

Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka

*Štefica Stažnik**

UDK 341.231.14(4):35.077.2

Važeći Zakon o upravnim sporovima nije usklađen s Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Hrvatska je naime prilikom ratifikacije Konvencije istaknula rezervu na primjenu prava na pošteno suđenje u upravno-sudskim sporovima. U radu se raspravlja o pojmu i razvoju tog prava te o značenju pojma »građanskih prava i obveza« kako ga je razvio Europski sud za ljudska prava. Poblize se analiziraju garancije koje pruža pravo na pošteno suđenje: pravo na pristup sudu, na javno suđenje, na suđenje u razumnom roku te na neovisan i nepristrani sud ustanovljen zakonom. Premda je donošenje novog Zakona o upravnim sporovima korak naprijed, prava ocjena moći će se dati tek temeljem prakse upravnog suđenja koja će se razviti tijekom njegove primjene.

Ključne riječi: upravno sudstvo, Zakon o upravnim sporovima – Hrvatska, Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europski sud za ljudska prava, pravo na pošteno suđenje

* Štefica Stažnik, zastupnica Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava (government agent of the Republic of Croatia before the European Court of Human Rights in Strasbourg)

Uvod

Novi Zakon o upravnim sporovima koji će stupiti na snagu 1. siječnja 2012. bitno mijenja sustav sudske kontrole rada uprave. Svojim odredbama Zakon proširuje i poboljšava upravnosudsku zaštitu prava fizičkih i pravnih osoba od nezakonitih akata i postupanja javnopravnih tijela (tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu (pružatelji javnih usluga).

Ujedno, Zakonom bi se hrvatsku legislativu u tom području trebalo uskladiti s pravnom stečevinom Europske unije, posebice sa standardima prava na pošteno suđenje Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Te standarde utvrđuje Europski sud za ljudska prava (ESLJP) svojim odlukama.

Svaka država treba se podvrgnuti konačnoj presudi Suda u svakom sporu u kojem je stranka (čl. 46. Konvencije) te stoga presude ESLJP imaju obvezatnu snagu za državu. Država za koju Sud nakon provedenog postupka utvrdi da je povrijedila jedno ili više ljudskih prava odnosno temeljnih sloboda pojedincu/pravnoj osobi ili drugoj državi dužna je tu presudu Suda izvršiti.

Izvršenje presude Europskog suda u Hrvatskoj koordinira zastupnica Vlade pred Sudom. Državna tijela dužna su poduzeti odgovarajuće mjere kako bi uklonila točno određenu povredu utvrđenu u presudi Suda u odnosu na podnositelja, tzv. individualne mjere, te isplatiti pravičnu naknadu podnositelju za kršenje njegovih ljudskih prava koju je odredio Sud u presudi.

Međutim, ako je utvrđena povreda za jednog podnositelja systemske naravi, odnosno utvrdi li se da je postupanje koje je uzrokovalo povredu učestalo u državi i prema drugim fizičkim ili pravnim osobama, državna tijela dužna su poduzeti tzv. opće mjere kojima će spriječiti takva slična kršenja ljudskih prava u budućnosti. Opće mjere mogu obuhvatiti i izmjene zakonodavstva kao i sudske i upravne prakse.

U jedanaest godina koliko je Hrvatska članica Vijeća Europe, i stranka pred Sudom,¹ standardi upravnosudskog postupanja nisu bili u cijelosti usklađeni s konvencijskim standardima. Naime, još prilikom ratifikacije

¹ Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju 5. studenoga 1997. i priznala nadležnost Suda.

Konvencije Hrvatska je istaknula rezervu² na primjenu prava na pošteno suđenje u upravnosudskim sporovima, odnosno rezervu na primjenu čl. 6/1. Konvencije, koja je i danas na snazi.

Rezerva se odnosi na nemogućnost države da jamči pravo na pošteno suđenje u sporovima pred Upravnim sudom kada on odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih tijela jer tada Upravni sud sudi u zatvorenoj sjednici. Drugim riječima, važeći Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92) koji će se primjenjivati do 31. prosinca 2011. nije usklađen sa čl. 6/1. Konvencije.

Međutim, činjenica je da se u gotovo jedanaest godina koliko je Konvencija na snazi za Hrvatsku najveći broj predmeta pred Europskim sudom odnosio upravo na povrede prava na pošteno suđenje, kao i najveći broj utvrđenih povreda.

