

Dr. sc. Duška Šarin*

Pregledni rad
UDK 347.946:341.645(4)
342.726-057.34
Primljeno: 18. travnja 2016.

PRETPOSTAVKE ZA PRISTUP SUDU – PRAVNA STAJALIŠTA I PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Sažetak: *Europski sud za ljudska prava u dosadašnjoj je praksi štutio pravo na pristup sudu najviše zbog neprihvatljivih pravnih stajališta sudova država ugovornica. Iako člankom 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji u stavku 1. jamči “pravo na sud”, nije izrijeком zajamčeno i pravo na pristup sudu, Europski sud to je pravo izveo smatrajući da je ostvarenje prava na pristup sudu pretpostavka svih drugih jamstava propisanih člankom 6. stavkom 1. Konvencije. U radu se analiziraju pravna stajališta i praksa Europskog suda u odnosu na pretpostavke za pristup sudu. Nakon određenja opsega prava na pristup sudu, razmatraju se postupovne pretpostavke za pristup sudu, kao što su dopustivost podnošenja tužbe, dopustivost ulaganja pravnih lijekova te uloga suda u domaćem pravnom poretku država ugovornica. Prikazan je i razvoj odnosa između prava na pristup sudu i određenih kategorija zaposlenika u državnoj službi, uključujući i odnos između državnog imuniteta (state immunity) i prava na pristup sudu.*

Ključne riječi: *Europski sud za ljudska prava, članak 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravo na pristup sudu, pretpostavke za pristup sudu*

1. UVODNE NAPOMENE

Pravo na pristup sudu (*right to access to a court*) važan je aspekt “prava na sud” kao jednog od čimbenika prava na pravično (pošteno) suđenje (*fair trial*), koje je zajamčeno člankom 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: Konvencija).¹ Naime, člankom 6., zajamčeno je pravo na pravično (pošteno) suđenje kod utvrđivanja

* Dr. sc. Duška Šarin, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske. Ustavni sud Republike Hrvatske, Trg sv. Marka 4, 10000 Zagreb. Adresa e-pošte: duska_sarin@usud.hr.

¹ Temeljni pravni instrument zaštite ljudskih prava Vijeća Europe upravo je Konvencija, koja je usvojena 4. studenoga 1950. u Rimu, a stupila na snagu 3. rujna 1953. godine. Nakon njezina usvajanja doneseno je 14 protokola, od kojih su neki dodali nova prava, a neki uređivali implementacijske mehanizme. Uspjeh Konvencije u najvećoj mjeri proizlazi iz činjenice da je njome ustanovljen djelotvoran institucionalni sustav nadzora nad njezinom primjenom, odnosno implementacijom konvencijskih prava na unutarnjem planu država ugovornica te sustav prisilnog izvršenja obveza koje su države ugovornice

prava i obveza građanskopravne naravi pojedinca ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega. Pojam “građanska prava i obveze” te pojam “optužnica za kazneno djelo” u smislu Konvencije, Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: Europski sud)² danas u svojoj praksi tumači autonomno i sve šire, a što je zasigurno od iznimne važnosti za razvoj demokracije.³ Jurisprudencija Europskog suda s vremenom se, naime, razvijala te je postupno proširivala područje primjene članka 6. sukladno doktrini da je Konvencija živući organizam (*living instrument*) koji je u stanju odgovoriti na sve promjene u društvu.⁴

Rad se ograničava samo na jedan aspekt prava na pravično (pošteno) suđenje, koje obuhvaća “pravo na sud”, a to je pravo na pristup sudu, to jest pravo pokretanja postupka pred sudom (*tribunalom*), kao njegove bitne sastavnice. Upravo je ostvarenje prava na pristup sudu pretpostavka svih drugih jamstava propisanih člankom 6. stavkom 1. Konvencije. Naime, kada ne bi bilo jamstva prava na pristup sudu, značajke koje sudski postupak opisuju kao pravičan, javan i brz uopće ne bi imale nikakvu vrijednost ako sudski postupak ne bi započeo. Kako čitav sustav procesnih prava iz članka 6. Konvencije počiva na ideji djelotvorne pravne zaštite, to je moguće samo u slučaju da ta zaštita bude i omogućena.⁵ Stoga, prema tumačenju Europskog suda, jasno proizlazi da pravo na pravično (pošteno) suđenje, koje je najvažnije procesno pravo, sadrži i pravo na pristup sudu kao važnom aspektu “prava na sud”.

Pravo na pristup sudu jamči se u svim slučajevima u kojima je riječ o odlučivanju o spornim “građanskim pravima i obvezama”, neovisno o tome je li riječ o privatnopravnim zahtjevima ili zahtjevima u odnosu na državu. Međutim, pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno i stoga su određena ograničenja dopuštena, pri čemu je državama ugovornicama ostavljena određena sloboda procjene (*margin of appreciation*).

prihvatile njezinom ratifikacijom. Naime, donošenjem Konvencije započela je najznačajnija standardizacija prava u Europi s ciljem da zaštita konvencijskih prava i sloboda, u kontekstu demokracije i vladavine prava, bude namijenjena u prvom redu za izražavanje predanosti Europe objektivnim načelima liberalne demokracije. Stoga Konvencija danas ima status “ustavnog instrumenta europskog javnog poretka”. O tome više Omejec, J., *Application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms by the Constitutional Courts*, referat za seminar “Constitutional and international protection of human rights” Venecijanske komisije (Lima, Peru 19.–20. travnja 2010.). Općenito o razlozima donošenja Konvencije vidjeti: Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013. Overy, C., White, R. C. A., *Context, Background and Institutions*, The European Convention on Human Rights, Oxford University Press, Oxford, 2006., str. 1.–17. Greer, S., *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge Studies in European Law and Policy, Cambridge University Press, Cambridge, 2006. Jacobs, F. G., White, R. C. A., *The European Convention on Human Rights*, Clare Ovey, Robin White (eds.), 4th, Oxford University Press, Oxford, 2006.

- 2 Europski sud uspostavljen je Konvencijom, odnosno Protokolom broj 11. Dakle, osnovano je međunarodno sudsko tijelo koje ima ovlast donošenja presuda protiv država ugovornica ako one krše pravila Konvencije. Međutim, Protokolom broj 11 omogućen je i nadzor Europskog suda u slučajevima kada pojedinac, a ne država, pokreće taj postupak. Europski sud je vrlo rano utvrdio svoju zadaću u primjeni Konvencije, te je u predmetu *Irski protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1978.) izrazio stajalište da presude Europskog suda zapravo služe ne samo da se riješe oni slučajevi koji su podneseni pred Europski sud, već, puno šire, da razlože, očuvaju i razviju pravila koja je ustanovila Konvencija. Europski sud, dakle, postao je kreator “europskih ustavnih standarda”, koje na nacionalnim razinama trebaju provoditi nacionalna tijela, osobito sudovi. Usporediti: Häberle, P., *Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective*, The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective, Nomos, Baden-Baden, 2006.
- 3 O tome više Gomien, D., *Europska konvencija o ljudskim pravima*, priručnik, hrvatsko izdanje, Zadar: Naklada d.o.o. – Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2007., str. 82.–86. (naslov izvornika: *Short Guide to the European Convention of Human Rights*, 3rd edition).
- 4 Naime, Europski sud je još u predmetu *Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1978.) izrazio stajalište da je Konvencija “živi organizam koji (...) se mora tumačiti u svjetlu uvjeta današnjice”. (v. § 31.). Opširnije: Šarin, D., *Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Pravni vjesnik, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2015., god. 31, br. 3–4, str. 269.–271.
- 5 O raznim teorijama prava na pravnu zaštitu vidjeti: Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, VII. izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2004., str. 18.–24.

Budući da je Europski sud jedina međunarodna institucija koja je ovlaštena tumačiti odredbe Konvencije, čiji potpisnik je i Republika Hrvatska, potrebno je poznavanje pravnih stajališta i prakse toga Suda.⁶ Naime, Europski sud je u dosadašnjoj praksi štiti pravo na pristup sudu najviše zbog neprihvatljivih pravnih stajališta sudova država ugovornica.

Iako je Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) u cijelosti prihvatio pravna stajališta Europskog suda kad je riječ o pravu na pristup sudu,⁷ uključujući i ograničenja tog prava odnosno pretpostavke za pristup sudu,⁸ one i dalje nisu u dostatnoj mjeri prepoznate u našoj sudskoj praksi. Stoga se u radu analizira razvoj pravnih stajališta i relevantne prakse Europskog suda koja se tiče pretpostavki za pristup sudu. Radom se nastoji ukazati i na potrebu neprekidnog praćenja svih presuda Europskog suda (ne samo onih u odnosu na Republiku Hrvatsku), što se i dalje nedovoljno čini. Najzad, rad pridonosi i širenju spoznaje da je potrebno neposredno primjenjivati novopostavljene standarde Europskog suda kao međunarodnu ugovornu obvezu koju je Republika Hrvatska prihvatila ratifikacijom Konvencije i priznavanjem njegove jurisdikcije u svim predmetima koji se tiču tumačenja i primjene Konvencije.⁹

- 6 Naime, zahvaljujući interpretativnim ovlastima Europskog suda, konvencijsko pravo danas se bavi aktualnim društvenim problemima diljem europskog kontinenta, a najviše od svega bavi se upravo pravom na pravično (pošteno) suđenje, uz koje je vezana najopsežnija i najbogatija praksa Europskog suda. O interpretativnim ovlastima Europskog suda vidjeti: Harris, D. J.; O'Boyle, M.; Warbrick, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, 2nd edition, OUP, 2009. Radačić, I., *Interpretativna načela Europskog suda za ljudska prava*, Uskladenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 32.–44.
- 7 Ustavni sud, naime, u svojim odlukama ističe da je pravo na sud dio temeljnog ljudskog prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske. Vidjeti, primjerice, odluke Ustavnog suda brojeva U-III-5471/2011 od 16. travnja 2015. (Narodne novine broj 59/2015. i www.usud.hr), U-III-7011/2014 od 17. srpnja 2015. (www.usud.hr), U-III-2268/2015 od 17. rujna 2015. (www.usud.hr). Više o tome vidjeti: Šarin, D., *Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudski prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2015., god 52, br. 3, str. 771.–773. i dalje.
- 8 Ustavni sud je u rješenju broj: U-I-949/1995 i dr. od 23. studenoga 2005. (www.usud.hr) naveo: "4. (...) Pravo na pristup sudu, međutim, nije apsolutno; ono može biti zakonom ograničeno (članak 16. Ustava); primjerice zakonom određenim pretpostavkama koje moraju biti ispunjene za podnošenje tužbe ili rokovima za ulaganje pravnih lijekova. Različita ograničenja mogu svesti pravo na pristup sudu na razinu koja bi dovela do toga da je sama bit ostvarenja tog prava ugrožena. Svako ograničenje, stoga, mora biti ustanovljeno zakonom, mora imati legitimni cilj te mora postojati razumna razmjernost između ograničenja i cilja koji se tim ograničenjem želi postići."
- 9 Naime, ratifikacijom Konvencije države ugovornice nisu prihvatile samo tekst Konvencije nego i nadležnost Europskog suda, koji je, kao što je navedeno, isključivo odgovoran interpretirati Konvenciju. Drugim riječima, Konvencijom je ustanovljen djelotvoran institucionalni sustav nadzora nad njezinom primjenom, odnosno implementacijom konvencijskih prava na unutarnjem planu država ugovornica kao i sustav prisilnog izvršenja obveza koje su države ugovornice prihvatile njezinom ratifikacijom. (Vidjeti članak 46. stavak 1. Konvencije). O učinku i pravnoj naravi odluka i presuda Europskog suda vidjeti: Zupančić, B. M., *On the Interpretation of Legal Precedents and of the Judgements of the European Court of Human Rights*, The Owl of Minerva, Essays on Human Rights, Eleven International Publishing, Utrecht, 2008., str. 351.–392. De Salvia, M., *Execution of the Judgements of the European Court of Human Rights: Legal Nature of the Obligations of the States and European Supervision of National Legislative Choices*, The Status of International Treaties on Human Rights, Venice Commission, Collection Science and technique of democracy, No. 42, Strasbourg: Council of Europe Publishing, September 2006. Omejec, J., *Vijeće Europe i Europska unija, institucionalni i pravni okviri*, Novi informator, Zagreb, 2008. Šarin, D., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu*, Pravni vjesnik, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2014., god. 30, br. 3–4, str. 77.–100.

