računanje trajanja postupka za potrebe članka 6. Konvencije.⁶²

Europski sud konstatirao je praksu Ustavnog suda u predmetima *Počuča*⁶³ i *Božić*⁶⁴. *Inter alia*, referirano je o ustavnoj tužbi koja je odbijena jer je Ustavni sud utvrdio da je relevantni dio postupka trajao samo sedam dana (a što se ticalo samo odlučivanja o upravnoj tužbi pred Upravnim sudom), iako je cijeli proces od podnošenja podnositeljeva zahtjeva upućenog Hrvatskom mirovinskom fondu trajao više od sedam godina.⁶⁵

Ustavni sud odstupio je od takve prakse 2007. godine kada je počeo uzimati u obzir i razdoblje postupaka pred upravnim tijelima.⁶⁶ U obrazloženjima odluka koje uspostavljaju novu praksu Ustavni sud se pozvao na "utvrđenu sudsku praksu Europskog suda" i citirao više njegovih predmeta, uključujući i predmete *Počuča* i *Božić*.⁶⁷

k) "Štutnja administracije" kao sredstvo za ubrzanje upravnih postupaka

Citirana odluka Ustavnog suda iz 2008. navela je *in passim* da će se trajanje upravnog postupka uzeti u obzir samo ako dva uvjeta budu zadovoljena: prvo,

⁶¹ Vidi odluke Ustavnog suda U-III-2467/2001 od 27. veljače 2002. i U-III/3638/2003 od 18. veljače 2004.

⁶² Vidi npr. *Kiurkchian protiv Bugarske*, 44626/98, presuda od 24. ožujka 2005., t. 51.

⁶³ *Počuča protiv Hrvatske*, 38550/02, presuda od 29. lipnja 2006.

⁶⁴ *Božić protiv Hrvatske*, 22457/02, presuda od 29. lipnja 2006. Vidi t. 34.: "Taj pristup Ustavnog suda razlikuje se od pristupa Suda (...) budući da ne obuhvaća sve faze postupka."

⁶⁵ Vidi odluku Ustavnog suda U-III/635/2004 od 25. studenoga 2004.; *Počuča*, *op. cit.* u bilj. 63, t. 27.; *Božić*, *op. cit.* u bilj. 64, t. 23.

⁶⁶ Odluka Ustavnog suda U-III/4885/2005 od 20. lipnja 2007. Vidi također U-II-IV/578/2008 od 24. rujna 2008.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 4.2.

podnositelj tužbe treba izričito prigovoriti nerazumnoj duljini postupka pred upravnim tijelima te, drugo, podnositelj treba dokazati da je u upravnom postupku koristio sredstva pravne zaštite protiv šutnje uprave.

Što se tiče drugog uvjeta, iscrpljenosti sredstava zbog šutnje administracije, Ustavni se sud referirao na institute predviđene Zakonom o upravnom postupku i Zakonom o upravnim sporovima koji, pod određenim uvjetima, omogućuju strankama da pasivnost nadležnih tijela interpretiraju kao negativnu odluku. Kratak i reprezentativan podsjetnik na institut šutnje administracije, izložen iz perspektive Suda, može se naći u predmetu *Štajcar*⁶⁸:

“Čl. 218. st. 1. predviđa da je, u jednostavnim predmetima u kojima nije potrebno pokretati posebne istražne postupke, dužnost upravnog tijela donijeti odluku u roku od mjesec dana nakon što je stranka podnijela zahtjev. U svim drugim, složenijim predmetima upravno tijelo dužno je donijeti odluku u roku od dva mjeseca nakon podnošenja zahtjeva.

Čl. 218. st. 2. omogućuje stranci o čijem zahtjevu nije odlučeno u rokovima određenim u prethodnom stavku uložiti žalbu kao da je zahtjev odbijen.

Mjerodavne odredbe Zakona o upravnim sporovima predviđaju sljedeće:

Članak 26. omogućuje stranci koja je predala zahtjev upravnom tijelu pokrenuti upravni postupak pred Upravnim sudom (upravni spor) u sljedećim situacijama:

1. Ako žalbeno tijelo ne donese odluku o žalbi podnositelja zahtjeva u roku od šezdeset dana, podnositelj zahtjeva može ponoviti svoj zahtjev, a ako žalbeno tijelo odbije donijeti odluku unutar dodatnog roka od sedam dana, podnositelj zahtjeva može podnijeti tužbu Upravnom sudu.
2. Kada upravno tijelo prvog stupnja ne donese odluku, a žalba nije dopuštena, podnositelj zahtjeva može izravno podnijeti zahtjev Upravnom sudu.
3. Ako upravno tijelo prvog stupnja ne donese odluku o zahtjevu podnositelja zahtjeva u roku od šezdeset dana u predmetima u kojima je žalba dopuštena, podnositelj zahtjeva može podnijeti svoj zahtjev žalbenom upravnom tijelu. Podnositelj zahtjeva također može pokrenuti upravni spor i protiv odluke tog tijela. Ako i to tijelo ne donese odluku postoji pravo pokretanja upravnog spora pod uvjetima propisanim u stavku 1.”

Europski sud u načelu je smatrao da navedene odredbe sadržavaju pravno sredstvo koje bi moglo učinkovito ubrzati upravni postupak. Stoga su poten-

⁶⁸ *Štajcar protiv Hrvatske*, 46279/99, odluka od 20. siječnja 2000.

cijalni podnositelji zahtjeva trebali iscrpiti i tu mogućnost prije obraćanja Sudu u Strasbourgu. Ako to nije bio slučaj, zahtjevi su se generalno smatrali nedopuštenima te ih je zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava trebalo odbaciti sukladno čl. 35. st. 4. Konvencije.⁶⁹

Unatoč općenitoj ocjeni odredaba o "šutnji administracije" kao učinkovitog sredstva suzbijanja predugog trajanja upravnih postupaka, u nekim predmetima taj institut nije polučio odgovarajući učinak. Tako je npr. u predmetu *Počuča* podnositelj podnio žalbu i pokrenuo postupak zbog nedonošenja odluke. Međutim, rezultat žalbe u tom je predmetu samo bila daljnja šutnja viših tijela. Kada je zbog nje pokrenut postupak pred Upravnim sudom, i on se oglušio tijekom iduće tri godine, nakon čega je donesena odluka koja je, umjesto konačnog rješenja, samo naložila drugostupanjskom upravnom tijelu da odluči o podnositeljevoj žalbi, određivši daljnji rok od 60 dana. Dakako da ni taj rok nije bio poštovan, a kada je napokon (nakon nekih četiri mjeseca) odluka o žalbi donesena, ni ona nije konačno riješila predmet, već je samo naložila prvostupanjskom upravnom tijelu da donese odluku. Negativna odluka prvostupanjskog tijela (za koju je ponovno trebalo više mjeseci) ponovno je pobijana žalbom te tužbom pred Upravnim sudom. Začarani krug presumiranih i stvarnih negativnih odluka te njihova ukidanja i vraćanja na ponovno odlučivanje otkrio je da ni šutnja administracije nije prikladno sredstvo za borbu sa sistemskim nedostacima koji omogućuju neprekidno otklanjanje odgovornosti za konačno odlučivanje kroz potencijalno beskonačan niz (pravih ili fingiranih) nepravomoćnih odluka koje slijedi njihovo ukidanje i vraćanja na ponovno odlučivanje.

1) Trajanja postupaka pred Ustavnim sudom

Mogućnost da se sam postupak za osiguranje prava na suđenje u razumnom roku prometne u izvor ekscesivnog trajanja ne manifestira se samo kod šutnje administracije. Jednaku su sudbinu povremeno doživljavali postupci pokrenuti povodom ustavnih tužbi na temelju čl. 63. UZUS-a.

⁶⁹ Vidi npr. *Rauš i Rauš-Radovanović protiv Hrvatske*, 43603/05, odluka o dopustivosti od 2. listopada 2008. Do tog slučaja takvi su zahtjevi bili odbacivani kao očito neosnovani (što se može smatrati odrazom stare prakse Suda iz vremena prije predmeta *Kudla*) - tako npr. u: *Štajcar*, *op. cit.* u bilj. 68. O ovom razvoju prakse Suda vidi *Bašić protiv Austrije*, (odluka), 29800/96, ECHR 1999-II, i *Pallanich protiv Austrije*, 30160/96, presuda od 30. siječnja 2001.

