

Modernizacija prava
Knjiga 43

Glavni urednik serije:
Akademik Jakša Barbić

Adresa uredništva:
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
Znanstveno vijeće za državnu upravu,
pravosuđe i vladavinu prava

Zagreb, Trg Nikole Šubića Zrinskog 11, 10000 Zagreb
Tel. 01 4895 169

ISBN 978-953-347-217-1

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne
knjižnice u Zagrebu pod brojem 001022332.

HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI
Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava

EUROPSKA BUDUĆNOST HRVATSKOGA GRAĐANSKOG PRAVOSUĐA

Okrugli stol održan 8. ožujka 2018.
u palači Akademije u Zagrebu

Uredio:
Akademik Jakša Barbić



Zagreb, 2019.

akviziciji, bez predaha za ponovno uravnoteženje, vodi prije prema propasti nego prema uspjehu.

U svakom slučaju, proces je osjetljiv i delikatan, kao i sam princip, jer bi sudovi trebali imati ulogu korektiva (u najaktivističnijoj varijanti „akceleratora“) demokracije, a ne bi smjeli preuzeti ulogu zamjene za demokraciju.

Ono što nacionalni ustavni sud ne bi smio pristati postati jest, s jedne strane, da bude trijaža i nekritički sljedbenik prakse za sud u Strasbourgu te, s druge strane, higijeničar koji će za sud u Luxembourggu čistiti nacionalni pravni prostor od zakona koji kolidiraju s europskim pravom i pravnom stečevinom.

Koliko će u tome uspjeti – i pod kakvim će pritiskom uopće biti – pokazat će skoro vrijeme i mudrost (možda i hrabrost) njegovih protagonista.

Izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

VEZUJUĆI UČINAK PRESUDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA*

1. UVOD

Primjena (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹ u nacionalnom pravnom sustavu određena je istovremenim djelovanjem više različitih čimbenika – monističkim ili dualističkim obilježjima pravnog sustava, položajem koji Konvencija u hijerarhiji pravnih propisa ima, načelima za interpretaciju Konvencije, kao i učincima koji se pripisuju odlukama Europskog suda za ljudska prava.² Obveze visoke ugovorne stranke (države) u provedbi konvencijskih prava i sloboda ostvaruju se djelovanjem nacionalnih sudova, odnosno „podijeljenom odgovornošću Suda i nacionalnih sudova“³ i drugih tijela koja osiguravaju njezinu provedbu. Zbog toga se u radu opravdanim čini, nakon prezentacije čimbenika koji utječu na primjenu Konvencije u pojedinom sustavu, pokušati odrediti načine djelovanja presuda Suda u nacionalnom pravnom sustavu, kao i potencijalno moguće probleme u njihovoj primjeni. S obzirom na to da je predmet ovoga rada prije svega način djelovanja odluka ESLJP-a u Hrvatskoj, posebno onih kojima je utvrđena konvencijska povreda protiv Republike Hrvatske, u radu će se prikazati tri slučaja od kojih se jedan odnosi na povredu prava na

* Izradu ovog rada potpomogla je Hrvatska zaklada za znanost u okviru projekta br. 6988.

¹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine, MU, br. 18/97, 6/99-pročišćeni tekst i 8/99, 14/02, 1/06, 2/10), u daljnjem tekstu: Konvencija.

² Europski sud za ljudska prava, u daljnjem tekstu: ESLJP; Sud.

³ Eng. *the shared responsibility of the Court and the national courts*, Opširnije Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law. A comparative analysis, Gerards, Janneke; Fleuren, Joseph (eds.), Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2014., str. 32.

pravično suđenje, odnosno prava na pristup sudu (čl. 6. st. 1. Konvencije),⁴ povredu prava na dom (čl. 8. Konvencije)⁵ i povredu prava vlasništva (čl. 1. Protokola br. 1 Konvencije),⁶ kako bi se nakon toga iznijela zaključna razmatranja.

2. BITNE ODREDNICE U PRIMJENI KONVENCIJE U NACIONALNOM PRAVNOM SUSTAVU

2.1. Monistička i dualistička tradicija

Odnos Konvencije i unutarnjih prava država stranaka određuju sustavi inkorporacije međunarodnog prava u unutarnje pravne poretke država stranaka – pravni monizam i pravni dualizam. Prema monističkoj tradiciji, međunarodno i nacionalno pravo čine jedinstveni sustav. U državama koje počivaju na tom principu pisani i nepisani izvori međunarodnog prava razmatraju se kao dio unutarnjeg prava nacionalnog sustava. Vezano uz to, nacionalni autoritet (uključujući i nacionalne sudove) i građani vezani su domaćim i (međunarodnim) ugovornim pravom te običajnim međunarodnim pravom. Dualistička je tradicija znatno mlađa. Povijesnopravno sagledano, ona se vezuje uz ključnu ulogu koju u sustavu ima parlament, tako da ugovori koje je zaključila vlada ne mogu ukinuti ili preglasati akte parlamenta. Kojoj će tradiciji pripasti pojedini sustav ovisi o tome kakav mu je bio ustavni razvoj. Za razliku od monističkog sustava, kojem pripadaju Belgija, Francuska i Nizozemska, dualistički su sustavi prisutni u Velikoj Britaniji, Švedskoj i Njemačkoj. Taj pristup smatra se bitnim u kontekstu razlikovanja različitih ustavnih sustava i mehanizama država usmjerenih na implementaciju međunarodnog prava u domaći pravni sustav.⁷

2.2. Položaj Konvencije u hijerarhiji pravnih propisa

Svakako treba istaknuti da Konvencija kao međunarodni ugovor nema u svim pravnim sustavima u kojima se primjenjuje jednak položaj u hijerarhiji pravnih propisa. Pritom se razlikuje ustavni, kvaziustavni i subustavni položaj Konvencije.⁸ Tako je primjerice Austrija u vrijeme ratifikacije Konvencije⁹ prihvatila da Konvencija ima snagu običnog zakona, da bi u povodu Ustavnog zakona iz 1964.

⁴ Klauz protiv Hrvatske, zahtjev br. 28963/10, presuda od 18. srpnja 2013.

⁵ Brezec protiv Hrvatske, zahtjev br. 7177/10, presuda od 18. srpnja 2013.

⁶ Statileo protiv Hrvatske, zahtjev br. 12027/10, presuda od 10. srpnja 2014.

⁷ Gerards; Fleuren, op. cit. (bilj. 3), str. 335-336.

⁸ Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourgški aquis, Novi informator, Zagreb, 2013., str. 52.

⁹ BGBl 210/1958.

promijenila pristup prema Konvenciji, koja od tada ima snagu Saveznog ustavnog zakona.

S druge strane, subustavni položaj Konvencije u hijerarhiji pravnih propisa u Njemačkoj, s obzirom na njezinu snagu običnog zakona te pravni dualizam koji razdvaja međunarodno i nacionalno pravo doveli su do zanimljive situacije u slučaju Görgülü.¹⁰ Naime, nakon što je ESLJP utvrdio povredu prava na obiteljski život (čl. 8. Konvencije), prvostupanjski sud prenio je skrbništvo na izvanbračnog oca i *ex officio* odobrio pristup djetetu privremenim sudskim nalogom. Međutim, drugostupanjski sud ukinuo je privremeni sudski nalog i utvrdio da je Konvencija zbog pravnog položaja običnog zakona ispod razine Ustava. Istovremeno, iznio je stajalište prema kojem domaći sudovi ne mogu biti vezani odlukama EK ni u tumačenju Konvencije ni u tumačenju nacionalnih temeljnih prava. Ustavni je sud u povodu ustavne tužbe ukinuo spornu odluku drugostupanjskog suda, zbog povrede podnositeljeva temeljnog prava koje se odnosi na vladavinu prava (čl. 6. Temeljnog zakona; njemačkog Ustava)¹¹, te je predmet vraćen drugostupanjskom sudu pred izmijenjenim vijećem. Ipak, usprkos tome što Konvencija u njemačkom sustavu ima tek snagu običnog saveznog zakona, mnogi sudionici, uključujući i sudove, podcijenili su stvarni značaj Konvencije, znatno snažniji od njezina formalnog položaja. Ključno za stvarni položaj Konvencije u hijerarhiji njemačkog pravnog poretka jest da Savezni ustavni sud nastoji prava uređena u Temeljnem zakonu tumačiti u skladu s Konvencijom, kao i da čl. 6. Konvencije, koji prema ustavnoj judikaturi odgovara čl. 19. st. 4. Temeljnog zakona, prema brojnim autorima ima kvaziustavnopravni položaj. Savezni ustavni sud i prije višestruko citiranog slučaja Görgülü pojasnio je da se pri tumačenju Temeljnog zakona mora uzeti u obzir sadržaj i razvojni stadij Konvencije, osobito ako to ne dovodi do ograničavanja prava određenih u Temeljnem zakonu.¹²

Kvaziustavni položaj Konvencija u pravilu ima u državama u kojima su međunarodni ugovori dio unutarnjeg pravnog poretka i po svojoj su snazi iznad zakona te kada barem u određenoj mjeri postoji ustavnopravni nadzor nad domaćim zakonima. Takav položaj Konvencija primjerice ima u Nizozemskoj, Švicarskoj i Hrvatskoj.¹³

¹⁰ Görgülü protiv Njemačke, zahtjev br. 74969/01, presuda od 26. veljače 2004.

¹¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 23. 5. 1946. (BGBl S. 1), zulezt geändert durch Art. 1. G v. 13. 7. 2017. (BGBl I S. 2347), u daljnjem tekstu: GG.

¹² Zehetgruber, Christoph, Die EMRK, ihre Rechtsstellung sowie die Entscheidungen des EGMR im Stufenbau der deutschen Rechtsordnung, ZJS 1/2016, str. 52-53.

¹³ Omejec, op. cit. (bilj. 8), str. 58-59 i 64.

2.3. Osnovne značajke presuda ESLJP-a

Unatoč tome što postoje različiti doktrinarni pristupi o tome na koji način judikatura ESLJP-a djeluje u pojedinom nacionalnom pravnom sustavu, zajednički polazišni okvir za prosuđivanje toga problema predstavljaju s tim u vezi najčešće citirane odredbe Konvencije. Tako prema čl. 1. Konvencije visoka ugovorna strana svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom osigurava prava i slobode sadržane u Konvenciji, a čl. 46. st. 1. Konvencije određuje da se visoke ugovorne strane obvezuju podvrgnuti konačnoj presudi Suda u svakom sporu u kojem su stranke. Pojedini autori, osim toga, ključnim smatraju odredbe čl. 19. Konvencije o ustanovljavanju Suda čija je zadaća osiguranje obveza koje su države preuzele Konvencijom i dodatnim protokolima, odnosno čl. 32. Konvencije koji određuje njegovu nadležnost.¹⁴

Iz navedenog proizlazi da je odluka ESLJP-a kojom je utvrđena konvencijska povreda u pravilu deklaratorna, iznimno kondemnatorna, da ima određenu pravnu snagu, mora biti konačna te da stupanj vezanosti države članice uz odluku ovisi o nizu okolnosti.¹⁵

2.3.1. Pravna priroda presude ESLJP-a

Ako ESLJP u konkretnom predmetu utvrdi konvencijsku povredu, donosi deklaratornu odluku. Iznimno, odluka će biti i kondemnatorna u pravilu kada Sud uz utvrđenje konvencijske povrede naloži da država ima dodijeliti povrijeđenoj stranci pravednu naknadu (čl. 41. Konvencije).¹⁶ Iako je odgovorna država u pravilu slobodna u pogledu načina otklanjanja konvencijske povrede i njezinih posljedica, u pravnoj se teoriji relativno učestalo polemizira o sve dominantnijem utjecaju ESLJP-a prilikom određivanja načina na koji se povreda treba otkloniti. S tim u vezi pokušava se odrediti pravnu prirodu propisanih (određenih) nalo-

¹⁴ Björqvinnson, David Thor, The Effect of the Judgments of the ECtHR before National Courts – A Nordic Approach?, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 85 (2016), str. 304.