2. PRAVO NA PRISTUP SUDU

Člankom 6. stavkom 1. Konvencije zajamčeno je pravo na pravično (pošteno) suđenje (*fair trial*),¹⁰ kao jedno od najvažnijih ljudskih prava a zasigurno najvažnije procesno pravo. Kako je uvodno navedeno, pravo na pravično (pošteno) suđenje odnosi se na zaštitu građanskih prava pojedinca i to: kroz jamstvo prava na poštenju i javnu raspravu kod utvrđivanja prava i obveza građanskopravne naravi pojedinca ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega. Dakle, članak 6. stavak 1. Konvencije, obuhvaća dva aspekta prava na pravično (pošteno) suđenje. Jedan aspekt je građanskopravni, tj. jamstvo prava na pravično (pošteno) suđenje u postupcima o pravima i obvezama građanske naravi.¹¹ Drugi aspekt prava na pravično (pošteno) suđenje je kaznenopravni, koji obuhvaća jamstvo prava na pravično (pošteno) suđenje u postupcima kaznene naravi.¹²

Premda članak 6. stavak 1. Konvencije ne govori na izričit način o pravu na pristup sudu (*tribunalu*), on navodi prava koja su različita, ali potječu od iste temeljne ideje, i koja uzeta zajedno čine jedinstveno pravo koje nije određeno definirano u užem smislu riječi. Europski sud je, stoga, smatrao da je dužan tumačenjem utvrditi je li pristup sudu jedan od čimbenika ili vidova tog prava, jer iako se pravo na poštenju, javni i brzi sudski postupak može zasigurno primijeniti samo na postupak koji već postoji, iz toga ne mora slijediti kako je time isključeno pravo na samo pokretanje takvog postupka.

Dosljedno tome, Europski sud još je u predmetu *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.) naveo da je pozvan odlučiti o dva različita pitanja koja proizlaze iz članka 6. stavka 1. Konvencije:

“25. (...) (1) Je li članak 6. stavak 1. ograničen na to da u biti jamči pravo na pošteno suđenje u sudskim postupcima koji su već u tijeku, ili on uz to osigurava pravo na pri-

10 Iako je Konvencija objavljena na engleskom i hrvatskom jeziku u Narodnim novinama – Međunarodni ugovori broj 18/1997, usporedbom članka 6. stavka 1. Konvencije u izvorniku na engleskom jeziku i službenom prijevodu na hrvatski jezik vidljiva je nedosljednost prijevoda međunarodnih ugovora. Naime, u samom tekstu članka spominje se pravo na “pravično” suđenje, dok se kao naslov članka 6. navodi: “Pravo na pošteno suđenje”. Razlog tome može biti i u teškoćama pri odgovarajućem tumačenju značenja engleske riječi *fair* na hrvatski jezik. O teškoćama pri prevodenju više: Uzelac, A., *Hrvatsko procesno pravo i jamstvo “pravičnog postupka” iz Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1998., Vol. 19, Supplement, str. 1005.–1030. Usp.: Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourgški acquis, op. cit. u bilj. 1.*, str. 1121.–1122. Stoga se u radu koriste oba termina zajedno – pravično (pošteno).

11 O tome vidjeti: Uzelac, A., *Hrvatsko procesno pravo i jamstvo “pravičnog postupka” iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, op. cit. u bilj. 10. Uzelac, A., *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 2010., Vol. 60, No. 1, str. 101.–148. Grdinić, E., *Pravo na pošteno suđenje u postupcima građanskopravne prirode zajamčeno čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Hrvatska pravna revija, 2005. Vol. 5, br. 9, str. 7.–16. Rozakis, C., *The Right to a Fair Trial in Civil Cases*, Judicial Studies Institute Journal, Judicial Studies Institute Dublin, 2004., Vol. 4, No. 2, str. 96.–106. Iličić Topolovec, S., *Pravičan postupak iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – građanskopravni aspekt*, magistrarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006.

12 O tome vidjeti: Pavišić, B., *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Golden marketing, Zagreb, 2006. Krapac, D., *Kazneno procesno pravo*, Prva knjiga: Institucije, IV. izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2010., str. 137.–170. Grdinić, E., *Opće jamstvo poštenog suđenja u kaznenim postupcima i presumpcija neudžnosti prema članku 6. stavcima 1. i 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Hrvatska pravna revija, 2006., Vol. 6, br. 1, str. 7.–17. Mahoney, P., *Right to a Fair Trial in Criminal Matters under Article 6 E.C.H.R.*, Judicial Studies Institute Journal, Judicial Studies Institute Dublin, 2004., Vol. 4, No. 2, str. 107.–129. Ritossa, D., *Elementi modela crime control i due process u odlukama tijela Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s obzirom na članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2003., Vol. 10, br. 1, str. 75.–107.

stup sudovima svakoj osobi koja želi pokrenuti postupak radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi?

(2) Ako je riječ o ovom drugom, ima li kakvih podrazumijevanih ograničenja prava pristupa ili vršenja tog prava koja su primjenjiva u tom predmetu?”¹³

Valja naglasiti da je Europski sud smatrao kako pri tumačenju članka 6. Konvencije, a u svjetlu cilja i svrhe Konvencije, treba poći od vladavine prava, jer se Statut Vijeća Europe,¹⁴ organizacije čija je članica svaka država stranka Konvencije,¹⁵ na dva mjesta poziva se na vladavinu prava. Naime, prvi put poziva se u Preambuli gdje vlade potpisnice potvrđuju svoju privrženost ovom načelu,¹⁶ a drugi put u članku 3. koji propisuje da “svaka članica Vijeća Europe mora prihvatiti načelo vladavine prava (...)”¹⁷ Upravo se u građanskim stvarima vladavina prava teško može zamisliti ako nema mogućnosti pristupa sudovima. Dodatno, načelo prema kojemu mora postojati mogućnost podnošenja građanske tužbe sudu svrstava se među opće “priznata” temeljna načela prava. Isto se odnosi i na načelo međunarodnog prava koje zabranjuje uskraćivanje suđenja.

Primjenjujući navedena načela Europski sud utvrdio je da kad bi se članak 6. stavak 1. Konvencije shvaćao na način kao da se tiče isključivo vođenja postupka koji je već pokrenut pred sudom, država bi se ugovornica mogla riješiti svojih sudova, a da pritom ne postupi u suprotnosti s tim tekstom, ili im oduzeti nadležnost da odlučuju u nekim kategorijama građanskih postupaka te ih povjeriti tijelima koja ovise o vladi. Štoviše, takve pretpostavke, neodvojive od opasnosti proizvoljne ovlasti, imale bi ozbiljne posljedice koje su nespojive s naprijed navedenim načelima i koje Europski sud ne može predvidjeti. Stoga je Europski sud smatrao da bi bilo nezamislivo da članak 6. stavak 1. Konvencije opisuje postupovna jamstva koja se pružaju strankama u postupku koji je u tijeku, a da pritom prvo ne štiti ono što samo po sebi u stvari omogućuje korištenje tih jamstava, a to je pristup sudu. Značajke koje sudski postupak opisuju kao pošten, javan i brz uopće nemaju nikakvu vrijednost ako sudskog postupka nema.

Zaključno, Europski sud je u predmetu *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.) naveo:

“36. (...) pravo na pristup predstavlja element koji je sastavni dio prava navedenog u članku 6., stavku 1. (čl. 6., st. 1.). To nije široko tumačenje koje državama ugovornicama nameće nove obveze: ono se temelji na samim odredbama sadržanim u prvoj rečenici članka 6., stavka 1. (čl. 6., st. 1.) promatranim u njihovom kontekstu, te imajući na umu cilj i svrhu Konvencije, međunarodnog ugovora koji stvara pravo (...) i opća načela prava.

Sud stoga dolazi do zaključka, bez potrebe da pribjegne ‘dopunskim sredstvima tumačenja’ predviđenim u članku 32. Bečke konvencije, kako članak 6., stavak 1. (čl. 6., st.

13 *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.), § 25.

14 Statut Vijeća Europe (Narodne novine – Međunarodni ugovori broj 8/1998 i 9/1998 – ispravak).

15 O tome vidjeti članak 66. Konvencije.

16 Naime, u Preambuli je navedeno da su vlade potpisnice “nepokolebljivo privržene duhovnim i moralnim vrijednostima koje su zajednička baština njihovih naroda i izvor načela osobne slobode, političke slobode i vladavine prava na kojima se temelji svaka istinska demokracija”.

17 Dakle, članak 3. Statuta Vijeća Europe od svih članica Vijeća Europe traži da priznaju načelo vladavine prava i načelo prema kojem svaka osoba pod njezinom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode.

1.) svakome osigurava pravo da svaki njegov zahtjev koji se odnosi na njegova prava i obveze građanske naravi bude iznesen pred sud ili tribunal. Na taj je način u ovaj članak ugrađeno 'pravo na sud', pri čemu pravo na pristup, to jest, pravo na pokretanje sudskih postupaka u građanskim predmetima, predstavlja samo jedan od njegovih vidova. Tome se dodaju jamstva utvrđena člankom 6., stavkom 1. (čl. 6., st. 1.) kako u pogledu organizacije i sastava suda, tako i u pogledu vođenja postupka. Sve u svemu, sve to zajedno čini pravo na pošteno suđenje. Sud u ovom predmetu nema potrebe utvrđivati zahtijeva li nadalje članak 6., stavak 1. (čl. 6., st. 1.) i u kojem opsegu donošenje odluke o samoj biti spora (engleski 'determination', francuski 'décidera').¹⁸

Prema tome može se reći da, za razliku od "prava na sud" koje je izrijeком priznato u članku 6. stavku 1. Konvencije, pravo na pristup sudu, kao jedan od vidova "prava na sud" ulazi u grupu tzv. impliciranih prava (*implied rights*) koja Europski sud izvodi iz članka 6. Konvencije u svojoj praksi. Europski sud, naime, radi osiguranja stvarne zaštite konvencijskih prava, iz pojedine konvencijske odredbe kojom je zajamčeno određeno pravo svojim pravnim tumačenjem izvodi drugo pravo koje u toj odredbi nije izrijeком utvrđeno, ali je implicitno sadržano ili mu je inherentno.¹⁹

3. OPSEG PRAVA NA PRISTUP SUDU

Pravo na pristup sudu, po samoj prirodi, traži uređenje od strane države i može biti podvrgnuto ograničenjima. Ipak, ograničenja koja se primjenjuju ne smiju ograničiti niti smanjiti pristup sudu koji je pojedincu ostavljen na takav način ili u tolikoj mjeri da bi bila narušena sama bit toga prava (*very essence of the right*). Ograničenje će predstavljati povredu članka 6. stavka 1. Konvencije ako ne teži legitimnom cilju i ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se nastojao postići.²⁰ Neće doći do povrede članka 6. Konvencije ako je ograničenje u skladu s tim načelima.²¹

U tom smislu, da bi pravo na pristup sudu bilo djelotvorno, pojedinac mora imati jasnu i stvarnu mogućnost osporavanja akta kojim se njegova prava narušavaju.²² No pravo na pristup sudu nije apsolutno, nego može podlijegati ograničenjima koja se podrazumijevaju, tzv. impliciranim ograničenjima (*implied limitation*),²³ osobito kad je riječ o uvjetima dopuštenosti

18 *Goldier protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.), § 36.

19 Općenito o načelu impliciranih prava vidjeti: Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, op. cit. u bilj. 1., str. 1032.–1034. O pravu na pristup sudu kao impliciranom pravu vidjeti: Šarin, D., *Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava*, op. cit. u bilj. 4., str. 275.–281.

20 Usp. *Fayed protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1994.), § 65. *Bellet protiv Francuske* (1995.), § 31. *Stubbings i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1996.), § 50. *Kreuz protiv Poljske* (2001.), §§ 55. i *Liakopoulou protiv Grčke* (2006.), §§ 19.–25.

21 Vidjeti, primjerice, *Z. i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2001.), § 92.–93. *Momčilović protiv Hrvatske* (2015.), § 43. *Banović protiv Hrvatske* (2015.), § 42.

22 Vidjeti: *Bellet protiv Francuske* (1995.), § 36.

23 Konvencijska prava mogu se, naime, ograničiti na način koji nije izrijeком naveden u Konvenciji, ali se postojanje tih ograničenja nazire iz samog teksta Konvencije. Europski sud je osnovno stajalište o impliciranim ograničenjima zauzeo u predmetu *Goldier protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.), § 37.–38. O načelu impliciranih ograničenja vidjeti: Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, op. cit. u bilj. 1., str. 1034. – 1035. Gomien, D.,

zahtjeva, budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva uređenje od strane države koja uživa određenu slobodu procjene (*margin of appreciation*) u tom pogledu.²⁴ Ako je pojedincu ograničen pristup sudu, bilo pravno (silom zakona) ili stvarno, tj. u praksi (*in fact*) Europski sud će ispitati je li nametnuto ograničenje narušilo samu bit toga prava.²⁵

Konvencija, naime, jamči prava koja su stvarna i djelotvorna (*practical and effective*), a ne prava koja su teoretska ili prividna (*theoretical or illusory*).²⁶ Prema praksi Europskog suda “pravo na sud” treba biti stvarno moguće pa, iako pristup sudu može biti ograničen, uvijek mora biti zajamčeno da stupanj pristupa sudu, propisan nacionalnim zakonodavstvom, bude dostatan da osigura pojedincima “pravo na sud” uzimajući u obzir vladavinu prava u demokratskom društvu. Europski sud je još u predmetu *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1985.) istaknuo da “stupanj pristupa sudu mora biti dovoljan da pojedincu osigura ‘pravo na sud’, poštujući vladavinu prava u demokratskom društvu” te da “primijenjena ograničenja ne smiju ograničiti ili smanjiti pristup pojedincu na takav način ili u tolikoj mjeri da bude narušena sama bit toga prava”.^{27 28}

4. POSTUPOVNE PRETPOSTAVKE ZA PRISTUP SUDU

Europski sud naveo je u mnogobrojnim odlukama da nije njegov zadatak preuzeti mjesto domaćih sudova jer je u prvom redu na domaćim vlastima, poglavito sudovima, da rješavaju probleme tumačenja domaćeg zakonodavstva. Uloga Europskog suda ograničena je na provje-

Europska konvencija o ljudskim pravima, priručnik, *op. cit.* u bilj. 3., str. 121.–129. O impliciranim ograničenjima prava na pristup sudu vidjeti: Šarin, D., *Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava*, *op. cit.* u bilj. 4., str. 282.–285.