Dobar primjer može se naći u predmetu *Vidas*⁷⁰, u kojem je Ustavni sud figurativno dosolio otvorenu ranu kada mu je trebalo tri godine i petnaest dana da donese odluku o (ne pretjerano složenoj) ustavnoj tužbi koja je prigovarala dugotrajnosti postupka koji je trajao (do tog trenutka) gotovo sedam godina (od kojih pet godina nakon ratifikacije Konvencije).⁷¹ U svojoj presudi u tom predmetu Europski sud naglasio je da se pravno sredstvo namijenjeno rješavanju problema dugotrajnosti postupka može smatrati učinkovitim samo ako odgovarajuću zadovoljštinu daje brzo, u protivnome bi učinkovitost (inače učinkovitog) pravnog sredstva za predugo trajanje građanskih postupaka koji su u tijeku mogla biti i sama dovedena u pitanje zbog vlastita prekomjernog trajanja.⁷²

III. NOVO PRAVNO SREDSTVO ZA TRAJANJE POSTUPKA NAKON ZAKONA O SUDOVIMA IZ 2005.

a) Razlozi za promjenu statusa ustavne tužbe kao međunarodno priznatog učinkovitog pravnog sredstva za trajanje postupka

Unatoč povremenim problemima u nekim vrstama predmeta, Europski sud do danas je općenito priznavao da je ustavna tužba iz čl. 63. učinkovito pravno sredstvo za trajanje postupka. Štoviše, strasbourški Sud vrlo se pohvalno izražavao o modelu hrvatske ustavne tužbe, visoko cijeneći osobito njezinu mogućnost da iz jedinstvene perspektive simultano ostvari preventivnu i reparacijsku (kompenzatornu) funkciju. U nizu odluka koje su se odnosile na druge zemlje članice Vijeća Europe Sud je isticao upravo hrvatski model kao pozitivan primjer za suočavanje s problemima dugotrajnosti sudskih postupaka. Krug zemalja u čijim je predmetima Europski sud otvoreno propagirao hrvatski model (kao i modele nekih drugih srodnih jurisdikcija) nije uključivao samo standardne "prijestupnike" (npr. Italiju⁷³) nego i zemlje dobro razvijene pravne tradicije učinkovitog pravosuđenja, kao što je npr. Njemačka.⁷⁴

Ipak, već u trenutku njegova nastanka, neki su upućeni komentatori upozorili na to da bi pravno sredstvo iz čl. 63. UZUS-a moglo postati žrtvom vlastita

⁷⁰ *Vidas*, *op. cit.* u bilj. 7.

⁷¹ Ustavni je sud zaprimio tužbu 28. ožujka 2002., o kojoj je Sud odlučio u odluci koja je objavljena 2. svibnja 2005. *Vidas*, *op. cit.* u bilj. 7, t. 9.

⁷² Vidi *ibid.*, t. 37.

⁷³ Vidi predmete *Scordino* (br. 1), *Cocchiarella*, *Apicella* (cit.) i niz drugih.

⁷⁴ Vidi *Sürmeli protiv Njemačke*, br. 75529/01, presuda od 8. lipnja 2006., t. 100.

uspjeha.⁷⁵ Čak i prije stupanja na snagu izmjena i dopuna iz 2002., broj ustavnih tužbi brzo je porastao od nekoliko desetaka do nekoliko tisuća, od kojih su najveći broj činile ustavne tužbe koje se pozivaju na trajanje postupaka.⁷⁶ Kao što je već opisano na primjeru predmeta *Vidas*, Ustavni je sud u svojem radu povremeno nadmašivao prosječno trajanje procesuiranja pritužbi na trajanje postupaka pred Sudom u Strasbourgu.

Kako bi se spriječilo da postupci u vezi s nerazumnim trajanjem i sami postanu nerazumno dugotrajni, Ustavni je sud 2005. inicirao nekoliko izmjena u Zakonu o sudovima. Temeljna ideja promjena (koje su djelomično slijedile poljske i talijanske uzore) bila je da se uvede još jedno, dodatno pravno sredstvo za trajanje postupaka, o kojem bi se rješavalo u sklopu sustava sudbene vlasti, dok bi se Ustavnom sudu ostavile samo supsidijarne ovlasti.⁷⁷ U stvari, Ustavni se sud zalagao za model prema kojemu bi on u odnosu na novo pravno sredstvo igrao ulogu usporedivu s ulogom koju Europski sud ima u odnosu na pravna sredstva pred Ustavnim sudom: u obama slučajevima konkretne predmete uzimalo bi se u meritorno ispitivanje tek nakon iscrpljivanja pravnog sredstva s “niže razine”, u mjeri u kojoj su ona raspoloživa.

b) Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku prema Zakonu o sudovima iz 2005.

Donošenje novog Zakona o sudovima (dalje: ZS) uslijedilo je razmjerno brzo te je stupio na snagu krajem prosinca 2005.⁷⁸ Od novosti relevantnih za

⁷⁵ Već je 2002. tadašnji predsjednik Ustavnog suda tvrdio da će se novelom UZUS-a preoptereti ti Ustavni sud ustavnim tužbama u vezi s trajanjem postupaka, nazivajući tu novelu “rekvizijemom za Sud”. Vidi Crnić, J., *Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 52, br. 2, 2002., str. 259 - 288.

⁷⁶ Prema zbirnoj statistici Ustavnog suda (vidi <http://www.usud.hr>), broj novih tužbi u vezi s nerazumnim trajanjem postupaka razvijao se na sljedeći način: 64 u 2000.; 43 u 2001.; 442 u 2002.; 542 u 2003.; 925 u 2004. i 1443 u 2005. Vidi i Uzelac, A., “The Rule of Law and the Judicial System: Court delays as a barrier to accession”, u: Ott, K. (ed.), *Croatian Accession to the European Union*, Zagreb (IJF), 2004., str. 105 - 130, na 121. i 128.

⁷⁷ Vidi Potočnjak, Željko, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku - neki prijedlozi za unapređenje hrvatskog sustava na temelju stranih iskustava*, Hrvatska pravna revija, vol. 5, br. 4, 2005., str. 1 - 15.

⁷⁸ Vidi *Zakon o sudovima*, Narodne novine, br. 150/2005, od 21. prosinca 2005. (Zakon je stupio na snagu 29. prosinca 2005.). Izmjene i dopune objavljene su u Narodnim novinama br. 16/2007 i 113/2008.

ovu temu, valja istaknuti novo poglavlje naslovljeno "Zaštita prava na suđenje u razumnom roku" i dva članka, čl. 27. i 28. ZS-a.

Članak 27.

"(1) Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinom pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo, može neposredno višem sudu uputiti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

(2) Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske ili Upravnim sudom Republike Hrvatske, o zahtjevu će odlučiti Vrhovni sud Republike Hrvatske.

(3) Postupak odlučivanja o zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka je hitan."

Članak 28.

"(1) Ako sud iz članka 27. ovoga Zakona utvrdi da je zahtjev podnositelja osnovan, odredit će rok u kojem sud pred kojim je postupak u tijeku mora odlučiti o pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo podnositelja zahtjeva, te odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegovog prava na suđenje u razumnom roku.

(2) Naknada se isplaćuje iz državnog proračuna u roku od 3 mjeseca od dana podnošenja zahtjeva stranke za njezinu isplatu.

(3) Protiv rješenja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može se u roku od 15 dana podnijeti žalba Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Protiv rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske žalba nije dopuštena ali se može pokrenuti ustavna tužba."

Iako Ustavni zakon o Ustavnom sudu nije uopće bio mijenjan, Ustavni je sud odmah najavio da će razmotriti nove ustavne tužbe prema članku 63. tek kad novi "zahtjev za zaštitom prava na suđenje u razumnom roku" (dalje: ZZPSRR) bude iscrpljen.⁷⁹

Time je uspostavljen novi, decentralizirani, višeslojni sustav pravnih sredstava za trajanje postupaka, s nizom mogućih scenarija. Ovdje su navedena tri najtipičnija (ali još ih je nekoliko moguće)⁸⁰:

⁷⁹ Ustavni je sud čak na svojim internetskim stranicama najavio da nakon stupanja na snagu Zakona o sudovima, više ne odlučuje o kršenjima prava na suđenje u razumnom roku "u prvom stupnju" (?!). Vidi http://www.usud.hr/default.aspx?Show=c_praksa_ustavnog_suda&m1=2&m2=0&Lang=hr.

⁸⁰ Npr. ako se podnositelj žali na trajanje ovršnog postupka ili postupka pred upravnim tijelima (ti primjeri nisu izričito obuhvaćeni Zakonom o sudovima).

