

Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske

*Mateja Held**

UDK 341.231.14(4)
342.565.2(497.5)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 17. 1. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

U radu se analiziraju odluke koje se odnose na upravnu materiju u kojima je odlučivao Ustavni sud Republike Hrvatske od 1999. do rujna 2015. Ta je analiza relevantna jer pokazuje u kojoj mjeri javnopravna tijela te Ustavni sud u Republici Hrvatskoj vrednuju Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Drugim riječima, ispituju se modeli primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od Ustavnog suda u upravnim područjima te se pokušava odgovoriti na pitanje može li se govoriti o primjeni Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u pravom smislu riječi ili je prisutno tek puklo pozivanje na pojedine njezine odredbe bez ulaska u dubinu i prijeko potrebnu analizu prakse ESLJP-a.

Cljučne riječi: Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, upravni predmeti, ustavna tužba

* Doc. dr. sc. Mateja Held, docentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: mateja.held@pravo.hr)

1. Uvod

Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda sastavni je dio svakog modernog i socijalnog pravnog sustava. Minimalni standardi zaštite zajamčeni su Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija ili EKLJP). Njihovo ostvarivanje nadzire Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (dalje: ESLJP). Konvencija je sastavni dio pravnog uređenja država članica Vijeća Europe te su ju kao takvu dužni primjenjivati nacionalni sudovi zemalja potpisnica Konvencije. Na EKLJP se može gledati kao na kostur koji praksa ESLJP-a samo nadograđuje i dopunjuje (Vajić, 2001, str. 982).

Cilj je ovog rada istražiti je li, i u kojoj mjeri, Ustavni sud Republike Hrvatske primjenjivao Konvenciju. Istraživanje se odnosi na upravnu materiju u posljednjih šesnaest godina.

2. Ustavna tužba kao sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u upravnim predmetima

U vrijeme kada je Republika Hrvatska ratificirala EKLJP¹ temeljni zakoni koji su uređivali upravno područje bili su preuzeti zakoni iz SFRJ – Zakon o općem upravnom postupku² i Zakon o upravnim sporovima.³ Ustavna tužba kao sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda pri Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁴ bila je regulirana Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu iz 1991.⁵ Nakon ratifikacije Konvencije uslijedile su promjene u ustavnom zakonodavstvu.

Novi Ustavni zakon o Ustavnom sudu donesen je 1999., a odredbe o ustavnoj tužbi znatno su proširene. Dotadašnja regulacija u tri članka dopunjena je novim člancima⁶ te je detaljnije regulirano podnošenje ustavne tužbe,

¹ Republika Hrvatska je EKLJP ratificirala 5. studenoga 1997., ali s rezervom u pogledu čl. 6. EKLJP.

² Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku, NN 53/91.

³ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, NN 53/91. Dvapat je mijenjan, NN 9/92, NN 77/92.

⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske objavljuje praksu od 1999. nadalje (v. http://www.usud.hr/default.aspx?Show=c_praksa_ustavnog_suda&m1=2&m2=0&Lang=hr).

⁵ Riječ je bila o šturoj regulaciji u tri članka koja se odnosila na legitimaciju za podnošenje tužbe, iscrpljenost redovnog pravnog puta te na rok za njezino podnošenje (Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 13/91).

⁶ Čl. 59. – 76. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99.

iznimke od iscrpljenosti redovnog pravnog puta te sastav Ustavnog suda u postupku odlučivanja po ustavnoj tužbi. Među važnijim je dopunama u pitanju usklađivanja s Konvencijom izmjena u pogledu sprečavanja odugovlačenja postupka, gdje je na odredbe čl. 28. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu iz 1991. dodan st. 4. u čl. 59. Ustavnog zakona o ustavnom sudu.⁷ Unatoč normativnom napretku, ESLJP je u svojim presudama *Rajak protiv Hrvatske*⁸ te *Horvat protiv Hrvatske*⁹ iz 2001. ustanovio da je došlo do povrede razumnog roka u postupku pred hrvatskim sudom te da u Hrvatskoj ne postoji djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu od predugog trajanja postupka pred sudovima. Ovaj stav ESLJP-a utjecao je na normativne promjene koje su uslijedile 2002. Izmjenama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 2002. navedeni je stavak brisan, ali je dodan novi čl. 59.¹⁰ koji u tri stavka regulira pitanje sprečavanja odugovlačenja postupka.¹¹ Danas su pretpostavke za podnošenje ustavne tužbe¹² propisane u čl. 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske¹³ prema kojem se ustavna tužba može podnijeti ako podnositelj smatra »da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljnjem tekstu: ustavno pravo).«

Kako je kod ustavne tužbe riječ o sredstvu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske iz upravne materije u kojima se javlja pozivanje na Konvenciju odnose se najčešće na predmete s oznakom U-III, U-IIIA te U-IIIB.¹⁴ U upravnoj materiji,

⁷ U regulaciji iz 1999. to je čl. 59.

⁸ *Rajak protiv Hrvatske*, br. 49706/99 od 28. lipnja 2001.

⁹ *Horvat protiv Hrvatske*, br. 51585/99 od 26. srpnja 2001.

¹⁰ U današnjoj regulaciji riječ je o čl. 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst.

¹¹ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 29/02.

¹² O ustavnoj tužbi v. primjerice Arlović, 2015., str. 388 – 397.

¹³ Ustavni zakon o Ustavnom sudu, NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst.

¹⁴ Oznaka U-III označava postupak pokrenut ustavnom tužbom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom; oznaka U-IIIA postupak u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put zbog nerazumno dugog trajanja sudskog postupka te oznaka U-IIIB postupak u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put u

u razmatranom razdoblju, od ukupno 52 predmeta u praksi Ustavnog suda¹⁵ njih se devet odnosilo na ispitivanje ustavnosti zakona,¹⁶ a jedan na ispitivanje ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata.¹⁷ U apstraktnoj kontroli Ustavni sud kontrolira ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa sukladno čl. 35. do 61. Iako ovdje nije riječ o postupku koji se pokreće zbog povrede ljudskih prava, predmeti u kojima je bila provedena apstraktna kontrola analizirani su jer je i u njima Ustavni sud primijenio Konvenciju te su navedeni predmeti razvrstani u pojedine modele koji su kasnije analizirani u radu. Ukupni broj podnesenih tužbi u upravnoj materiji može se prikazati tablicom 1.¹⁸

Tablica 1. Primjena Konvencije u upravnompravnim kontekstu u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske

Vrsta postupka (oznaka u praksi Ustavnog suda)	Broj svih predmeta sa signaturama U-III, U-IIIA, U-IIIB, U-I, U-II	Broj predmeta u kojima postoji pozivanje na EKLJP i/ili praksu ESLJP-a u upravnoj materiji u odnosu prema ukupnom broju predmeta
U-III	3.310	22 (0,66 %)
U-IIIA	2.048	17 (0,83 %) ¹⁹
U-IIIB	64	3 (4,6 %)
U-I	574	9 (1,56 %)
U-II	379	1 (0,26 %)
Ukupno	6.375	52 (0,81 %)

Izvor: Izradila autorica.

slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

¹⁵ Istraživanje se odnosi na odluke Ustavnog suda objavljene u internetskom pregledniku sudske prakse Ustavnog suda (www.usud.hr).