- 24 O načelu slobodne procjene (*margin of appreciation*) u teoriji i praksi vidjeti: Brems, E., *Human Rights: Universality and Diversity*, Hague, Kluwer Law International, 2001., str. 357.–380. Arai-Takahashi, Y., *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerp, Intersentia, 2002. Van Dijk, P., Van Hoof, G. J. H., *The margin of appreciation*, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Kluwer Law International, Haag, 1998., str. 82.–97. Letsas, G., *Two Concepts of the Margin of Appreciation*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006., Vol. 26, No. 4, str. 705.–732. Radačić, I., *The Margin of Appreciation, Consensus, Morality and the Rights of the Vulnerable Groups*, Zbornik Pravog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2010., Vol. 31, br. 1, str. 599.–616. Spielman, D., *Allowing the Right Margin the European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review?*, *Center for European Legal Studies, CELS Working Papers Series, University of Cambridge, Faculty of Law, Cambridge*, 2012. Usporediti: *Levages Prestations Services protiv Francuske* (1996.), § 40. *Yagtzilar i drugi protiv Grčke* (2001.), § 23. i *Truhli protiv Hrvatske* (2001.), § 25.
- 25 O tehničkim ispitivanjima Europskog suda navodne povrede prava na pristup sudu tzv. testu same biti prava vidjeti: Šarin, D., *Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava*, *op. cit.* u bilj. 4., str. 285.–291.
- 26 Primjerice, vidjeti: *Airey protiv Irske* (1979.), § 24., “(...) The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective (...)” Usporediti: *Garcia Manibardo protiv Španjolske* (2000.), § 43. I u predmetu *Kreuz protiv Poljske* (2001.) Europski sud je posebno napomenuo, § 57., “(...) Sud konačno želi ponoviti da je njegovo ispitivanje temeljeno na načelu da je namjera Konvencije zajamčiti ne prava koja su teorijska ili prividna (*theoretical or illusory*), nego prava koja su stvarna i djelotvorna (*practical and effective*). To je naročito tako u pogledu prava na pristup sudovima u smislu važnog mjesta koje pravo na pošteno suđenje ima u demokratskom društvu (...)”
- 27 *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1985.), § 57.: “This of itself does not necessarily exhaust the requirements of Article 6 para. 1 (art. 6-1). It must still be established that the degree of access afforded under the national legislation was sufficient to secure the individual’s ‘right to a court’, having regard to the rule of law in a democratic society (...) Nonetheless, the limitations applied must not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired.”
- 28 Navedeno stajalište Europski sud potvrdio je u mnogobrojnim predmetima, primjerice i u predmetu *Labergere protiv Francuske* (2006.) ponovivši da “pravo na sud” treba biti stvarno moguće. Usporediti i *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.), §§ 34.–35.

ru jesu li učinci takvoga tumačenja sukladni s Konvencijom.²⁹ To se posebice odnosi na to kako sudovi država ugovornica tumače pravila postupovne prirode. Europski sud u svakom pojedinom slučaju donosi ocjenu u svjetlu posebnih značajki dotičnog postupka i u vezi s predmetom i svrhom članka 6. stavka 1. Konvencije.³⁰

Drugim riječima, Europski sud nije pozvan procjenjivati je li pravni sustav država ugovornica osmišljen (*designed*) na način koji je najpovoljniji za podnositelja zahtjeva. Umjesto toga, uloga je Europskog suda utvrditi je li pravo podnositelja na pristup sudu bilo ograničeno na nerazmjern način.³¹

Prema praksi Europskog suda pravo na pristup sudu zahtijeva da postupovne pretpostavke o kojima ovisi to pravo, a u pogledu kojih postoji više od jednog mogućeg tumačenja, ne treba suviše strogo tumačiti ili primjenjivati, tako da bi spriječile korištenje raspoloživog pravnog sredstva i tako narušile samu bit prava na pristup sudu. Europski sud u svojim presudama ističe da su pravila koja uređuju formalne "korake" koji se moraju poduzeti pri podnošenju pravnog sredstva usmjerena na osiguranje "pravilnog upravljanja pravdom" (*proper administration of justice*), osobito pravne sigurnosti (*legal certainty*).³² Stranke uvijek imaju pravo očekivati da će se na njihov slučaj primijeniti postojeća pravila. S druge strane, sama ta pravila ne smiju biti takva da sprječavaju osobe da se posluže raspoloživim pravnim sredstvom.

4.1. DOPUSTIVOST PODNOŠENJA TUŽBE

Postupovna pravila u domaćem pravnom poretku država ugovornica vezana uz pokretanje postupka, odnosno dopustivost podnošenja tužbe, moraju biti takva da strankama stvarno a ne samo prividno, omoguće pristup sudu. Europski sud smatra da pravila koja određuju formalne korake koji se moraju poduzeti pri podnošenju tužbe imaju svrhu osiguranja pravilne provedbe pravde te da stranke trebaju očekivati primjenu postojećih pravila. Ipak, upitna pravila ne smiju spriječiti osobe da se posluže raspoloživim pravnim sredstvima.³³ Isto tako, Europski sud smatra da pravično (pošteno) suđenje zajamčeno člankom 6. Konvencije mora biti provedeno u skladu sa zakonom u svjetlu vladavine prava, jednim od osnovnih načela pravne sigurnosti koje zahtijeva da svi podnositelji zahtjeva imaju učinkovito pravno sredstvo koje će štiti njihova građanska prava.

Odlična ilustracija argumenata u tom smislu može se naći u predmetu *Sotiris i Nikos Koutras ATTEE protiv Grčke* (2000.), u kojem je Europski sud utvrdio povredu prava na pravično

29 Usporediti *Tejedor Garcia protiv Španjolske* (1997.), § 31. *Pérez de Rada Cavanilles protiv Španjolske* (1998.), § 43. *Miragall Escolano i drugi protiv Španjolske* (2000.), §§ 33.-39.

30 Usporediti: *Šimecki protiv Hrvatske* (2015.), § 43. *Novaković protiv Hrvatske* (2015.), § 20.

31 Vidjeti, primjerice, *Jüssi Osawe protiv Estonije* (2014.), § 48. *Momčilović protiv Hrvatske* (2015.), § 54.

32 Vidjeti bilj. 37.

33 Usp. *Sotiris i Nikos Koutras ATTEE protiv Grčke* (2000.), § 20.: "The Court considers that the rules governing the formal steps to be taken in lodging an appeal are aimed at ensuring a proper administration of justice. Litigants should expect the existing rules to be applied. However, the rules in question, or the application thereof, should not prevent persons amenable to the law from availing themselves of an available remedy."

(pošteno) suđenje podnositelja zbog toga što je grčki Vrhovni upravni sud odbacio njegovu tužbu kao nedopuštenu i na taj način onemogućio podnositelju pristup sudu.³⁴

Europski sud ponovio je da je vidljivo iz sudske prakse da pravo pristupa sudu nije apsolutno, nego je to pravo podložno određenim ograničenjima, posebice što se tiče uvjeta dopustivosti pravnih sredstava. Međutim, ta ograničenja ne smiju narušavati samu bit prava i njegov legitimni cilj,³⁵ a u konkretnom slučaju, upravo su upitna pravila, koja su određivala formalne korake koji su se morali poduzeti pri podnošenju tužbe, spriječila podnositelja da se posluži raspoloživim pravnim sredstvom.

Navedeno stajalište Europski sud potvrdio je i u predmetu *Beleš protiv Češke* (2002.) u kojem je utvrdio povredu prava podnositelja na pravično (pošteno) suđenje upravo zbog toga što su postupovna pravila vezana uz dopustivost tužbe bila “konstruirana na takav način da spriječe da podnositeljeva tužba bude ispitana u meritumu”.³⁶ U konkretnom slučaju, nacionalni sudovi su zaključili da su podnositelji zahtjeva trebali iznijeti argumente u zahtjevu za pravnu procjenu određenih pravila koja se odnose na upravnu vlast.

Europski sud naveo je da nije njegova dužnost baviti se činjeničnim i pravnim pogreškama nacionalnih sudova, osim ako nije riječ o povredama prava i sloboda zaštićenih Konvencijom. U konkretnom slučaju pravila na koja su domaći sudovi uputili, ticala su se samo podnositelja zahtjeva (za pravnu procjenu upravnih odluka) i nisu bila prihvatljiva jer su podnositelji bili članovi nezavisne profesionalne udruge, a ne državnog upravnog tijela. Nadalje, nije bilo specificirano koji je sud nadležan. Stoga je Europski sud utvrdio da, iako su sva pravila za poduzimanje određenih radnji i rokovi za žalbu bili određeni tako da se osigura pravilno i sigurno izvršenje pravde i posebno načelo pravne sigurnosti, ta pravila nisu smjela spriječiti podnositelje da upotrijebe dostupno pravno sredstvo.³⁷

34 U konkretnom slučaju riječ je bila o pravu na tužbu. Naime, podnositelj je tvrdio da mu je odlukom Vrhovnog upravnog suda, koji je odbacio njegovu tužbu kao nedopuštenu, onemogućeno pravo na pristup sudu. Pogreška koja je uzrokovala ovakvu situaciju nije bila na strani podnositelja zbog toga što su pri podnošenju tužbe policijski službenici bili dužni tužbu pravilno obilježiti žigom i po službenoj dužnosti osigurati sve mjere da ona bude pravovaljana. Međutim, Vlada je tvrdila da se, u interesu pravosuđa, trebalo prihvatiti da je bilo određenih formalnosti koje su se trebale zadovoljiti prije nego što bi se moglo pristupiti sudu. Prema tome, odluka Vrhovnog upravnog suda da odbaci tužbu bila je predvidljiva posljedica pogreške do koje je došlo pri podnošenju samog zahtjeva, a s obzirom na to da je odvjetnik podnositelja također odgovoran za počinjenu pogrešku, podnositelj se ne bi mogao žaliti na povredu prava na pristup sudu.

35 *Sotiris i Nikos Koutras ATTEE protiv Grčke* (2000.), § 15: “It is also apparent from the Court’s case-law that the right of access to a tribunal is not an absolute one; it is subject to limitations permitted by implication, in particular where the conditions of admissibility of an appeal are concerned, since by its very nature it calls for regulation by the State, which enjoys a certain margin of appreciation in this regard. However, these limitations must not restrict or reduce a person’s access in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired. Furthermore, such limitations will not be compatible with Article 6 § 1 if they do not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved (...)”

36 *Beleš protiv Češke* (2002.), § 50: “The issue raised in the present case is *legal certainty*. The problem is not simply one of interpretation of substantive rules, but that a procedural rule has been construed in such a way as to prevent the applicants’ action being examined on the merits, with the attendant risk that their right to the effective protection of the courts would be infringed (...)” Usporediti: *Miragall Escolano i drugi protiv Španjolske* (2000.), § 37.

37 *Beleš protiv Češke* (2002.), §§ 49. i 60.: “49. The Court has already stated on a number of occasions that the right to a fair trial, as guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention, must be construed in the light of the rule of law, one of the fundamental aspects of which is the principle of legal certainty, which requires that all litigants should have an effective judicial remedy enabling them to assert their civil rights... It further reiterates that the rules governing the formal steps to be taken and the time-limits to be complied with in lodging an appeal are aimed at ensuring the proper administration of justice and compliance, in particular, with the aforementioned principle of legal certainty. That being so, the rules in question, or the manner in which they are applied, should not prevent litigants from using an available remedy (...)”

Može se zaključiti da je problem koji se pojavio u konkretnom slučaju bila pravna sigurnost. Naime, postupak je bio takav da je onemogućio (spriječio) podnositelje da se njihova tužba ispita u meritumu, s rizikom da će njihovo pravo na učinkovitu sudsku zaštitu biti povrijeđeno.

Sličan slučaj iz prakse Europskog suda, a koji se odnosi na Republiku Hrvatsku, zabilježen je u predmetu *Biondić protiv Hrvatske* (2007.).³⁸ Europski sud zaključio je da je, iako pravo na pristup sudu nije apsolutno, u konkretnom slučaju došlo do povrede podnositeljčina prava na pristup sudu jer je ograničenje tog prava bilo u suprotnosti s mjerodavnim domaćim pravom kako ga je tumačio Vrhovni sud u istovrsnim predmetima.³⁹

Europski sud je, naime, utvrdio:

“27. Sud također primjećuje da je Vrhovni sud utvrdio da je revizija podnositeljice zahtjeva u odnosu na njen protutužbeni zahtjev nedopuštena *ratione valoris* i tako je odbio svoju funkciju koja treba osigurati da tumačenje mjerodavnog materijalnog i postupovnog prava od strane nižih sudova bude u skladu s njegovom sudskom praksom. Međutim, usprkos činjenici da su domaći sudovi, i to Vrhovni sud i Ustavni sud, koji imaju ovlasti nadzora, dozvolili da ta odluka ostane na snazi, Sud primjećuje da je očigledno da je tumačenje koje su potvrdili Općinski sud i Županijski sud u predmetu podnositeljice zahtjeva bilo suprotno sudskoj praksi Vrhovnoga suda...