¹⁵ Presuda vijeća je konačna:

- a) kad stranke izjave da neće uložiti zahtjev za podnošenje slučaja velikom vijeću; ili
- b) tri mjeseca nakon dana donošenja presude, ako nije uložena zahtjev za podnošenje slučaja velikom vijeću; ili
- c) kad odbor velikoga vijeća odbije zahtjev o podnošenju na temelju članka 43. (čl. 44. st. 2. Konvencije).

¹⁶ Sukladno čl. 41. Konvencije ako sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne strane omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci.

ga Suda,¹⁷ odnosno dati odgovor na pitanje jesu li nalozi obuhvaćeni vezujućim učinkom koji presuda u konkretnom slučaju ima.¹⁸

U kratkim crtama, kad ESLJP utvrdi povredu čl. 46. Konvencije, za odgovornu državu nastaje trostruka obveza, da 1. prestane kršiti ugovor, 2. popravi štetu nastalu kršenjem i 3. osigura neponavljanje slične povrede ubuduće. Pravo odgovorne države da samostalno odabere pojedinačnu ili opću mjeru¹⁹ kojom će otkloniti posljedice nastale konvencijske povrede proizlazi iz načela supsidijarnosti prema kojem su nacionalna tijela u pravilu u boljoj poziciji da utvrde i odluče o implementaciji mjera u domaći pravni sustav.²⁰ Takav stav Sud je iznio već u slučaju *Marckx protiv Belgije*.²¹ Međutim, praksa Suda od tada do danas znatno se izmijenila, tako da standardna formulacija Suda danas u pravilu glasi „Iznimno, nastojeći pomoći odgovornoj državi da ispuni svoje obveze iz čl. 46. Konvencije, Sud će nastojati pronaći tip mjera koje bi trebalo uzeti u obzir kako bi prestala povreda koja je pronađena. U takvim okolnostima, mogu se predložiti različite opcije i ostaviti izbor mjera i njihovu provedbu diskreciji odgovorne države... U određenim slučajevima, priroda povrede je takva da ne ostavlja mogućnost stvarnog izbora mjera koje bi trebale otkloniti tako da Sud može odlučiti da ukaže na određenu mjeru.”²² Individualne mjere, koje korijene pronalaze u judikaturi ESLJP-a, razvijenoj pod utjecajem čl. 41. Konvencije i koje su inicirane u predmetu *Papamichalopoulos i dr. protiv Grčke*,²³ važne su u navedenom predmetu jer je Sud prvi put odstupio od principa deklaratorne pravne prirode presude i Grčkoj naložio da u roku od šest mjeseci vrati podnositelju zahtjeva izvlaštenu zemlju. Specifično je u tom smislu bilo to što je Sud odredio koji oblik restitucije odgovorna država mora provesti.

¹⁷ Eng. *Prescriptive orders*.

¹⁸ Cremer, Hans-Joachim, *Prescriptive Orders in the Operative Provisions of Judgments by the European Court of Human Rights: Beyond res judicata u: Judgments of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation*, Seibert-Fohr, Anja; Villiger, Mark E. (eds.), Nomos, Baden-Baden, 2014., str. 39.

¹⁹ Pojedinačne mjere su mjere države koje su usmjerene na žrtvu konvencijske povrede, primjerice ponavljanje postupka ili brisanje iz kaznene evidencije. S druge strane, opće mjere usmjerene su na državu ugovornicu i najčešće su odnose na promjene u zakonodavstvu ili sudskoj praksi.

²⁰ Keller, Helen; Marti, Cedric, *Reconceptualizing Implementation: The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights Judgments*, *The European Journal of International Law*, Vol. 26, br. 4, 2016., str. 835.

²¹ *Marckx protiv Belgije*, zahtjev br. 6833/74, presuda od 13. srpnja 1979. „Ova odluka je u osnovi deklaratorna i općenito uzevši, zadatak je države odabrati sredstva koja će upotrijebiti u domaćem pravnom poretku ispunjavajući obveze iz čl. 46. Konvencije, osiguravajući da su takva sredstva kompatibilna sa zaključcima sadržanim u presudi suda.”

²² Keller; Marti, op. cit. (bilj. 20), str. 836.

²³ *Papamichalopoulos i dr. protiv Grčke*, zahtjev br. 14556/89, presuda od 31. listopada 1995.

Drugi, podjednako bitan noviji predmet jest Assanidze protiv Gruzije²⁴ u kojem je Sud utvrdio povredu čl. 5. i 6. Konvencije i odgovornoj državi naložio da bi povredu trebala otkloniti tako da osigura puštanje na slobodu podnositelja zahtjeva što je moguće prije. Zanimljiva je u tom kontekstu i odluka u predmetu Oleksandr Volkov protiv Ukrajine²⁵ u kojoj je Sud zatražio da odgovorna država vrati podnositelja zahtjeva gospodina Volkova na ranije mjesto suca Vrhovnog suda što je moguće prije.

Ipak, u nekim novijim presudama ESLJP-a protiv Rusije Sud nije odredio nikakvu mjeru potrebnu za otklanjanje konvencijske povrede. Tako je u predmetu Mukhitdinov protiv Rusije²⁶, u kojem se radi o Uzbekistancu koji je na prijevaren način stekao rusko državljanstvo i koji je tijekom procesa izručenja u Rusiji bio u pritvoru osam mjeseci, Sud privremenom mjerom koja je određena protiv Rusije htio osigurati zaštitu podnositelja tijekom postupka odlučivanja o njegovu zahtjevu (da se ne izruči Uzbekistanu jer postoji realan rizik od povrede čl. 3. Konvencije – mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kazne). Međutim, tijekom postupka mjesto gdje se nalazio podnositelj zahtjeva postalo je nepoznato i Rusija ga je prisilno predala Uzbekistanu. Sud je utvrdio povredu čl. 3. (zabrana mučenja) u svezi s čl. 34. Konvencije, jer Rusija nije postupila u skladu s privremenom mjerom koju je Sud odredio. Osim toga, utvrđena je i povreda čl. 5. st. 4. Konvencije prema kojem svatko tko je lišen slobode uhićenjem ili pritvaranjem ima pravo pokrenuti sudski postupak u kojem će se brzo odlučiti o zakonitosti njegova pritvaranja ili o njegovu puštanju na slobodu ako je pritvaranje bilo nezakonito. Konačno, u konkretnom predmetu utvrđeno je da pritvor koji je trajao osam mjeseci nije u skladu sa zahtjevom brzine odlučivanja iz čl. 5. st. 4. Konvencije.

U vezi s tendencijom sve većeg utjecaja ESLJP-a u pogledu izbora mjere u otklanjanju konvencijske povrede u nacionalnom sustavu treba istaknuti da je taj utjecaj osobito jak u predmetima pilot-presuda.²⁷ Riječ je o postupku u kojem Sud operativnim mjerama određenim u presudi ukazuje odgovornoj državi da treba korigirati sistemski problem njezina pravnog sustava, odgovarajućim pravnim mjerama i administrativnom praksom, s tim da presuda ostvaruje učinke i izvan specifičnog slučaja podnositelja. Prema nekim autorima, takva ukazivanja

²⁴ Assanidze protiv Gruzije, zahtjev br. 71503/01, presuda od 8. travnja 2004.

²⁵ Oleksandr Volkov protiv Ukrajine, zahtjev br. 21722/11, presuda od 9. siječnja 2013.

²⁶ Mukhitdinov protiv Rusije, zahtjev br. 20999/14, presuda od 21. svibnja 2015.

²⁷ Postupak pilot-presude jedan je od odgovora na stalan i neprekidan rast broja neriješenih predmeta, ali i na rast broja presuda u kojima se utvrđuju tzv. repetitivne povrede konvencijskih prava u istovrsnim slučajevima, uzrokovane određenim strukturalnim ili sistemskim problemom ili drugom sličnom disfunkcijom u samom pravnom sustavu odgovorne države. Opširnije vidi: Omejec, op. cit. (bilj. 8), str. 331-396.

Suda po svojoj su pravnoj prirodi preporuke koje prelaze granice presuđene stvari.²⁸ Autori koji kritički razmatraju taj problem pokušavaju pronaći konvencijske odredbe koje bi ovlašćivale Sud na takvo postupanje. Osim što ih u tekstu Konvencije ne nalaze, ističu da time što je Sud odredio mjeru koja se radi otklanjanja konvencijske povrede ima provesti te s obzirom na to da je odgovorna država dužna podvrgnuti se konačnoj odluci Suda, čiju kontrolu izvršenja vrši Odbor ministara, da ESLJP zapravo utječe na sferu izvršenja presude i da time prekoračuje granice svojih ovlasti.²⁹

Nešto su blaži tonovi onih autora koji smatraju da sudjelovanje ESLJP-a u određivanju načina na koji se otklanjanje konvencijske povrede treba provesti prije svega ovisi o okolnostima konkretnog slučaja i balansirajućeg korak po korak razmatranja Suda. Smatraju da razlog za takvo postupanje leži u potrebi Suda da urgentno djeluje u predmetima kontinuiranog kršenja Konvencije, prirodi ili težini specifičnih povreda i karaktera konvencijskih prava koja su povrijeđena ili sustavne manjkavosti u otklanjanju povreda ljudskih prava u domaćem pravnom poretku.³⁰

2.3.2. Učinci presude ESLJP-a

Učinci presuda ESLJP-a ovise o različitim okolnostima. Prije svega, razlikuje se učinak presude prema državi koja je povrijedila konvencijsku odredbu i sama bila stranka u konkretnom postupku od situacije u kojoj država nije bila stranka. Iako postoje različiti pristupi tome problemu, u procesnoj doktrini najčešći se govori o *inter partes* i *erga omnes* učinku, odnosno o vezujućem učinku i interpretativnom potencijalu presuda ESLJP-a.

2.3.2.1. *Inter partes* učinak

Inter partes učinak presude ESLJP-a djeluje prema državi u odnosu na koju je utvrđena konvencijska povreda. Takav učinak presude proizlazi iz odredbe čl. 46. st. 1. Konvencije prema kojoj se visoke ugovorne strane obvezuju da će se podvrgnuti konačnoj presudi Suda *u svakom sporu u kojem su stranke*. Nadzor nad izvršenjem konačne presude Suda provodi Odbor ministara (čl. 46. st. 2. Konvencije), a podvrgavanje države članice obuhvaća ne samo prestanak kršenja ugovora i eventualnu naknadu za štetu počinjenu konvencijskom povredom već i neponavljanje slične povrede ubuduće. Obveza odgovorne države koja se

²⁸ Cremer, op. cit. (bilj. 18), str. 33-34.

²⁹ Cf. *ibid.*, str. 50-51.