¹⁶ Oznaka U-I u signaturi Ustavnog suda.

¹⁷ Oznaka U-II u signaturi Ustavnog suda.

¹⁸ Tablica je izrađena prema dostupnim podacima na stranicama Ustavnog suda.

¹⁹ U predmete sa signaturom U-IIIA ubrojene su i četiri odluke sa signaturom U-IIIVs koje su se odnosile na povredu čl. 6. EKLJP. V. U-IIIVs-3373/2008 od 4. veljače 2009., U-IIIVs-4242/2007 od 22. travnja 2009., U-IIIVs-1306/2007 od 7. svibnja 2009. te U-IIIVs-3804/2009 od 21. listopada 2009.

U tablici je prikazan broj predmeta u kojima postoji pozivanje na Konvenciju u upravnoj materiji u odnosu prema ukupnom broju predmeta sa signaturama U-I, U-II, U-III, U-IIIA, U-IIIB. Od iznimno velikog broja predmeta koji se našao pred Ustavnim sudom putem ustavne tužbe,²⁰ Ustavni sud je u posljednjih šesnaest godina Konvenciju primijenio u 42 predmeta u upravno-pravnoj materiji (ne računajući predmete sa signaturom U-I i U-II).²¹ U tablici su dodani i predmeti koji su se odnosili na ispitivanje ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata jer je bila riječ o aktima kojima je u cijelosti ili djelomično normirano određeno upravno područje.²²

Iz tablice se vidi da postoji velik broj ustavnih tužbi, a on, smatra Omejec, »upućuje na zaključak da ustavnosudska zaštita nije dobro postavljena na normativnoj razini, u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, jer on ne odražava svrhu i smisao ustavnog sudovanja« (Omejec, 2008, str. 1). Kroz ustavnu tužbu štite se ustavna prava, odnosno ispituje se »usklađenost državnih akcija s onim vrijednostima i dobrima koji su propisani u Ustavu Republike Hrvatske« (Omejec, 2008, str. 1). Nave-

²⁰ Zbroj predmeta sa signaturama U-III, U-IIIA te U-IIIB.

²¹ Iz Izvješća pripremljenog za XVI. kongres konferencije europskih ustavnih sudova vidi se da je Ustavni sud Republike Hrvatske Konvenciju primijenio u velikom broju slučajeva. Kako pretraživač na stranicama Ustavnog suda ne omogućava izravnu provjeru u kojem je od tih predmeta bila riječ o upravnoj materiji, za potrebe ovog rada provjereni su svi dostupni predmeti na internetskim stranicama Ustavnog suda izdvojeni prema ključnoj riječi »konvencija«, njih preko 1.000. Ustavni sud je o interpretativnom autoritetu odluka ESLJP-a te o brojnosti predmeta naveo sljedeće: »Redovitom primjenom Konvencije USRH je razvio bogatu praksu, a svoje odluke uglavnom temelji na sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP). Sud je prihvatio obvezujući interpretativni autoritet pravorijeka ESLJP-a bez obzira na koju se oni državu odnose ako te presude i odluke mogu imati implikacija na nacionalno pravo, politiku ili praksu (erga omnes učinak presuda ESLJP-a). Polazeći od koncepta pravnog monizma, praktičnog kvaziustavnog položaja Konvencije u hrvatskom pravnom poretku i ustavne obveze izravne primjene Konvencije, USRH se do danas u svojoj praksi pozvao na odluke ESLJP-a u više od 1.000 svojih odluka i rješenja. Prema tome, hrvatska ustavnosudska praksa pod jakim je utjecajem sudske prakse ESLJP-a.« (Izvješće Ustavnog suda, 2014, str. 1).

²² V. odluke i rješenja Ustavnog suda U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999. – *Zakon o javnom okupljanju*, NN 22/92; U-I-747/1996 od 1. ožujka 2000. – *Zakon o upravnim pristojbama*, NN 8/96, 77/96, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99; U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. – *Zakon o izvlaštenju*, NN 9/94, 35/94; U-I-4433/2007 od 19. lipnja 2009. – *Prekršajni zakon*, NN 107/07; U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010. – *Zakon o socijalnoj skrbi*, NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07; U-I-3786/2010 od 29. srpnja 2011. – *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*, NN 80/10; U-I-5995/2012 od 5. ožujka 2013. – *Zakon o hrvatskom državljanstvu*, NN53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11; U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011. – *Zakon o pravu na pristup informacijama*, NN 144/10; U-I-4405/2013 od 31. ožujka 2015. – *Zakon o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama*, NN 143/12.

deno je stajalište potvrđeno odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske. Primjerice, u t. 3. obrazloženja Odluke U-III-66/2009 od 29. svibnja 2013. Ustavni je sud naveo sljedeće:

»Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe. U postupcima pokrenutim ustavnim tužbom Ustavni sud se u pravilu ne upušta u ispitivanje činjenica, jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom.«

Slično je i u t. 8. odluke U-III-4030/2012 od 9. lipnja 2015.:

»Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja. U postupcima pokrenutim ustavnim tužbom Ustavni sud se u pravilu ne upušta u ispitivanje činjenica jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom.«

3. Modeli primjene Konvencije u upravnoj materiji u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske

Danas Ustavni sud u pristupu Konvenciji odnosno u primjeni Konvencije kreće s nekoliko polaznih točaka. U prvom redu one se odnose na čl. 1. Konvencije koji nameće visokim ugovornim strankama Konvencije da se svakoj osobi pod njihovom jurisdikcijom osiguraju prava i slobode određene u odjeljku I.1 EKLJP (čl. 1.). Drugo, Konvenciji se pristupa kao međunarodnom ugovoru o ljudskim pravima (V. čl. 141. Ustava RH). Treće se ishodište oglada u stajalištu da presude ESLJP-a premašuju granice pojedinog slučaja. Presude ESLJP-a polaze od demokratskog društva kao okvira za razvoj konvencijskih prava. Peta polazišna točka predstavlja stav prema kojem nacionalni ustavni sudovi i ESLJP obavljaju slične zadatke, ali na različitim razinama (Greer, 2010; Omejec, 2010).²³

²³ Objašnjenje navedenih polazišta Ustavnog suda u: Omejec, 2010., str. 5-13.

Međutim, upitno je koliko je koja od navedenih točaka uistinu temelj za primjenu Konvencije od 1999. do danas. Za potrebu istraživanja tog pitanja praksa Ustavnog suda analizirat će se kroz sljedećih pet modela.

Prvi model primjene Konvencije čine odluke u kojima se Ustavni sud izrijeком pozvao na Konvenciju, odnosno na pojedinu odredbu Konvencije, a drugu kategoriju čine odluke u kojima se Ustavni sud izrijeком pozvao na praksu ESLJP-a, pritom ne navodeći članke Konvencije. Treći se model odnosi na odluke Ustavnog suda u kojima se poziva i na Konvenciju i na praksu ESLJP-a, dok se četvrti model odnosi na odluke u kojima je upotrijebljen način rada ESLJP-a u odnosu na razumni rok. U peti model ulaze odluke u kojima su se podnositelji ustavne tužbe pozvali na povredu Konvencije, ali Ustavni sud istaknutu povredu uopće nije razmatrao.