28. Stav Vrhovnoga suda glede opsega obvezujućeg učinka odluka donesenih u ostavinskom postupku jasno pokazuje da su niži sudovi trebali ispitati sadržaj protutužbenog zahtjeva podnositeljice zahtjeva. Budući da to nije bilo tako, Sud nema izbora nego zaključiti da podnositeljica nije imala pravo pristupa u mjeri koju traži mjerodavno domaće pravo kako ga tumači Vrhovni sud u analognim situacijama.”⁴⁰

Prema tome, budući da u konkretnom slučaju redovni sudovi nisu ispitali sadržaj protutužbenog zahtjeva, sukladno sudskoj praksi Vrhovnog suda, Europski sud je zaključio da pod-

60. The Court reiterates that it is primarily for the national authorities, notably the courts, to resolve problems of interpretation of domestic legislation. Its role is limited to verifying whether the effects of such interpretation are compatible with the Convention. This applies in particular to the interpretation by courts of procedural rules such as time-limits for filing documents or lodging appeals ... The rules on the procedure and time-limits for appeals are designed to ensure the proper administration of justice and, in particular, legal certainty. Litigants should normally expect those rules to be applied (...).” *Usporediti: Tejedor Garcia protiv Španjolske* (1997.), § 31. *Miragall Escolano i drugi protiv Španjolske* (2000.), § 33.

38 Podnositeljica zahtjeva prigovarala je da joj je povrijeđeno pravo na pravično (pošteno) suđenje jer nije imala pristup sudu glede svojega zahtjeva za izdavanje njezina osobnog vlasništva iz bračne stečevine. Naime, tijekom gradanskog postupka, koji je pokrenula treća osoba protiv podnositeljice zahtjeva, podnositeljica je podnijela protutužbu tražeći da njezin osobni dio bračne stečevine bude izuzet iz ostavinske imovine njezina pokojnog muža. Općinski sud u Velikoj Gorici utvrdio je da je protutužbeni zahtjev podnositeljice nedopušten jer ga nije postavila u ostavinskom postupku pokrenutom nakon smrti svoga supruga. Županijski sud u Zagrebu je, prihvativši isto obrazloženje, odbio žalbu podnositeljice, bez daljnjeg ispitivanja, a Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) odbacio je reviziju podnositeljice kao nedopuštenu zbog premale vrijednosti predmeta spora. Podnositeljica zahtjeva podnijela je i ustavnu tužbu koju je Ustavni sud odbio odlukom broj: U-III-1655/2004 od 10. ožujka 2005. Podnositeljica ustavne tužbe smatrala je da joj je rješenjem Vrhovnog suda povrijeđeno ustavno pravo zajamčene žalbe. Međutim, Ustavni sud je u odluci broj: U-III-1655/2004 od 10. ožujka 2005. naveo: “5. (...) Razvidno je da je Vrhovni sud Republike Hrvatske meritorno odlučio o svim navodima podnositeljice i za svoja utvrđenja i stajalište dao je valjane pravne razloge, zbog čega Ustavni sud utvrđuje da nije povrijeđeno ustavno pravo propisano odredbom članka 18. stavka 1. Ustava.”

39 Naime, u nizu odluka (primjerice u predmetima brojeva Rev-727/1990, Rev-1232/1991-2, Rev-2276/1992-2, Rev-288/1993-2, Rev-559/1993-2, Rev-3127/1993-2, Rev-2173/1994-2, Rev-212/03-2 i Rev-436/03-2) Vrhovni sud je tumačio obvezujuće učinke *res iudicatae* u odnosu na rješenje o nasljeđivanju.

40 *Biondić protiv Hrvatske* (2007.), §§ 27.–28.

nositeljica zahtjeva nije imala pravo pristupa sudu u mjeri koju traži mjerodavno pravo države ugovornice.

Nasuprot navedenim slučajevima, u kojima je Europski sud utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije, u predmetu *Kontić – Drašić protiv Hrvatske* (2012.) odbacio je zahtjev podnositeljica kao očito neosnovan, ocijenivši da ništa u tom predmetu ne ukazuje da im je narušeno pravo na pristup sudu.⁴¹

Europski sud utvrdio je da je Vrhovni sud 1997. godine donio prvu presudu u kojoj je zauzeo stajalište da hrvatski sudovi nisu nadležni odlučivati u predmetima koji se odnose na naknadu štete za smrt koja se dogodila izvan Republike Hrvatske, a da su podnositeljice svoju tužbu podnijele 1999. godine. Dakle, presedan na temelju kojeg je odlučeno o predmetu podnositeljica bio je donesen i dobro poznat dvije godine prije nego što su podnositeljice podnijele građansku tužbu. Stoga je Europski sud uzimajući u obzir navedeno, kao i činjenicu da je podnositeljice zastupao pravni zastupnik tijekom cijelog postupka, a od odvjetnika se očekuje da ima saznanje o praksi Vrhovnog suda, odbacio zahtjev podnositeljica kao očito neosnovan.

Europski sud, naime, smatra da pravo na pravično (pošteno) suđenje treba biti tumačeno u svjetlu vladavine prava, a jedan od temeljnih aspekata vladavine prava načelo je pravne sigurnosti⁴² koje, među ostalim, jamči dosljednost pri presuđivanju o pravnim zahtjevima i pridodnosi povjerenju javnosti u sudove.⁴³ Postojanje proturječnih sudskih odluka može dovesti do pravne nesigurnosti koja će dovesti do smanjenja povjerenja javnosti u pravosudni sustav, a takvo povjerenje je očito jedna od osnovnih komponenata države koja poštuje vladavinu prava.⁴⁴

Međutim, Europski sud u svojim presudama naglašava i da pravna sigurnost i zaštita legitimnih očekivanja javnosti ne daju stečeno pravo na dosljednost sudske prakse.⁴⁵ Razvoj

41 *V. Kontić – Drašić protiv Hrvatske* (2012.). Podnositeljice zahtjeva tvrdile su da nisu imale pristup sudu u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije jer je Vrhovni sud u njihovu predmetu odstupio od svoje utvrđene prakse. Naime, podnositeljice su Trgovačkom sudu u Rijeci podnijele tužbu za naknadu štete zbog smrti bliske osobe. Presudom Trgovačkog suda u Rijeci naloženo je tuženiku Hanseatic Shipping Company Ltd. s Cipra da plati podnositeljicama naknadu štete jer je tijekom postupka utvrđeno da je suprug, odnosno otac podnositeljica smrtno stradao dok je obavljao poslove časnika palube na brodu tuženika. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske potvrdio je prvostupanjsku presudu. Međutim, Vrhovni sud ukinuo je nižestupanjske presude i odbacio tužbu podnositeljica. Pritom se Vrhovni sud pozvao na pravno stajalište zauzeto na sjednici građanskog odjela od 26. veljače 2007. iz kojeg proizlazi da hrvatski sudovi, sukladno članku 53. stavku 1. Zakona o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima (Narodne novine broj 53/1991.) nisu nadležni odlučivati o naknadi štete nastaloj u inozemstvu (apsolutna nenadležnost). Ustavni sud je, odlukom broj: U-III-4631/2007 od 10. rujna 2008., odbio ustavnu tužbu podnositeljica navevši: "6. (...) razmatrajući obrazloženje osporenog rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske, kojim je odbačena tužba podnositeljica zbog nenadležnosti redovnih sudova u Republici Hrvatskoj, Ustavni sud je utvrdio da je osporeno rješenje donijeto sukladno mjerodavnim odredbama postupovnog prava Republike Hrvatske te da takvim, na zakonu utemeljenim rješenjem, podnositeljicama nije povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje. Vrhovni sud je ujedno obrazložio svoja stajališta za koja Ustavni sud ocjenjuje da nisu posljedica proizvoljnog tumačenja. Slijedom navedenoga, sagledavajući postupak koji je prethodio ustavnosudskom kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da je isti vođen na način koji je podnositeljicama osigurao pravično suđenje."

42 O tome više u *Brumarescu protiv Rumunjske* (1999.), § 61.

43 Vidjeti: *Stefanica i drugi protiv Rumunjske* (2010.), § 38. Navedena stajališta Europski sud potvrdio je u svojoj recentnoj praksi i u odnosu na Republiku Hrvatsku u predmetu *Banović protiv Hrvatske* (2015.) u kojem je razmatrao zastarni rok kao ograničenje prava na pristup sudu navevši "da se Sud mora uvjeriti da se primjena rokova zastara može smatrati predvidljivom za podnositelja, uzimajući u obzir mjerodavno zakonodavstvo i sudsku praksu te posebne okolnosti premeta." (vidjeti § 43. presude).

44 Vidjeti: *Paduraru protiv Rumunjske* (2005.), § 98. *Vinčić i drugi protiv Srbije* (2009.), § 56.

45 Vidjeti: *Unéđić protiv Francuske* (2008.), § 74. *Atanasovski protiv "Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije"* (2010.), § 38.

sudske prakse sam po sebi nije suprotan pravilnom provođenju pravde jer ako se ne bi zadržao dinamičan i evolutivan pristup, to bi dovelo u pitanje promjene odnosno napredak.⁴⁶

4.2. DOPUSTIVOST ULAGANJA PRAVNIH LIJEKOVA

Pravo na pristup sudu podvrgnuto je ograničenjima i kad je riječ o pretpostavkama koje se tiču dopustivosti ulaganja pravnih lijekova, budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Međutim, Europski sud smatra da, iako članak 6. Konvencije ne obvezuje države ugovornice da osnuju žalbene ili kasacijske sudove, kad takvi sudovi postoje oni moraju poštovati jamstva sadržana u članku 6., primjerice, da se strankama u postupku jamči djelotvorno pravo na pristup sudovima.⁴⁷

Isto tako, stajalište je Europskog suda da se konkretan naziv dan nekom postupku u domaćem pravnom sustavu ili činjenica da se taj postupak u domaćem pravosuđu smatra izvanrednim pravnim lijekom ne može smatrati odlučujućim: ono što je odlučujuće priroda je i domašaj postupka o kojemu je riječ.⁴⁸ Nadalje, prema dobro utvrđenoj praksi Europskog suda postupci po reviziji ili kasacijskoj žalbi spadaju u djelokrug članka 6. stavka 1. Konvencije.⁴⁹

Europski sud ponovio je mjerila koja se primjenjuju za ocjenu o tome je li članak 6. stavak 1. Konvencije primjenjiv na postupke u povodu izvanrednih pravnih lijekova i u predmetima protiv Hrvatske. Takav slučaj bio je i predmet *Maresti protiv Hrvatske* (2009.). Naime, Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) tvrdila je da postupak u povodu zahtjeva podnositelja za izvanrednim preispitivanjem pravomoćne presude ne spada u domašaj članka 6. stavka 1. Konvencije jer se prema domaćem pravu takav zahtjev smatra izvanrednim pravnim lijekom.⁵⁰ Međutim Europski sud je naveo:

“26. Zahtjev za izvanredno preispitivanje ima svoj ekvivalent u građanskom postupku u vidu revizije koja se podnosi Vrhovnome sudu, također protiv pravomoćne presude. S tim u vezi Sud primjećuje da je već utvrdio kako je članak 6. primjenjiv na postupak koji se odnosi na takve žalbe (...). Glede kaznenopravnog sredstva o kojemu

46 Europski sud je u predmetu *Nejdat Şahin i Perihan Şahin protiv Turske* (2011.) utvrdio opća pravna načela na kojima se temelji ocjena o povredi članka 6. Konvencije u slučajevima kada se utvrdi postojanje neujednačene sudske prakse među različitim sudovima ili različitim jurisdikcijama, odnosno postojanje oprečnih odluka koje je donio isti sud u usporedivim postupcima. (vidjeti: §§ 49.–59. presude).

47 Usporediti: *Brualla Gómez de la Torre protiv Španjolske* (1997.), § 37. *Kozlica protiv Hrvatske* (2006.), § 32. i *Angel Angelov protiv Bugarske* (2007.), § 31.