³⁰ Keller; Marti, op. cit. (bilj. 20), str. 843.

odnosi na neponavljanje slične konvencijske povrede ne ostvaruje se samo time što će se odluka koja se temelji na zakonskom aktu protivnom Konvenciji staviti izvan snage već se zakon treba tumačiti u skladu sa zahtjevima Konvencije, ako nije izmijenjen ili ga nije moguće izmijeniti. Kada država povređuje Konvenciju i nakon utvrđenja konvencijske povrede (primjerice zakonodavac ne mijenja zakonske odredbe ili sudovi ignoriraju utvrđenu konvencijsku povredu u sličnim slučajevima i opetovano čine istu povredu) radi se o povredi konvencijskih prava i sloboda, odnosno o povredi obveze svake države potpisnice da će svim osobama pod svojom jurisdikcijom osigurati prava i slobode propisane u Odjeljku I. Konvencije (čl. 1. Konvencije).³¹

Iako Sud ne može ukinuti odluku u povodu koje je utvrđena konvencijska povreda, države mogu, u povodu prijedloga stranke za ponavljanjem postupka (ako je takvo pravno sredstvo predviđeno u nacionalnom sustavu), staviti odluku izvan snage i donijeti novu odluku, kojom će biti nadomještena ranija.

U konstelaciji odnosa u kojima je Sud utvrdio konvencijsku povredu i odgovornost određene države očekuje se da će država i preko granica konkretne odluke, u činjenično sličnim slučajevima unutar nacionalnog sustava, donijeti i druge odluke kojima će otkloniti moguće daljnje povrede. Upravo u takvim odnosima jača primjena „usko orijentirajuće funkcije“³² djelovanjem sudova i drugih tijela onoliko koliko je potrebno da se tijekom primjene prava prihvate najniži standardi konvencijskih jamstava, pri čemu se „usko orijentirajuća funkcija“ za odgovornu državu u odnosu na opseg djelovanja Konvencije najviše približava *inter partes* učinku.³³

2.3.2.2. Res interpretata

S obzirom na to da se *inter partes* učinak odnosi samo na presude u kojima je neka država bila stranka, u pravnoj se teoriji problematizira imaju li presude Suda učinak prema državama koje nisu bile stranke u postupku te o kakvom bi se u tom slučaju učinku radilo.

Zajedničko za zemlje dualističke pravne tradicije jest da ne prihvaćaju *erga omnes* vezujući učinak presuda ESLJP-a, jer unatoč tome što je Konvencija inkorporirana u domaće pravo, ona nema primat u odnosu na nacionalni ustav svake pojedine zemlje. Da bi Konvencija mogla djelovati u nacionalnom pravnom sustavu, praksa ESLJP-a mora biti jasna i konzistentna.³⁴

³¹ Zehetgruber, op. cit. (bilj. 12), str. 55.

³² Njem. *enge Orientierungsfunktion*.

³³ Zehetgruber, op. cit. (bilj. 12), str. 56.

³⁴ Björgvinsson, David Thor, The Effect of the Judgments of the ECtHR before National Courts – A Nordic Approach?, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 85, 2016., str. 303.

Pojmovno, *erga omnes* učinak obvezuje na način da sva prava stipulirana u međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima stvaraju obvezu *erga omnes partes*, jer svaka strana toga ugovora ima interes da u provedbi ugovora sudjeluju sve druge stranke. *Erga omnes* učinak presuda ESLJP-a vođen je idejom da, kada međunarodni sud mjerodavno riješi određeno interpretativno pitanje, to rješenje nema samo vezujući učinak prema strankama u postupku već i prema svim državama potpisnicama toga ugovora. Ipak, većina država nikada nije izrijekom prihvatila određenu doktrinu *erga omnes* učinka presuda ESLJP-a u najširem smislu, a Odbor ministara, razmatrajući obveze država ugovornica, utvrdio je da bi ugovorne države trebale prihvatiti princip *res interpretata* i znatno ozbiljnije integrirati praksu Suda u Strasbourgu u nacionalno pravo.³⁵

Princip *res interpretata* temelji se na jednostavnoj ideji da se, unatoč tome što praksa ESLJP-a ne sadrži doktrinu o vezujućem učinku odluka, očekuje da će se Konvencija interpretirati i primjenjivati na isti način ako se Sud ponovno suoči s istim problemom u različitim državama. U tom smislu ističe se da odluke ESLJP-a imaju dva različita elementa: interpretativni element (koji je subjekt *erga omnes* učinka) i operativni dio (utvrđenje povrede i mjera, koje se odnose samo na vezujući učinak *inter partes*). Upozorava se na to da države imaju različit pristup učincima odluka Suda u nacionalni pravni sustav te da nije iznenađujuće da se mnoge države protive ideji o *erga omnes* učinku presuda Suda.³⁶

Da bi slikovito izrazili učinke sadržaja koji se pokušavaju implementirati u nacionalni pravni sustav, autori se koriste različitim pojmovima. Jedan od zanimljivijih jest „pravni iritant“ (eng. *legal irritant*), kojim se izražava transfer pravnog koncepta iz jednog pravnog sustava u druge sustave i koji započinje procesom čiji se rezultati ne mogu unaprijed predvidjeti. Smatra se da takva pravila ne iritiraju samo razmišljanja i emocije tradicijom vezanih pravnika, već i pravno vezujuća uređenja, njihovo izvorno značenje koje se mijenja i ponovno uspostavlja u različitom kontekstu.³⁷ U skladu s tim problematizira se i jesu li presude ESLJP-a „pravni iritanti“ u nacionalnom pravnom sustavu, jer problem nastaje uvijek kada se novo pravno pravilo ne može jednostavno integrirati u postojeći pravni okvir. Osobito su otežavajuće u tom smislu situacije u kojima je potrebno pronaći ravnotežu između različitih konvencijskih prava (primjerice

³⁵ Arnardóttir, Oddný Mjöll, Res Interpretata, Erga Omnes Effect and the Role of the Margin of Appreciation in Giving Domestic Effect to the Judgments of the European Court of Human Rights, *The European Journal of International Law* Vol. 28, br. 3, 2017., str. 822-823.

³⁶ Cf. *ibid.*, str. 826.

³⁷ Opširnije vidi Teubner, Gunther, Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences, *Moder Law Review*, Vol. 61, 1998., str. 11-32.

prava na dom i prava vlasništva ili prava na zaštitu privatnosti i prava na slobodu izražavanja).³⁸

Načelne razlike postoje i u pojedinim nordijskim zemljama. Tako je Konvencija inkorporirana u islandski pravni sustav Aktom br. 62/1994, koji je bio usmjeren na jačanje ljudskih prava i omogućavanje pojedincima da se pozovu na odredbe Konvencije u postupku pred nacionalnim sudovima i drugim tijelima. Nakon njegova donošenja, u parlamentarnom izvješću³⁹ naglašavalo se da će inkorporacija imati utjecaja i na ustavnu interpretaciju, odnosno da će omogućiti širu interpretaciju islandskog Ustava u skladu s Konvencijom, kada god to bude moguće. Zanimljivo je da je Akt br. 62/1994 sadržavao posebnu odredbu o statusu odluka ESLJP-a u domaćem pravnom sustavu. Tako čl. 2. Akta 62/1994 propisuje da odluke Europske komisije za ljudska prava, ESLJP-a i Odbora ministara nemaju vezujući učinak za islandski pravni sustav. Iako je to pravilo odraz dualističkog pristupa u odnosu između međunarodnog prava i domaćeg pravnog sustava, ono ujedno znači dvije stvari. Jedna je da odluke protiv Islanda u kojima je utvrđena konvencijska povreda ne utječu na konačnu odluku donesenu u postupku pred nacionalnim tijelima niti utječu na zakonodavstvo, iako je moguće da je konvencijska povreda proizašla upravo iz zakona. Druga je da to može značiti da odluke ESLJP-a protiv Islanda ili druge ugovorne države nemaju nikakav vezujući učinak na nacionalnoj razini kao precedenti. Drugim riječima, čl. 2. Akta br. 62/1994 prevenirala bilo kakav *erga omnes* učinak tih odluka. To pravilo proizlazi iz dualističke tradicije, principa suverenosti ugrađenog u islandski Ustav i neovi-

³⁸ Tako je u slučaju Von Hannover protiv Njemačke, zahtjev br. 59320/00, presuda od 24. lipnja 2004., Sud utvrdio povredu čl. 8. Konvencije jer je smatrao da je u traženju ravnoteže između zaštite privatnog života i slobode izražavanja odlučujući faktor učinak koji objavljene fotografije i članci imaju u stvaranju mišljenja od interesa javnosti. Prema mišljenju suda, postoji razlika između iznošenja podataka o jednom političaru čije mišljenje može imati utjecaja na mišljenje javnosti i iznošenja pojedinosti iz privatnog života osobe koja ne obnaša nijednu službenu funkciju. Dakle, u ovom slučaju fotografije nisu imale takav učinak s obzirom na to da podnositeljica zahtjeva nije obnašala nijednu službenu funkciju, a fotografije i popratni članci isključivo su se odnosili na pojedinosti iz njezina privatnog života. Međutim primjena te presude od strane njemačkih sudova bila je suočena s velikim poteškoćama. Prije svega, to je značilo da njemački sudovi moraju napustiti koncept razvijen u praksi prema kojoj je stupanj zaštite koji se u zaštiti prava privatnosti pružio ovisio o tome o kakvoj se osobi radi (njem. *abgestuftes Schutzkonzept*), pa su osobe iz suvremenog društva *par excellence* imale limitiranu pravnu zaštitu. Istovremeno, to je značilo da sudovi moraju izbjeći snižavanje standarda zaštite prava slobode izražavanja novinskih agencija, jer je to moglo biti protivno čl. 53. Konvencije. Nakraju, kriteriji koje je razvio Sud bili su neodređeni i nepredvidivi prilikom definiranja što obuhvaća javna rasprava i čemu ona pridonosi, uzimajući u obzir da je upotreba fotografija u ilustriranom časopisu bila glavno pitanje. Nußberger, Angelika, *Subsidiarity in the Control of Decisions Based of Proportionality: An Analysis of the Basis of the Implementation of ECtHR Judgements into German Law*, u: *Judgments of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation*, Seibert-Fohr, Anja; Villiger, Mark E. (eds.), Nomos, Baden-Baden, 2014., str. 177.

³⁹ Parliamentary Reports A 1992-1993, doc. no 1160, str. 5847-5939.

snosti sudstva. Međutim, treba naglasiti da će islandski sudovi i administrativna tijela ipak uzeti u razmatranje odluke Suda prilikom interpretacije i primjene konvencijskih odredbi, iako te odluke nemaju vezujući učinak.⁴⁰ Unatoč navedenim restrikcijama, nacionalni sudovi Islanda (kao i Danske i Norveške) konzultiraju presude ESLJP-a ne kao vezujuće *per se*, ali svakako kao okvir za interpretaciju (*res interpretata*).⁴¹

U Hrvatskoj doktrini građanskog procesnog prava nema radova koji se isključivo bave učinkom odluka ESLJP-a na nacionalni pravni sustav već tek segmentirano, u kontekstu povrede pojedinih konvencijskih prava.⁴² Zbog toga ćemo, analizirajući pojedine odluke ESLJP-a kao i način njihove implementacije u hrvatski pravni sustav, nastojati prikazati kakve stvarne učinke one imaju u postupku pred nacionalnim sudovima u Hrvatskoj. Izbor nije izvršen samo na osnovi različitih povreda konvencijskih pravila koja su u tim odlukama utvrđena već i na temelju problema koje te odluke u primjeni donose.