S obzirom na to da je cilj ovog članka približiti konvencijske standarde poštenog suđenja radi učinkovite primjene novog Zakona o upravnim sporovima, ovaj rad ograničit će se samo na tumačenje čl. 6/1. od strane ESLJP, odnosno na utvrđenu dugogodišnju sudsku praksu Suda.

Stupanjem na snagu novog Zakona o upravnim sporovima (ZUS) prestat će potreba postojanja rezerve na čl. 6/1. Konvencije. Ti će postupci, ovisno o pravima i interesima građana na koje se odnose, postati i predmetom razmatranja od strane ESLJP.

Europska konvencija obvezuje države jamčiti konvencijska prava svojim građanima u okviru nacionalnog pravnog poretka. U očuvanju prava zajamčenih Konvencijom države stranke Konvencije, posebice njihovi sudovi, obavezne su primjenjivati norme nacionalnog prava u duhu konvencijskih prava. Nepostupanje na takav način može pridonijeti povredi određenog članka Konvencije od strane države.

I sam je Sud u više navrata isticao da nije njegova uloga razmatrati pogreške glede činjenica ili prava navodno počinjene od nacionalnih sudova, već je tumačenje nacionalnog prava u prvom radu na nacionalnim tijelima, prvenstveno sudovima. Međutim, Sud je pozvan ispitivati jesu li učinci takvog tumačenja sukladni Konvenciji.³ Pritom je Sud više puta istaknuo

² Čl. 57. Konvencije omogućuje državama isticanje rezervi na određene članke Konvencije, osim u slučaju čl. 4. Protokola br. 6. primjenu kojeg nije uopće moguće otkloniti.

³ V. *inter alia*, *Platakou c/a Grčka*, br. 38460/97, pgf. 37.

da je namjera Konvencije jamčiti prava koja su praktična i učinkovita, a ne prava koja su teoretska ili iluzorna.⁴

Dakle, sustav zaštite pred ESLJP jest supsidijaran i aktivira se u slučaju kad zaštitu nije moguće ostvariti u državi. Upravo stoga nameće se potreba da nacionalne vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) omogućе praktično i učinkovito ostvarivanje prava na pošteno suđenje u Hrvatskoj.

Definicija i razvoj prava na pošteno suđenje

Zbog istaknute rezerve na čl. 6/1. ESLJP nije odlučivao o standardima i garancijama poštenog suđenja u upravnosudskim postupcima u hrvatskim predmetima, osim u dijelu koji se odnosio na duljinu trajanja postupka, gledajući upravni i upravnosudski postupak kao cjelinu,⁵ odnosno samo upravnosudski postupak.⁶

Međutim, u 50 godina odlučivanja Sud je razvio bogatu praksu tumačenja tog iznimno važnog prava u odnosu na druge države. Već 1970. zauzeo je stajalište da »u demokratskom društvu pravo na pošteno vršenje pravde ima tako prominentno mjesto u Konvenciji da ograničeno tumačenje čl. 6/1. ne bi odgovalo cilju niti svrsi tog prava«.⁷

Zbog važnosti prava na pošteno suđenje i najvećeg broja predmeta te vrste pred Sudom, Sud je razvio praksu vrlo detaljnog razmatranja na koji način procesne garancije iz čl. 6. tumače i primjenjuju nacionalna tijela, najčešće sudovi, odnosno je li njihov način postupanja sukladan Konvenciji.

Glede garancija u odnosu na supstanciju (činjenice i pravo pojedinog predmeta) Sud primjenjuje doktrinu tzv. »četvrte instancije«. Naime, Sud smatra da je u skladu s čl. 19. Konvencije njegov jedini zadatak osigurati da se države ugovornice pridržavaju svojih obveza preuzetih ratifikacijom Konvencije. Konkretno, to znači da Sud nije ovlašten preispitivati navodnu pogrešnu primjenu prava ili pogrešno utvrđivanje činjeničnog stanja od

⁴ Presuda *Artico c/a Italija* od 13. svibnja 1980., serija A, br. 37, pgfs. 15–16, § 33.