3.1. Primjena Konvencije kroz izričito pozivanje na EKLJP ili njegove pojedine odredbe

Primjena pravne norme, odnosno primjena propisa ili međunarodnog ugovora uključuje njegovu interpretaciju. Pravne norme sadržane u Konvenciji su načela i standardi, što za njihove primjenjivače znači korištenje interpretativnih metoda. Arlović u tom smislu govori o korištenju metode slobodne ocjene, koja se razlikuje od slobodne ocjene kao ovlasti i prava u djelovanju tijela javne uprave. Takva se slobodna ocjena iskazuje u pravilu kao ustavnosudski aktivizam (Arlović, 2014, str. 2, 7).

Za primjenu ustavnih načela u životnoj stvarnosti nužno ih je interpretirati (Zierlein, 2000, str. 331).²⁴ Budući da nacionalni ustavni sudovi i ESLJP obavljaju slične zadatke, samo na različitim razinama (Omejec, 2010, str. 5), može se reći da je za primjenu konvencijskih načela potrebna njihova interpretacija. Interpretativno načelo od kojeg bi trebalo polaziti u tumačenju odredbi EKLJP-a teleološko je načelo. Ono ulazi u primarna konstitucionalna načela²⁵ za interpretaciju Konvencije (Omejec, 2013, str. 1015) te je »sidrište svih načela interpretacije« (Greer & Omejec, 2013). Konvencija bi se nadalje trebala tumačiti kao jedinstvena cjelina, što ne

²⁴ O interpretativnim metodama Ustavnog suda v. Marković, 2015., str. 119 i dalje.

²⁵ Uz teleološko, u primarna konstitucionalna načela za interpretaciju ulaze: načelo djelotvornosti, načelo demokracije, načelo vladavine prava, načelo zakonitosti, načelo postupovne poštenosti, načelo davanja prvenstva pravima te načelo ravnoteže (iscrpnije Omejec, 2013., str. 1015-1253).

uključuje cijeli tekst EKLJP-a, nego se traži svojevrsan »duh Konvencije« (Omejec, 2013, str. 1019), a nepostupanje na način da se norme nacionalnog prava primjenjuju u duhu konvencijskog prava može pridonijeti povredi određenog članka EKLJP-a (Stažnik, 2014, str. 125). Riječima ESLJP-a, interpretacija prava i sloboda zajamčenih Konvencijom mora biti u skladu s općim duhom Konvencije kao instrumenta za održavanje i promicanje ideala i vrijednosti demokratskog društva.²⁶

Prvi model primjene Konvencije pokazuje da u »ranim godinama« po ratifikaciji Konvencije u praksi Ustavnog suda takve interpretacije u većini slučajeva nije bilo. Prema prvom se modelu Ustavni sud samo izrijeckom pozvao na pojedine članke EKLJP-a, ali bez ikakvih daljnjih pojašnjenja.²⁷ Ako se postavi ograničenje u praksi Ustavnog suda koja se odnosi samo na upravno područje, riječ je o preko dvadeset predmeta u kojima je postojala takva praksa. Potpunom primjenom EKLJP-a ne može se smatrati postupanje Ustavnog suda ni u onim odlukama u kojima je osim navođenja članka EKLJP-a reproduciran tekst određenog članka Konvencije kao što je primjerice u odlukama U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999.,²⁸ U-III-1288/1997 od 22. ožujka 2001.,²⁹ U-IIIA-3638/2003 od 18. velja-

²⁶ T. 53. presude *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen* protiv Danske, br. 5095/71, 5920/72, 5926/72, od 7. prosinca 1976.

²⁷ V. primjerice predmete: U-I-747/1996 od 1. ožujka 2000., U-III-2233/2002 od 7. rujna 2005. – u ovoj odluci se podnositelj samo pozvao na EKLJP generalno, a Ustavni sud je rekao u t. 13.: »Zbog utvrđenja povrede ustavnih prava navedenih u izreci, Ustavni sud nije ispitivao eventualno postojanje i drugih povreda prava zajamčenih Ustavom, kao i Europskom konvencijom, na koje podnositelj ukazuje u ustavnoj tužbi.« V. i predmete U-III-2966/2002 od 5. listopada 2005., U-III-4888/2005 od 7. veljače 2007., U-III-3252/2005 od 13. veljače 2008., U-III-882/2006 od 24. ožujka 2009., U-IIIVs-1306/2007 od 7. svibnja 2009., U-IIIVs-3804/2009 od 21. listopada 2009., U-IIIB-2920/2008 od 10. travnja 2010., U-I-4405/2013 od 31. ožujka 2015.

²⁸ Riječ je bila o ocjeni suglasnosti odredbe čl. 3/3. Zakona o javnom okupljanju, NN 22/92, s Ustavom Republike Hrvatske. Spominje se čl. 11. EKLJP-a. Konačno, Sud ocjenjuje da osporena odredba nije u suglasnosti s odredbama čl. 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koju je Republika Hrvatska potvrdila (NN – Međunarodni ugovori, br. 18/97), prema čijem stavku 1. svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i prema čijem se st. 2. ne mogu postavljati nikakva ograničenja ostvarenju tog prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Nesuglasnost osporene odredbe s navedenim odredbama međunarodnog prava predstavlja povredu načela vladavine prava iz čl. 3. Ustava, kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.

²⁹ U skladu s odredbom čl. 141. Ustava, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi su iznad zakona. Tako je u čl. 6/1. Europske

če 2004.,³⁰ U-III-600/2008 od 9. travnja 2010.,³¹ U-III-4030/2012 od 9. lipnja 2015.,^{32,33} U odluci U-III-6526/2012 od 6. lipnja 2013. Ustavni sud koristi čl. 6. EKLJP-a samo za potkrepljivanje svog stajališta u pogledu prava iz čl. 29. Ustava RH,³⁴ a u odluci U-III-64853/2009 od 25. ožujka

konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ... određeno da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Iz navedene odredbe za osobu o čijem se građanskom pravu ili obvezi odlučuje proizlaze postupovnoppravna jamstva, odnosno: pravo da o građanskom pravu ili obvezi odluči zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud, pravo da postupak u kojem se odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi bude pravičan, pravo da postupak u pravilu bude javan i da odluka obvezatno bude objavljena te pravo na donošenje odluke u razumnom roku. Pretpostavka je za primjenu te odredbe da se radi o odlučivanju o građanskim pravima i obvezama. Analizirajući odredbe Zakona o upravnim sporovima (NN, broj 53/91, 9/92 i 77/92), Upravni se sud, kada odlučuje po pravilima o upravnom sporu, ne može smatrati sudom pune jurisdikcije u smislu navedene odredbe Konvencije (odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., objavljena u NN, broj 112/00).

³⁰ Čl. 6/1. Europske konvencije određuje, između ostaloga, da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni i nepristrani sud pravično, (javno) i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

³¹ Podnositelj se pozvao na povredu čl. 6. EKLJP-a, a Ustavni sud je o tome rekao sljedeće: »... t. 5. Sadržaj ustavnog prava na pravično suđenje zajamčenog čl. 29/1. Ustava, kojim je propisano da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj, ograničen je na postupovna jamstva pravičnog suđenja, pa Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava i odredbe čl. 6/1. Konvencije, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje.«

³² Ustavno pravo na pravično suđenje iz čl. 29/1. Ustava, koji sadržajno odgovara pravu iz čl. 6/1. Konvencije, ograničeno je na jamstva pravičnog suđenja. Zbog toga, Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji je podnositelju osiguravao pravično suđenje.