Tako je u predmetu Klauz protiv Hrvatske (riječ je o povredi prava na pravično suđenje iz čl. 6. st. 1. Konvencije) razvidno da sudovi u pravilu nisu spremni interpretirati tu odluku na odgovarajući način i primijeniti je u domaći sustav, neovisno o tome što su postojala gotovo identična činjenična stanja na koja se ona mogla primijeniti. Zbog toga je ovdje ključno pitanje interpretacije sudova te je li riječ o činjenično identičnoj situaciji na koju se ta odluka trebala primijeniti. S druge strane, odluka u predmetu Brezec protiv Hrvatske, koja je bila jedna od niza odluka kojima je utvrđena povreda prava na dom prema Hrvatskoj (čl. 8. Konvencije), specifična je s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, jer je podnositeljica tijekom postupka pred Sudom kupila drugi stan i postala njegova vlasnica. Međutim, ona se nije preselila u kupljeni stan, iako je očigledno da je na taj način mogla ostvariti svoje pravo na dom. U okviru tog predmeta problematizira se i ponavljanje postupka u povodu konačne presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu o povredi temeljnog prava ili slobode (čl. 428.a Zakona o parničnom postupku⁴³), jer je to pravno sredstvo u konkretnom slučaju podneseno. Konačno, u predmetu Statileo protiv Hrvatske riječ je utvrđenoj konvencijskoj

⁴⁰ Björgvinsson, op. cit. (bilj. 34), str. 310-313.

⁴¹ Cf. *ibid.*, str. 321.

⁴² Vidi Uzelac, Alan, *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 60, br. 1., 2010., str. 101-148; Maganić, Aleksandra, *Praksa Europskog suda za ljudska prava i pravo na dom*, u: *Pravo na dom, Modernizacija prava*, Knjiga 31., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2016., str. 19-54.

⁴³ Zakon o parničnom postupku (Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14), u daljnjem tekstu: ZPP.

povredi prava vlasništva (čl. 1. Protokola br.1 Konvencije), u kontekstu odnosa vlasnika stana u kojem se nalazio zaštićeni najmoprimac i zaštićenog najmoprimalca. S obzirom na to da je riječ o presudi koja se trebala izvršiti općim mjerama (donošenjem izmjena i dopuna zakona koji uređuje to pravno područje), zanimljivo je da su sudovi, pozivajući se na tu odluku i prije nego što je zakon izmijenjen, promijenili dotadašnju praksu u rješavanju predmeta iz odnosa vlasnika stana u kojem se nalazi zaštićeni najmoprimac i zaštićenog najmoprimalca. Zbog toga ćemo, na temelju ukratko prikazanih predmeta i razloga njihova odabira, dotaknuti ključna pitanja za primjenu odluka ESLJP-a u Hrvatskoj – *inter partes* ili *erga omnes* učinka, načina interpretacije presuda, načina otklanjanja utvrđenih povreda, ponavljanja postupka i vezujućeg učinka presuda te djelovanja prakse ESLJP-a i prije no što je utvrđena povreda otklonjena.

3. KLAUZ PROTIV HRVATSKE

U predmetu Klauz protiv Hrvatske podnositelj je 1998. pokrenuo parnični postupak protiv Republike Hrvatske radi naknade štete koja mu je prouzrokovana zlostavljanjem policijskog službenika tijekom ispitivanja. Prethodno, u kaznenom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti liječnika koji je pregledao g. Klauza, 1997. godine policijski službenik pravomoćno je osuđen za kazneno djelo zlostavljanja tijekom obavljanja službene dužnosti. G. Klauz je u tužbi radi naknade nematerijalne štete zatražio isplatu iznosa od 295.000,00 kn, kasnije preinačene na iznos od 335.000,00 kn, od čega je 300.000,00 kn zatraženo za duševne boli uzrokovane zlostavljanjem. Godine 2002. prvostupanjski sud djelomično je prihvatio zahtjev podnositelja u iznosu od 14.500,00 kn, a 2006. drugostupanjski sud odbio je žalbu podnositelja zahtjeva i potvrdio prvostupanjsku presudu. U povodu izjavljene revizije Vrhovni sud Republike Hrvatske 2007. godine preinačio je nižestupanjske odluke, a država je podnositelju zahtjeva isplatila ukupan iznos od 32.207,28 kn (24.000,00 na ime naknade štete, 18.907,28 kn obračunatih zakonskih zateznih kamata te 8.300,00 kn parničnih troškova, umanjeno za 19.000,00 kn parničnih troškova koje je podnositelj zahtjeva morao platiti državi). Godine 2009. odbijena je ustavna tužba podnositelja, koji se pozivao na povredu čl. 22. (pravo na slobodu) i čl. 23. (zabrana zlostavljanja), s tim da je Ustavni sud ispitao i povredu čl. 14. st. 2. Ustava Republike Hrvatske⁴⁴ (pravo na jednakost pred zakonom), jer je iz navoda tužbe proizlazilo da se podnositelj pozivao i na nju. S obzirom na to da ustavna tužba nije bila prihvaćena g. Klauz je 2010. po-

⁴⁴ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14), u daljnjem tekstu: Ustav RH.

krenuo postupak pred ESLJP-om, a odluka je donesena u srpnju 2013. Njome je utvrđeno da su troškovi parničnog postupka u konkretnom predmetu bili veći od dosuđene naknade štete koju je podnositelj pretrpio zbog zlostavljanja policijskog službenika.

Okosnicu tog predmeta činila je primjena odredbi o troškovima postupka, točnije čl. 154. st. 1. i 2. ZPP-a⁴⁵ koji propisuje da neuspješna stranka mora platiti troškove uspješne stranke, odnosno pravilo prema kojem „gubitnik plaća“. Isto tako, kada je stranka djelomično uspjela u sporu, sud toj stranci može naložiti da naknadi odgovarajući dio troškova druge stranke. *Ratio* postojanja odredbe o snošenju troškova u parničnom postupku razmjerno uspjehu u sporu jest sprječavanje tužitelja u postavljanju neosnovano visokih tužbenih zahtjeva, kao i zaštita tuženika od previsoko postavljenog zahtjeva. S obzirom na to da je podnositelj postupak vodio protiv Republike Hrvatske, primijenjene su odredbe o troškovima i na stranke što ih zastupa državno odvjetništvo.⁴⁶

Iako je cilj citirane odredbe o snošenju troškova u parničnom postupku razmjerno uspjehu u parnici legitiman, jer treba postići odvratanje od neutemeljenih parnica i preuveličanih troškova, u konkretnom predmetu nije bio razmjern legitiman cilj koji se želio postići. Uslijed toga, „dodjela troškova u ovom predmetu imala je neke neprihvatljive posljedice. Kao prvo, paradoksalno je da je država jednom rukom – naknadama za državno odvjetništvo koje ju je zakonski zastupalo – uzela znatan dio onoga što je dodijeljeno drugom. Kao drugo, postupovna sankcija za podnositeljev minoran postupovni propust, odnosno isticanje previsokog tužbenog zahtjeva, bila je toliko stroga da je neopravdano umanjila naknadu koja mu je dodijeljena...“⁴⁷ Zbog toga je Sud utvrdio povredu čl. 6. st. 1. Konvencije, jer su previsoki troškovi postupka ograničili pravo na pristup sudu g. Klauza te podnositelju zahtjeva dosudio iznos od 8.800,00 eura na ime naknade štete koju je pretrpio.

Treba istaknuti da Sud nije osporio pravila sadržana u čl. 154. st. 1. i 2. ZPP-a, kao i da je u postupku izneseno pravno shvaćanje Vrhovnog suda o načinu na koji se pojedini pojmovi sadržani u prezentiranim odredbama trebaju tumačiti. Sud je istaknuo da navedeno pravno shvaćanje domaćim sudovima omogućuje

⁴⁵ Stranka koja u cijelosti izgubi parnicu dužna je protivnoj stranci i njezinu umješacu nadoknaditi troškove. Ako stranka djelomično uspije u parnici, sud može s obzirom na postignuti uspjeh odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da jedna stranka nadoknadi drugoj i umješacu razmjern dio troškova (čl. 154. st. 1. i 2. ZPP-a).

⁴⁶ Odredbe o troškovima primjenjuju se i na stranke što ih zastupa državno odvjetništvo. U tom slučaju troškovi postupka obuhvaćaju i iznos koji bi se stranci priznao na ime nagrade odvjetniku (čl. 163. ZPP-a).

⁴⁷ Klauz protiv Hrvatske, t. 96.

da troškove postupka u slučaju djelomičnog uspjeha u parnici razdijele primjenom ne samo kvantitativnog već i kvalitativnog kriterija te da čak „sve troškove dodijele stranci koja je uspjela s osnovom, ali ne i s visinom zahtjeva.“⁴⁸

Ono što se čini posebno zanimljivo u kontekstu ove presude jest njezin učinak unutar domaćeg pravnog sustava, odnosno mogućnost pozivanja drugih strana na njezin sadržaj. Naime, ako rekapituliramo naprijed izneseno, presuda Klauz protiv Hrvatske djeluje *inter partes*, tj. između g. Klauza, u korist kojeg je presuda donesena, i Hrvatske, u odnosu na koju je utvrđena konvencijska povreda. Ranije je izneseno stajalište da presuda ESLJP-a, osim što djeluje prema odgovornoj državi članici, može imati učinak i u drugim državama potpisnicama Konvencije, jer bi njezine učinke trebalo, s obzirom na potrebu preveniranja sličnih povreda u drugim nacionalnim sustavima proširiti i na te sustave. U vezi s tim u teoriji se problematizira *de facto erga omnes* učinak presude i mogućnost njezine interpretacije u drugim sustavima. Naravno, osim toga, država ugovornica u odnosu na koju je utvrđena konvencijska povreda (odgovorna država) trebala bi i sama voditi računa o tome da se jednom utvrđena konvencijska povreda ne bi trebala ponoviti, jer jedan od načina podvrgavanja države članice konačnoj presudi Suda obuhvaća i neponavljanje slične povrede ubuduće. Međutim, kako znati jesu li okolnosti pojedinog slučaja upravo pogodno tlo za primjenu već utvrđenih rezultata ESLJP-a, dakle presuda u kojima je utvrđena konvencijska povreda?

Slijedom navedenog, u postupku pred prvostupanjim sudom, koji je predmet analize, odbijen je zahtjev tuženika za naknadu troškova upravo pozivom na presudu ESLJP-a u predmetu Klauz, što je izazvalo poprilično uzbuđenja i kritičku reakciju nekih osoba u stručnoj javnosti.⁴⁹ Riječ je o presudi Općinskog suda u Rijeci⁵⁰ koji se u obrazloženju pozvao na Konvenciju kao sastavni dio pravnog poretka Republike Hrvatske i presudu u slučaju Klauz protiv Hrvatske, da bi u obrazloženju nastavio: „U tom slučaju potrebno je pronaći primjerenu ravnotežu vodeći računa o tome da je tužitelj krivnjom tuženika pretrpio tjelesne ozljede i kada je u parnici utvrđeno da su tuženici odgovorni za štetu, tužitelj je dokazao pravnu osnovu odštetnog potraživanja prema tuženicima. Stoga su ovoj parnici odgovorni tuženici i oni nemaju pravo na naknadu parničnih troškova, dok tužitelj ima pravo na naknadu njegovih nužnih parničnih troškova prema stupnju uspjeha u odštetnoj parnici...“

⁴⁸ Klauz protiv Hrvatske, t. 94.

⁴⁹ Opširnije vidi Jelušić, Damir, Neka kritička pravna promišljanja vezana uz predmet Klauz protiv Hrvatske, Hrvatska pravna revija, 4/2016, str. 67-75.

⁵⁰ Presuda Općinskog suda u Rijeci br. P-943/2007-219 od 28. prosinca 2015.