1) Ako se podnositelji žale na trajanje postupaka pred prvostupanjskim sudovima, najprije treba podnijeti ZZPSRR “neposredno višem sudu” (to jest Županijskom sudu, ako je bio nadležan Općinski sud, ili Visokom trgovačkom sudu, ako je bio nadležan Trgovački sud). Povodom odluke o ZZPSRR-u može se podnijeti žalba Vrhovnom sudu. Ako podnositelj još uvijek nije zadovoljan odlukom, može podnijeti ustavnu tužbu pred Ustavnim sudom.

2) Ako se podnositelj žali na trajanje postupka pred žalbenim sudom ili na trajanje postupka pred višim sudovima (tj. pred Upravnim sudom, Visokim trgovačkim sudom ili županijskim sudovima kada sude u prvom stupnju), ZZPSRR trebalo bi podnijeti Vrhovnom sudu. U tom slučaju žalba ne bi bila dopuštena, ali bi se podnositelj mogao obratiti Ustavnom sudu i podnijeti ustavnu tužbu po čl. 63.

3) Ako se podnositelj žali na trajanje postupka pred Vrhovnim sudom, tada ZZPSRR ne bi bio dopustiv, već bi podnositelj bio ovlašten odmah podnijeti ustavnu tužbu u skladu s odredbama UZUS-a.

U ZS-u 2005 ovlasti sudova koji odlučuju o ZZPSRR-u formulirane su analogno ovlastima Ustavnog suda. Rješavajući o zahtjevu, viši sud također može izdati nalog za ubrzanje postupka (određujući rok za donošenje odluke) te pravo dosuditi primjerenu naknadu za trajanje postupka.

c) Novi decentralizirani sustav u praksi: domaće kritike i problemi s provedbom pravnog lijeka

Od početka je uvođenje ZZPSRR-a bilo praćeno kontroverzama. Neke od njih bile su principijelne prirode i bavile su se načinom na koji je uveden novi pravni lijek, dok su neke druge bile praktične naravi te su se ticale konkretnih pitanja provedbe novog sustava.

Iz načelne perspektive već se i samo intenzivno sudjelovanje Ustavnog suda u oblikovanju novih odredbi Zakona o sudovima moglo činiti problematičnim. Igrajući se zakonodavca, kojem je *de facto* servirao nova rješenja, Ustavni je sud djelovao u vlastitu interesu, što se može predstaviti i kao kršenje starog pravila *nemo iudex in causa sua*. U 2005. godini, u kojoj je donesen novi ZS, pravna praksa Europskog suda bila je u odnosu na hrvatska pravna sredstva za trajanje postupaka ustaljena i afirmativno se izražavala o ustavnoj tužbi kao središnjem mehanizmu za osiguranje prava na suđenje u razumnom roku.

Bilo je nekoliko situacija u kojima Ustavni sud nije uspio ispuniti svoje ustavne obveze, ali njih nije bilo previše niti su bile osobito alarmantne. Što je najvažnije, nije bilo ozbiljnih studija i objektivnih istraživanja koji bi na neutralan način mogli ocijeniti utjecaj rasta broja ustavnih tužbi na institucionalni kapacitet Ustavnog suda, odnosno ponuditi alternativna rješenja. Razlozi za uvođenje novog pravnog sredstva nisu bili u unapređivanju zaštite ljudskih prava - naprotiv, glavni motiv za promjenu, grubo rečeno, sastojao se u preusmjeravanju predmeta s Ustavnog suda i njihovu prebacivanju na pleća redovnih sudova. Što se željelo, to se odmah i ostvarilo: broj ustavnih tužbi koje se odnose na trajanje sudskih postupaka pao je na godišnjoj razini s 1433 u 2005. na 55 u 2006., što čini smanjenje od više od 95 posto.⁸¹

Drugi prigovor, izveden iz pozivanja na ustavno načelo vladavine prava, došao je praktički iz samog Ustavnog suda. Dugogodišnji predsjednik Ustavnog suda (koji je otišao u mirovinu nedugo prije donošenja novog zakona) postavio je pitanje o tome može li Zakon o sudovima, kao "običan" zakon, promijeniti ili ukinuti mehanizme sadržane u zakonima ustavnog ranga (Ustavni zakon o Ustavnom sudu).⁸² Ustvrdio je da normativni akt nižeg ranga ne može inicirati promjene u području važenja hijerarhijski višeg akta.⁸³ Prema iznesenoj kritici, dva sustava zaštite prava na suđenje u razumnom roku ne bi trebalo miješati, već bi ih u najbolju ruku trebalo uzimati kao dva neovisna i konkurirajuća sustava pravnih sredstava, pri čemu bi korisnici bili ovlašteni slobodno izabrati hoće li pravo na suđenje u razumnom roku štititi na zakonskoj ili ustavnoj razini. Ne ulazeći u supstancijalnu raspravu, možemo samo konstatirati da su službujući članovi Ustavnog suda ignorirali navedene kritike svojega bivšeg predsjednika te su nastavili tretirati ustavnu tužbu kao supsidijarno pravno sredstvo.

Na stranu sve principijelne kritike: činjenica je da je novi sustav brzo stupio na snagu, pri čemu su praktični problemi zasjenili one načelne. Neki od novih problema bili su uzrokovani razmjeno kratkom i nepotpunom regulacijom novog pravnog sredstva. Npr. jedno od pitanja na koje nije bio dan izričit odgovor odnosilo se na vrstu postupka prema kojem bi sudovi trebali odlučivati o ZZPSRR-u. Budući da se novi zakon o tom pitanju nije izjasnio, uobičajena

⁸¹ Vidi statistiku Ustavnog suda na <http://www.usud.hr>.

⁸² Vidi Crnić, Jadranko, *(Ne)ustavni apsurdni (ne)razumnog roka u primjeni članka 29. Ustava: O bilokaciji nadležnosti*, Hrvatska pravna revija, vol. 8, br. 3, 2008., str. 5.

⁸³ To bi također impliciralo zanemarivanje čl. 28. st. 3., koji izričito uređuje uvjete za dopustivost ustavne tužbe.

pravila tumačenja upućivala bi na primjenu redovnih pravila Zakona o parničnom postupku. To se, međutim, nije činilo prikladnim s obzirom na to da bi posljedica bila primjena svih proceduralnih jamstava suđenja, kao što je pravo na kontradiktoran postupak, pravo na usmenu raspravu i javno saslušanje, pravo na obostrano saslušanje, žalbu itd. Sve to nužno bi pridodalo vremenu koje je potrebno da se donese odluka i novi bi zahtjev doslovno pretvorilo u “suđenje o suđenju” (*trial within a trial*). Zaista, neka državna odvjetništva koja su predstavljala Vladu u postupcima povodom ZZPSRR-a počela su ulagati opširne odgovore na zahtjeve, tražiti usmena saslušanja i ulagati žalbe na odluke donesene u korist podnositelja. U nekim sredinama državni su se odvjetnici čak osjećali ovlaštenima i dužnima podići ustavne tužbe ako se nisu slagali s odlukom o odgovornosti ili visinom naknade. Sve u svemu, pretjerano formalistički pristup nosio je rizik da ugrozi učinkovitost novog pravnog sredstva.

d) Posljednje poliranje Zakona o sudovima: izmjene i dopune iz 2008.

Kako bi se uklonile sumnje i potvrdila već dominirajuća praksa, u izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2008.⁸⁴ djelomično su izmijenjeni čl. 27. i 28. ZS-a. U st. 3. čl. 27. nadodana je izričita odredba o primjeni fleksibilnijih pravila izvanparničnog postupka⁸⁵, a sukladno tome rok za žalbu u čl. 28. st. 3. smanjen je s 15 na 8 dana.

Ubrzo nakon tih izmjena i dopuna, Ustavni je sud također zauzeo stajalište o pravu državnog odvjetnika da povodom odluka o ZZPSRR-u prema čl. 28. st. 3. Zakona o sudovima podnosi ustavnu tužbu. U odluci objavljenoj početkom 2009.⁸⁶ istaknuto je da svrha zaštite prava na suđenje u razumnom roku govori protiv zaključka da država ima pravo osporavati pravnu zaštitu koju podnositeljima daje Vrhovni sud. Tu je činjenicu nevoljko konstatiralo državno odvjetništvo, koje je također primijetilo da je time Republika Hrvatska lišena prava na pravni lijek u svim predmetima u kojima je Vrhovni sud donio

⁸⁴ Narodne novine, br. 113/2008 (izmjene i dopune stupile su na snagu 11. listopada 2008.)