⁵ Presude *Počuča c/a Hrvatska* od 29. lipnja 2006., br. 38550/02; *Božić* od 29. lipnja 2006., br. 22457/02; *Smoje* od 11. siječnja 2007., br. 28074/03; *Štokalo* od 16. listopada 2008., br. 15233/05.

⁶ Presuda *Tomljenović c/a Hrvatska* od 21. lipnja 2007., br. 35384/04.

⁷ Presuda *Delcourt c/a Belgija*, od 17. siječnja 1970., pgf. 25.

strane domaćih sudova, osim kada smatra da su takve pogreške mogle dovesti i do povrede nekog od prava ili sloboda zajamčenih Konvencijom.⁸

Domaći sudovi prve instancije koji odlučuju o određenom predmetu prvenstveno su odgovorni za pošteno suđenje. Međutim, odgovornost seže djelomično i do najviših razina sudova u državi koji barem djelomično mogu ispraviti pogreške nižih sudova. Naime, ESLJP će, sukladno čl. 35. Konvencije,⁹ odlučivati o pravu na pošteno suđenje samo ako su sva pravna sredstva koja stoje na raspolaganju određenom podnositelju u njegovoj državi već iscrpljena.

Prema sudskoj praksi strasburških tijela, pravilo o iscrpljenosti svih domaćih pravnih lijekova je zadovoljeno kad je pritužba navedena u zahtjevu Europskom sudu (i prije Komisiji)¹⁰ već bila podnesena i domaćim sudovima: »Tužena država mora prvo imati priliku da svojim vlastitim sredstvima u okviru svojeg domaćeg pravnog sustava riješi o navodno učinjenoj povredi pojedincu« (X. c/a Njemačka, Odluke i izvješća 3, (1976), str. 57).

Konvencija odnosno Sud daje priliku nacionalnim vlastima da spriječe ili isprave navodnu povredu Konvencije.¹¹ Stoga prigovori koji se podnose Sudu (prije Komisiji) moraju prethodno biti podneseni, u biti, nacionalnim sudovima do najdaljih mogućih instancija.

Međutim, Sud tumači Konvenciju na dinamičan način te je smatra živućim instrumentom. Stoga se i praksa Suda mijenja. Primjer za to je i relativno nova praksa Suda koja je uzapredovala do mjere da Sud u kontekstu prava na pošteno suđenje počinje u određenim slučajevima razmatrati i odlučivati i o meritumu predmeta. Međutim, to se događa samo u onim predmetima u kojima je odluka nacionalnog suda arbitrarna ili očigledno nerazumna.¹²

Ujedno, Sud daje državama široku slobodu procjene u načinu funkcioniranja pravnih sustava. Nacionalni sudovi primjenjuju nacionalna pravila postupanja (npr. pravila korištenja dokazima), koja se razlikuju od države

⁸ Presuda Garcia Ruiz protiv Španjolske [GC], br. 30544/96, p. 28, ECHR 1999-I.

⁹ Čl. 35/1.: Sud može razmatrati predmet samo nakon što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva, u skladu s općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i unutar razdoblja od 6 mjeseci od dana donošenja konačne odluke.

¹⁰ Do donošenja Protokola 111 o predmetima je odlučivala Komisija.

¹¹ V. presude Hentrich c/a Francuska, presuda od 22. rujna 1994., serija A-96A, § 33; Van Oosterwijck c/a Belgija, presuda od 6. studenoga 1980., serija A-40, § 39.

¹² V. inter alia presudu Van Kück c/a Njemačka od 12. lipnja 2003., br. 35968/97, Khamidov c/a Rusija od 15. studenoga 2007., br. 72118/01.

do države. Sve dok je završni rezultat primjene tih pravila percipiran kao pošteno suđenje, neće doći do povrede prava na pošteno suđenje.

U pogledu primjene čl. 6. na upravnosudske postupke Sud i nadalje usklađuje svoju praksu, posebice s obzirom na utvrđivanje obveza država proizašlih iz povreda prava na pošteno suđenje.