U analizi predmetnog slučaja i primjenjivosti presude Klauz protiv Hrvatske na taj slučaj, pojedini autori u bitnom ističu da se „dubioznim i problematičnim smatra odlučivanje o parničnim troškovima neposredno na temelju presude ESLJP-a kao pojedinačnog pravnog akta umjesto na temelju domaćih formalnih pravih izvora“, zatim da je „ESLJP u analiziranoj presudi deklarirao načelna pravna stajališta koja djeluju *inter partes*, ne *erga omnes*“, kao i da „takvo odlučivanje unosi krajnju pravnu nesigurnost u domaći pravni poredak, u kojem judikaturu, prema Ustavu i zakonu ujednačava Vrhovni sud“ te, konačno, da „načelna pravna stajališta deklarirana u presudi Klauz protiv Hrvatske uopće nisu bila primjenjiva *in concreto*.“⁵¹ Prema tome, problematizira se nekoliko pitanja. Prvo, mogu li se prvostupanjki sudovi prilikom donošenja odluke o trošku pozvati na presudu ESLJP-a za koju smatraju da bi se trebala primijeniti u konkretnom slučaju? Drugo, djeluje li presuda ESLJP-a samo *inter partes* ili joj treba priznati šire djelovanje njezinih učinaka, osobito s obzirom na dužnost odgovorne države da se podvrgne konačnoj presudi ESLJP-a, uz neponavljanje slične povrede ubuduće? Treće, imaju li presude ESLJP-a ujednačavajuće djelovanje u nacionalnom pravnom sustavu, te četvrto, može li se i treba li se presuda ESLJP-a primijeniti na konkretan slučaj? Riječ je naime o pitanjima na koja smo pokušali dati odgovor u prethodnom dijelu rada, u odnosu na koja bi ponovno trebalo rekapitulirati sljedeće.

Prije svega, sudovi se u obrazloženju svojih odluka (pa i odluke o trošku) mogu pozivati na presude ESLJP-a ako smatraju da one odgovaraju okolnostima konkretnog slučaja te da su one u tom slučaju primjenjive. Jasno je da presuda ESLJP-a ne djeluje samo *inter partes* jer države potpisnice u djelotvornoj implementaciji Konvencije moraju voditi računa ne samo o izbjegavanju ponovnog počinjenja iste konvencijske povrede već i o konvencijskim povredama drugih država, koje su kao takve utvrđene i preventivno, prije nego što budu utvrđene u vlastitom sustavu, postupati na odgovarajući način kako bi se takve povrede izbjegle, dakle uskladiti postupanje nacionalnih sudova sa zahtjevima Konvencije. Proces implementacije Konvencije i stajališta koja je ESLJP izrazio u svojim presudama obilježavaju dva različita smjera. Presude ESLJP-a i autonomna tumačenja pojedinih pravnih standarda koji se u primjeni Konvencije upotrebljavaju u nacionalnim pravnim sustavima doživljavaju kao strana tijela, čime unose i pravnu nesigurnost u domaći pravni sustav, s druge strane Konvencija kao *living instrument* pokazuje neprestanu potrebu da se pravni razvoj uskladi s razvojem društva, odnosno da se pravna pravila unaprijede i moderniziraju. Svjesni činje-

⁵¹ Jelušić, op. cit. (bilj. 49), str. 74.

nice da je riječ o dinamičnom razvoju, koji zbog svoje dinamičnosti unosi i pravnu nesigurnost, omogućuje i samom ESLJP-u da odstupa od svojih ranije izraženih stajališta, nalazimo se na raskršću između potrebe za razvojem i pravne nesigurnosti koju ostvarenje te potrebe prati i stagnacijom prava i sloboda, kada se sustav opire novim promjenama. U svjetlu iskazanih stavova ne postoje nikakve generalizacije što bi u kojem slučaju bilo primjenjivo već će sudovi morati voditi računa o okolnostima svakog pojedinog slučaja.

U žalbi protiv analizirane presude prvostupanskog suda Općinskog suda u Rijeci tuženici su naveli „da je prilikom donošenja odluke o troškovima postupka sud prvog stupnja počinio bitnu povredu odredaba parničnog postupka iz čl. 354. st. 2. toč. 11. ZPP-a primjenjujući nekritično i isključivo primjenom gramatičke metode tumačenja odluku ESLJP-a u predmetu Klauz protiv Hrvatske, da nije uzeo u obzir činjenicu da je prvotuzitelj očito previsoko postavio tužbeni zahtjev.“⁵² Međutim, kako je drugostupanski sud preinačio odluku o tužbenom zahtjevu prema drugom i četvrtom tužitelju te je on odbijen, na temelju čl. 166. st. 2. ZPP-a⁵³ preinačio je i odluku o parničnim troškovima, koji su na temelju odredbe čl. 154. st. 1. i 155. u cijelosti dosuđeni drugotuzniku. Kako je u odnosu na tužbeni zahtjev prvotuzitelja dio pobijane presude ukinut, ukinuta je i odluka o parničnim troškovima o kojima će sud prvog stupnja ponovno odlučiti kada će donijeti novu odluku o meritumu spora.

Ustavni sud odbio je gotovo sve ustavne tužbe u kojima su se podnositelji pozivali na pravna stajališta izražena u presudi Klauz protiv Hrvatske. Ipak, u odluci U-III-4029/2013 od 19. prosinca 2017. ustavna tužba djelomično je prihvaćena i ukinuta je odluka o troškovima parničnog postupka koju su donijeli Vrhovni sud RH⁵⁴ i Županijski sud u Zagrebu.⁵⁵ Posebno treba istaknuti da su odredbe o troškovima u postupcima u kojima državno odvjetništvo zastupa stranke bile predmetom prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom – već citiranog članka 163. ZPP-a i članka 91. Zakona o državnom odvjetništvu⁵⁶, s tim da u oba slučaja prijedlog nije bio prihvaćen.⁵⁷

⁵² Presuda i rješenje Županijskog suda u Rijeci 29 Gž-881/2016-3 od 30. ožujka 2017.

⁵³ Kad sud preinači odluku protiv koje je podnesen pravni lijek ili ukinu tu odluku i odbaci tužbu, odlučit će o troškovima cijelog postupka jednom odlukom (čl. 166. st. 2. ZPP-a).

⁵⁴ Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske Rev 1402/11-2 od 11. srpnja 2012.

⁵⁵ Odluka Županijskog suda u Zagrebu Gžn 1497/10-2 od 26. listopada 2010.

⁵⁶ Zakon o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15, 82/15), u daljnjem tekstu: ZoDO, u čl. 91. st. 1. propisivao je da se troškovi zastupanja pred sudovima i drugim nadležnim tijelima priznaju nadležnom državnom odvjetništvu prema propisima o nagradama i naknadama za rad odvjetnika.

⁵⁷ U obrazloženju odluke kojom nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 163. ZPP-a Ustavni sud ocijenio je da članak 163. ZPP-a po svom sadržaju predstavlja „odvrača-

juću“ normu, koja ima legitimni cilj – odvratanje od neutemeljenih i previsoko postavljenih tužbenih zahtjeva potencijalnih tužitelja u parničnim postupcima, bez posljedica snošenja parničnih troškova, a sve u cilju osiguranja pravilnog i efikasnog djelovanja pravosudnog sustava i zaštite prava i interesa stranaka u parničnom postupku. Opširnije vidi rješenje Ustavnog suda RH U-I-6892/2010 od 21. veljače 2017. U prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 91. ZoDO-a podnositelj prijedloga isticao je da građani koji vode sudske postupke u kojima je protivna stranka Republika Hrvatska dvostruko sudjeluju u podmirenju javnih troškova jer u slučaju neuspjeha u sudskom postupku moraju snositi troškove zastupanja Republike Hrvatske od strane nadležnog državnog odvjetništva. Međutim, Ustavni sud pozvao se na raniju odluku kojom nije prihvatilo prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 163. ZPP-a i već isticano obrazloženje u kojem je naveo da članak 163. ZPP-a po svom sadržaju predstavlja „odvračajuću“ normu. Opširnije vidi rješenje Ustavnog suda U-I-3004/2014 od 6. lipnja 2017.

U obrazloženju odluke kojom je Ustavni sud djelomično prihvatilo ustavnu tužbu u odnosu na trošak postupka upozorio je da odluka donesena u tom predmetu nikako ne znači da je odstupio od stajališta zauzetog u rješenjima kojima nije prihvatilo prijedloge za ocjenu ustavnosti odredbi članka 163. ZPP-a i 91. ZoDO-a a prema kojem državnom odvjetništvu, kada nastupa kao zastupnik stranke u postupcima građanske naravi, pripada pravo na naknadu troškova zastupanja jednako odvjetničkim nagradama. Isto tako Ustavni sud napomenuo je da eventualno arbitrarno tumačenje i primjena mjerodavnih odredaba ZPP-a o naknadi troškova postupka državnom odvjetništvu u slučajevima kada se ono pojavljuje kao zastupnik stranke može biti podložno ustavnosudskoj kontroli u postupcima pokrenutim ustavnom tužbom. Istovremeno, Ustavni sud u citiranoj odluci istaknuo je „da je ocjena Ustavnog suda **da su i drugostupanski i Vrhov-**

ni sud članak 154. stavak 2. ZPP-a u konkretnom predmetu primijenili mehanički, bez obraćanja dovoljno pozornosti na posebne okolnosti ovog slučaja. Paradoksalno je, naime, da država naknadama za državno odvjetništvo koje ju zastupa 'uzme' podnositelju ne samo cijelu priznatu mu naknadu štete, već da podnositelj po okončanju parnice, u kojoj je uspio s osnovom tužbenog zahtjeva, državi ostane dužan isplatiti iznos troškova koji znatno premašuje iznos same priznate naknade. Ocjena je Ustavnog suda da je sankcija za postavljanje previsokog tužbenog zahtjeva u okolnostima konkretnog slučaja prestroga i da se ne može opravdati s aspekta pravičnog suđenja. Stoga je Ustavni sud ocijenio da odluka o troškovima postupka Županijskog suda u Zagrebu i Vrhovnog suda nisu razmjerne legitimnom cilju kojem teži pravilo iz članka 154. stavka 2. ZPP-a i da je njegova primjena u ovom predmetu rezultirala ograničenjem koje je umanjilo samu bit podnositeljevog prava na pristup sudu, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava odnosno člankom 6. stavkom 1. Konvencije.⁵⁸

Na taj način Ustavni je sud prihvatio stajališta iz odluke ESLJP-a Klauz protiv Hrvatske primijenivši ih na konkretan predmet, ne odstupajući pritom od stajališta da je raspodjela troškova postupka u postupcima koji se vode protiv Republike Hrvatske u skladu s Ustavom, kada državnom odvjetniku pripadne pravo na naknadu troškova zastupanja jednako odvjetničkim nagradama.

4. BREZEC PROTIV HRVATSKE

Predmet Brezec protiv Hrvatske zanimljiv je s aspekta utvrđivanja konvencijske povrede, unatoč tome što su se tijekom postupka okolnosti konkretnog slučaja promijenile do te mjere da je utvrđivanje konvencijske povrede postalo (ne i za ESLJP!) bespredmetno. Osim toga, nakon donošenja presude ESLJP-a kojom je utvrđena povreda prava na dom, podnositeljica je podnijela prijedlog za ponavljanje postupka u povodu konačne presude ESLJP-a, u okviru čega se treba provesti analiza značaja koji imaju pravna stajališta izražena u konačnoj presudi ESLJP-a kojom je utvrđena povreda temeljnog ljudskog prava ili slobode.

Podnositeljica zahtjeva ESLJP-u gđa Brezec bila je zaposlenica poduzeća Mlini, koje je bilo u društvenom vlasništvu i koje je naknadno privatizirano. Vlasnik je podnio zahtjev za iseljenje podnositeljice, s tim da je u postupku pred ESLJP-om vođen i postupak Lemo i dr. protiv Hrvatske, koji se zasnivao na istom činjeničnom stanju.⁵⁹ Prvostupanjski je sud 2005. godine prihvatio je zahtjev za iseljenje

⁵⁸ Odluka Ustavnog suda RH U-III-4029/2013.