48 Vidjeti: *San Leonard Band Club protiv Malte* (2004.), § 41.

49 Vidjeti: *Cobianchi protiv Italije* (2000.), §§ 8. i 11.; *H. E. protiv Austrije* (2002.), §§ 14. i 18.

50 U konkretnom slučaju rješenjem Općinskog suda u Pazinu odbačen je kao nepravodoban zahtjev podnositelja kao osuđenika za izvanredno preispitivanje dijela pravomoćne presude Županijskog suda u Puli. Protiv tog rješenja podnositelj zahtjeva podnio je žalbu Županijskom sudu u Puli koji ju je odbio kao neosnovanu. Podnositelj zahtjeva podnio je i ustavnu tužbu koju je Ustavni sud, odlukom broj: U-III-1136/2007 od 24. svibnja 2007. odbacio navevši: “2. (...) samo ona odluka kojom je nadležni sud meritorno odlučio o biti stvari, odnosno o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela podnositelja, jest pojedinačni akt u smislu članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona u povodu kojeg je Ustavni sud Republike Hrvatske, u postupku pokrenutom ustavnom tužbom, nadležan štiti ljudska prava i temeljne slobode podnositelja, zajamčene Ustavom Republike Hrvatske. 3. U ustavnosudskom postupku utvrđeno je da osporavano rješenje Županijskog suda u Puli, broj: Kž-382/06 od 23. veljače 2007. godine, ne predstavlja pojedinačni akt u smislu članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona, protiv koje bi Ustavni sud bio nadležan pružiti ustavnosudsku zaštitu podnositelju.”

se radi, Sud je u prijašnjem predmetu (...) razmatrao postupak pred Vrhovnim sudom povodom zahtjeva okrivljenika za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude u kaznenom predmetu.”⁵¹

Podnositelj zahtjeva tvrdio je da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zato što mu nije bilo omogućeno da o njegovu zahtjevu za izvanredno ispitivanje pravomoćne presude odlučuje sud, a sve zato što je protekao zakonski rok za ulaganje izvanrednog pravnog lijeka. Naime, rok je bio povezan s dostavom drugostupanjske presude majci podnositelja zahtjeva koja je bolovala od shizofrenije.

Europski sud nije prihvatio utvrđenja domaćih sudova da je dostava presude majci podnositelja bila uredna. Smatrao je da su domaći sudovi propustili utvrditi je li majka podnositelja bila sposobna za rasuđivanje, odnosno je li mogla shvatiti značenje presude, te je li bila svjesna da o istoj treba obavijestiti podnositelja. Zaključak domaćih sudova da je majka podnositelja sposobna za rasuđivanje zato što je potpisala punomoć branitelju za zastupanje svoga sina (podnositelja), Europski sud nije prihvatio. Ujedno, primijetio je kako je branitelj podnositelja zaprimio presudu nakon njegove majke te je u zakonskom roku uložio izvanredni pravni lijek.

Europski sud utvrdio je da je u ovom predmetu podnositelju zahtjeva dana mogućnost pristupa sudu samo kako bi mu bilo rečeno da je njegov zahtjev podnesen nepravodobno. Takav “pristup” sam po sebi ne predstavlja iscrpljivanje zahtjeva članka 6. stavka 1. Konvencije.⁵² U takvim okolnostima Europski sud smatrao je da podnositelju zahtjeva nije bio dan pristup sudu u odnosu na njegov zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude te je došlo do povrede prava na pristup sudu.

Ukratko, može se zaključiti da Europski sud smatra, kao i kod pretpostavki za podnošenje tužbe, da pretpostavke za ulaganje pravnih lijekova, bez obzira na to je li riječ o redovnim ili izvanrednim pravnim lijekovima, moraju biti takve da strankama u postupku jamče djelotvorno pravo na pristup sudovima.

4.3. ULOGA SUDA U DOMAĆEM PRAVNOM PORETKU DRŽAVA UGOVORNICA

Praksa Europskog suda pokazala je da važno mjesto u ispitivanju prihvatljivosti nametnutih ograničenja pravu na pristup sudu zauzima i uloga pojedinog suda u domaćem pravnom poretku država ugovornica, odnosno posebna obilježja postupka o kojem je riječ⁵³ te je zbog toga potrebno uvijek uzimati u obzir i ulogu koju viši sudovi imaju u tom postupku. Europski sud, kao što je prethodno navedeno, u svojim presudama navodi da članak 6. Konvencije ne zahtijeva od država ugovornica da ustroje žalbene sudove, no države koje su osnovale takve

51 *Maresti protiv Hrvatske* (2009.), § 26. Usporediti: *Debelić protiv Hrvatske* (2005.), §§ 21.–22.

52 Vidjeti: *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1985.), §§ 56.–57.

53 Ovdje valja spomenuti i stečajne postupke jer Europski sud, u smislu članka 6. Konvencije, građanski (parnični) i stečajni postupak uzima kao jedinstvenu cjelinu. Naime, Europski sud je još u predmetu *S.p.r.l. ANCA i drugi protiv Belgije* (1984.) (odluka Komisije od 10. prosinca 1984., *Decisions and Reports* 40, str. 170.) utvrdio da se članak 6. stavak 1. Konvencije primjenjuje i na stečajni postupak. Isto je ponovio i u svojim kasnijim presudama, primjerice, *Bassani protiv Italije* (2003.), §§ 13. i 14. *Capital Bank AD protiv Bugarske* (2005.), § 86. te i u presudama u odnosu na Republiku Hrvatsku, primjerice, *Sukobljević protiv Hrvatske* (2006.), § 37.

sudove trebaju osobama osigurati prava iz članka 6. Konvencije.⁵⁴ Način na koji će se taj članak primijeniti na žalbene sudove ovisit će o tri faktora:

1. posebnim obilježjima konkretnog postupka
2. uloge koju viši sud ima u tom postupku i
3. sagledavanja postupka kao jedinstvene cjeline.

O tome je Europski sud dosta rekao i u već spomenutom predmetu *Sotiris i Nikos Koutras ATTEE protiv Grčke* (2000.)⁵⁵ zaključivši:

“22. (...) polazeći od posebne prirode uloge Vrhovnog upravnog suda u kontroli upravnih odluka, Sud ne može prihvatiti da bi postupak pred tim sudom trebao biti tako prekomjerno formalističan (*so excessively formalistic*). Uistinu, Sud zapaža da Vrhovni upravni sud nije uslijedio nakon drugih nacionalnih sudova u ispitivanju podnositeljeva slučaja, nego je bio pozvan da presudi u prvom i posljednjem stupnju. On je prema tome, bio prva i posljednja vrsta postupka tijekom kojeg je sud mogao ispitati slučaj podnositelja.”⁵⁶

Opća stajališta Europskog suda o primjenjivosti članka 6. stavka 1. Konvencije na žalbene sudove jednaka su i u prethodno prikazanom predmetu *Beleš protiv Češke* (2002.).⁵⁷

Za razliku od navedenih slučajeva, u kojima je Europski sud utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije stoga što je podnositeljima zahtjeva bilo onemogućeno da o njihovim zahtjevima odlučuje žalbeni sud, u predmetu *Lesjak protiv Hrvatske* (2010.), povreda je utvrđena zbog “uskrate pravosuđa koja je narušila samu bit podnositeljevog prava na pristup sudu”.⁵⁸

Europski sud krenuo je od uloge Upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Upravni sud), a to je ocjena zakonitosti upravnih akata. Stoga je naveo da je već i iz dokumenta koji su se nalazili u spisu predmeta bilo očito da Upravni sud nije nadležan za predmet podnositelja zahtjeva te da je bio obvezan obratiti se Vrhovnom sudu sa zahtjevom za rješavanje sukoba nadležnosti s redovnim sudovima. Budući da tako nije učinjeno nego se ustrajalo na tome da podnositelj zahtjeva strogo postupi po zahtjevu suda vezanom uz dostavu upravnog akta, što je u konačnici dovelo do odbacivanja podnositeljeve tužbe zbog neispunjenja tog

54 Vidjeti bilj. 47.

55 *Sotiris i Nikos Koutras ATTEE protiv Grčke* (2000.), § 18., “Furthermore, the Court reaffirms that Article 6 of the Convention does not compel the Contracting States to set up courts of appeal or of cassation. Nevertheless, a State which does institute such courts is required to ensure that persons amenable to the law shall enjoy before these courts the fundamental guarantees contained in Article 6 ... The manner in which Article 6 § 1 applies to courts of appeal or cassation depends on the special features of the proceedings concerned and account must be taken of the entirety of the proceedings conducted in the domestic legal order and the Court of Cassation’s role in them; the conditions of admissibility of an appeal on points of law may be stricter than for an ordinary appeal...” Usp. *Brualla Gómez de la Torre protiv Španjolske* (1997.), § 37.

56 *Sotiris i Nikos Koutras ATTEE protiv Grčke* (2000.), § 22.

57 *Beleš protiv Češke* (2002.), § 62.: “The Court reiterates that, Article 6 does not (...) compel the Contracting States to set up courts of appeal or of cassation. Nevertheless, a State which does institute such courts is required to ensure that persons amenable to the law shall enjoy before these courts the fundamental guarantees contained in Article 6 (...). In addition, the compatibility of the limitations permitted under domestic law with the right of access to a court set forth in that provision depends on the special features of the proceedings in issue, and it is necessary to take into account the whole of the trial conducted according to the rules of the domestic legal system and the role played in that trial by the highest court, since the conditions of admissibility of an appeal on points of law may be more rigorous than those for an ordinary appeal (...).”

58 *Lesjak protiv Hrvatske* (2010.), § 41.

zahtjeva, to je, prema mišljenju Europskog suda, predstavljalo pretjerani formalizam jer nije mogao prihvatiti da postupak koji provodi Upravni sud treba biti tako kruto formalan (*excessive formalism*).⁵⁹ Osim toga, budući da ni Općinski sud u Varaždinu nije ispitao osnovanost podnositeljeve tužbe, Europski sud je konstatirao da je podnositelj zahtjeva doveden u nemoguću situaciju u kojoj su o njegovoj tužbi rješavali i redovni sudovi i Upravni sud, ali nijedan nije odlučio o tome je li otkaz njegova ugovora o radu bio zakonit.⁶⁰

Prema stajalištu Europskog suda takva situacija predstavlja uskratu pravosuđa koja narušava samu bit podnositeljeva prava na pristup sudu, zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije. Može se, dakle, zaključiti da je u konkretnom slučaju bila riječ o negiranju pravde – pravičnosti (*denial of justice*).⁶¹

Iz svega što je rečeno čini se da Europski sud tijekom ispitivanja prihvatljivosti nametnutih ograničenja pravu na pristup sudu, osobitu pozornost posvećuje ulozi suda u domaćem pravnom poretku država ugovornica. To se poglavito odnosi na ulogu koju viši sud ima u konkretnom postupku jer tada napose valja voditi računa da postupak pred tim sudom ne smije biti pretjerano formalistički.

5. RAZVOJ ODNOSA IZMEĐU PRAVA NA PRISTUP SUDU I ODREĐENIH KATEGORIJA ZAPOSLENIKA U DRŽAVNOJ SLUŽBI

U svjetlu pretpostavki za pristup sudu važno je spomenuti i razvoj odnosa između prava na pristup sudu i određenih kategorija zaposlenika u državnoj službi, uključujući i odnos između državnog imuniteta (*state immunity*) i prava na pristup sudu u praksi Europskog suda.

5.1. PRAVO NA PRISTUP SUDU ODREĐENIM KATEGORIJAMA ZAPOSLENIKA U DRŽAVNOJ SLUŽBI

Jedan od značajnijih predmeta u smislu prava na pristup sudu određenih kategorija zaposlenika u državnoj službi predmet je *Pellegrin protiv Francuske* (1999.). Naime, sve do tog predmeta Europski sud je isključivao iz primjene članka 6. stavka 1. Konvencije sporove koje su pokretali državni službenici s državom smatrajući da se “sporovi koji se odnose na zapošljavanje, karijeru i prestanak službe državnih službenika nalaze izvan domašaja članka 6. stavka 1. Konvencije.”⁶² Međutim, valja reći da je u pojedinim sporovima koji su se odnosili na materijalna prava državnih službenika Europski sud zauzeo stajalište da se članak 6. stavak 1. Konvencije odnosi i na te sporove.⁶³

59 Usporediti: *Platakou protiv Grčke* (2001.), § 43.

60 Usporediti: *Platakou protiv Grčke* (2001.), § 44.

61 Usporediti: *Beneficio Cappella Paolini protiv San Marina* (2004.), § 29. *Tserkva Sela Sosulivka protiv Ukrajine* (2008.), § 40.