Građanska prava i obveze

Sud je razvio autonomno značenje pojma »građanskih prava i obveza«, koji nužno ne odgovara nacionalnom shvaćanju tog pojma. Za Sud je odlučno postoji li spor (*contentstion*) o »pravu« za koje se može reći, ili barem argumentirano tvrditi, da ga domaće pravo priznaje. Taj spor mora biti istinski i ozbiljan, može se odnositi ne samo na stvarno postojanje prava nego i na njegov opseg i na način njegova vršenja i, konačno, rezultat postupka mora biti izravno odlučan za dotično pravo.¹³

U određivanju potpada li određeno pravo ili obveza pod čl. 6/1. Sud je istaknuo da treba postojati određeno pravo u nacionalnom sustavu koje Sud može klasificirati kao građansko. Ako su nacionalni sudovi utvrdili da ne postoji određeno pravo u domaćem pravnom sustavu, iako bi takvo pravo bilo klasificirano kao građansko pravo sukladno konvencijskim standardima, čl. 6. neće biti primjenjiv.¹⁴

Sud pri određivanju je li određeno pravo građansko pravo gleda prije svega karakter tog prava odnosno obveze (sadržaj i učinak), a ne karakter propisa. U svakom slučaju, prava i obveze privatnih osoba međusobno spadaju u sferu građanskih prava i obveza pa će čl. 6/1. biti na njih primjenjiv.

U odnosima između pojedinca i države Sudu nije toliko važno u kojem je svojstvu određeno državno tijelo djelovalo (kao stranka privatnog prava ili na temelju javnopravnih ovlasti), već je li rezultat postupka odlučan za prava i obveze privatnog prava, pri čemu Sud poklanja pažnju i tome u kojem svojstvu podnositelj traži zaštitu određenog prava i pod kojim uvjetima želi to pravo ostvariti (H c/a Belgija od 30. studenoga 1987., pgfi. 46.–47.), a uzima u obzir i pravne sustave drugih država stranaka Konvencije.

¹³ Presuda Zander v. Sweden od 25. studenoga 1993., serija A, br. 279-B, str. 38, st. 22.

¹⁴ Predmet Roche c/a Ujedinjeno Kraljevstvo od 19. listopada 2005.

Velik broj odluka kojima se utvrđuju građanska prava i obveze pojedinaca donose tijela izvršne vlasti ili druga tijela koja se ne smatraju Sudom u smislu čl. 6. Konvencije (npr. odluke koje donose ministarstva, tijela lokalne vlasti, itd.).

Na temelju prakse Suda može se reći da, osim postupaka privatnog prava, ovi postupci koje provode upravna tijela ulaze pod zaštitu čl. 6/1. stoga što rezultiraju aktom kojim se utvrđuju određena građanska prava ili obveze: postupci glede dozvola, licencija ili drugih akata javne vlasti koji utvrđuju uvjete za zakonitost ugovora između privatnih stranaka, postupci javnih vlasti kojih je cilj otkazivanje ili suspenzija potrebnih kvalifikacija za bavljenje određenim profesijama, postupci koji se odnose na odluke koje sprječavaju podnositelja da preuzme određeni položaj), postupci glede određenih financijskih aspekata državne službe (*S. M. v. Francuska*, presuda od 18. srpnja 2000., pgf. 21.), postupci koji se odnose na izdavanje dozvole za osnivanje firme ili za obavljanje određenih privrednih aktivnosti od strane javnih tijela (npr. *G. S. v. Austrija*, presuda od 21. prosinca 1999., pgf. 27.), postupci eksproprijacije, postupci koji se odnose na dozvole za građenje i drugi postupci rezultat kojih ima direktne posljedice za pravo vlasništva ili proizvodi učinke u pogledu korištenja ili uživanja imovine, postupci koji se odnose na diskriminaciju u pristupu javnim službama, postupci glede odluka o pravima na temelju socijalnog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, dodatka za invaliditet, državne mirovine, invalidske mirovine te starosne mirovine. Ovo nabrojanje nije konačna lista jer Sud i nadalje razvija i širi svoju praksu.

Zbog činjenice da prava na koja se odnose ti postupci ulaze u pojam »građanskih prava« Sud je zauzeo stajalište da treba postojati mogućnost sudske kontrole takvih akata, a u određenim slučajevima mogućnost žalbe tijelu koje ispunjava uvjete čl. 6. (zakonom ustanovljen neovisni i nepristrani sud).¹⁵

Ujedno, u daljnjem definiranju akata koji ulaze u doseg čl. 6. Sud je istaknuo da to ovisi o »meritumu odluke na koju se stranka žali, o načinu na koji je došlo do odluke i o okolnostima spora, uključujući poželjne i stvarne razloge za žalbu« (*Bryan c/a UK*, presuda od 22. studenoga 1995., br. 19178/91, pgf. 45).