⁵⁹ Lemo i dr. protiv Hrvatske, zahtjevi br. 3925/10, 3955/10, 3974/10, 4009/10, 4954/10, 4128/10, 4132/10, 4133/10, presuda od 10. srpnja 2014.

podnositeljice iz stana utvrdivši da podnositeljica u stanu (koji nije predstavljao samostalnu stambenu cjelinu, ali se u kontekstu prakse ESLJP-a i autonomnog tumačenja prava na dom smatra domom) nije boravila na temelju pravne osnove. Iscrpivši sva domaća pravna sredstva koja su joj stajala na raspolaganju, podnositeljica nije uspjela spriječiti iseljenje, tako da je 2010. provedeno prisilno preseljenje. Ključnim se ipak za okolnosti konkretnog slučaja čini da je podnositeljica tijekom postupka iseljenja 2006. godine dovršila postupak kupnje novog stana, u koji se nije preselila sve do 2009. godine. Ipak, ESLJP je utvrdio povredu prava na dom podnositeljice utvrdivši da su se „domaći sudovi ograničili na utvrđenje da je posjed podnositeljice bez pravne osnove, ali nisu dalje analizirali razmjernost mjere koju je trebalo primijeniti protiv podnositeljice, i to njezinog iseljenja iz stana u kojem je stanovala od 1970. do 2010. godine. Propustivši ispitati gore navedene tvrdnje, domaći sudovi nisu podnositeljici osigurali odgovarajuća postupovna jamstva. Postupak donošenja odluke koji je doveo do mjere miješanja u takvim okolnostima nije bio pošten te nije na odgovarajući način uzeo u obzir podnositeljicine interese zajamčene člankom 8.“⁶⁰

S obzirom na to da je u predmetnom slučaju utvrđena povreda prava na dom, unatoč tome što je podnositeljica kupila stan 2006., u kojem je s izvršavanjem vlasničkih ovlasti započela tek 2009., dvojbeno je što je to što bismo u ovom slučaju trebali naučiti iz razvoja prakse ESLJP-a o pravu na dom. Da neki mogu imati nekoliko domova, a drugi trpjeti ozbiljna ograničenja svojih vlasničkih prava? Prije svega, trebamo se podsjetiti da je privatizacijom društva Mlini koje je bilo u društvenom vlasništvu ono postalo privatno vlasništvo te da je vlasnik društva poduzeo korake nužne za ostvarivanja svojih vlasničkih prava – iseljenje radnika iz prostorija hotela. Utvrđenjem povrede prava na dom podnositeljice zapravo se ograničilo pravo vlasništva vlasnika, koje je također konvencijsko pravo (čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije), pa bismo se mogli zapitati što bi se dogodilo kada bi vlasnik podnio zahtjev za zaštitu svoga (konvencijskog) prava vlasništva, a protiv osobe čija je povreda prava na dom utvrđena.

Pretpostavljamo da u tom slučaju ESLJP ne bi odlučivao, odnosno da bi smatrao da takav zahtjev nije dopušten, pozivajući se eventualno na to da je zahtjev u osnovi isti kao neki predmet koji je Sud već ispitivao (čl. 35. st. 2.b Konvencije) ili bi možda smatrao da podnositelj nije pretrpio značajniju štetu (čl. 35. st. 3. b Konvencije). S druge strane, određenjem prava vlasništva kao konvencijskog prava prema kojem svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva obuhvaća i odredbu prema kojoj se nitko ne smije lišiti svoga

⁶⁰ Brezec protiv Hrvatske, t. 49. i 50.

vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava. U sudaru tih prava – prava na dom i prava vlasništva – stječemo dojam da se praksa ESLJP-a, kada je u pitanju ostvarivanje prava na dom, kreće u za nacionalne sustave neobičnom pravcu, koji pokazuje tendenciju opasnog širenja toga prava daleko od početnih točaka koje je zauzeo u svojoj prvotnoj praksi, nauštrb prava vlasništva. Unatoč tome što se praksa ESLJP-a mijenja jer je Konvencija instrument koji se mijenja s razvojem društva, čini se da se u ostvarivanju prava na dom ostvaruju sva obilježja određenja pojedinih autora koji implementaciju konvencijskih zahtjeva u domaći pravni sustav definiraju kao pravne iritante.⁶¹

Da je tome tako, pokazuje i najnovija praksa ESLJP-a u predmetu *Mindek protiv Hrvatske*, postupak koji je okončan 2016. godine,⁶² u povodu kojeg je ESLJP utvrdio povredu prava vlasništva (čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije). Iako se problem utvrđen u ovom predmetu odnosio na povredu načela razmjernosti prilikom provedbe ovrhe, odnosno provedbu ovrhe na nekretnini radi naplate duga u iznosu od 10.700 kn koji su obuhvaćali samo troškove postupka, Sud je utvrdio da je evidentno da „od momenta kada je podnositelj platio iznos glavnice duga, **potreba da se zaštite interesi vjerovnika, kako bi se naplatili troškovi postupka, ne može opravdati ozbiljne štetne posljedice odluke da se nastavi s javnom dražbom radi prodaje njegovog suvlasničkog dijela...** a posljedice toga bile bi da bi se podnositelj i njegova supruga iselili iz njihovog doma. Navedena razmatranja dovoljna su da bi Sud mogao zaključiti da čak i ako se odluke domaćih sudova o prodaji udjela podnositelja zahtjeva u njegovoj jedinjoj nekretnini, nakon što je već riješio glavni dug, ne smatraju proizvoljnim, one su očigledno nerazumne u specifičnim okolnostima toga slučaja.”⁶³

Međutim, Vlada RH podnijela je zahtjev za reviziju odluke ESLJP-a koja je donesena u predmetu *Mindek protiv Hrvatske*⁶⁴ zbog spoznaje o tome da podnositelj, g. *Mindek*, nikada nije bio osiguran u Hrvatskoj niti je primao mirovinu u Hrvatskoj, a Ministarstvo unutarnjih poslova imalo je samo jedan podatak, da je supruga g. *Mindeka* bila prijavljena na adresi kuće u Hrvatskoj svega tri mjeseca 2010. te da je njegov odvjetnik, tvrdeći suprotno, zloupotrijebio pravo na zahtjev kojem je ESLJP udovoljio. Ipak, ESLJP nije prihvatio zahtjev za reviziju odluke

⁶¹ Kritički o povredi prava na dom vidi Radolović, Aldo, Odnos građanskopravne osnove za korištenja stana i ustavno-konvencijskog prava za zaštitu doma, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 36., br. 1, 2015., str. 109-124.

⁶² *Mindek protiv Hrvatske*, zahtjev br. 6169/13, presuda od 30. kolovoza 2016.

⁶³ Cf. *ibid.*, t. 85. i 86.

⁶⁴ *Mindek protiv Hrvatske*, zahtjev br. 6169/13, revizija presude od 11. rujna 2018.

donesene u predmetu. „U odnosu na tumačenje pojma dom Sud je utvrdio da se dom ne smije definirati usko, već da njegovo određenje ovisi o činjeničnim okolnostima – dovoljnoj i trajnoj vezi s određenim mjestom. U nekim svojim ranijim odlukama sud je utvrdio **da za određenje pojma dom nije nužno da podnositelj živi na tom mjestu permanentno** (*Gillow protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,⁶⁵ *Trifunović protiv Hrvatske*⁶⁶). U skladu s tim sud smatra da drugi dom ili kuća za ljetovanje predstavlja dom u smislu čl. 8. Konvencije.”⁶⁷

Iako se u predmetima *Mindek protiv Hrvatske* (presuda i revizija presude) problematizira načelo razmjernosti, u kontekstu nerazmjernosti podmirenja dugova manje vrijednosti provedbom ovrhe na (jedinjoj) nekretnini, istovremeno se i širi pojam doma, koji više ne mora ispunjavati ni zahtjev kontinuiteta u ostvarenju veze s određenim mjestom, uz istovremenu mogućnost njegova dupliciranja ili čak multipliciranja. Stoga će biti zanimljivo pratiti daljnji razvoj tumačenja pojma prava na dom i implikacije koje će te promjene u nacionalnim pravnim sustavima izazvati.

Sud je u predmetu *Brezec protiv Hrvatske* utvrdio da podnositeljica može na temelju članka 428.a ZPP-a podnijeti zahtjev za ponavljanje građanskog postupka u odnosu na koji je Sud utvrdio povredu Konvencije.⁶⁸ Naime, stranka može u roku od trideset dana od konačnosti presude ESLJP-a podnijeti zahtjev sudu u Republici Hrvatskoj koji je sudio u prvom stupnju u postupku u kojemu je donesena odluka kojom je povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda, za izmjenu odluke kojom je to pravo ili temeljna sloboda povrijeđeno. (čl. 428.a st. 1. ZPP-a). Bitno je istaknuti da su u ponovljenom postupku sudovi dužni poštivati pravna stajališta izražena u konačnoj presudi ESLJP-a kojom je utvrđena konvencijska povreda (čl. 428.a st. 3. ZPP-a). Kako je u predmetu *Brezec* Sud uputio podnositeljicu zahtjeva da podnese zahtjev za ponavljanje građanskog postupka, što je ona i učinila, postavlja se pitanje što je ona mogla u prijedlogu za ponavljanje postupka zatražiti. Primjerice, na koji će način domaći sudovi izmijeniti odluku o njezinu iseljenju, nakon što je utvrđena konvencijska povreda prava na dom?

Eventualnom prijedlogu podnositeljice prema kojem bi se ona trebala vratiti u dom u kojem je živjela ranije i iz kojeg je prisilno iseljena nije moguće udovoljiti, jer su te prostorije u međuvremenu srušene, izgrađene i prenamijenjene te su postale privatno vlasništvo. O složenosti situacije u predmetu *Brezec protiv Hrvatske*, u smislu provedbe testa razmjernosti, svjedoči i suglasno mišljenje suca

⁶⁵ *Gillow protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 9063/80, presuda od 24. studenog 1986.

⁶⁶ *Trifunović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 34162/06, presuda od 6. prosinca 2008.

⁶⁷ *Mindek protiv Hrvatske*, revizija, t. 22.

⁶⁸ *Brezec protiv Hrvatske*, t. 57.

Dedova, koji problematizira nekoliko elemenata bitnih za ostvarivanje prava na dom podnositeljice, kao i stjecanja prava vlasništva na prostorijama iz kojih je ona iseljena. Tako on, između ostalog, navodi sljedeće: „U takvom je graničnom predmetu teško odlučiti koji bi pristup Suda bio najbolji kad odlučuje koji skup sukobljenih interesa (onih novog privatnog vlasnika i onih stanara) treba imati prednost. **Osobito vidim problem s testom razmjernosti, jer ne postoji područje u kojem bi prava novog vlasnika mogla biti ograničena na korist podnositeljice.** Domaći sudovi ispitali su to pitanje, našavši da je podnositeljica imala drugi stan u kojem je mogla stanovati. Štoviše, kad Sud navodi kako domaći sudovi nisu vodili računa o određenim okolnostima u ocjeni pravne naravi odnosa između sukobljenih stranaka, on se izlaže riziku odlučivanja izvan svoje nadležnosti i postupanja kao sud četvrtog stupnja u odnosu na osnovanost predmeta.“⁶⁹

Nakon toga slijedi i odgovor o tome na koji se način zapravo taj problem trebao rješavati (ili je time što je podnositeljica kupila stan bio već riješen). „Drugim riječima, **država nije ispunila svoju pozitivnu obvezu poduzimanja mjera za zaštitu zakonskog prava podnositeljice na socijalno stanovanje i za izbjegavanje svakog mogućeg sukoba između privatnog vlasnika i stanara u odnosu na pravo posjeda.** Država je trebala predvidjeti postojanje takve obveze, koja nastaje iz promjene pravnog položaja stana nakon njegove privatizacije.“⁷⁰ – Time se implicira ovo: da je problem socijalnog stanovanja u Hrvatskoj bio riješen na odgovarajući način, test razmjernosti između dvaju konvencijskih prava na dom i prava vlasništva ne bi se ni provodio.