62 Vidjeti, primjerice, *Massa protiv Italije* (1993.), § 26.

63 Primjerice, *Lapalorcia protiv Italije* (1997.).

Stoga je Europski sud u predmetu *Pellegrin protiv Francuske* (1999.) utvrdio da njegova dotadašnja "sudska praksa u odnosu na države ugovornice sadrži jedan granični prostor neizvjesnosti u pogledu njihovih obveza na temelju članka 6. stavka 1. u sporovima koje zaposlenici u javnom sektoru pokreću u vezi s uvjetima svoje službe".⁶⁴ Iako je Europski sud utvrdio da članak 6. stavak 1. Konvencije nije primjenjiv u tom predmetu, on je važan zato što je Europski sud uveo novi kriterij koji treba primijeniti na sporove državnih službenika s državom.⁶⁵

Europski sud smatrao je kako je, u cilju primjene članka 6. stavka 1. Konvencije, važno utvrditi autonomno tumačenje pojma "državna služba" čime bi se omogućila jednakost postupanja prema javnim službenicima koji obavljaju jednakovrijedne ili slične poslove u državama strankama Konvencije, bez obzira na domaći sustav zapošljavanja, a posebno bez obzira na narav pravnog odnosa između službenika i upravne vlasti (bilo da je određen ugovorom ili da je uređen zakonski utvrđenim i regulatornim uvjetima službe). Nadalje, smatrao je kako bi trebalo prihvatiti funkcionalni kriterij koji se temelji na naravi zaposlenikovih poslova i odgovornosti:

"66. Sud stoga odlučuje kako su jedini sporovi koji su isključeni iz domašaja članka 6., stavka 1. Konvencije oni koje pokreću javni službenici čiji poslovi predstavljaju tipičan primjer specifičnih aktivnosti javne službe u mjeri u kojoj ona djeluje kao onaj kome su povjerene javne ovlasti i koji je nadležan za zaštitu općih interesa države i drugih javnih vlasti. Očiti primjer takvih aktivnosti predstavljaju oružane snage i policija. U praksi će Sud u svakom predmetu utvrđivati povlači li radno mjesto podnositelja zahtjeva za sobom – u svjetlu naravi poslova i odgovornosti koje mu pripadaju – izravno ili neizravno sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i poslova čija je namjera štititi opće interese države ili drugih javnih tijela. Pritom će Sud, radi orijentacije, uzeti u obzir kategorije aktivnosti i radnih mjesta koje je u svom priopćenju od 18. ožujka 1998. nabrojala Europska komisija, kao i Sud Europskih zajednica (...).

67. Prema tome, sporovi između upravnih vlasti i zaposlenika koji rade na radnim mjestima koja uključuju sudjelovanje u vršenju ovlasti dodijeljenih javnim pravom ne pozivaju na primjenu članka 6., stavka 1. jer Sud namjerava utvrditi funkcionalni kriterij (...). Svi sporovi koji se tiču mirovina potpadaju u domašaj članka 6., stavka 1. jer prilikom umirovljenja zaposlenici prekidaju poseban odnos između sebe i vlasti; oni se, *a fortiori* i oni koji prava stječu preko njih, tada nalaze u situaciji koja se upravo može usporediti sa situacijom zaposlenika na koje se primjenjuje privatno pravo jer je poseban odnos povjerenja i odanosti koji ih je povezivao s vlastima prestao postojati, pa zaposlenik više ne može imati dio suverene ovlasti države (...)." ⁶⁶

Navedeno stajalište Europski sud potvrdio je i u predmetu *Pitkevich protiv Rusije* (2001.), utvrdivši da članak 6. stavak 1. Konvencije nije primjenjiv s obzirom na specifičnost radnog

64 *Pellegrin protiv Francuske* (1999.), § 69.

65 U konkretnom slučaju utvrđeno je kako je u relevantno vrijeme podnositelj zahtjeva bio zaposlenik Ministarstva suradnje i razvoja. Kao pripadnik civilnog osoblja za suradnju upućivanog u strane države, imao je specifične obveze "svojevrsne javnoslužbeničkoj naravi" njegovih poslova. Kako pokazuju te obveze, takva aktivnost, koja se nalazi pod okriljem jednog vladinog ministarstva i čini dio vođenja vanjskih odnosa, predstavlja tipičan primjer specifičnih aktivnosti javne službe. Stranke u ovom predmetu temeljile su svoje argumente na razlici koja u Francuskoj, kao i u nekim drugim državama ugovornicama, postoji između dvije kategorije državnih službenika, to jest ugovornih službenika i postavljenih državnih službenika.

66 *Pellegrin protiv Francuske* (1999.), §§ 66.–67.

mjesta podnositelja. Naime, riječ je bila o postupku za razrješenje suca te je Europski sud utvrdio da je sudstvo, iako nije dio redovne državne službe, ipak dio tipične javne službe. Sudac ima konkretne nadležnosti u području provođenja pravde, što je sfera u kojoj država vrši suverene ovlasti. Stoga sudac izravno sudjeluje u vršenju javnopravnih ovlasti i obavlja dužnosti kojima je cilj čuvati opće interese države. Europski sud je zaključio kako se spor koji se odnosi na razrješenje suca ne tiče njegovih “građanskih” prava ili obveza u smislu članka 6. Konvencije.⁶⁷

Slično tome, radni sporovi u kojima su sudjelovali državni odvjetnici također su bili isključeni iz opsega članka 6. stavka 1. Konvencije.⁶⁸

5.1.1. Promjena prakse Europskog suda za ljudska prava

Europski sud je u odnosu na sporove državnih službenika s državom postupao sukladno kriterijima postavljenim u predmetu *Pellegrin protiv Francuske* (1999.) sve do predmeta *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* (2007.) u kojem je prvi put izrazio novo pravno pravilo koje se odnosi na pravo na pristup sudu određenih kategorija zaposlenika u državnoj službi, odnosno pretpostavke u vezi sa sporovima koji se tiču državnih i javnih službenika, uključujući državne dužnosnike. Naime, Europski sud promijenio je svoju dotadašnju praksu u odnosu na pitanje primjenjivosti članka 6. stavka 1. Konvencije na službeničke sporove koje državni službenici pokreću protiv svog poslodavca – države.⁶⁹

Europski sud utvrdio je kako funkcionalni kriterij usvojen u predmetu *Pellegrin protiv Francuske* (1999.) nije pojednostavnio analizu primjenjivosti članka 6. Konvencije na postupak u kojemu je državni službenik stranka ili donio veći stupanj izvjesnosti u ovome području, kao što mu je bila namjera. Zato je odlučio dalje razviti postavljeni funkcionalni kriterij te je usvojio sljedeći pristup:

“61. Sud priznaje interes države da kontrolira pristup sudu kad se radi o određenim kategorijama zaposlenika. Međutim, prvenstveno je na državama ugovornicama, posebice na nadležnome nacionalnom zakonodavcu, a ne na Sudu, da izričito odredi ona područja javne službe koja uključuju vršenje diskrecijskih ovlasti koje su sastavni dio državnoga suvereniteta, gdje interesi pojedinca moraju ustupiti prvenstvo. Sud vrši svoju nadzornu ulogu uz primjenu načela supsidijarnosti (...). Ako domaći sustav priječi pristup sudu, Sud će provjeriti je li spor uistinu takav da opravdava primjenu iznimke od jamstva članka 6. Ako ne opravdava, tada se to pitanje ne postavlja i članak 6. stavak 1. se primjenjuje (...).”⁷⁰

67 Vidjeti *Pitkevich protiv Rusije* (2001.).

68 Vidjeti, primjerice, *Mickovski protiv “Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije”* (2005.).

69 U konkretnom slučaju riječ je bila o plaćama policijskih službenika. Podnositelji zahtjeva nisu prihvaćali tvrdnju Vlade Republike Finske da članak 6. Konvencije nije primjenjiv na neke od njih kao policijske službenike. Naglasili su da njihova usluga i plaće nisu bili vezani za uporabu ovlasti dane od strane javnog zakonodavstva. Ono što je bilo ugroženo njihovo je pravo na plaću, a to pravo imalo je privatnopravni karakter. Tvrdili su da je iznos njihove plaće reguliran kolektivnim ugovorom između zaposlenika i poslodavca. Podnositelji su naglasili da se nisu žalili na činjenicu da su se njihovi uredi morali seliti s jedne lokacije na drugu, niti se slučaj ticao uporabe javne vlasti, karijere ili prekida zaposlenja. Međutim, predmetno je imalo važnost u vezi s njihovom mirovinom.

70 *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* (2007.), § 61.: “(...) It should be emphasised, however, that this situation is distinct from other cases, which due to the claims being made are regarded as falling outside the civil and criminal heads of Article 6 § 1 of the Convention (...). The reasoning in this case is therefore limited to the situation of civil servants.”

Europski sud postavio je i dva nova uvjeta odnosno pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi države ugovornice mogle biti isključene iz domašaja članka 6. stavka 1. Konvencije u vezi sa sporovima koji se odnose na državne i javne službenike, uključujući i državne dužnosnike:

- prvo, država mora u svom nacionalnom pravu izrijeком isključiti pristup sudu za službu ili kategoriju zaposlenika o kojoj je riječ
- drugo, isključenje mora biti opravdano objektivnim razlozima u interesu države.

Navedeno znači da je na tuženoj vladi da dokaže, prvo, da podnositelj kao državni ili javni službenik nema pravo na pristup sudu prema nacionalnom pravu, i, drugo, da je isključenje prava zajamčenih člankom 6. Konvencije za javnog službenika opravdano.⁷¹

Nakon predmeta *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* (2007.) Europski sud je utvrdio da članak 6. stavak 1. Konvencije nije primjenjiv na postupke koji se tiču odabira i zapošljavanja državnih službenika⁷² te stegovne postupke koji se odnose na prestanak zaposlenja državnih odvjetnika,⁷³ ali samo zato što je domaće pravo države ugovornice izričito isključilo pristup sudu, a prema ocjeni Europskog suda to isključenje je bilo opravdano.

Valja napomenuti da je Europski sud, sukladno navedenim kriterijima iz predmeta *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* (2007.), utvrdio da se članak 6. stavak 1. Konvencije primjenjuje i na postupke u odnosu na zaposlenje u parlamentu države ugovornice.⁷⁴

Novo pravno stajalište Europski sud ponovio je i u odnosu na Republiku Hrvatsku u predmetu

Olujić protiv Hrvatske (2009.).⁷⁵ Europski sud je naveo da presuda *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* (2007.), čija je namjera bila uspostaviti presumpciju zaštite prema članku 6. Kon-

71 *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* (2007.), § 62.: "To recapitulate, in order for the respondent State to be able to rely before the Court on the applicant's status as a civil servant in excluding the protection embodied in Article 6, two conditions must be fulfilled. Firstly, the State in its national law must have expressly excluded access to a court for the post or category of staff in question. Secondly, the exclusion must be justified on objective grounds in the State's interest. The mere fact that the applicant is in a sector or department which participates in the exercise of power conferred by public law is not in itself decisive. In order for the exclusion to be justified, it is not enough for the State to establish that the civil servant in question participates in the exercise of public power or that there exists, to use the words of the Court in the *Pellegrin* judgment, a 'special bond of trust and loyalty' between the civil servant and the State, as employer. It is also for the State to show that the subject matter of the dispute in issue is related to the exercise of State power or that it has called into question the special bond. Thus, there can in principle be no justification for the exclusion from the guarantees of Article 6 of ordinary labour disputes, such as those relating to salaries, allowances or similar entitlements, on the basis of the special nature of relationship between the particular civil servant and the State in question. There will, in effect, be a presumption that Article 6 applies. It will be for the respondent Government to demonstrate, first, that a civil-servant applicant does not have a right of access to a court under national law and, second, that the exclusion of the rights under Article 6 for the civil servant is justified."

72 Vidjeti: *Apay protiv Turske* (2007.).

73 Vidjeti: *Nazsiz protiv Turske* (2009.).

74 Vidjeti: *Savino i ostali protiv Italije* (2009.).

75 Vidjeti: *Olujić protiv Hrvatske* (2009.). U konkretnom slučaju Vlada je podnijela zahtjev Državnom sudbenom vijeću (u daljnjem tekstu: DSV) za pokretanje stegovnog postupka protiv podnositelja zahtjeva koji je bio sudac i predsjednik Vrhovnog suda. DSV je pokrenuo stegovni postupak i utvrdio da je podnositelj zahtjeva počinio stegovnu povredu te je donio odluku o razrješenju od dužnosti predsjednika i suca Vrhovnog suda. Podnositelj zahtjeva protiv te odluke podnio je zahtjev za zaštitu Županijskom domu Hrvatskog državnog sabora koji je potvrdio odluku DSV-a. Protiv te odluke podnositelj zahtjeva podnio je ustavnu tužbu Ustavnom sudu koji ju je usvojio odlukom broj: U-III-244/1997 od 17. travnja 1998. godine. (Narodne novine broj 58/1998) i "utvrdio da su podnositelju povrijeđena ustavna prava iz čl. 19. st. 1., čl. 29. st. 1. al. 1. i st. 3., čl. 35., čl. 36., čl. 37. st. 1. i 3. i odredbe čl. 115. st. 3. Ustava RH" te ukinuo odluku DSV-a i odluku Županijskog doma Sabora te predmet vratio DSV-u na ponovni postupak. U ponovljenom postupku DSV je ponovno donio istu odluku koju je Županijski dom Sabora potvrdio, a Ustavni sud je, odlukom broj: U-III-1009/1998 od 9. prosinca 2004. (www.usud.hr), odbio podnositeljevu ustavnu tužbu

vencije, nameće širu primjenjivost nego prijašnja praksa Europskog suda jer uključuje i predmete razrješenja određenih kategorija zaposlenika, osim ako domaći sustav država ugovornica opravdano isključi pristup sudu u tom pogledu.