Glede odluka disciplinskih tijela određenih profesija (npr. u Belgiji protiv odluke disciplinske komisije Liječničke komore moguća je žalba liječnič-

¹⁵ *Le Compte, Van Leuven and De Meyere c/a Belgija*, presuda od 23. lipnja 1981., br. 6878/75; 7238/75.

koj komori, a nakon toga Kasacijskom sudu) Sud je zauzeo stajalište da Komora treba ispunjavati uvjete iz čl. 6., odnosno ako ne zadovoljava te uvjete, da je njezino odlučivanje podložno naknadnoj kontroli suda pune nadležnosti koji omogućuje garancije iz čl. 6/1. Konvencije (Albert and Le Compte c/a Belgija). S obzirom na to da u Komora u spomenutom predmetu nije odlučivala o činjenicama na javnoj sjednici, a Kasacijski sud, iako je zadovoljavao uvjete iz čl. 6., odlučivao je samo o pravnim pitanjima, Europski sud je utvrdio povredu prava na pošteno suđenje.

U hrvatskom predmetu Bistrović (presuda od 31. svibnja 2007., br. 25774/05) Sud nije utvrdio povredu prava na pošteno suđenje u postupku izvlaštenja nekretnine stoga što je podnositelj mogao podnijeti tužbu protiv upravnog akta županijskom sudu. Navedeni sud u ovoj vrsti postupka imao je sve ovlasti suda pune nadležnosti.

Stoga, pravo na pošteno suđenje u kontekstu upravnih akata podrazumijeva da zakonom ustanovljen neovisni i nepristrani sud, u inicijalnom odlučivanju ili odlučivanju povodom žalbe, mora imati punu nadležnost, odnosno mogućnost ispitivanja činjenica i prava koji se odnose na spor pred njim kako bi udovoljio uvjetima čl. 6.¹⁶

Garancije koje pruža pravo na pošteno suđenje

Pravo na pristup sudu

Sud je još u predmetu Golder 1975. zauzeo stajalište je da je «pravo na sud» odnosno pravo na pristup sudu jedan vid prava na pošteno suđenje.¹⁷ Ono treba biti zajamčeno ne samo formalno već država, odnosno njezina tijela, najčešće sudovi, treba omogućiti njegovo konkretno ostvarenje.

Međutim, to pravo nije apsolutno, već može podlijegati ograničenjima. Podrazumijeva se da su ona dopuštena jer pravo na pristup po sâmoj svojoj naravi zahtijeva uređenje od strane države. U tom pogledu države uživaju određenu slobodu procjene (*margin of appreciation*), iako konačnu odluku o poštovanju zahtijeva iz Konvencije donosi Sud. Sud se mora uvjeriti da primijenjena ograničenja ne ograničavaju niti smanjuju pristup koji

¹⁶ Crisan c/a Rumunjska, presuda od 27. svibnja 2003., br. 42930/98, Schmutzter c/a Austria, presuda od 23. listopada 1995., br. 15523/89, pgf. 34.

¹⁷ V. presudu Goldner c/a Ujedinjeno Kraljevstvo od 21. veljače 1975., br. 4451/70.

je pojedincu ostavljen na takav način ili u tolikoj mjeri da bi bila narušena sâma bit prava.

Nadalje, ograničenje neće biti u skladu s čl. 6/1. ako nema legitimni cilj i ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se nastoji ostvariti.¹⁸

Sud osobito vodi računa o opasnostima koje se kriju u primjeni retroaktivnih zakona koji imaju učinak djelovanja na sudsko rješavanje spora u kojem je država jedna od stranaka, uključujući i slučajeve kojih je posljedica da je nemoguće uspjeti u sporu koji je u tijeku.