⁸⁵ Novi st. 3. čl. 27. glasi: “(3) Postupak odlučivanja o zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka je hitan. Postupak se provodi uz odgovarajuću primjenu pravila o izvanparničnom postupku, u pravilu bez održavanja ročišta.”

⁸⁶ Odluka Ustavnog suda U-IIIIVs/2390/2008 od 18. prosinca 2008., Narodne novine, br. 4/2009.

odluku o ZZPSRR-u u prvom i posljednjem stupnju.⁸⁷ *Obiter dicta*, zanimljivo je napomenuti da državni odvjetnik nije vidio nikakvog apsurdna u dozvoljavanju državi da protiv pojedinaca koristi pravno sredstvo koje je namijenjeno zaštititi ljudskih prava pojedinaca u odnosu na državu.

e) Novi decentralizirani sustav u praksi: perspektiva Suda u Strasbourgu

Novo pravno sredstvo za trajanje postupaka uvedeno je razmjerno nedavno, tako da Europski sud još nije imao prilike definitivno ocijeniti njegovu djelotvornost. Uzrok tome dijelom je i u činjenici da podnositelji sada moraju koristiti složeni, višeslojni sustav domaćih pravnih sredstava. To možda povećava vjerojatnost da će se neka vrsta pravne zaštite ostvariti na domaćoj razini (vidi *infra* na 4.a. za konkretne brojke), ali također zahtijeva i više vremena i napora kako bi se ispunio uvjet iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava u predmetima u kojima se pravna zaštita na domaćoj razini pokaže neprikladnom, neučinkovitom ili nedostatnom.

Neki zaključci mogu se ipak već sada najaviti. Kada bi odlučujući kriterij djelotvornosti domaćeg sustava pravnih sredstava bio njegov potencijal da odagna podnositelje s Europskog suda, novi model pravnih sredstava imao bi šanse smatrati se učinkovitim. Iako Sud u odnosu na Hrvatsku još uvijek razmjerno često u svojoj nedavnoj praksi nalazi kršenja prava na suđenje u razumnom roku⁸⁸, čini se da se umanjio priljev novih predmeta koji se po toj osnovi upućuju na očitovanje (komuniciraju) Vladi.⁸⁹ Sud u Strasbourgu do sada je zamijetio

⁸⁷ *Izvešće o radu državnih odvjetništava u 2008. godini*, A-608/08, Zagreb, lipanj 2009., str. 71 (vidi <http://www.dorh.hr>). U Izvještaju se najvjerojatnije željelo postaviti pitanje o tome krši li takva praksa Ustavnog suda ustavno pravo na žalbu, iako je to prilično neumjesno pitanje u kontekstu postupka koji bi trebao štiti pravo građana na suđenje u razumnom roku, a ne pravo države kao formalne protustranke u postupku.

⁸⁸ U 2008. godini od 16 presuda Europskog suda u kojima je ustanovljeno kršenje prava 11 se odnosilo na trajanje postupka, a jedna na pravo na djelotvorno pravno sredstvo.

⁸⁹ Dok su u periodu prije 2005. više od dvije trećine komuniciranih predmeta bili predmeti koji su se odnosili na dugotrajnost sudskih postupaka, od 2006. do 2008. udio predmeta koji su se odnosili na trajanje pao je na manje od polovice svih komuniciranih predmeta (prema podacima iz statistike i tajništva Suda).

postojanje novog zahtjeva prema Zakonu o sudovima u predmetima *Cerin*⁹⁰, *Jeans*⁹¹, *Čiklič*⁹² i *Kvartuč*⁹³ (a u nekima od tih predmeta Vlada je obaviještena o prigovorima u vezi s učinkovitošću novog pravnog sredstva). Do danas nije međutim donesena izravna odluka koja bi dovela u pitanje status ZZPSRR-a kao djelotvornog pravnog sredstva za trajanje postupka. Iz još općenitije perspektive može se primijetiti da je ukupan broj postupaka protiv Hrvatske u 2008. još bio unutar relativno prihvatljivih granica, barem u usporedbi s nekim susjednim zemljama.⁹⁴ U toj mjeri bi se iz vanjske perspektive novi sustav pravnih sredstava činio zadovoljavajućim, barem u trenutku pisanja ovog rada.⁹⁵ Promjena gledišta i pažljivija introspekcija mogla bi, međutim, najaviti i drukčije zaključke, o čemu ćemo više govoriti u sljedećem dijelu ovog rada.

IV. TRENUTAČNA SITUACIJA I MOGUĆI SMJER RAZVOJA: KOLIKO SE DUGO BROD KOJI TONE MOŽE DRŽATI NA POVRŠINI?

a) Umjereni rast vodostaja ili razorna poplava?

Republika Hrvatska od početka je svojeg članstva u Vijeću Europe revno sljedila sugestije iz presuda Suda u Strasbourgu. Treba primijetiti da je vrlo malo zemalja Vijeća Europe promijenilo svoje zakone i sudsku praksu svojih najviših tribunala u toliko mnogo navrata i u tako širokom opsegu. Hrvatske vlasti nesumnjivo treba pohvaliti za brzinu i sposobnost prilagođavanja međunarodnim zahtjevima.⁹⁶

⁹⁰ *Cerin protiv Hrvatske*, 45043/05, odluka o djelomičnoj prihvatljivosti od 26. lipnja 2008.

⁹¹ *Jeans protiv Hrvatske*, 45190/07, iskaz o činjeničnom stanju od 7. rujna 2009.

⁹² *Čiklič protiv Hrvatske*, 40033/07, iskaz o činjeničnom stanju od 10. srpnja 2008.

⁹³ *Kvartuč protiv Hrvatske*, 34830/07, iskaz o činjeničnom stanju od 15. prosinca 2008.

⁹⁴ Tako je npr. u 2008. prema statistici Suda bilo ukupno 793 zahtjeva u odnosu na Hrvatsku, što je, u apsolutnim brojkama, 4 puta manje od broja zahtjeva protiv Slovenije. Od tih slučajeva usporedbe pokazuju da je čak 10 puta manje predmeta čekalo prvo ispitivanje (163 u odnosu na Hrvatsku i 1759 u odnosu na Sloveniju). Vidi *ECtHR Annual Report for 2008.*, Strasbourg, 2009., str. 129 - 133 (<http://www.echr.coe.int>).

⁹⁵ Tj. početkom studenoga 2009.

⁹⁶ Spremnost hrvatskih vlasti na suradnju sigurno je bila pojačana i zbog istaknutog mjesta poglavlja o pravosuđu i ljudskim pravima u pregovorima o pristupu Europskoj uniji. U *Avisu* (Mišljenju o hrvatskom zahtjevu za članstvom u Europskoj uniji), COM(2004)257fin

Kao što je prije navedeno, neke od reformi bile su motivirane i unutarnjim razlozima. Uvođenje ZZPSRR-a u očima mnogih bilo je dočekano kao akt samoobrane Ustavnog suda od priljeva nepopularnih pritužbi na trajanje sudskih postupaka, a neki su ga čak opisivali i kao težnju da se “vrući krumpiri vrate tamo odakle su i stigli” - u ruke redovnog državnog pravosuđa.

Uz nešto više dobrohotnosti, novo pravno sredstvo može se smatrati i dobrodošlim alatom za održavanje možda najvažnijeg sastojka sustava zaštite prava na suđenje u razumnoj roku - njegove učinkovitosti. Kao što se pokazalo u nekim od nedavnih strasbourških predmeta, zabilježeni su slučajevi u kojima je učinkovitost ustavne tužbe kao pravnog sredstva za nerazumno trajanje bila potkopana njegovim vlastitim nerazumnim trajanjem.⁹⁷ Optimistični promatrači mogu se nadati i da će nova nadležnost redovnih sudova kao sudova nadležnih za odlučivanje o vlastitoj (ne)učinkovitosti s vremenom proizvesti otrježnjavajući učinak: suočeni sa sudom sebi ravnih (*judgment of the peers*) sudovi bi možda mogli promijeniti svoju psihologiju i autonomno prepoznati hitnu potrebu za osiguranjem brzog suđenja. Biblijskim rječnikom, odlučujući o grijesima drugih, sudovi bi možda mogli biti prisiljeni priznati i okajati svoje vlastite grijeha i potruditi se ispraviti ih.