³³ U ovaj se model mogu svrstati i sljedeći predmeti: U-III-2966/2002 od 5. listopada 2005., U-III-3409/2005 od 10. siječnja 2008., U-III-882/2006 od 24. ožujka 2009., U-III-600/2008 od 9. travnja 2010., U-III-1844/2011 od 25. svibnja 2011., U-III-A-2921/2012 od 13. prosinca 2012., U-III-A-439/2013 od 2. srpnja 2015.

³⁴ Ustavni sud u t. 8. Odluke U-III-6526 od 6. lipnja 2012. navodi: »Ustavni sud primjećuje da je podnositeljica u konkretnom slučaju imala pristup Upravnom sudu, ali samo do stupnja utvrđenja da je njena tužba nedopuštena zbog toga što je ocijenjeno da osporena odluka nije donesena u upravnoj stvari te se ne može smatrati upravnim aktom u smislu čl. 3/1. točke 1. ZUS-a. Međutim, sama činjenica da je podnositeljica imala pravnu mogućnost podnošenja tužbe sudu ne dovodi nužno, sama po sebi, do ispunjenja pretpostavki koje proizlaze iz čl. 29/1. Ustava. I dalje ostaje da se utvrdi da li je stupanj tog pristupa dostatan da

2010.³⁵, u odluci U-III-3931/2011 od 19. siječnja 2012.³⁶ te u odluci U-III-4565/2012 od 20. ožujka 2014.³⁷ navodi da konvencijska prava nisu povrijeđena. Rješenjem U-I-5995/2012 od 5. ožujka 2013. Ustavni sud nije našao povredu čl. 14. Konvencije i čl. 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju prilikom ispitivanja suglasnosti odredbi čl. 11. st. 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu³⁸ sa čl. 14., 26. i 140. Ustava.

Recentnija praksa pokazuje drugačiji način odlučivanja Ustavnog suda, što je pohvalno.³⁹ Dakle, ipak postoje i predmeti u kojima Ustavni sud ide dalje od samog pozivanja na članke EKLJP-a. Tako je primjerice u predmetu U-III-2889/2008 od 1. travnja 2009.,⁴⁰ u kojem je bila riječ o premještanju suca, Ustavni sud naveo sljedeće: »U ustavnoj tužbi istaknuta je i povreda ustavnog prava zajamčenog čl. 29/1. Ustava i čl. 6. Europske konvencije. Sadržaj ustavnog prava na pravično suđenje, zajamčenog čl. 29/1. Ustava i čl. 6/1. Europske konvencije, ograničen je na postupovna jamstva pravičnog suđenja. Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta navedenog ustavnog prava i čl. 6/1. Europske konvencije, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositeljici osigurava pravično suđenje. Nakon analize pribavljenog spisa i osporene odluke, ocjena je Ustavnog suda da je u konkretnom postupku podnositeljica mogla poduzimati

stranci osigura 'pravo na sud' sa stajališta načela vladavine prava u demokratskom društvu. Istovjetno stajalište u odnosu na čl. 6/1. Konvencije zastupa i Europski sud.«

³⁵ Odlukom U-III-64853/2009 od 25. ožujka 2010. ustavna je tužba odbijena: »Ocjena je Ustavnog suda da je postupak, koji je prethodio ustavnosudskom, vođen na način koji je podnositeljici omogućio pravično suđenje i nije rezultirao povredom ustavnog prava propisanog odredbom čl. 29/1. Ustava. Iz navedenih razloga osporenim aktima nije povrijeđeno niti pravo zajamčeno čl. 6/1. Europske konvencije.«

³⁶ T. 9. Odluke U-III-3931/2001 od 19. siječnja 2012.: »Sagledavajući postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da je vođen na način koji je podnositelju osigurao pravo na pravično suđenje te da mu tim postupcima nije povrijeđeno ustavno pravo iz čl. 29/1. Ustava, kao ni konvencijska prava na koja ukazuje.«

³⁷ Riječ je bila o postupku izvlaštenja za koji su u razdoblju u kojem se vodio postupak bili nadležni redovni sudovi.

³⁸ NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94 i 130/11.

³⁹ V. poglavlja 3.3. i 3.4. ovog rada.

⁴⁰ Slično navođenje i u sljedećim odlukama: U-III-1/2009 od 3. studenoga 2010., U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010., U-I-3786/2010 od 29. srpnja 2011., U-III-66/2009 od 29. svibnja 2013., U-III-3785/2009 od 18. lipnja 2014.

sva pravna sredstva u zaštiti svojih prava te da je osporena odluka donijeta od nadležnog suda, u postupku provedenom u skladu s mjerodavnim zakonskim odredbama.

Stoga, Ustavni sud nije prihvatio tvrdnju podnositeljice da joj je povrijeđeno ustavno i konvencijsko pravo na pravično suđenje.«

3.2. Primjena Konvencije kroz izričito pozivanje na praksu ESLJP-a

Praksa ESLJP-a ne bi postojala bez »kostura« koji služi zaštiti ljudskih prava, a sadržan je u EKLJP-u.⁴¹ On sam po sebi ne predstavlja dovoljan mehanizam ostvarivanja ljudskih prava i sloboda jer je riječ o međunarodnom aktu koji, kao i mnogi drugi, proklamira standarde, odnosno načela koja su postavljena kao ideali kojima svaka visoka ugovorna stranka EKLJP-a treba težiti (Arlović, 2014, str. 1).

Model kojem se Ustavni sud izričito poziva na praksu ESLJP-a Ustavni sud ne koristi često, od objavljenih odluka samo je jedna koja se može svrstati u navedenu kategoriju. U predmetu U-III-66/2009 od 29. svibnja 2013. podnositelj ustavne tužbe smatrao je da su povrijeđeni čl. 14. st. 2., čl. 29. st. 1., čl. 48. st. 1. i čl. 50. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.⁴² Vrhovni sud je, između ostalog, naveo: »Navođenje korisnika izvlaštenja kao tuženika, a ne upravnog tijela koje je donijelo drugostupanjsko rješenje je propust tužitelja i tu se ne radi o nepotpunoj i nerazumljivoj tužbi gdje bi bilo mjesta pozivanju tužitelja da otkloni taj nedostatak, a to tim više jer je tužitelj u postupku imao punomoćnika u osobi odvjetnika. Stoga, nižestupanjski sud nije počinio povredu odredba parničnog postupka iz čl. 354. st. 2. t. 6. a niti povredu iz čl. 354. st. 2. t. 11. ZPP jer presuda ima jasne razloge o odlučnim činjenicama koje nisu u suprotnosti sa sadržajem spisa. Ne postoji niti revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava jer je nižestupanjski sud pravilno odbio tužbu tužitelja zbog promašene pasivne legitimacije i pravilno je primijenio odredbu čl. 42.a st. 1. ZOI.« Ustavni sud je smatrao da je bilo potrebno utvrditi je li došlo do povrede prava na pravično suđenje što »jamči zaštitu od

⁴¹ Praksa ESLJP-a je temeljni »ustavni instrument europskoga javnoga reda« (t. 75. *Lozidou protiv Turske*, preliminarna predstavka, br. 15318/89 od 23. ožujka 1995.).