Podnositelj zahtjeva tvrdio je da je povrijeđen članak 6. stavak 1. Konvencije, dok je Vlada tvrdila da taj članak nije primjenjiv na ovaj predmet niti sa svog građanskog niti kaznenog naslova. U pogledu građanskog aspekta tvrdila je da je položaj podnositelja zahtjeva kao predsjednika Vrhovnog suda po samoj svojoj naravi uključivao vršenje javnopravnih ovlasti i dužnosti kojima je svrha čuvanje interesa države. Nadalje, Vlada je tvrdila da u državama članicama ne postoje univerzalni kriteriji glede postupka imenovanja i razrješenja predsjednika najvišeg suda te da je to pitanje koje zadire u suverene ovlasti države i stoga ga treba isključiti iz domašaja Konvencije.

Europski sud smatrao je da je narav položaja podnositelja zahtjeva kao predsjednika suda nevažna, obzirom da u postupku o kojem se radilo podnositelj zahtjeva nije bio samo razriješen dužnosti predsjednika Vrhovnog suda nego je istovremeno bio i razriješen dužnosti suca Vrhovnog suda.⁷⁶ Nadalje, Europski sud utvrdio je da je zakonom države ugovornice izričito isključena sudska zaštita u svezi sa stegovnim postupcima protiv sudaca.⁷⁷ No Europski sud iznio je stajalište da isključenje sudske zaštite pred redovnim sudovima ne čini pristup sudu apsolutno isključenim budući da je podnositelj zahtjeva mogao podnijeti ustavnu tužbu protiv odluka DSV-a i Županijskog doma Sabora. Podnositelj zahtjeva je iste prigovore koje je ulagao pred Europskim sudom uložio Ustavnom sudu koji je ispitao osnovanost tih prigovora. Da je Ustavni sud prihvatio prigovore podnositelja zahtjeva, ukinuo bi pobijane odluke i vratio predmet DSV-u na novi postupak.

S obzirom na navedeno, Europski sud smatrao je kako opseg preispitivanja od strane Ustavnog suda u ovom predmetu, i njegove ovlasti glede pobijanih odluka, podnositelju zahtjeva omogućavaju pristup sudu u domaćem sustavu, što zadovoljava “test Eskelinen”.⁷⁸

Korak naprijed prema pravu na pristup sudu određenih kategorija zaposlenika Europski sud učinio je u predmetu *Majski protiv Hrvatske* (br. 2) (2011.). Europski sud je, naime, iznio pravno shvaćanje da se pravo na pristup sudu proteže i na postupak izbora zamjenika državnih odvjetnika, odnosno na postupke izbora i imenovanja svih državnih dužnosnika u kojima domaće pravo države ugovornice osigurava sudska zaštitu sudionicima tih postupka. Dakle, strogi standardi prava na pristup sudu određenih kategorija zaposlenika, razvijeni u sudskoj praksi Europskog suda, primjenjuju se i na te postupke.⁷⁹

navešći: “9. Ustavni sud utvrđuje kako je podnositelju u postupku koji je prethodio ustavnoj tužbi bilo omogućeno korištenje svih zakonom dopuštenih pravnih sredstava za zaštitu njegovih prava, pa uz činjenicu da su osporene odluke donijete u skladu s mjerodavnim odredbama postupovnog prava i valjano obrazložene, ocjenjuje da tim odlukama podnositelju nisu povrijeđena ustavna prava zajamčena u članku 29. stavku 1. Ustava.”

76 Europski sud prethodno je već utvrdio da je članak 6. Konvencije primjenjiv na predmete koji se odnose na isplatu plaća i drugih materijalnih prava sudaca te na predmete koji se odnose na premještaj sudaca. Vidjeti: *Petrova i Chornobryvets protiv Ukrajine* (2008.). *Tosti protiv Italije* (2009.).

77 Naime, člankom 26. stavkom 3. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine broj 58/1993), bilo je određeno: “(...) Protiv odluke Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske nije dopuštena sudska zaštita.”

78 Budući da je Europski sud navedene pretpostavke postavio u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* (2007.) ispitivanje jesu li u konkretnom slučaju one ispunjene vrlo često se naziva “test Eskelinen”.

79 Podnositelj zahtjeva se, u konkretnom slučaju, javio na natječaj za mjesto zamjenika državnog odvjetnika u Županijskom državnom odvjetništvu u Vukovaru. Državnoodvjetničko vijeće jednoglasno je donijelo odluku o imenovanju druge kandidatkinje

Podnositelj zahtjeva smatrao je da mu je povrijeđeno pravo na pristup sudu u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije, jer je Upravni sud odbio odlučiti o njegovoj tužbi u meritumu. Vlada je osporavala dopuštenost ovog prigovora s dvije osnove. Tvrdila je da je članak 6. Konvencije neprimjenjiv i da, u svakom slučaju, podnositelj zahtjeva nije iscrpio domaća pravna sredstva. Međutim, Europski sud je utvrdio:

“71. U ovim konkretnim okolnostima podnositelj zahtjeva je mogao razumno očekivati, s obzirom na članak 29., stavak 1. i 2. u vezi sa člankom 66. Zakona o upravnim sporovima (...), da ga Upravni sud prvo obavijesti da se njegova tužba može ispitati samo kao zahtjev za zaštitu Ustavom zajamčenog prava, te da ga pozove da točno navede svoje ustavno pravo koje smatra da mu je povrijeđeno. Umjesto toga Upravni sud je odmah utvrdio da je njegova tužba nedopuštena. Uslijed toga se podnositelj zahtjeva našao u situaciji u kojoj je bio spriječen, bez vlastite krivnje, da se ispita osnovanost pobijane odluke Državnoodvjetničkog vijeća (...). Po mišljenju Suda ta je situacija povrijedila samu bit prava podnositelja zahtjeva na pristup sudu, kako je osigurano člankom 6., stavkom 1. Konvencije.”⁸⁰

Najzad, Europski sud je u predmetu *Juričić protiv Hrvatske* (2011.)⁸¹ zauzeo stajalište da se članak 6. stavak 1. Konvencije primjenjuje i na postupak u odnosu na izbor suca ustavnog suda utvrdivši da je podnositeljica imala pravo za koje se može tvrditi i reći da je priznato na temelju hrvatskog prava te da je to pravo bilo “građansko pravo”:

“56. Nakon predmeta *Vilho Eskelinen*, Sud je utvrdio da je članak 6. primjenjiv na sporove koji se tiču isplate plaća i drugih naknada sudaca (...) kao i one koji se odnose na njihov premještaj (...) i razrješenje (...), u predmetima u kojima domaće pravo dozvoljava pristup sudu radi pobijanja mjerodavnih odluka. S tim u vezi Sud primjećuje da hrvatsko pravo dozvoljava da se odluke Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda pobijaju pred sudskim vlastima ukoliko su te odluke protivne ustavnim pravima

zamjenicom državnog odvjetnika. Podnositelj zahtjeva pokrenuo je upravni spor protiv odluke Državnoodvjetničkog vijeća, u skladu s pogrešnom uputom o pravnom lijeku. Upravni sud je tužbu odbacio ocijenivši da osporena odluka nije upravni akt u smislu članka 6. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine broj 53/1991, 9/1992 i 77/1992; u daljnjem tekstu: ZUS) te da je podnositelj trebao podnijeti “zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenog prava” u smislu članka 66. ZUS-a. Osim toga, Upravni sud je ocijenio da se podnositeljeva tužba ni prema sadržaju ne može smatrati zahtjevom jer se podnositelj nije pozvao na odredbe Ustava. Podnositelj zahtjeva podnio je i ustavnu tužbu tvrdeći da mu je povrijeđeno pravo na pristup sudu. Međutim, Ustavni sud je odlukom broj: U-III-3252/2005 od 13. veljače 2008. (Narodne novine broj 26/2008 i www.usud.hr), odbio ustavnu tužbu ocijenivši da je prije podnošenja iste podnositelj trebao iscrpiti pravno sredstvo na temelju članka 66. ZUS-a navevši: “5. Ustavni sud je ocijenio da podnositelju u postupku pred Upravnim sudom Republike Hrvatske nisu povrijeđena prava iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda jer Upravni sud Republike Hrvatske nije postupao suprotno pravnim stajalištima, koja je u primjeni odredbe članka 6. stavka 1. Konvencije na konkretne slučajeve ustanovio Europski sud za ljudska prava. (...) Ustavni sud napominje da je u svojoj dosadašnjoj praksi utvrdio pravilo da protiv odluke o imenovanju zamjenika državnog odvjetnika postoji sredstvo pravne zaštite pred upravnim sudom (zahtjev iz članka 66. ZUS), koje mora biti iscrpljeno prije nego što se Ustavnom sudu podnose ustavna tužba (rješenje broj: U-III-4364/2005 od 19. prosinca 2005.)”

⁸⁰ *Majski protiv Hrvatske* (br. 2) (2011.), § 71.

⁸¹ U konkretnom slučaju podnositeljica zahtjeva javila se na natječaj za mjesto suca Ustavnog suda. Hrvatski sabor izabrao je trije kandidata za suce Ustavnog suda među kojima nije bila podnositeljica zahtjeva. Nakon toga podnositeljica zahtjeva podnijela je zahtjev za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina iz članka 66. Zakona o upravnim sporovima Upravnom sudu, tvrdeći da jedna kandidatkinja nije ispunjavala zakonske uvjete za izbor suca Ustavnog suda. Upravni sud donio je presudu kojom je usvojio zahtjev podnositeljice i poništio odluku Hrvatskog sabora o izboru triju sudaca Ustavnog suda u dijelu u kojem je za sutkinju Ustavnog suda izabrana osporena kandidatkinja. Ona (sutkinja Ustavnog suda) podnijela je ustavnu tužbu Ustavnom sudu koji ju je odlukom broj: U-III-443/2009 od 30. travnja 2009. (Narodne novine broj 65/2009 i www.usud.hr) usvojio i ukinuo presudu Upravnog suda.

na jednaki pristup javnoj službi i na jednaki pristup zapošljavanju. U ovome predmetu podnositeljica zahtjeva pobija spornu odluku pred Upravnim sudom na način da je podnijela zahtjev za zaštitu ustavnosti ustavno zajamčenog prava temeljem članka 66. Zakona o upravnim sporovima (...).

57. U svjetlu naprijed navedenog Sud nalazi da je članak 6. Konvencije primjenjiv na ovaj predmet na temelju svog građanskog vida (...) i, posljedično, da se podnositeljica zahtjeva može pozvati na jamstva toga članka.⁸²

Navedeni primjer, dakle, pokazuje da je Europski sud, uz već spomenutu primjenjivost članka 6. Konvencije na sporove koji se tiču isplate plaća i drugih materijalnih prava sudaca, kao i na sporove koji se odnose na premještanje te na razrješenje sudaca, proširio njegovu primjenu i na sporove koji se odnose na izbor sudaca ustavnog suda, u predmetima u kojima pravo država ugovornica dopušta pristup sudu radi pobijanja mjerodavnih odluka.

5.2. DRŽAVNI IMUNITET (STATE IMMUNITY) I PRAVO NA PRISTUP SUDU

Europski sud je pretpostavke za pristup sudu tumačio i u kontekstu državnog imuniteta (*state immunity*).

Usvajanjem dvaju međunarodnih pravnih dokumenata pred Ujedinjenim narodima – Nacrta članka iz 1991. godine⁸³ te Konvencije o sudskom imunitetu država i njihove imovine iz 2004. godine,⁸⁴ potvrđen je trend u međunarodnom pravu prema ograničavanju primjene državnog imuniteta, ponajprije tako da se ugovorni djelatnici zaposleni u državnim diplomatskim misijama u inozemstvu izuzmu od pravila imuniteta. Imunitet se, međutim, i dalje primjenjuje na diplomatske i konzularne djelatnike u sljedećim slučajevima:

- ako je predmet spora zapošljavanje, obnavljanje ugovora ili ponovno zapošljavanje osobe
- ako je zaposlenik bio državljanin države poslodavca
- ili ako postoji pisani dogovor u tom smislu između zaposlenika i poslodavca.⁸⁵

Relevantan primjer u kojem je Europski sud primijenio navedene kriterije predmet je *Cudak protiv Litve* (2010.). Naime, Europski sud zaključio je da su litvanski sudovi povrijedili samu bit podnositeljčina prava na pristup sudu time što su odbili odlučiti o njezinu zahtjevu, prihvaćajući argumente poljske vlade o državnim imunitetu.

Europski sud najprije je uzeo u obzir da postoji, prethodno navedeni, trend u međunarodnom pravu prema ograničavanju primjene državnog imuniteta. Nadalje, Europski sud uzeo je

82 *Juričić protiv Hrvatske* (2011.), §§ 56.–57.

83 *Draft articles on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, with commentaries, 1991*, <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/411991.pdf>.

84 *United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, 2004*, <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/412004.pdf>.