Jesu li optimizam i dobrohotnost na mjestu? Brojke iz perioda poslije 2005. pokazuju da su sudovi općenito ozbiljno shvatili svoju novu obvezu. Kriteriji za trajanje postupaka ponešto su pojednostavnjeni te su stoga postupci po ZZPSRR-u u prosjeku relativno kratko trajali. Kako je konstatalo Državno odvjetništvo na samom početku primjene novog zakona, u sudovima se uspostavila praksa prema kojoj je “razumno trajanje građanske parnice, koja po svojoj prirodi nije ni hitna ni složena i u kojoj nije bilo doprinosa trajanju od strane podnositelja, tri godine, dok se postupci na prvoj instanci i drugoj instanci smatraju jedinstvenom cjelinom”.⁹⁸

od 20. travnja 2004., Europska komisija je među glavnim izazovima navela “široko rasprostranjenu neučinkovitost pravosudnog sustava” i konstatala da “prava građana stoga nisu u potpunosti zaštićena od strane pravosuđa” (str. 16). Isti je problem nastavio igrati važnu ulogu u pristupnim pregovorima. Npr. u Izvješću o napretku iz studenoga 2007. konstatalo je da “predugo trajanje postupaka ostaje ozbiljan problem” te da “Europski sud i dalje donosi presude protiv Hrvatske za kršenja ... prava na suđenje u razumnoj roku.” Vidi Izvješće o napretku za 2007., SEC(2007)1431, str. 49.

⁹⁷ Vidi *supra* citate iz predmeta *Vidas* (bilješka 70).

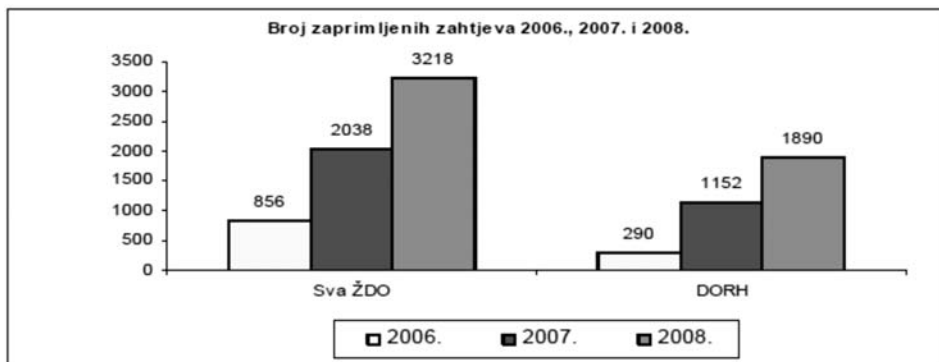
⁹⁸ *Izvješće o radu državnih odvjetništava u 2006.*, Zagreb, lipanj 2007., str. 59 (vidi <http://www.dorh.hr>).

Vrhovni sud i niži sudovi u većini su predmeta dosuđivali naknade koje se nisu drastično razlikovale od naknada danih u Strasbourgu, a navodno su u nekim slučajevima čak bili i šire ruke negoli Europski sud. Redovito se određivao i rok za donošenje odluka u predmetima u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku. Opća ocjena o djelotvornosti novog pravnog sredstva možda se najbolje pokazuje u prihvaćanju sustava od strane korisnika - a to je prihvaćanje bilo gotovo neočekivano entuzijastično.

Priljev ZZPSRR-ova najbolje se može pratiti kroz godišnja izvješća državnih odvjetništava koja po službenoj dužnosti zastupaju državu pred sudovima.⁹⁹ Njihovi su statistički podaci prilično indikativni te pokazuju povećanje od 500 % do 600 % u razdoblju od 2006. do 2008.

Ovdje iz izvješća Državnog odvjetništva prenosimo grafikon koji pokazuje kontinuirani rast broja zahtjeva - onih koji su podneseni na žalbenim sudovima i onih koji su podneseni na Vrhovnom sudu (gdje su tuženika zastupala županijska državna odvjetništva odnosno Državno odvjetništvo RH¹⁰⁰).¹⁰¹

Grafikon I. (Izvješće o radu DO, 2008., str. 71).



⁹⁹ *Obiter dicta*, jedna od glavnih prednosti novog pravnog sredstva sadržana je u angažiranju državnih odvjetništava, čime je jedna razmjerno velika i dobro organizirana državna služba počela voditi računa o dugotrajnosti sudskih postupaka. Prije donošenja Zakona o sudovima iz 2005. jedino državno tijelo formalno odgovorno za praćenje trajanja sudskih postupaka bio je Ured zastupnika Vlade RH pred Europskim sudom (povodom ustavnih tužbi prema čl. 59. st. 4. i čl. 63. UZUS-a, država nije bila izravno zastupljena u postupku pred Ustavnim sudom, koji se u pravilu vodi kao jednostranački postupak).

¹⁰⁰ Što se tiče sastava predmeta u kojima je državu zastupalo Državno odvjetništvo RH i u vezi kojih je odlučivao Vrhovni sud, 60 % postupaka odnosilo se na trajanje postupaka pred županijskim sudovima, 22 % pred Visokim trgovačkim sudom, 16 % pred Upravnim sudom i 0,48 % pred Visokim prekršajnim sudom.

¹⁰¹ Vidi *Izvješće...*, *op. cit.* u bilj. 87, str. 71 - 72.

Kao što se može vidjeti iz grafikona, broj zahtjeva porastao je s 1.146 u 2006. na 5.108 u 2008. To je povećanje od gotovo 5 puta, pri čemu je povećanje broja zahtjeva u kojima je odluka u prvom stupnju donesena na razini Vrhovnog suda čak i veći, te čini povećanje od 6,5 puta (650 %). Broj ZZPSRR-ova bio je glavni razlog zašto se broj predmeta državnih odvjetništava povećao u 2008. unatoč neprekinutom trendu smanjenja u svim ostalim područjima njihova rada na građanskim predmetima (zastupanje u parničnim, ovršnim i stečajnim postupcima).¹⁰²

Što se tiče dodijeljenog iznosa, situacija je sljedeća:

godina	dosuđena naknada (ukupno)	prosječan iznos
2006.	5,957.580 kn (0,8 milijuna EUR)	5.200 kn (712 EUR)
2007.	17,057.171 kn (2,3 milijuna EUR)	5.350 kn (732 EUR)
2008.	35,549.940 kn (4,8 milijuna EUR)	7.000 kn (960 EUR)
<i>ukupno '06.-'08.</i>	<i>58,564.691 kn (8 milijuna EUR)</i>	<i>6.200 kn (850 EUR)</i>

Kao što je rečeno u izvješću državnog odvjetnika, povećanje iznosa naknade u trogodišnjem periodu bilo je gotovo šesterostruko (od oko 800.000 u 2006. do 4,8 milijuna EUR u 2008.). Povećanje isplaćene naknade navelo je državnog odvjetnika da razmisli o načinima da se regresnim zahtjevima u odnosu na suce i druge odgovorne osobe olakša pritisak na državni proračun i spriječe buduća kršenja prava.¹⁰³

b) Predviđanje daljnjeg razvoja: najgori mogući scenarij

Možda je malo prerano da se iz predočenih brojki izvlače definitivni zaključci. Za to su svi pokazatelji još uvijek previše dvosmisleni. Na primjer, ako počnemo s financijskim implikacijama na stabilnost državnog proračuna, povećanje iznosa koji je na teret države isplaćen kao naknada za neučinkovitost pravosudnog sustava dramatično je, ali se ukupni isplaćeni iznos od 2006. do 2008. (oko 8 milijuna EUR)¹⁰⁴ još uvijek čini relativno malenim

¹⁰² *Ibid.*, str. 58 - 60.

¹⁰³ *Ibid.*, str. 72. Vidi više *infra*, bilj. 110.

¹⁰⁴ Treba napomenuti da ti iznosi obuhvaćaju samo naknade plaćene putem ZZPSRR-a te isključuju naknade isplaćene povodom postupaka koji se vode prema čl. 63. UZUS-a,

u usporedbi s ukupnim proračunom pravosuđa, koji je u 2006. iznosio oko 240 milijuna EUR.¹⁰⁵

Ipak, s obzirom na nagli porast broja predmeta i isplaćenih naknada, teško je predvidjeti što se sve može dogoditi u budućnosti. Kada bi se trend rasta nastavio po ovoj stopi (otprilike dvostruko povećanje svake godine), za pet godina (oko 2014.) država će kao odštetu za neučinkovitost pravosuđa morati platiti više od sadašnjeg proračuna za čitav pravosudni sustav.¹⁰⁶

Što će se dogoditi? U vremenu ekonomske krize Vlada, najvjerojatnije, neće biti previše velikodušna u davanju odgovarajuće naknade žrtvama kršenja ljudskih prava. Također nije vjerojatno da će se trend eksplozivnog rasta nastaviti istim tempom.