⁴² Riječ je bila o postupku izvlaštenja, nadležan je bio Županijski sud u Vukovaru. Kao prvostupanjsko tijelo rješenje je donio Ured državne uprave u Vukovarsko-srijemskoj županiji, a drugostupanjsko Ministarstvo pravosuđa, Uprava za građansko pravo.

arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Arbitrarnim se može ocijeniti pojedinačni akt pri čijem je donošenju njegov donositelj bez razboritih ili bez ikakvih razloga odstupio od ustaljene prakse, nije uzeo u obzir očigledno mjerodavan propis ili je mjerodavni propis pogrešno protumačio i primijenio, na način i u mjeri koja konkretni pojedinačni akt čini pravno neprihvatljivim.« Osim toga, Ustavni je sud naveo i sljedeće: »Pravo na pristup sudu, kao jedno od prava imanentnih pravu na pravično suđenje, koje čini sadržaj čl. 29/1. Ustava, jest pravo na pokretanje postupka pred sudom. Ono nije apsolutno, već može biti podložno izvjesnim ograničenjima. Podrazumijeva se kako su ograničenja dopuštena jer pravo na pristup sudu po samoj svojoj naravi zahtijeva da država to pitanje normativno uredi. Takvo pravno stajalište izraženo je i u brojnim presudama Europskog suda za ljudska prava, između ostalog i u predmetu *Zovanović protiv Hrvatske* (presuda, 9. prosinca 2004., zahtjev br. 12877/02). Država, dakle, kroz pozitivne propise uređuje i ograničava pravo na pristup sudu.«

U navedenom se predmetu podnositelj pozvao na povredu čl. 6. Konvencije, a Sud je jednoglasno presudio da je uistinu došlo do povrede navedenog članka Konvencije.⁴³ Dakle, iako se Ustavni sud nije izriječno pozvao na Konvenciju, nego na predmet u kojem je ESLJP primijenio i interpretirao čl. 6. i opseg ograničenja tog članka, može se zaključiti da je Ustavni sud Republike Hrvatske u ovom slučaju primijenio Konvenciju jer postojeća praksa ESLJP-a zajedno s Konvencijom čini »interpretativni korpus Konvencije« (Omejec, 2013, str. 1013).

3.3. Primjena Konvencije kroz pozivanje na pojedine odredbe EKLJP-a i na praksu ESLJP-a

U deset godina po ratifikaciji Konvencije ustavnosudska praksa u ustavnim je tužbama podnesenima zbog nerazumno dugih trajanja postupaka u duljinu postupka uračunavala samo ustavnosudski postupak jer je Ustavni sud smatrao da su pravna sredstva protiv šutnje uprave *a priori* djelotvorna za ubrzanje postupka.⁴⁴ Navedeno se stajalište promijenilo 2007. s odlukom i rješenjem Ustavnog suda U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.

⁴³ Predmet *Zovanović protiv Hrvatske* (presuda, 9. prosinca 2004., – zahtjev br. 12877/02).

⁴⁴ T. 4.1. odluke i rješenja U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.

Riječ je o odluci koja uključuje zaokret u praksi Ustavnog suda u pogledu računanja razumnosti roka (Šikić, 2010, str. 104).

U t. 3. odluke i rješenja u mjerodavno je pravo svrstan čl. 6. Konvencije⁴⁵ te je u t. 4.2. navedno na koji se način on treba primijeniti:

»Stoga se ubuduće pri odlučivanju o eventualnoj povredi čl. 29/1. Ustava i čl. 6/1. Konvencije, u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu postupka, u obzir treba uzimati razdoblje trajanja upravnog spora zajedno s razdobljem trajanja prethodnog upravnog postupka u istoj upravnoj stvari, s tim da se ono računa od dana kada je nastao 'spor' u smislu čl. 6/1. Konvencije.«

Za detaljnije objašnjenje kada je nastao »spor«⁴⁶ u smislu čl. 6. Konvencije Ustavni sud se poslužio praksom ESLJP-a:

»Prema ustaljenoj praksi Europskog suda, 'spor' u upravnom postupku u smislu čl. 6/1. Konvencije može nastati: – na dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku (to jest žalbu protiv prvostupanjskog rješenja odnosno tužbu u upravnom sporu ako žalba nije dopuštena) ...«⁴⁷ ili »na dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv šutnje administracije.«⁴⁸

Pozivanje na praksu ESLJP-a te na konkretne članke Konvencije može se smatrati dobrom praksom Ustavnog suda u pogledu primjene Konven-

⁴⁵ Vladavina prava uključuje poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, a većina ljudskih prava, poput pristupa pravosuđu, prava na nepristrani sud, itd., sadržana je u čl. 6. Konvencije (European Commission for Democracy through Law, 2011, str. 12 – 13). Navedeni dokument sadržava i ostalo o konceptu vladavine prava, primjerice o njezinom povijesnom razvoju, pokušaju definiranja te važnosti za pozitivnopravne sustave.

⁴⁶ Više o određivanju pojma »spor« u praksi Europskog suda za ljudska prava v. i CoE, 2013., str. 5.

⁴⁷ Ustavni sud se na ovom mjestu poziva na presudu *Božić protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006. (zahtjev br. 22457/02), gdje je Europski sud utvrdio sljedeće: »26. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir, Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 18. rujna 1997. godine, a da je 14. lipnja 1999. godine Područni ured u Sisku donio rješenje kojim je odbijen zahtjev podnositeljice zahtjeva. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 9. srpnja 1999. godine, kad je podnositeljica zahtjeva uložila žalbu protiv tog rješenja, jer je tada nastao 'spor' u smislu čl. 6/1.«

⁴⁸ Ustavni sud se na ovom mjestu poziva na presudu *Počuča protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006. (zahtjev br. 38550/02), u kojoj je ESLJP izrijeком utvrdio sljedeće: »30. Što se tiče razdoblja koje treba uzeti u obzir, Sud prvo primjećuje da je upravni postupak pokrenut 23. lipnja 1998. godine. Međutim, razdoblje koje treba razmotriti započelo je tek 28. kolovoza 1998. godine, kad je podnositelj zahtjeva uložio žalbu zbog šutnje administracije. Tada je nastao 'spor' u smislu čl. 6/1. (vidi, mutatis mutandis, predmet *Janssen v. Germany*, br. 23959/94, stavak 40., 20. prosinca 2001.).«

cije. Čim Ustavni sud povezuje konkretni članak s postojećom praksom ESLJP-a, može se reći da je primijenio Konvenciju jer je ESLJP nadzorni mehanizam u primjeni EKLJP-a te je njegova praksa kreator i širenja dosega Konvencije, odnosno nastojanja da Konvencija ne ostane »skučena« u okvirima zacrtanih pravila međunarodnog dokumenta.