85 Stoga je Europski sud smatrao opravdanim ograničenja u pristupu sudu, primjerice, u predmetima: *Fayed protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1994.), *Fogarty protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2001.), *Marković i drugi protiv Italije* (2006.).

u obzir da je Vrhovni sud Litve odustao od koncepta apsolutnog imuniteta države, utvrdivši da “strane države (i) diplomatski i konzularni predstavnici i diplomati stranih država uživaju imunitet od nadležnosti litvanskih sudova”, a to pravilo jamči imunitet državi samo “za pravne odnose regulirane javnim pravom”, što *a contrario* znači da se imunitet države ne primjenjuje na odnose regulirane privatnim pravom.⁸⁶

Najzad, Europski sud zaključio je da podnositeljica nije obuhvaćena tim izuzecima jer nije izvršavala nikakvu posebnu funkciju blisko povezanu s izvršavanjem državne vlasti, s obzirom na to da je bila je zaposlena na radnom mjestu tajnice i telefonistice u poljskoj ambasadi u Vilniusu. Napomenuo je i da nije dovoljna sama tvrdnja da je podnositeljica mogla imati pristup određenim dokumentima ili mogla imati saznanja o povjerljivim telefonskim razgovorima u okviru svojih obveza jer su njezin otkaz i pokretanje pravnih postupaka proizlazili iz zlostavljanja koje je utvrdio litvanski pučki pravobranitelj, a takvo postupanje teško da je moglo dovesti u pitanje poljske sigurnosne interese. Stoga je Europski sud utvrdio da je došlo do povrede podnositeljčina prava na pristup sudu.

Ukratko, na kraju ovog dijela rada, može se zaključiti da je Europski sud razvijao svoju praksu kad je riječ o određenim kategorijama zaposlenika u državnoj službi šireći primjenu članka 6. stavka 1. Konvencije. Međutim, to ne znači da Europski sud i nadalje ne priznaje državni interes za ograničenje pristupa sudu određenim kategorijama zaposlenih, ali ta ograničenja podliježu strogim pretpostavkama. Naime, ako nacionalnim zakonodavstvom države ugovornice nije isključen pristup domaćem sudu, Europski sud smatra da je primjenjiv i članak 6. stavak 1. Konvencije. Ako je nacionalnim zakonodavstvom države ugovornice isključen pristup domaćem sudu, Europski sud će uz primjenu načela supsidijarnosti ispitati je li spor doista takav da opravdava primjenu iznimke od prava zajamčenih člankom 6. Konvencije. To konkretno znači da država ugovornica mora u svom nacionalnom pravu izrijekom isključiti pristup sudu za službu ili kategoriju zaposlenika o kojoj je riječ, a isključenje mora biti opravdano objektivnim razlozima u interesu države.

6. ZAKLJUČAK

Zahvaljujući interpretativnim ovlastima Europskog suda, konvencijsko pravo danas se bavi aktualnim društvenim problemima diljem europskog kontinenta, a najviše od svega bavi se pravom na pravično (pošteno) suđenje (*fair trial*), uz koje je vezana najopsežnija i najbogatija praksa Europskog suda.

U radu je prikazana praksa Europskog suda u odnosu na samo jedan aspekt prava na pravično (pošteno) suđenje, koje obuhvaća “pravo na sud”, a to je pravo na pristup sudu kao

⁸⁶ *Cudak protiv Litve* (2010.), § 68.: “The above finding is in fact confirmed by Lithuanian domestic law. Admittedly, Article 479 of the Code of Civil Procedure, as in force at the relevant time, enshrined the so-called absolute State immunity rule. However, on 21 December 2000 the Plenary of the Lithuanian Supreme Court adopted a decision (no. 28) regarding ‘Judicial Practice in the Republic of Lithuania in Applying Rules of Private International Law’. It stated that whilst Article 479 of the Code of Civil Procedure established a norm whereby ‘foreign States [and] diplomatic and consular representatives and diplomats of foreign States enjoy[ed] immunity from the jurisdiction of Lithuanian courts’, that rule guaranteed State immunity only for legal relations governed by public law’. *A contrario*, that immunity rule did not apply to relations governed by private law. This conclusion confirmed the practice of the Supreme Court, which has abandoned the concept of absolute State immunity (...).”

osnovno pravo koje omogućuje korištenje ostalih jamstva propisanih člankom 6. stavkom 1. Konvencije. Pri tome su u središte stavljene ponajprije one presude Europskog suda u kojima je utvrđena povreda prava na pristup sudu zbog neprihvatljivih pravnih stajališta sudova država ugovornica, odnosno zbog razvoja pravnih stajališta Europskog suda koja se tiču pretpostavki za pristup sudu.

Na temelju analiziranih presuda Europskog suda može se zaključiti da opća stajališta Europskog suda o primjenjivosti članka 6. stavka 1. Konvencije u bitnome glase:

Ostvarenje prava na pristup sudu pretpostavka je svih drugih jamstava propisanih člankom 6. stavkom 1. Konvencije. Kada ne bi bilo jamstva prava na pristup sudu, značajke koje sudski postupak opisuju kao pošten, javan i brz uopće ne bi imale nikakvu vrijednost ako sudski postupak ne bi započeo. Kako cjelokupan sustav procesnih prava iz članka 6. Konvencije počiva na ideji djelotvorne pravne zaštite, to je moguće samo ako ta zaštita bude i omogućena.

Pravo na pristup sudu, po samoj prirodi, traži uređenje od strane države i može biti podvrgnuto ograničenjima, osobito kad je riječ o pretpostavkama koje se tiču dopuštenosti ulaganja pravnih sredstava, budući da prema samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države ugovornice, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene (*margin of appreciation*). Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit toga prava (*very essence of the right*).

Praksa Europskog suda pokazala je i da važno mjesto u ispitivanju prihvatljivosti nametnutih ograničenja pravu na pristup sudu zauzima i uloga pojedinog suda u domaćem pravnom poretku država ugovornica, odnosno posebna obilježja postupka o kojem je riječ te je stoga potrebno uvijek uzimati u obzir i ulogu koju viši sudovi imaju u tom postupku.

Europski sud s vremenom je postavljao i nove uvjete odnosno pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi države ugovornice mogle biti isključene iz domašaja članka 6. stavka 1. Konvencije u vezi sa sporovima koji se tiču njihovih državnih i javnih službenika, uključujući državne dužnosnike.

Sažeto, ispitivanje Europskog suda temeljeno je na načelu da je namjera Konvencije zajamčiti ne prava koja su teorijska ili prividna (*theoretical or illusory*), nego prava koja su stvarna i djelotvorna (*practical and effective*), što znači da pravo na pristup sudu pojedincu mora biti zajamčeno ne samo formalno u zakonodavstvu država ugovornica, nego se mora omogućiti da se ono ostvari i u svakom pojedinačnom slučaju. Drugim riječima, praksa tumačenja Konvencije od strane Europskog suda dinamično se razvija te je stoga potreban i ubrzan razvoj sudske prakse država ugovornica, među kojima je i Republika Hrvatska, kako bi bile u stanju što uspješnije odgovoriti izazovima trajnog prilagođavanja, a sve u korist svojih građana.

LITERATURA

1. Arai-Takahashi, Y., *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerp, Intersentia, 2002.
2. Brems, E., *Human Rights: University and Diversity*, Hague, Kluwer Law International, 2001.
3. De Salvia, M., *Execution of the Judgements of the European Court of Human Rights: Legal Nature of*

- the Obligations of the States and European Supervision of National Legislative Choices*, The Status of International Treaties on Human Rights, Venice Commission, Collection Science and technique of democracy, No. 42, Strasbourg: Council of Europe Publishing, September 2006.
4. Gomien, D., *Europska konvencija o ljudskim pravima*, priručnik, hrvatsko izdanje, Zadar: Naklada d.o.o. – Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2007. (naslov izvornika: *Short Guide to the European Convention of Human Rights*, 3rd edition).
 5. Grdinić, E., *Pravo na pošteno suđenje u postupcima građanskopravne prirode zajamčeno čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Hrvatska pravna revija, 2005. Vol. 5, br. 9, str. 7.–16.
 6. Grdinić, E., *Opće jamstvo poštenog suđenja u kaznenim postupcima i presumpcija nedužnosti prema članku 6. stavcima 1. i 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Hrvatska pravna revija, 2006., Vol. 6, br. 1, str. 7.–17.
 7. Greer, S., *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge Studies in European Law and Policy, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
 8. Häberle, P., *Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective*, The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective, Nomos, Baden-Baden, 2006.
 9. Harris, D. J., O'Boyle, M., Warbrick, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, 2nd edition, OUP, 2009.
 10. Iličić Topolovec, S., *Pravičan postupak iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – građanskopravni aspekt*, magistarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006.
 11. Jacobs, F.G., White, R.C.A., *The European Convention on Human Rights*, Clare Ovey, Robin White (eds.), 4th edition, Oxford University Press, Oxford, 2006.
 12. Krapac, D., *Kazneno procesno pravo*, Prva knjiga: Institucije, IV. izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2010.
 13. Letsas, G., *Two Concepts of the Margin of Appreciation*, Oxford Journal of Legal Studies, 2006., Vol. 26, No. 4, str. 705.–732.
 14. Mahoney, P., *Right to a Fair Trial in Criminal Matters under Article 6 E.C.H.R.*, Judicial Studies Institute Journal, Judicial Studies Institute Dublin, 2004., Vol. 4, No. 2, str. 107.–129.
 15. Omejec, J., *Vijeće Europe i europska unija, institucionalni i pravni okviri*, Novi informator, Zagreb, 2008.
 16. Omejec, J., *Application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms by the Constitutional Courts*, referat za seminar "Constitutional and international protection of human rights" Venecijanske komisije (Lima, Peru 19.–20. travnja 2010.).
 17. Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Strasbourški *acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013.
 18. Overy, C., White, R.C.A., *Context, Background and Institutions*, The European Convention on Human Rights, Oxford University Press, Oxford, 2006., str. 1.–17.
 19. Pavišić, B., *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Golden marketing, Zagreb, 2006.
 20. Radačić, I., *The Margin of Appreciation, Consensus, Morality and the Rights of the Vulnerable Groups*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2010., Vol. 31, br. 1, str. 599.–616.
 21. Radačić, I., *Interpretativna načela Europskog suda za ljudska prava*, Uskladenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 32.–44.
 22. Ritossa, D., *Elementi modela crime control i due process u odlukama tijela Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s obzirom na članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih*

- prava i temeljnih sloboda*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2003., Vol. 10, br. 1, str. 75.–107.
23. Rozakis, C., *The Right to a Fair Trial in Civil Cases*, Judicial Studies Institute Journal, Judicial Studies Institute Dublin, 2004., Vol. 4, No. 2, str. 96.–106.
 24. Spielman, D., *Allowing the Right Margin the European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review?*, Center for European Legal Studies, CELS Working Papers Series, University of Cambridge, Faculty of Law, Cambridge, 2012.
 25. Šarin, D., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu*, Pravni vjesnik, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2014., god. 30, br. 3–4, str. 77.–100.
 26. Šarin D., *Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudski prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Split, Split, 2015., god 52, br. 3, str. 755.–784.
 27. Šarin, D., *Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Pravni vjesnik, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2015., god. 31, br. 3–4, str. 267.–296.
 28. Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, VII. izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2004.
 29. Uzelac, A., *Hrvatsko procesno pravo i jamstvo "pravičnog postupka" iz Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1998., Vol. 19, Supplement, str. 1005.–1030.
 30. Uzelac, A., *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 2010., Vol. 60, No. 1, str. 101.–148.
 31. Van Dijk, P., Van Hoof, G. J. H., *The margin of appreciation*, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Kluwer Law International, Haag, 1998., str. 82.–97.
 32. Zupančič, B. M., *On the Interpretation of Legal Precedents and of the Judgements of the European Court of Human Rights*, The Owl of Minerva, Essays on Human Rights, Eleven International Publishing, Utrecht, 2008., str. 351.–392.

PROPISI

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori broj 18/1997, 6/1999 – pročišćeni tekst, 8/1999 – ispravak, 14/2002 i 1/2006).
2. Statut Vijeća Europe (Narodne novine – Međunarodni ugovori broj 8/1998 i 9/1998 – ispravak).
3. Draft articles on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, with commentaries, 1991, <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/411991.pdf>.
4. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, 2004, <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/412004.pdf>.
5. Zakon o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine broj 58/1993).
6. Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima (Narodne novine broj 53/1991).
7. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine broj 53/1991, 9/1992 i 77/1992).
8. Odluke i presude Europskog suda za ljudska prava navedene u radu.
9. Odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske navedena u radu

Duška Šarin*

PRECONDITIONS FOR ACCESS TO COURT – LEGAL VIEWS AND CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary

In its case-law, the European Court of Human Rights has usually protected the right of access to court because of unacceptable legal stands taken by the courts of the contracting states. Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which guarantees the “right to a hearing” in paragraph 1, does not explicitly lay down the right of access to court; however, the European Court derived this right deeming that the right of access to court is a precondition for all the other guarantees provided in Article 6(1) of the Convention. The paper analyses the legal views and case-law of the European Court with respect to preconditions for access to court. After first determining the scope of this right, the paper continues by examining the procedural preconditions for access to court, such as admissibility to bring an action, admissibility of recourse to legal remedies and the role of courts in the domestic legal order of contracting states. It also shows the development of the relationship between the right of access to court and particular categories of civil servants, including the relationship between state immunity and the right of access to court.

Keywords: European Court of Human Rights, Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, right of access to court, preconditions for access to court

* Duška Šarin, PhD, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, Trg sv. Marka 4, 10000 Zagreb; E-mail address: duska_sarin@usud.hr.