Načelo vladavine prava i pojam poštenog suđenja zahtijevaju da svi razlozi na koje se poziva u opravdavanju mjera ograničenja budu tretirani s najvećim mogućim stupnjem opreza.¹⁹

Djelotvoran pristup sudu uključuje i pravo ishoditi ovrhu sudske odluke bez nepropisnih odugovlačenja,²⁰ a proteže se i na besplatnu pravnu pomoć. Naime, u slučajevima kad je potrebna besplatna pravna pomoć da bi stranka ostvarila pravo na pristup sudu, na državi odnosno njezinim tijelima pravo je izbora i načina na koji će garantirati to pravo. U nekoliko hrvatskih predmeta Sud je upozorio na to da nedonošenje legislative kojom se omogućuje pristup sudu znači povredu prava na pristup sudu.²¹ Ujedno, i dostava dokumenata strankama od strane suda, obavješćivanje o datumima ročišta i o odlukama može biti povreda prava na pristup sudu.²²

Pravno na javno suđenje (*public hearing*)

Pravo na pošteno suđenje uključuje i pravo svake osobe na javno suđenje. Javno suđenje bitno je obilježje prava na pošteno suđenje. Ono se odvija najčešće pred sudovima prvog stupnja. Međutim ako takvog suđenja nije

¹⁸ V. presudu *Stubbings and Others v. the United Kingdom* od 22. listopada 1996., Reports of Judgements and Decisions 1996-IV, str. 1502, st. 50.

¹⁹ V. presudu u predmetu *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis c/a Grčka* od 9. prosinca 1994., Serija A, br. 301-B, str. 82, st. 49, presuda *National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society c/a Ujedinjeno Kraljevstvo* od 23. listopada 1997., Reports 1997-VII, str. 2363, st. 112.

²⁰ Presuda *Immobiliare Saffi v. Italy [GC]* br. 22774/93, st. 66., ECHR 1999-V.

²¹ *Kutić c/a Hrvatska, Multiplex c/a Hrvatska*.

²² *Bogonos c/a Rusija*, br. 68798/01.

bilo, povreda se može ukloniti tako da se održi javno suđenje pred višim sudom.

Javni karakter postupka štiti parnične stranke od vršenja pravde u tajnosti, bez ikakve kontrole javnosti. To je ujedno i jedno od sredstava kojima se može održavati povjerenje u sudove. Kad se vršenje pravde učini vidljivim, javnost tog vršenja pridonosi ostvarenju cilja čl. 6/1., a to je pošteno suđenje. Jamstvo na pošteno suđenje jedan je od temelja demokratskog društva (v. *Sutter v. Switzerland* od 22. veljače 1984., st. 26., series A, br. 74).

U svjetlu posebnih okolnosti predmeta koji su im podneseni, sudovi mogu odstupiti od toga načela, odnosno »... tisak i javnost mogu biti isključeni iz cijelog suđenja ili njegova dijela u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kad to traže interesi maloljetnika ili zaštita privatnoga života stranaka, ili u mjeri po mišljenju suda strogo potrebnoj u posebnim okolnostima, kad bi javnost dovela u pitanje interese pravde« – vođenje postupka *in camera*, bilo u cijelosti ili djelomično, mora biti strogo uvjetovano okolnostima predmeta.²³ Samo iznimni razlozi mogu opravdati činjenicu da suđenje nije javno, npr. u određenim pravnim postupcima tehničke naravi javno suđenje ponekad nije potrebno.²⁴ Međutim, u ograničenju prava na javno suđenje treba imati u vidu ostvarenje ravnoteže između prava koje se štiti i potrebe da javnost ima uvid u postupak.

Pravo na javno suđenje uključuje pravo na saslušanje, osim u slučaju postojanja posebnih okolnosti predmeta, npr. u žalbenom građanskom postupku saslušanje nije obvezno, određeni disciplinski postupci također se mogu provesti u zatvorenoj sjednici.

Pravo na ravnopravnost u postupku (*equality of arms*) odnosi se na razumnu mogućnost svake stranke da u postupku brani svoja prava pod uvjetima koji je ne stavljaju u bitno nepovoljniji položaj od njezina protivnika. Ona treba imati mogućnost raspravljanja i izjašnjavanja o procesnom materijalu pred sudom, mogućnost da se njezini dokazni prijedlozi tretiraju na jednak ili usporediv način s prijedlozima druge stranke u postupku te da ima mogućnost ispitivanja svjedoka na glavnoj raspravi.