Od ostalih odluka Ustavnog suda u kojima kombinira primjenu pojedinih odredaba EKLJP-a i prakse ESLJP-a mogu se navesti sljedeće: isticanje povrede čl. 6. Konvencije^{49,50} i i Protokola broj 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju⁵¹ te prakse u vidu presuda ESLJP-a: *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije iz 1981. i Ettl protiv Austrije iz 1987.*⁵², presuda *Fredin protiv Švedske.*⁵³ Posebno je bogato praksom ESLJP-a rješenje Ustavnog suda U-I-4433/2007 od 19. lipnja 2009. koje se odnosilo na ocjenu ustavnosti Prekršajnog zakona (NN 107/07) te kojim navedeni prijedlozi nisu bili prihvaćeni. Ustavni sud je, primjerice, upozorio na praksu ESLJP-a kroz presude *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 26. travnja 1979., *G. protiv Francuske* od 27. rujna 2005., *Korbely protiv Mađarske* od 19. rujna 2008., *Kafkaris protiv Cipra* od 12. veljače 2008., *Riepan protiv Austrije* od 14. studenoga 2000., itd. Istaknuta je bila i povreda čl. 9. Konvencije,⁵⁴ čl. 11. Konvencije,⁵⁵ čl. 14. Konvencije⁵⁶. To ovaj model čini modelom uzorom za primjenu Konvencije u pravom smislu riječi.

⁴⁹ V. primjerice U-III-1/2009 od 3. studenoga 2010., U-III-3937/2011 od 14. prosinca 2011. te U-IIIVs-3373/2008 od 4. veljače 2009. Ustavni sud u ovoj odluci navodi dvije presude Europskog suda za ljudska prava u odnosu na Hrvatsku, *Božić protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006., zahtjev. br. 22457/02, i *Počuča protiv Hrvatske* od 29. lipnja 2006. zahtjev br. 38550/02, te obrazlaže kada nastaje »spor« prema čl. 6/1. EKLJP-a.

⁵⁰ V. i odluku U-IIIVs-4242/2007 od 22. travnja 2009. u kojoj je bila riječ o isplati mirovine, a Ustavni sud je smatrao da se postupak vodio nerazumno dugo.

⁵¹ V. odluku U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000.

⁵² Objavljene u Publications of the European Court of Human Rights, Series A., Vol. 43 (1981.) i Vol. 117 (1987.).

⁵³ Publications of the European Court of Human Rights, Series A., Vol. 283 (1994.), t. 21-22, str. 10-11).

⁵⁴ U-III-3785/2009 od 18. lipnja 2014.

⁵⁵ U-I-3786/2010 od 29. srpnja 2011.

⁵⁶ U-I-4170/2004 od 29. rujna 2010. Riječ je bila o ispitivanju ustavnosti odredbe čl. 55. Zakona o socijalnoj skrbi, NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07.

3.4. Primjena Konvencije kroz četiri kriterija – *duljina postupka, postupanje nadležnih tijela, ponašanje podnositelja te složenost predmeta*

U standarde⁵⁷ EKLJP-a ulazi pravo na pošteno suđenje iz čl. 6. EKLJP-a. Hrvatska je ratificirajući Konvenciju stavila rezervu upravo na tu odredbu⁵⁸ te je navedeno izniklo kao jedan od ključnih razloga za provođenje reforme upravnog sudovanja koja je započela u pristupnom procesu EU i usklađivanju s *acquis communautaire*.⁵⁹ Čl. 6. Konvencije utjecao je na oblikovanje zaštite prava na suđenje u razumnom roku i u postupcima pred Ustavnim sudom, što je regulirano u čl. 29. Ustava Republike Hrvatske.⁶⁰ Općenito, pravo na suđenje u razumnom roku dio je ustavnog poretka Republike Hrvatske od proglašenja ustavnih promjena od 9. studenoga 2000. (Šikić, 2010, str. 97). Ovakva zaštita obuhvaća sve predmete u sudskim postupcima, pa i upravne i prekršajne (Šikić, 2009, str.337), kao što to, između ostaloga, čini i ESLJP u svojoj praksi.

Budući da su nacionalni sudovi prvog stupnja primarno odgovorni za pošteno suđenje (Stažnik, 2014, str. 126), danas bi kod nas o tome trebali voditi računa prvostupanjski upravni sudovi.⁶¹

⁵⁷ Standarde prava na pošteno suđenje utvrđuje ESLJP svojim odlukama (Stažnik, 2014., str. 123).

⁵⁸ Više o navedenom problemu v. u: Bogdanović (2013, str. 30 – 31), Britvić Vetma (2012, str.395), Koprić (2011, str. 37), Koprić (2014, str. 9) Kosović Marković (2007), Lukanović – Ivanišević (2014, str. 135), Omejec (2006, str. 10 – 11), Stažnik (2010, str. 915).

⁵⁹ Reforma je bila započeta u okviru programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Glavni je cilj programa, uz jačanje kapaciteta tadašnjeg Upravnog suda Republike Hrvatske, bio osigurati brzu i učinkovitu pravnu zaštitu u skladu s načelom vladavine prava (Medvedović, 2014., str. 709). Na prijedlog Ministarstva pravosuđa Vlada je 22. rujna 2005. usvojila dokument Strategija reforme pravosuđa i Plan djelovanja. Konkretna mjera izrade novog ZUS-a unesena je tek u revidirani, akcijski Plan djelovanja usvojen od Vlade 31. ožujka 2008. Prva faza vezana je uz provedbu CARDS 2004 twinning projekta, a u njoj je obavljena svojevrсна priprema za pravno uređenje upravnih sporova. U drugoj fazi izrađeni su Nacrt ZUS-a, Komentar Zakona i Preporuke za buduću strukturu Suda i unutarnju organizaciju upravnih sudova (Đerđa&Pičuljan, 2014., str. 95).

⁶⁰ Čl. 29. Ustava Republike Hrvatske: »Svatko ima pravo da mu zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama ...«

⁶¹ Upravni sudovi smješteni su u četiri najveća grada Republike Hrvatske, pa tako postoje Upravni sud u Zagrebu, Upravni sud u Rijeci, Upravni sud u Osijeku i Upravni sud u Splitu. Područja koja pokrivaju određena su Zakonom o područjima i sjedištima sudova (čl. 9. Zakona o područjima i sjedištima sudova, NN 128/14).

Procesna pretpostavka za pokretanje upravnog spora je vođenje postupka pred javnopravnim⁶² tijelima. Upravni spor pokreće se tužbom podnosioca upravnom sudu. Riječ je o važnoj razlici između upravnosudskog i ostalih sudskih postupaka u Republici Hrvatskoj, pa se u računanju u razumnog roka ne smije zanemariti ni vrijeme provedeno u upravnim postupcima (Šikić, 2010, str. 100).