Međutim, ne može se poreći da je vjerojatnost da će broj predmeta, kao i iznosi plaćenih naknada unutar nacionalnog sustava pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, i dalje znatno rasti. Iz inače teško dostupnih statistika o prosječnom trajanju sudskih postupaka mogu se izvući neki uznemirujući zaključci. Na primjer, jednokratno ispitivanje predmeta koji su bili u tijeku na najvećem hrvatskom sudu - Općinskom sudu u Zagrebu - pokazalo je da i samo prosječno trajanje građanskog postupka u dvjema instancama u 2001. godini premašuje "razumni" limit od tri godine (prosjeck je bio oko 3,6 godina). K tomu je više od 20 % predmeta u uzorku trajalo (i to samo u prvom stupnju) više od četiri godine.¹⁰⁷ Nakon 2001. godine situacija

kao i iznose koje isplaćuje država po presudama Europskog suda te iznose koji su dobrovoljno isplaćeni povodom prijateljskih nagodbi s podnositeljima iz postupaka pred Sudom u Strasbourgu. Te brojke (vjerojatno manje od gore spomenutih iznosa) nisu lako dostupne te ih je stoga teško prikazati.

¹⁰⁵ Citirano prema izvješću CEPEJ-a, *European judicial systems 2008 (data 2006): efficiency and quality of justice* (dalje EJS 2006), Strasbourg, 2008, str. 20 (iznos se odnosi na ukupni godišnji odobreni budžet dodijeljen svim sudovima, javnom tužilaštvu i pravnoj pomoći).

¹⁰⁶ Također se može konstatirati da ukupni budžet pravosuđa u Hrvatskoj nije malen - iznosi 54 eura po stanovniku, što je jedan euro više nego u Francuskoj i znatno više nego u Irskoj, Poljskoj, Mađarskoj, Grčkoj, Republici Češkoj, Slovačkoj, Estoniji i nizu drugih zemalja Vijeca Europe. Vidi EJS 2006, *op. cit.* u bilj. 105, str. 44.

¹⁰⁷ Prosječno trajanje prvostupanjskog postupka na tom sudu bilo je 843 dana, to jest 29,3 mjeseci, plus daljnjih 444 dana (14,8 mjeseci) koliko je u prosjeku prošlo između ulaganja žalbe i dostave odluke o žalbi prvostupanjskom sudu. Vidi Nacionalni centar za državne sudove (NCSC), *Izvišće o funkcionalnim specifikacijama za kompjuterizaciju na zagrebačkom Općinskom sudu* - Projekt unaprjeđivanja općinskih sudova - Hrvatska, USAID

se nije bitno popravila. Naprotiv, prema statistici koju je prikupio Vrhovni sud, na dan 31. ožujka 2006. na Općinskom sudu u Zagrebu oko 30 % predmeta bilo je u tijeku dulje od pet (5) godina.¹⁰⁸ Pod (nadajmo se pogrešnom) pretpostavkom da su ti omjeri reprezentativni, moglo bi se zaključiti da samo u građanskom postupku (isključivši ostale vrste sudskih postupaka, npr. ovršne i kaznene postupke) postoji potencijal da od 187.000 parničnih postupaka koji su prosječno u tijeku na godišnjoj razini u više od 50.000 predmeta stranke zatraže naknadu za nerazumno dugo trajanje postupka. Kada bi se takav scenarij ostvario, bili bismo dovedeni opasno blizu prethodne grube procjene prema kojoj bi se za pet godina iznos isplaćenih naknada mogao izjednačiti s ukupnim budžetom pravosuđa.

Osim proračunskih dvojbi, postoje i daljnja sistemska pitanja koja bi mogla utjecati na učinkovitost novog pravnog lijeka. Koliko god bili pojednostavnjeniji, postupci povodom ZZPSRR-a ipak traju neko vrijeme. Više zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku znači manje vremena za sud da se usredotoči na svoju glavnu funkciju - efektivno ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku. Više posla može značiti veći broj neriješenih predmeta, a veći broj neriješenih predmeta može dovesti do više kršenja prava na suđenje u razumnom roku. Kako vrijeme prolazi, podizanje ZZPSRR-ova postaje sve uobičajenije te se pretvara u još jednu granu pravnih usluga. To bi moglo postupno dovesti do sofisticiranijih zahtjeva, koji bi mogli potaknuti sofisticiranije odluke, posljedica čega bi bio proces koji oduzima još više vremena. Nije teško zaključiti da složeni postupci u nekoliko stupnjeva odlučivanja nemaju puno šansi biti djelotvorno pravno sredstvo za suzbijanje dugotrajnosti drugih sudskih postupaka. Ako se budemo kretali u tom pravcu, izgledno je da će se takvim postupanjem zatvoriti začarani krug - *circulus vitiosus* nedjelotvornosti.

Decentralizirani sustav odlučivanja o ZZPSRR-u sam bi po sebi mogao biti izvor problema. Više tijela uključenih u donošenje odluka može značiti manju ujednačenost u primjeni dogovorenih ili propisanih kriterija. Manja ujednačenost može značiti veću potrebu za intervencijom viših tijela, to jest više žalbi i više novih postupaka. Sustav u kojemu tijelo višega ranga odlučuje o trajanju postupka koji je u tijeku pred tijelom nižeg ranga sadržava sistemske poticaje

projekt # 801, AEP-I-00-00-00011-00, Zagreb, rujan 2001., (neobjavljeno), str. 10 - 15.

¹⁰⁸ Prema statistici koju je predstavila Katarina Buljan na bilateralnom sastanku hrvatskih i slovenskih ministarstava pravosuđa na Plitvicama u prosincu 2006. (od ukupno 94.674 postupaka u tijeku, 28.351 bilo je starije od 5 godina).

da se koncentrira isključivo na jednu fazu postupka i zanemari promatranje postupka kao cjeline. Kako takav pristup nije u skladu s tumačenjem Europskog suda, to može dodatno potaknuti potrebu za usklađivanjem, što znači još više žalbi i ustavnih tužbi. *Circulus vitiosus* time se ponovno zatvara.

Što se tiče djelotvornosti sustava pravnih sredstava za trajanje postupka, jedan je od odlučujućih elemenata njegova sposobnost da se postupak stvarno i ubrza. U tome je i ideja da viši sudovi određuju rokove za postupanje nižim sudovima. No, samo određivanje rokova ne dovodi nužno do stvarnog ubrzanja i veće učinkovitosti, kao što pokazuje niz primjera iz zakona i prakse u kojima se upute viših tijela ne slijede.¹⁰⁹ U slučaju ZZPSRR-a ovlaštenje višeg suda da odredi rok za donošenje odluke ne prate nikakve konkretne procesne sankcije za slučaj da se niže tijelo ne pridržava zadanih rokova. Naravno, već i sam nalog hijerarhijski nadređenog suda može biti dovoljan da se da prioritet uspavanom ili slučajno zaboravljenom predmetu. Međutim, nalog za donošenje odluke ne može puno pomoći u slučajevima nesposobnosti institucija da pravodobno riješe dodijeljeni broj predmeta, a još manje može pomoći kod sistemskih problema koji uzrokuju ekscesivno trajanje u određenim tipovima ili kategorijama predmeta. Bez odgovarajuće reakcije i sankcija za neposluh prijeti opasnost da zanemarivanje naloga za odlučivanje i nepoštivanje postavljenih rokova postanu dijelom svakodnevne rutine, a kada se to dogodi, djelotvornost pravnog sredstva definitivno će biti pokopana.¹¹⁰ To je također mjesto gdje se *circulus vitiosus* može zatvoriti.

¹⁰⁹ Npr. zakonsko određivanje rokova za odlučivanje u Obiteljskom zakonu bilo je tijekom mnogih godina u potpunosti ignorirano i zanemareno u praksi. Vidi *Obiteljski zakon*, Narodne novine, br. 116/2003, 17/2004, 136/2004 i 107/2007, čl. 265. i 266.