U duhu prava na javno suđenje odluka suda treba biti javno objavljena te Konvencija ne predviđa iznimke od toga pravila. To ne znači da presuda

²³ V. predmete *Diennet v. France*, 26. rujna 1995., st. 34., Series A, br. 325-A, i *Martinie v. France* [GC], br. 58675/00, st. 40., ECHR 2006.

²⁴ *Schuler-Zraggen c/a Švicarska* od 24 lipnja 1993. (pravo na invalidsku mirovinu).

domaćeg suda doslovno uvijek treba biti pročitana u Sudu. Naime, Sud je zauzeo stajalište u predmetu Pretto protiv Italije da zbog ograničene nadležnosti žalbenog suda stavljanje presude u Tajništvo Suda koje omogućuje svakome uvid u cijeli tekst presude zadovoljava kriterije javne objave.

Pravo na suđenje u razumnom roku

Vremenski okvir u kojem je određeni postupak dovršen također predstavlja dio prava na pošteno suđenje. Vrijeme koje Sud uzima u obzir, odnosno spada u nadležnost Suda *ratione temporis* u procjeni razumnosti duljine trajanja postupka, počinje teći danom pokretanja postupka, a završava dovršetkom postupka na najvišoj mogućoj nacionalnoj razini kad odluka postane konačna i presuda je ovršena.

Međutim, u slučaju da je postupak započeo prije ratifikacije Konvencije, Sud će radi utvrđivanja razumnosti duljine vremena uzeti u obzir i stanje predmeta na dan i do dana ratifikacije Konvencije od strane države.²⁵

Sud ocjenjuje razumnost duljine postupka u svjetlu okolnosti predmeta i imajući na umu kriterije utvrđene sudskom praksom, i to osobito složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva i nadležnih vlasti, kao i važnost onoga što se za podnositelja zahtjeva dovodi u pitanje u sporu.²⁶

Ujedno, Sud stalno podsjeća da je dužnost država organizirati svoje pravosudne sustave tako da mogu svakome jamčiti donošenje konačne odluke o sporovima koji se odnose na građanska prava i obveze u razumnom roku (G. H. c/a Austrija, br. 31266/96, st. 20., 3. listopada 2000.).

Pravo na neovisan i nepristran sud ustanovljen zakonom

Sud (*tribunal*) u smislu čl. 6/1. karakterizira njegova sudska funkcija, a to znači odlučivanje o stvarima u njegovoj nadležnosti na temelju pravila prava i nakon postupka provedenog na propisani način (v. Philis, st. 50.).

²⁵ V. inter alia presudu Styranski c/a Poljska od 30. listopada 1998. (Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII, pgf. 46.).

²⁶ Presuda Humen c/a Poljska od 15. listopada 1999., [GC] br. 26614/95, pgf. 60., te Comingersoll S.A. c/a Portugal [GC], br. 35382/97, ECHR 2000.

On mora također zadovoljiti i niz zahtjeva – neovisnost, posebno od izvršne vlasti, nepristranost i jamstva koja daje svojim postupkom – od kojih ih se nekoliko pojavljuje u tekstu samoga članka 6/1. Konvencije.²⁷

Neovisan i nepristran sud ustanovljen zakonom u svrhu članka 6/1. Konvencije ne treba nužno biti redovni sud (*court of law*) integriran u standardnu sudsku mašineriju. Radi utvrđivanja može li se neko tijelo smatrati neovisnim, treba uzeti u obzir, *inter alia*, način imenovanja njegovih članova i njihov mandat, postojanje jamstava protiv vanjskih pritisaka i pitanje daje li to tijelo dojam da je neovisno.²⁸ Nadalje, sud o kojemu je riječ mora biti nadležan ispitati sva činjenična i pravna pitanja mjerodavna za spor koji je pred njim.²⁹

Garanciju nepristranosti sudaca Sud utvrđuje primjenom subjektivnog testa (pri čemu se uzima u obzir osobno uvjerenje i ponašanje konkretnog suca, odnosno je li sudac imao neke osobne predrasude ili pristranosti u tom predmetu) te primjenom objektivnog testa (utvrđivanje je li sâm sud, uzimajući u obzir, između ostalih aspekata, i njegov sastav, nudio dovoljna jamstva kako bi se isključila svaka opravdana sumnja glede njegove nepristranosti).³⁰