U promatranim predmetima u pogledu primjene kriterija koje je odredio ESLJP za računanje razumnosti roka upravni se spor vodio pred Upravnim sudom Republike Hrvatske⁶³ budući da su svi postupci bili započeli prije stupanja na snagu novog ZUS-a iz 2012. koji je uveo dvostupanjsko upravno sudovanje⁶⁴ i vođenje prvostupanjskih upravnih sporova pred prvostupanjskim upravnom sudovima.⁶⁵

Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske jasno pokazuje da se u pogledu razumnosti roka u upravnosudskom postupku nije uzimalo u obzir da je postupak za građane počeo pred javnopravnim tijelima i prije podnošenja tužbe Upravnom sudu. U t. 8. rješenja Ustavnog suda U-IIA-995/2002 od 18. prosinca 2002. Ustavni sud je naveo sljedeće:

»U svom pravodobno dostavljenom odgovoru od 28. listopada 2002. godine podnositelji nisu postupili sukladno traženju ovog Suda. Umjesto ustavnopravno relevantnih činjenica koje bi se odnosile na trajanje postupka pred nadležnim tijelom sudbene vlasti, podnositelji i nadalje temelje podnesenu ustavnu tužbu na duljini trajanja upravnog postupka. Cijene da su u konkretnom slučaju iscrpili sva učinkovita pravna sredstva, ističući svoju prosudbu o neučinkovitosti upravnosudskog postupka kao instituta provođenja kontrole zakonitosti akata državne uprave.«

Vajić je još 2000. upozorila da ESLJP uzima u obzir i duljinu postupaka koji se vode prije no što predmet dospije pred Sud, pa je u to potrebno uračunati i upravne postupke (Vajić, 2000, str. 985).

⁶² U Obrazloženju čl. 1. Konačnog prijedloga ZUP-a navedeno je zašto se izraz »javnopravna tijela« čini najprimjerenijim (Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, 27. veljače 2009., P.Z.E. br. 168).

⁶³ Upravni sud u Zagrebu (kasnije Upravni sud Republike Hrvatske) osnovan je čl. 39. Zakona o redovnim sudovima, NN 5/77, koji je glasio: »Upravni sud Republike Hrvatske je nadležan: 1. da odlučuje o tužbama protiv konačnih akata (upravni sporovi); 2. da odlučuje u upravno – računskim sporovima; 3. da obavlja i druge poslove koji su mu zakonom stavljeni u nadležnost.«

⁶⁴ Reforma upravnog sudovanja sadrži »bitnu (re)organizacijsku komponentu – uvode nje dvostupanjskog upravnog sudovanja, s upravnim sudovima nadležnim za područje jedne ili više županija te Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske« (Rajko, 2010., str. 84).

⁶⁵ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 154/13.

Od deset predmeta s upravnom materijom⁶⁶ podnositelji ustavne tužbe bili su odbijeni u dva slučaja. U predmetu U-III A-1033/2003 od 9. lipnja 2004. riječ je bila o ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu, a u predmetu U-III A-859/2004 od 30. lipnja 2004. o postupku pred HZMO-om.⁶⁷ U oba je predmeta Ustavni sud u pogledu duljine postupka zaključio da nije riječ o nerazumno dugom trajanju postupka. Naime, u predmetu o ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu Ustavni sud još nije uzeo u obzir da se u razumni rok računa i postupak pred upravnim tijelima te je zaključio »da se trajanje sudskog postupka od jedne godine, četiri mjeseca i trinaest dana ne može smatrati prekoračenjem razumnog roka.«⁶⁸ Ne uvažavajući trajanje postupka pred upravnim tijelima, Ustavni je sud i u predmetu koji se vodio najprije pred HZMO-om, pa onda i pred Upravnim sudom Republike Hrvatske zaključio: »Postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske započeo je podnošenjem tužbe od strane podnositelja dana 16. svibnja 2000. godine. Ustavna tužba je podnesena dana 11. ožujka 2004. godine, a do tog dana sudski postupak nije bio okončan, pa Ustavni sud utvrđuje da je do dana podnošenja ustavne tužbe postupak u ovom predmetu trajao ukupno tri (3) godine, deset (10) mjeseci i pet (5) dana.«⁶⁹

Važno je napomenuti da su oba navedena predmeta bila provedena kroz ocjenu prema četirima kriterijima koje je uspostavio ESLJP u svojoj praksi: duljini postupka, postupanju nadležnog suda (ne i upravnog tijela), složenosti predmeta te ponašanju podnositelja ustavne tužbe. Prigovor koji se može uputiti Ustavnom sudu odnosi se na nepostojanje argumentacije vezane za kriterij složenosti predmeta jer iako je zauzeo stav da je riječ o složenim predmetima, što podnositeljima ide u prilog, nisu objašnjeni razlozi zauzimanja takvog stava.⁷⁰

S drugačijom praksom Ustavni sud otpočinje 2007. s predmetom U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007.⁷¹ Prema toj praksi u duljinu razumnog roka uračunava se postupak pred upravnim i pred sudskim tijelima.

⁶⁶ Predmeti u kojima je ustavna tužba bila usvojena jesu: U-III A-2758/2005 od 7. veljače 2008., U-III A-4575/2005 od 6. ožujka 2008., U-III A-5164/2005 od 24. travnja 2008., U-III A-1337/2005 od 22. travnja 2009., U-III A-4257/2007 od 21. svibnja 2009., U-III A-4472/2012 od 3. srpnja 2014.

⁶⁷ Nije precizirano pravo o kojem je bila riječ u tom predmetu.

⁶⁸ T. 6. odluke U-III A-1033/2003 od 9. lipnja 2004.

⁶⁹ T. 5.1. odluke U-III A-859/2004 od 30. lipnja 2004.

⁷⁰ V. t. 5.4. odluke U-III A-1033/2003 od 9. lipnja 2004. i t. 5.4. odluke U-III A-859/2004 od 30. lipnja 2004.

⁷¹ Detaljnije o navedenoj odluci v. *supra*.

3.5. Odluke u kojima se Ustavni sud nije pozvao ni na EKLJP, ni na praksu ESLJP-a, ali su podnositelji istaknuli povredu EKLJP-a – primjena EKLJP-a?

Osam odluka u upravnoj materiji u kojima se spominje Konvencija razlikuje se od ostalih u tome što Ustavni sud u njima zapravo uopće nije primijenio Konvenciju, nego su se samo podnositelji pozvali na nju.

U odluci U-III-3124/2008 od 8. travnja 2009. podnositelj ustavne tužbe pozvao se, osim na povredu određenih prava zajamčenih Ustavom, i na povredu odredbe čl. 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju te na povredu odredbe čl. 6. st. 1. Konvencije. Iako je Ustavni sud usvojio ustavnu tužbu u pogledu istaknute povrede u odnosu na jednakost svih pred zakonom (čl. 14. st. 2. Ustava), u pogledu ostalih povreda navedeno je da »Ustavni sud nije smatrao potrebnim razmatrati ostale povrede ustavnih prava koje je podnositelj istaknuo u ustavnoj tužbi.«⁷²

U odluci U-III-6090/2012 od 9. svibnja 2013. podnositelji su se, između ostalog, pozvali na povrede čl. 6/1., 14. i 17. Konvencije te čl. 1. Protokola br. 12 i čl. 1. Protokola br. 1 i protokole br. 4, 6, 7 i 11, ali Ustavni ih sud nije spomenuo u svojoj ocjeni.⁷³ Slično je Ustavni sud postupio i u odluci kojom je usvojio ustavnu tužbu U-IIIB-580/2010 od 17. veljače 2011.⁷⁴ te u odluci U-IIIB-4904/2011 od 22. prosinca 2011.⁷⁵

Druga kategorija su odluke u kojima podnositelj navodi da smatra da je povrijeđena Konvencija, ali nije navedeno na koje se povrede poziva. Ustavni sud u tim predmetima nije bio dužan postupati,⁷⁶ dok se dvije odluke u ovoj kategoriji predmeta Ustavnog suda nisu odnosile na ustavnu tužbu, nego na ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom⁷⁷ te na ocjenu ustavnosti zakona.⁷⁸ U odluci o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom podnositelj je istaknuo nesuglasnost predmetnog Pravilnika o uvjetima i mjerilima za davanje suglasnosti za započinjanje

⁷² T. 6. odluke U-III-3124/2008 od 8. travnja 2009.