¹¹⁰ Iz tog razloga neki su komentatori poduprli uvođenje nadzornih pritužbi koje bi stranke mogle podnositi protiv sudaca koji ne ispunjavaju svoje zadaće pravodobno, a povodom kojih bi se mogle izreći i disciplinske sankcije. Vidi Maganić, *op. cit.* u bilj. 60. Izvješće državnih odvjetništava također je konstatiralo da je “u određenim slučajevima dugotrajnost sudskog postupka posljedica postupanja odnosno nepostupanja sudaca koje ima sva obilježja nezakonitog ili nepravilnog rada u smislu članka 106. Zakona o sudovima”; u tim slučajevima “isplatom naknade predlagatelju za državu je nastupila šteta i u takvim slučajevima država može tražiti isplaćeni iznos od suca”. *Izvješće, op. cit.* u bilj. 87, str. 72. Uvođenje sankcija za neprovođenje sudskih odluka (uključujući neprovođenje odluka od strane samih sudaca) također je tema diskusija na međunarodnoj razini. Vidi npr. Zaključke okruglog stola “Neprovođenje odluka domaćih sudova u državama članicama: opće mjere za poštivanje presuda Europskog suda” (Strasbourg, 21. - 22. lipnja 2007.), u kojima je predloženo jačanje individualne odgovornosti (disciplinarne, upravne i kaznene) u slučaju zlonamjernog nedonošenja odluka, te uvođenje učinkovitih sankcija i

c) Neki pokazatelji mogućeg razvoja prakse Europskog suda

Krug do sada ipak nije zatvoren, a nadamo se da nikada neće ni biti. Proces pravosudnih reformi pokrenut sredinom 90-ih ipak je polučio neke pozitivne rezultate. Najvažniji od njih jesu preokret u trendu rasta broja neriješenih predmeta na sudovima¹¹¹ i detaljno praćenje “starih predmeta” koje provodi Vrhovni sud. Uvođenje integralnog, kompjutoriziranog sustava praćenja predmeta i upravljanja sudovima (ICMS) može pomoći pri uvođenju naprednih načela upravljanja vremenom (*time management*), a tome teže i daljnje postupovne reforme koje bi trebale sustavno riješiti neke notorne probleme, kao što su npr. loše funkcioniranje sustava dostave sudskih pismena, odsutnost koncentriranog i dobro planiranog raspravljanja, sukcesivna ukidanja donesenih odluka i vraćanja na ponovno odlučivanje, zloupotrebe suspenzivnog učinka pravnih lijekova radi odugovlačenja postupaka itd. O pomaku u navedenim područjima ovisi hoće li se popraviti stanje u sudovima i spriječiti nastup “najgoreg scenarija”.¹¹²

U nekoliko nedavnih predmeta Europskog suda mogu se uočiti neki zabrinjavajući znakovi koji pokazuju da je do stvarnih promjena još dug put. Tako se npr. u predmetu *Cerin*¹¹³ očitovala mogućnost da i sam zahtjev za zaštitom prava na suđenje u razumnom roku dospije u birokratski labirint i završi u ladici. U tom je predmetu (koji je inače drugi predmet istog podnositelja u kojem se žali na prekomjerno trajanje postupka)¹¹⁴ Sud državi proslijedio aplikaciju nakon što je podnositelj u Hrvatskoj podnio čak dva ZZPSRR-a. Prvi je podnesen 30. ožujka 2006. Županijskom sudu, ali je on 28. studenoga 2007. otklonio svoju nadležnost jer je Općinski sud u međuvremenu donio odluku u glavnom

novčanih kazni za državne službenike koji odbijaju provesti sudske odluke. Vidi dokument Odbora ministara Vijeća Europe CM/Inf/DH(2007)33.

¹¹¹ Broj neriješenih slučajeva na sudovima bio je stalno u porastu od 1992. (oko 550 tisuća) do 2004. (1,3 milijuna). Od tada te brojke padaju: 2005. (1,1 milijun), 2006. (1 milijun), 2007. (970 tisuća) i 2008. (890 tisuća). Izvor: Godišnji statistički pregledi Ministarstva pravosuđa.

¹¹² U tom je pitanju utemeljena jedna doza skepticizma; vidi npr. u vezi s tim mudre primjedbe jednog od sadašnjih sudaca Ustavnog suda u: Radolović, A., *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku - realna mogućnost (pre)skupa avantura ili utopija?*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., str. 277 - 280.

¹¹³ *Cerin*, op. cit. u bilj. 90.

¹¹⁴ U prvom predmetu *Cerin* ustanovljeno je kršenje čl. 6. Konvencije, a podnositelju je dosuđena naknada od 30.000 kn za dugotrajnost postupka koji je bio pokrenut još 1984. godine. Vidi *Cerin protiv Hrvatske*, 54727/00, presuda od 15. studenoga 2001.

postupku. Kako je bila podnesena žalba o kojoj je isti sud trebao odlučivati, ZZPSRR je ustupljen Vrhovnom sudu, no on o njoj nije odlučio sve do trenutka kada mu se obratio Europski sud 26. lipnja 2008. Nakon podnošenja na odgovor Vladi, predmet je riješen prijateljskom nagodbom. Bilo je jasno da razdoblje dulje od dvije i pol godine u kojemu sudovi nisu reagirali na zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ne bi ostavio nikakvih sumnji u to kakva bi u konkretnom slučaju bila ocjena djelotvornosti tog pravnog sredstva u očima Europskog suda.

Iz činjenica u predmetu *Čiklič*¹¹⁵ može se razabrati da se problemi mogu pojaviti čak i onda kada niži sudovi promptno poslušaju nalog nižih i donesu svoju odluku u određenom roku. U navedenom je predmetu ZZPSRR podnesen Vrhovnom sudu 3. svibnja 2006. godine. Vrhovni sud odlučio je o njemu 10 mjeseci poslije (!) i naredio Visokom trgovačkom sudu da u roku od jednog mjeseca donese odluku o podnositeljevoj žalbi koja je još uvijek čekala u redu za odlučivanje. Visoki trgovački sud odlučio je o žalbi 26. rujna 2007. ukidajući odluku prvostupanjskog suda i vraćajući predmet na ponovno odlučivanje. U srpnju 2008. godine, više od dvije godine nakon ZZPSRR-a, postupak je još uvijek u tijeku na prvostupanjskom sudu. Predmet *Čiklič* podsjeća nas na sistemske malformacije prepoznate u prijašnjoj praksi Suda u Strasbourgu, tj. na mogućnost da se ostvari začarani krug ukidanja i vraćanja sudu nižeg stupnja.¹¹⁶ Čini se da su ZZPSRR, kao i sva druga pravna sredstva za trajanje postupaka, jednako nemoćni riješiti pitanja ovog tipa - ona mogu biti riješena samo reformama na općenitij razini.

Stoga, ako i nije vjerojatno da će se realizirati katastrofični scenariji, vrlo je vjerojatno da ćemo uskoro saznati za još presuda Europskog suda koje u odnosu na Hrvatsku utvrđuju kršenja prava na suđenje u razumnom roku. Također je vrlo vjerojatno da se ZZPSRR-ovi barem u nekim budućim predmetima Suda neće smatrati djelotvornim pravnim sredstvom za trajanje postupaka. Ako se to dogodi, daljnje reforme bit će neminovne. Kao što je konstatirano u nacrtu

¹¹⁵ *Čiklič*, *op. cit.* u bilj. 92.

¹¹⁶ Vidi npr. *Zagorec protiv Hrvatske*, 10370/03, presuda od 6. listopada 2005. U tom je slučaju prvostupanjski sud donio tri presude koje su bile uzastopno poništavane i vraćene nižem sudu od strane žalbenog suda. U nekoliko je slučajeva Europski sud izrazio stajalište da uzastopna vraćanja nižem sudu "predstavljaju ozbiljan sistemski nedostatak pravosudnog sustava." Vidi Grgić, A., "The length of civil proceedings in Croatia - Main causes of delay", u: Uzelac, A.; van Rhee, C. H. (ur.), *Public and Private Justice. Dispute Resolution in Modern Societies*, Antwerpen-Oxford, 2007., str. 159.

novog dokumenta Vijeća Europe, “na pravu na suđenje u razumnom roku i pravu na djelotvorno pravno sredstvo [...] temelji se sustav Konvencije i ideja demokratske države koja štiti ljudska prava i vladavinu zakona. Iako se niti za jednu od zemalja članica ne može reći da je dosegla savršenstvo, samo članstvo u Vijeću Europe podrazumijeva obvezu stalnog stremljenja k poboljšanju.”¹¹⁷

d) Slučaj nije završen: nekoliko završnih misli

Zaključno možemo samo ponoviti mudru izreku Suda u Strasbourgu:

“Najbolje rješenje u apsolutnim terminima je, nesporno, kao u mnogim drugim sferama, prevencija.”¹¹⁸

Ne dovodeći u pitanje naše izvanredne uspjehe u uspostavi složene mreže pravnih sredstava za trajanje postupaka, željeli bismo podsjetiti na temeljno pravo koje je tu mrežu motiviralo: pravo pojedinca na pošteno suđenje u razumnom roku. To pravo nameće dužnost državama članicama Vijeća Europe da svoje pravosudne sustave organiziraju na takav način da njihovi sudovi mogu udovoljiti svakome od standarda koje to pravo nameće, uključujući i obvezu osiguranja prava na suđenje u razumnom roku. Pravni lijekovi za dugotrajnost postupaka poput ustavne tužbe i ZZPSRR-a mogu primjereno izliječiti individualna i izolirana oboljenja, ali se ne mogu nositi s epidemijom. Za to su potrebne trajne strukturalne promjene. Neke od njih opisane su u dokumentima drugih tijela Vijeća Europe, posebno u dokumentima Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ).¹¹⁹

U međuvremenu, trebamo biti svjesni toga da se učinkovitost pravnih sredstava za trajanje postupaka ne mjeri njihovom sposobnošću da obeshrabre potencijalne podnositelje i odvrate ih od obraćanja Sudu u Strasbourgu, već njihovom sposobnošću da pruže odgovarajuću pravnu zaštitu u konkretnim slučajevima. Također trebamo biti svjesni rizika da postupci odlučivanja o

¹¹⁷ Vidi *Draft Guide to Good Practice of the Committee of Experts on Effective Remedies for Excessive Length of Proceedings*, dokument Vijeća Europe DH-RE(2009)007, Dodatak, str. 2.

¹¹⁸ *Cocchiarella, op. cit.* u bilj. 28, t. 74.

¹¹⁹ Vidi dokumente o sudskom upravljanju vremenom Europske komisije za učinkovitost pravosuđa Vijeća Europe (CEPEJ), osobito *CEPEJ Framework Programme: A new objective for judicial systems - the processing of each case within an optimum and reasonable timeframe*, CEPEJ (2004) 19; *Time Management Checklist*, CEPEJ (2005) 12 REV; *SATURN Guidelines for judicial time management*, CEPEJ (2008) 8 (<http://www.coe.int/cepej>).

(ne)razumnosti trajanja postupaka postanu "suđenja o suđenju" i "suđenja unutar suđenja" (*trial about a trial, trial within a trial*). Takav je pristup unaprijed osuđen na propast jer je svrha pravnih sredstava za trajanje postupaka brže i ekonomičnije suđenje, što je po sebi nespojivo s povećanjem razine formalnosti i uvećanjem utroška sudskog rada i troškova.

Naposljetku, trebamo spoznati da najučinkovitiji način bavljenja neučinkovitošću pravosudnog sustava nije u učinkovitoj isplati novčane odštete za neučinkovitost. Mnogo su isplativiji sustavno proučavanje uzroka i otkrivanje razloga za manjak učinkovitosti te konstantna borba s njime. Odustajanje od napora za osiguranje učinkovitog pravosuđenja, pomirenje s navodno neiskorjenjivim kulturnim osobitostima koje onemogućuju ostvarenje subjektivnog prava na suđenje u razumnom roku te zamjena reformi koje bi osigurale učinkovitost plaćanjem naknade za neučinkovitost nisu prihvatljive opcije. Kapitulacija je najskuplji način potrage za Svetim Gralom učinkovitosti pravosudnog sustava.

EPILOG (DRUGI POGLED AUTORA NA OVAJ TEKST - OŽUJAK 2012)

Ovaj je tekst izvorno pisan u jesen 2009. godine. Uslijed objektivnih razloga, njegovo se objavljivanje oduljilo. U međuvremenu, procesi o kojima je rad pisao su se nastavili. To je ujedno dalo i priliku da se provjere neka od predviđanja daljnjeg razvoja postavljena u ovom radu. Autor primjećuje da su se trendovi o kojima je izvješćivao u radu zaista nastavili. Od 2009. do 2011. godine Europski sud nastavio je donositi presude u kojima je u odnosu na Hrvatsku utvrdio povrede prava na suđenje u razumnom roku. Istina, taj je broj u odnosu na ukupni broj povreda nešto manji (6 u 2009. godini; 8 u 2010. godini; 3 u 2011. godini), no i dalje je povreda prava na suđenje u razumnom roku najučestalija povreda, koja je u ukupnom broju povreda zastupljena s 40% u odnosu na sve presude protiv Hrvatske donesene do 2010. godine. Još važnije, problem dugotrajnosti unatoč nastavljenim naporima za rješavanje tzv. „starih“ predmeta ostaje i dalje jednako prisutan u praksi hrvatskih sudova. Nastavilo se i postupanje po zahtjevima za zaštitu prava za suđenje u razumnom roku (za koje se sada uvriježila njihova poslovnička kratica, „GzP“). Najgori scenarij sadržan u ovom tekstu se, očekivano, nije ostvario - broj predmeta u kojima se zahtijeva odšteta zbog dugotrajnosti postupka nije se nastavio eksponencijalno povećavati. Broj je ipak povećan, osobito u odnosu na više razine pravosudne

hijerarhije: u 2010. godini bilo je pred županijskim državnim odvjetništvima 3252 zaprimljena zahtjeva, te 2538 zahtjeva pred Državnim odvjetništvom RH. Ostvarila se, međutim, druga istaknuta pretpostavka: u vremenu ekonomske krize država zaista nije bila previše velikodušna u davanju odgovarajućih naknada žrtvama kršenja ljudskih prava. Kako navodi izvješće Državnog odvjetnika za 2010. godinu, „...uočava se smanjenje ukupnog iznosa dosuđene naknade za ... 20% iako je broj predmeta povećan u odnosu na tu godinu za 8,3%“. Takav se razvoj izričito objašnjava kao „rezultat novije prakse sudova, koji uz ostale kriterije za dosuđenje naknade, uzimaju u obzir i gospodarske prilike u RH.“ Dakako, ovakva praksa možda će neposredno dovesti do izvjesnih ušteda u državnom proračunu, ali u konačnici samo može još akutnijom učiniti potrebu za bržim i efikasnijim pravosuđem. Time završne misli iz teksta ovoga rada iz vremenske distance od nekoliko godina samo još dobivaju na aktualnosti.

Summary

Alan Uzelac*

ON DEVELOPMENT OF LEGAL REMEDIES FOR PROTECTION OF THE RIGHT TO A HEARING WITHIN REASONABLE TIME AFFIRMATION OR CAPITULATION IN THE BATTLE FOR AN EFFICIENT JUDICIARY?

In up today's case law of the European Court for Human Right, the largest number of judgments declaring violation of rights guaranteed by the European Convention for Protection of Human Rights, with regards to Croatia, was related to violation of the right to a hearing within a reasonable time and right to an efficient legal remedy. When considering the ladder, we should note that the most violations with regard to Art. 13 of the Convention also related to non-existence of efficient means for suppression of lengthy procedures. For that reason, this paper deals with European Court's standpoint on efficiency of domestic means for the length of procedure as well as with development of those means. The means developed under the influence of Strasbourg court's case law, and

* Alan Uzelac, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

partly for inner reasons. In the article, the development of the system of legal remedies for protection of the right to a hearing within a reasonable time is analysed - starting from the constitutional claim from Art. 59 para. 4 of the Constitutional Act on Constitutional Court of 1999, via new Art. 63 of the same Act of 2002 until the new Chapter III of Courts Act of 2005. Besides general questions and doubts regarding the relation of constitutional law protection system (constitutional claim) and the new legal remedy (application for protection of right to a hearing within a reasonable time), a special attention is given to practical functioning and analyse of available statistics on use of new remedies. The new system of legal remedies for length of procedure is analysed from the perspective of the European court's case law announcing, based on new judgments, a possible development in the future. The author warns us at the trend of expansive growth of the number of cases as well as the paid fees for the length of the court proceedings (the number of cases more than doubled yearly in the first three years). Based on these indications, a worst possible scenario of the future events is developed. It is shown that such a scenario, although not being completely feasible, is based on concrete data and indicators. Lastly, it is concluded that the system of legal remedies for protection of a right to a hearing within a reasonable time, although might be useful for solving isolated and individual cases, cannot be an adequate substitute for immense structural reforms.

Key words: European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, hearing within reasonable time, constitutional claim, application for protection of right to a hearing within a reasonable time