U odnosu na subjektivni test, osobna nepristranost suca se pretpostavlja dok se ne dokaže suprotno (v. *Wettstein*, § 43). Za potrebe objektivnog testa Sud utvrđuje postoje li dokazive činjenice koje mogu pobuditi sumnju glede nepristranosti suca koji odlučuje u predmetu. To podrazumijeva da, kad se odlučuje o tome postoji li u određenom predmetu opravdani razlog za bojazan da sud nije nepristran, stav dotične osobe jest važan, ali nije i odlučan. Odlučno je može li se ta bojazan smatrati objektivno opravdanom.

Zaključak

Primjena novog Zakona o upravnim sporovima dovest će u središte pažnje i pitanja prava na pošteno suđenje te će postupanje hrvatskih sudova

²⁷ V. *Zlinsat, spol. s.r.o., v. Bulgaria*, br. 57785/00, st. 75., 15. lipnja 2006.

²⁸ V., *inter alia*, *Langborger v. Sweden*, 22. lipnja 1989., st. 32., Series A, br. 155 i *Bryan v. the United Kingdom*, 22. studenoga 1995., st. 37., Series A, br. 335-A.

²⁹ V. *inter alia* *Terra Woningen B. V. v. the Netherlands*, 17. prosinca 1996., st. 52., Reports 1996-VI; *Chevol v. France [GC]*, br. 49636/99, st. 77., ECHR 2003-III i I. D. v. *Bulgaria*, br. 43578/98, st. 45., 28. travnja 2005.

³⁰ V., *inter alia*, *Wettstein v. Switzerland*, br. 33958/96, § 42, ECHR 2000-XII.

u upravnosudskim postupcima postati i predmet razmatranja Europskog suda za ljudska prava. Ovisno o tome na koji će način sudovi tumačiti ta konvencijska načela u domaćim postupcima, ovisit će i pitanje postojanja učinkovitih pravnih sredstava za pošteno suđenje u ovoj vrsti postupaka u Hrvatskoj.

S obzirom na to da Sud gleda postupak u cjelini, važno je da se konvencijske garancije poštenog suđenja primjenjuju u upravnosudskim postupcima u Hrvatskoj. Na taj način ostvaruje se svrha Konvencije te poštuje Ustav i domaći propisi.

Treba napomenuti da je Konvencija odnosno sudska praksa Europskog suda za ljudska prava sastavni dio hrvatskog pravnog poretka, po pravnoj snazi iznad zakona, a ispod Ustava. Poštovanje navedenih garancija u upravnim i upravnosudskim postupcima pridonijet će unapređenju zaštite ljudskih prava građana u odnosima s javnopravnim tijelima, koja bi sama u svom radu trebala primjenjivati Konvenciju.

Ujedno, kvalitetna primjena konvencijskih standarda poštenog suđenja u upravnosudskim postupcima poboljšat će kvalitetu sudovanja, afirmirati Konvenciju u Hrvatskoj i smanjiti priljev hrvatskih predmeta te vrste Europskom sudu za ljudska prava.

Stoga je za kvalitetnu primjenu novog Zakona nužno i dobro poznavanje konvencijskog prava, posebice prava na pošteno suđenje, kao jednog od najvažnijih ljudskih prava.

THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND
THE STANDARDS OF ADMINISTRATIVE
COURT PROCEDURE

Summary

The Law on Administrative Disputes currently in force has not been harmonised with the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In the course of ratification procedure, Croatia expressed reserve with regard to the implementation of the right to fair trial in administrative disputes. The paper deals with the concept and development of the right to fair trial and with the meaning of the phrase “civil rights and obligations” as developed by the European Court of Human Rights. Further, there is an analysis of the guarantees stipulated by the right to fair trial: the right of access to court; the right to public trial; the right to trial within reasonable time; and the right to an independent and impartial court of law (that has been stipulated as such in an appropriate piece of legislation). Although the adoption of the new Law on Administrative Disputes (implementation from 1st january 2012) is undoubtedly a step forward, a serious impact assessment will only be possible after the practices of administrative justice are developed in the course of its implementation.

Key words: administrative justice system, Law on Administrative Disputes – Croatia, Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, right to fair trial