Međutim, u postojećim uvjetima ne bi se smjelo dogoditi da zbog utvrđenja povrede jednog konvencijskog prava (u ovom predmetu čl. 8. Konvencije i povrede prava na dom) bude ograničeno drugo konvencijsko pravo (pravo vlasništva prema čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije).⁷¹ Nije jasno zašto je Sud stranku uputio da konvencijsku povredu koja je utvrđena otkloni u ponovljenom postupku ako objektivno nije moguće udovoljiti tome zahtjevu (zbog faktičnih i (ili) pravnih razloga). U tom se kontekstu kao posebno pitanje nameće kako će prvostupanjski sud biti vezan za stajališta koja je Sud izrazio u svojoj odluci, odnosno na koji će se način stajališta Suda implementirati u pojedinačnom predmetu. Istovremeno, ako bi prvostupanjski sud izmijenio prvotno donesenu odluku, kakvom bi odlukom

⁶⁹ Brezec protiv Hrvatske, Izdvojeno mišljenje suca Dedova.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Međutim, prava jednih se, ma kako njihov cilj bio plemenit, nikada ne bi smjela koristiti na štetu drugih, a država bi trebala na sebe preuzeti brigu kvalitetnog i djelotvornog stambenog zbrinjavanja građana kojima je takvo zbrinjavanje nužno. U takvim okolnostima, potreba za analizom povrede prava na dom, bila bi posve izlišna. Maganić, op. cit. (bilj. 42), str. 51.

ona mogla biti zamijenjena? Što bi sud u takvim okolnostima mogao naložiti, a da pritom ne povrijedi prava privatnog vlasnika? Takva i slična pitanja ukazuju na to da proces implementacije stajališta izraženih u presudama Suda nije jednostavan i jednostran već da bi i Sud u svojim odlukama određivanje načina na koji će se konvencijske povrede otklanjati ipak trebao prepustiti domaćim sudovima. Konačno, visoke se ugovorne strane obvezuju da će se podvrgnuti konačnoj presudi Suda u svakom sporu u kojem su stranke (čl. 46. st. 1. Konvencije).

5. STATILEO PROTIV HRVATSKE

Ozbiljna ograničenja vlasničkih ovlasti koja su trpjeli vlasnici stanova u kojima su se nalazili zaštićeni najmoprimci utvrđena su presudom Statileo protiv Hrvatske. Unatoč tome što je i sam ESLJP lutao u svojim ranijim stavovima o tom problemu,⁷² do ozbiljnijih promjena u njegovim razmatranjima došlo je u predmetu Hutten-Czapska protiv Poljske⁷³ i Bitto i drugi protiv Slovačke,⁷⁴ u kojima su utvrđene povrede čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije (pravo na mirno uživanje prava vlasništva) „jer vlasti nisu pronašle poštenu ravnotežu između općih interesa zajednice i vlasničkih prava podnositelja.“⁷⁵

U predmetu Statileo protiv Hrvatske podnositelj zahtjeva g. Statileo odbio je zaključiti ugovor o najmu sa zaštićenim najmoprimcem, nakon čega je protivna stranka tužbom od suda zatražila donošenje presude koja će zamijeniti taj ugovor, koji su domaći sudovi prihvatili i potvrdili. U analizi predmeta ustanovljeno je da su vlasnici stanova u kojima su stanovali zaštićeni najmoprimci trpjeli višestruka ograničenja prava vlasništva „imajući u vidu a) prvenstveno, **niski iznos zaštićene najamnine** koju je podnositelj zahtjeva imao pravo primati i financijske terete koji su mu kao najmodavcu nametnuti zakonom, što je značilo da je mogao ostvariti tek minimalnu dobit od najma svog stana; (b) **činjenicu da je podnositeljev stan bio zauzet tijekom pedeset pet godina**, od čega je više od trinaest godina prošlo od stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku, i da nije mogao ući u posjed ili iznajmiti svoj stan po tržišnim uvjetima za svoga života

⁷² U predmetu Srpska pravoslavna crkvena opština na Rijeci protiv Hrvatske, zahtjev br. 38312/02, odluka o dopuštenosti od 18. svibnja 2006., podnositelj zahtjeva kao vlasnik nekretnine i najmodavac, tražio je iseljenje zaštićenog najmoprimca i osporavao stajalište domaćih sudova prema kojem se iseljenje zaštićenog najmoprimca radi korištenja stana za vlastite potrebe odnosilo samo na fizičke osobe. Sud je zahtjev proglasio nedopuštenim.

⁷³ Hutten-Czapska protiv Poljske, zahtjev br. 35014/79, presuda od 22. veljače 2005., prijateljsko rješenje spora od 28. travnja 2008.

⁷⁴ Bitto i drugi protiv Slovačke, zahtjev br., presuda od 30255/09, presuda od 28. siječnja 2014.

⁷⁵ Cf. ibid., t. 116.

te u svjetlu (c) prethodno navedenih **ograničenja prava najmodavaca u pogledu otkaza zaštićenog najma** i nepostojanja odgovarajućih procesnih jamstava za postizanje ravnoteže između konkurentnih interesa najmodavaca i zaštićenih najmoprimaca Sud ne pronalazi zahtjeve općeg interesa koji bi mogli opravdati tako sveobuhvatna ograničenja podnositeljevih vlasničkih prava i nalazi da u konkretnom predmetu nije postojala pravedna raspodjela socijalnog i financijskog tereta koji je nastao kao posljedica reforme u stambenom sektoru.⁷⁶

U pogledu mjera koje je trebalo poduzeti da bi se sustavna konvencijska povreda prava vlasništva kojom su zahvaćeni ne samo g. Statileo već i svi ostali vlasnici stanova u kojima se nalazi zaštićeni najmoprimac otklonila „Sud dodaje kao opće opažanje da se temeljni problem zbog kojeg je utvrđena povreda Konvencije tiče samog zakonodavstva i da se utvrđenja Suda protežu izvan pojedinačnog interesa podnositelja u ovom konkretnom slučaju. Stoga je ovo predmet kad Sud smatra da bi tužena država trebala poduzeti odgovarajuće zakonodavne i/ili druge opće mjere kako bi osigurala relativno osjetljivu ravnotežu između interesa najmodavaca, uključujući njihovo pravo na ostvarivanje dobiti od svoje imovine, te općeg interesa zajednice - uključujući dostupnost zadovoljavajućeg smještaja za one u lošijem položaju - u skladu s načelima zaštite vlasničkih prava prema Konvenciji.“⁷⁷

Sukladno tome, nakon proteka nešto duljeg vremenskog perioda u kojem je očekivano da će izmjene i dopune Zakona o najmu stanova biti donesene, većeg broja presuda donesenih protiv Republike Hrvatske kojima je utvrđena povreda prava vlasništva iz čl. 1. Protokola br. 1 Konvencije i određena isplata različitih iznosa štete podnositeljima⁷⁸ te sastanaka Odbora ministara na kojima je razmotreno postupanje Republike Hrvatske u implementaciji mjera izvršenja Statileo grupe presuda⁷⁹ u srpnju 2018. konačno je donesen Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stana.⁸⁰ Donošenju ZID ZNS-a 18 prethodile su brojne polemike o odnosu zaštićenog najmoprimca i vlasnika stana, u kojima se novinske stupce

⁷⁶ Statileo protiv Hrvatske, t. 143.

⁷⁷ Cf. ibid., t. 165.

⁷⁸ Mirošević-Anzulović protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 25815/14, presuda od 4. listopada 2016., Bego i drugi protiv Republike Hrvatske, zahtjevi br. 35444/12, 35576/12, 41555/12, 41558/12 i 48914/12, presuda od 15. studenog 2016., Gošović protiv Hrvatske, zahtjev br. 37006/13, presuda od 4. travnja 2017. Tako je u posljednjem predmetu Sud odredio da se na ime imovinske štete koju je podnositelj pretrpio ima isplatiti iznos od 21.160 Eura i 5.000 Eura na ime neimovinske štete.

⁷⁹ Nacrt konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova od lipnja 2018. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2018/06%20lipanj/101%20sjednica%20VRH//101%20%203.pdf> stanje od 1. listopada 2018., u daljnjem tekstu: Nacrt.

⁸⁰ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova (Narodne novine, br. 68/18) objavljen je 27. srpnja 2018., u daljnjem tekstu ZID ZNS 18.

popunjavalo nevjerojatnim slučajevima.⁸¹ Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, na dan 3. svibnja 2018. u Hrvatskoj je bilo 3.726 stanova sa zaštićenim najmoprimcima, pri čemu posebno treba voditi računa da je prema popisu stanovništva 2011. godine za Hrvatsku bilo 1.600 zaštićenih najmoprimaca starijih od 60 godina. Zbog toga je trebalo voditi računa i o opcijama za stambeno zbrinjavanje starijih zaštićenih najmoprimaca, pa je utvrđen broj domova za starije i nemoćne osobe.

U bitnom, donošenjem predmetnog zakona stvorio se pravni okvir za uspostavu primjerene ravnoteže između suprotstavljenih interesa vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci i interesa države da osigura provođenje stambene politike tako da će se vlasnicima stanova postupno omogućiti ostvarivanje dobiti od njihove imovine te potpuno slobodno raspolaganje stanovima u njihovu vlasništvu od 1. rujna 2023., uz istovremenu zaštitu općeg interesa zajednice koji se, uz navedeno, sastoji i u osiguranju dostupnosti zadovoljavajućeg smještaja za osobe u lošijem položaju i osiguranju prava najmoprimaca (stanara) na poštovanje njihova privatnog i obiteljskog života te doma zajamčenog odredbama članka 8. Konvencije. Na taj će način Republika Hrvatska u potpunosti ispuniti svoje međunarodne obveze koje proizlaze iz presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Statileo protiv Hrvatske*.⁸²

Ono što se čini posebno zanimljivim jest to da su sudovi u Hrvatskoj nakon presude Suda u predmetu *Statileo protiv Hrvatske*, dakle i prije donošenja ZID ZNS-a 18, promijenili praksu u postupanju u predmetima koji su se ticali odnosa vlasnika stana i zaštićenog najmoprimca. Na taj način prihvatili su se nezahvalne zadaće pretakanja stajališta ESLJP-a iz te presude u sudsku praksu i nastojali umanjiti nerazmjerno ograničenje privatnog prava vlasništva stanova na kojima postoji zaštićeni najam.⁸³ Sudovi su dakle, unatoč neprovedenoj općoj mjeri kojom se promjenama u zakonodavstvu namjeravala otkloniti greška u hrvatskom pravnom sustavu, tumačenjem neizmijenjenih zakonskih odredbi u skladu sa zahtjevima prakse ESLJP-a anticipirali u sprječavanju daljnjih konvencijskih povreda.

⁸¹ Tako je Županijski sud u Splitu pravomoćno presudio u korist tužitelja, zaštićenog najmoprimca koji je vlasnika stana tužio na isplatu iznosa naknade nužnih i korisnih radova koje je proveo, iako za najam stana od 90 četvornih metara u centru grada plaća svega stotinu kuna. S druge strane, vlasnik stana otplaćuje kredit za stan u kojem živi. <https://www.slobodnadalmacija.hr/dalmacija/split/clanak/id/531288/zasticeni-najmoprimac-odgovara-vlasniku-ponovno-cu-tuziti-zupanovica-stan-sam-popravlja-tri-godine-odvajajuci-od-place-u-39jugoplastici39nbspto-mi-se-mora-platiti-ne-mogu-zivjeti-u-derutnim-uvjetima, stanje od 1. listopada>.

⁸² Obrazloženje Nacrta, str. 17.

⁸³ Peček, Robert, Promjena sudske prakse nakon presude *Statileo protiv Hrvatske*, <http://udruga-proljece.hr/wp-content/uploads/sites/292/2018/01/IUS-INFO-Promjena-sudske-prakse-nakon-presude-Statileo-protiv-Hrvatske.pdf>, stanje od 1. listopada 2018.

Dvije su odluke koje se spominju u tom kontekstu – jedna Vrhovnog suda RH⁸⁴ i druga Ustavnog suda RH.⁸⁵ U prvoj odluci Vrhovni sud RH proširio je primjenu odredbe čl. 31. st. 2. podstavka 2. Zakona o najmu stanova⁸⁶ prema kojoj pravo na zaštićenu najamninu nema najmoprimac koji ima kuću ili stan. U navedenom predmetu tužitelj je u reviziji osporavao odluke nižestupanijskih sudova tvrdeći da su pogrešno primijenili materijalno pravo iz čl. 31. st. 2. podstavka 2. ZNS-a 06 i uskratili mu pravo na zaštićenu najamninu. S obzirom na to da je tužitelj prodajom vrijedne nekretnine stekao sredstva dovoljna za kupnju stana ili kuće, Vrhovni sud RH utvrdio je da, polazeći od svojevrsnog testa razmjernosti, u kojem je na jednoj strani najmoprimac koji prodajom vrijedne kuće ostvaruje novčana sredstva za stjecanje prava vlasništva useljive kuće ili stana, dok su na drugoj stvari vlasnici stana u kojem takav najmoprimac stanuje i plaća im zaštićenu najamninu, valja zaključiti da bi opisana situacija po ocjeni revizijskog suda bez daljnijega bila prekomjerni teret za svakog vlasnika odnosnog stana, pa tako i za tuženice. Stoga je ocijenio da je tužitelj, koji je u pravno mjerodavno vrijeme prodajom vrijedne suvlasničke kuće u M. raspolagao novčanom masom dovoljnom za stjecanje useljive kuće ili stana, u jednakoj pravnoj situaciji kao da je imao useljivu kuću ili stan iz članka 31. stavka 2. podstavka 2. ZN-a, zbog čega mu ne pripada pravo na zaštićenu najamninu.⁸⁷

U drugom predmetu Ustavni sud usvojio je ustavnu tužbu vlasnika stana na kojem postoji zaštićeni najam i ukinuo sudske odluke kojima je bio prihvaćen zahtjev zaštićenih najmoprimaca, da se donošenjem presude u cijelosti zamijeni ugovor o najmu stana. Ustavni je sud, polazeći od okolnosti konkretnog slučaja, ocijenio da su sudovi, osim nespornog utvrđenja da tužitelji – protutuženici imaju pravo na zaključenje ugovora o najmu prema članku 30. ZNS-a, propustili utvrditi ispunjavaju li oni i ostale zakonske pretpostavke za utvrđenje njihova prava na zaštićenu najamninu (iz članka 7. stavka 2. ZNS-a). Tako su u provedenom postupku sudovi propustili utvrditi „platne mogućnosti obiteljskog domaćinstva najmoprimca“ te cijeliti nesporno utvrđenu činjenicu da jedan od tužitelja ima u vlasništvu nekretninu. Utvrđenje sudova da ta nekretnina nije podobna za stanovanje najmoprimaca ne isključuje i procjenu vrijednosti nekretnine na tržištu, odnosno utjecaj te vrijednosti na ukupno materijalno stanje najmoprimaca koje je mjerodavno kod procjene „platne mogućnosti obiteljskog domaćinstva

⁸⁴ Rev-448/12-2 od 29. lipnja 2016.

⁸⁵ U-III-604/2016 od 4. listopada 2017.

⁸⁶ Zakon o najmu stanova (Narodne novine, br. 91/96, 48/98, 66/98, 22/06), u daljnjem tekstu ZNS 06.

⁸⁷ Peček, op. cit. (bilj. 83).

najmoprimca“, odnosno kod procjene sudova jesu li najmoprimci u mogućnosti plaćati slobodno ugovorenu, odnosno ekonomsku najamninu podnositelju ustavne tužbe.⁸⁸

6. ZAKLJUČNO

Provedena analiza učinaka presuda ESLJP-a i konkretizacija njihove primjene u Hrvatskoj upućuje na sljedeće zaključke. Nesumnjivo je da su presude ESLJP-a golem doprinos razvoju europeizacije hrvatskog prava te da hrvatski sudovi, svjesni značenja koji Konvencija kao međunarodni pravni akt ima, pokazuju nešto viši stupanj spremnosti za primjenu različitih konvencijskih zahtjeva. Tom tendencijom nisu obuhvaćeni samo Ustavni i Vrhovni sud RH već i nižestupanijski sudovi. Ono što, čini se, u sustavu nedostaje jest više informacija o presudama kojima je utvrđena konvencijska povreda u odnosu na Hrvatsku, ali i druge države ugovornice, što upućuje na zaključak da je praćenje prakse ESLJP-a neobično važan zadatak kojem bi u sudovima trebalo pristupiti na način da se organiziraju posebne službe, čiji bi zadatak bio praćenje presuda ESLJP-a kao i eventualno upućivanje u kojem bi se pravcu pojedine zakonske odredbe trebale tumačiti.⁸⁹

Proces implementacije presuda ESLJP-a u hrvatski pravni sustav višesmjernan je i višeznačan. Višesmjernost se manifestira u djelovanju sudske prakse ESLJP-a na različite sudske instance i Ustavni sud, ali i u traženju informacija i pojašnjenja od strane sudova u njihovoj primjeni. Naime, ne treba zanemariti činjenicu da živimo u nestalnom modernom vremenu, u kojem se pravni sustav nepredvidivo razvija (ili stagnira) te da sudovi kao primjenjivači prava, pod pritiskom povećanih zahtjeva za savladavanjem neprekidnih normativnih promjena, ali i novih zahtjeva precedentnog prava, moraju imati jasnu informaciju o tome što je osnova za donošenje presude u konkretnom predmetu, osobito je li već utvrđena konvencijska povreda i stajalište koje je Sud izrazio u svojoj presudi prikladno da se primijeni na konkretan slučaj. Čini se da malo više hrabrosti u primjeni tako ostvarenih rezultata nedostaje u primjeni pojedinih presuda Suda, koje bi zahtjevale nešto više truda u obrazloženju kriterija kojima se sud rukovodio.⁹⁰ Tako je sudovima u primjeni čl. 154. ZPP-a, koji polazi od pravila da gubitnik plaća, očigledno znatno jednostavnije primijeniti matematičku formulu kojom se obračunava postotak uspjeha i gubitka jedne ili druge stranke u sporu nego prosuđivati okolnosti svakog pojedinog slučaja i goloj kvantifikaciji pridružiti i određenu

⁸⁸ Cf. ibid.

⁸⁹ U tom je smislu iznimno važno presude ESLJP-a protiv Hrvatske prevesti na hrvatski jezik.

⁹⁰ Klauz protiv Hrvatske.

kvalitetu koja proizlazi iz specifičnosti predmeta u kojem se donosi odluka (makar se radilo i o odluci o trošku, koja, kao što smo vidjeli u predmetima koje smo izložili, može biti značajnija od same glavnice). Općenito, zbog zahtjeva norme, u obavljanju sudačkih dužnosti duboko se ukorijenio konformizam u postupanju, kojim se strankama uskraćuje nužna kvaliteta u suđenju.

Osim višesmjernosti djelovanja presuda ESLJP-a prema domaćim sudovima kao dužnim primjenjivačima, i izostaloj informaciji i edukaciji sudaca o tome na koji način to ostvariti (tzv. dijalog Suda i domaćih sudova), proces djelovanja presuda *s inter partes* i (da li?) *de facto erga omnes* učinkom obilježava višeznačnost. Intenziviranje procesa implementacije potiču i multiplicirane konvencijske povrede koje je počinila ne samo Hrvatska već i druge odgovorne države, pri čemu je potrebno znati koji su konkretni dosezi pojedine povrede i što bi trebalo u domaćem sustavu sve učiniti kako bi se eventualne buduće povrede spriječile. S duge strane, s obzirom na bitnu odrednicu Konvencije kao živućeg instrumenta, gotovo da ne možemo biti potpuno sigurni koje ćemo sve zahtjeve (uskoro) morati zadovoljiti. Makar, valjda se i u tome krije razvoj prava. Tako primjerice autentično tumačenje pojma doma u praksi ESLJP-a pokazuje neprestanu tendenciju širenja, pa (nadamo se!) samo za potrebe pojedinih slučajeva, ni zahtjev permanentnosti više nije nuždan.⁹¹

Konačno, ako se neke aktualne konvencijske povrede⁹² i brzina reakcije sudova na njih mogu usporediti s ranijim konvencijskim povredama s kojima se Hrvatska „dugotrajno mučila,“ kao što je primjerice pokazao razvoj pravnog sredstva za suđenje u razumnom roku⁹³, čini se da Hrvatska danas reagira znatno brže i djelotvornije, što je, nadamo se, još jedan argument u prilog poduzimanja određenih koraka u ostvarivanja procesa europeizacije hrvatskoga građanskog pravosuđa.

⁹¹ Mindek protiv Hrvatske.

⁹² Statileo protiv Hrvatske.

⁹³ Opširnije vidi Uzelac, op. cit. (bilj. 42); Maganić, Aleksandra, Pravno sredstvo protiv neučinkovitog suca, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30, br. 1, str. 515-550.

Dragan Katić,

sudac VSRH i član Radne skupine Ministarstva pravosuđa
za izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku

RAZVOJ ULOGE I FUNKCIJE VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE I DIJALOG S EUROPSKIM SUDOVIMA I DRUGIM VRHOVNIM SUDOVIMA U EU

„Vladavina prava jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Ostvarivanje te vrednote nije zamislivo bez aktivne uloge Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji kao najviši sud, ima ustavnu zadaću osiguravati jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana. Tu svoju ulogu Vrhovni sud Republike Hrvatske temeljno ostvaruje donoseći odluke povodom pravnih lijekova. Odluke Vrhovnog suda u konkretnim predmetima djeluju na praksu i postupanje sudova nižeg stupnja. Time se postiže željeni ustavni učinak – jedinstvena primjena zakona i ravnopravnost građana. Međutim učinci djelovanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske bili bi bitno manji ako bi za odluke Vrhovnog suda saznavale same stranke i njihovi zastupnici u konkretnim predmetima. Zato je sa stajališta opće javnosti osobito važno da za sadržaj odluka Vrhovnog suda sazna najšira javnost. Potpuno otvaranje prema javnosti bit će moguće tek nakon anonimizacije svih odluka i nakon eksperimentalnog rada ovog sustava u okviru Vrhovnog suda. Taj rad formalno započinje danas 17. prosinca 2003.“¹

¹ Izlaganje predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske Ivica Crnića na predstavljanju novog sustava objavljivanja sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske: „Sve odluke koje aktualno donosi Vrhovni sud također će biti objavljivane na web-stranici tog suda, te će dakako i one biti anonimizirane, zbog istih razloga o kojima je već bila riječ. Aktualne odluke će biti stavljene na web-stranicu u skladu s odgovarajućom administrativnom procedurom u samom Vrhovnom sudu.“