⁷³ Riječ je bila o spojenim predmetima U-III-6090/2012 i U-III-6147/2012. koje je Ustavni sud spojio u t. 1. 3. odluke U-III-6090 od 9. svibnja 2013.

⁷⁴ Podnositelj se pozvao na povredu čl. 6/1. te čl. 14. i 17. Konvencije.

⁷⁵ Podnositelj se pozvao na povredu čl. 6/1. te čl. 14. i 17. Konvencije.

⁷⁶ V. primjerice odluku U-III-2543/2006 od 7. listopada 2009.

⁷⁷ U-II-526/2008 od 10. rujna 2013.

⁷⁸ U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011.

obavljanja djelatnosti građenja⁷⁹ s čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Kako je navedeni Pravilnik prestao važiti, Ustavni sud nije razmatrao je li sukladan navedenim odredbama Konvencije.

U odluci U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011. Ustavni sud je našao procesne nedostatke u postupku donošenja Zakona o pravu na pristup informacijama te ga je ukinuo. Pritom nije spominjao Konvenciju, ali se na nju pozvala Vlada kao na međunarodni ugovor koji propisuje da su »sloboda informiranja, a time i pravo na dostupnost informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti jedno je od temeljnih ljudskih prava (op. – Ustavni sud), koje osim Ustava Republike Hrvatske propisuju i Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.«⁸⁰

4. Zaključak

Primjena EKLJP-a podrazumijeva njegovu interpretaciju koja mora imati određene kvalitete, odnosno potrebno je da nacionalni sudovi u interpretaciji Konvencije, poput ESLJP-a, sagledaju Konvenciju u cjelini kao »instrument kojim se održavaju i promiču ideali i vrijednosti demokratskog društva« (*Kjeldsen, Busk Madsen, Pedersen protiv Dankse*, 1976., t. 53). Primjenjuje ju u prvom redu ESLJP, a potrebno je da je primjenjuju i ostala tijela te sudovi država potpisnica EKLJP-a. To znači da je zadaća nacionalnih sudova, uključujući ustavne sudove, da se u primjeni pojedinih odredaba EKLJP-a, služe postojećom praksom ESLJP-a koja zajedno s EKLJP-om čini »interpretativni korpus EKLJP-a« (Omejec, 2013, str. 1013).

Ustavni sud u pristupu Konvenciji polazi s nekoliko točaka, između kojih je i ona prema kojoj Ustavni sud smatra da presude ESLJP-a nadilaze pojedinačne slučajeve, odnosno priznaje interpretativni autoritet presuda ESLJP-a. Ova je teza potvrđena iznošenjem čak triju modela ovog rada. Prvi model odnosi se na situacije u kojima Ustavni sud primjenjuje Konvenciju kroz izričito pozivanje na praksu ESLJP-a, pri čemu je važno da se prilikom rješavanja predmeta koji se pojave pred njim ne referira samo na slučajeve vezane uz Hrvatsku, nego na cjelokupnu praksu ESLJP-a koja se odnosi na sve visoke ugovorne stranke. Takvim stajalištem Ustavni sud poštuje odredbu Konvencije o obvezatnoj snazi presuda ESLJP-a (čl. 46.

⁷⁹ NN broj 89/06, 90/06 i 139/06. Pravilnik je donesen temeljem odredbe čl. 38. st. 8. Zakona o gradnji, NN 175/03 i 100/04.

⁸⁰ Odluka U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011.

Konvencije). Druga dva modela, koji se odnose na pozivanje na pojedine odredbe EKLJP-a i na praksu ESLJP-a, te primjena EKLJP-a kroz četiri kriterija koja je u pogledu razumnosti roka postavio ESLJP, pokazuju i to da je Ustavni sud prihvatio ESLJP kao »kreatora ustavnih standarda« (Arlović, 2014, str. 17).

Međutim, sagledavanjem cjelokupne objavljene prakse Ustavnog suda u upravnoj materiji gdje je spomenuta odnosno primijenjena Konvencija nailazi se na određeni broj odluka i rješenja u kojima se Ustavni sud samo osvrnuo na Konvenciju, ne ulazeći u dublju analizu pojedinih odredaba niti u primjenu prakse ESLJP-a na konkretni slučaj. To potvrđuje prvi model ovog rada koji se odnosi na navođenje EKLJP-a ili pojedinih njegovih odredbi. Ipak, ovaj je model karakterističan uglavnom za ranu fazu po ratifikaciji Konvencije, a i sam Ustavni sud u Izvješću iz 2014. navodi da »USRH nikada namjerno ne odstupa od odluka i presuda ESLJP. Međutim, slično kao i u drugim državama ugovornicama Konvencije, ponekad se dogode pogreške u procjeni, kao i pogrešna primjena ili pogrešno tumačenje prakse ESLJP.« (Izvješće, 2014, str. 1). Posebno je pohvalno što je recentnija praksa Ustavnog suda u formalnom i sadržajnom smislu sve sličnija onoj ESLJP-a. Rečeno se može iščitati iz prakse Ustavnog suda koji primjenjuje čl. 6. Konvencije u predmetima s oznakom U-III A, provodeći svaki predmet kroz četiri kriterija ESLJP-a za određivanje razumnosti roka. Time se čini sustavna i iscrpna analiza svake pojedine točke koja omogućuje ustavnim sucima da doista postignu uvid u sve segmente koji su potrebni za donošenje najbolje odluke u konkretnom slučaju.

Tablični prikaz broja ustavnih tužbi u odnosu na primjenu Konvencije u upravnom kontekstu dovodi do zaključka da Ustavni sud rijetko primjenjuje Konvenciju. Međutim, ovdje je potrebno sagledati širu sliku koja uključuje zabrinjavajuće velik broj ustavnih tužbi gdje ustavna tužba prestaje biti supsidijarno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To potvrđuju i odluke Ustavnog suda U-III-4030/2012 od 9. lipnja 2015. te U-III-66/2009 od 29. svibnja 2013. Ustavni sud tako više ne obavlja svoju zadaću ustavnog sudovanja, nego se pretvara u instancijski sud, što nije svrha ni samog Ustavnog suda, ali ni ustavnog sudovanja. Uz to, u predmetima koji se odnose, primjerice, na razumnost roka pred Ustavnim sudom odgovornost bi trebala preuzeti tijela od kojih kreće »spor« u smislu Konvencije, dakle žalbena odnosno drugostupanjska tijela u upravnom postupku na način da poštuju rokove predviđene u Zakonu o općem upravnom postupku. Prvostupanjski upravni sudovi nikako ne bi smjeli biti nasljednici Upravnog suda Republike Hrvatske u pogledu duljine postupka, nego bi se trebali voditi načelom iz čl. 8. Zakona o upravnim

sporovima koji se odnosi na brzo i učinkovito provođenje upravnog spora, bez obavljanja nepotrebnih radnji i troškova.

Literatura

- Arlović, M. (2014). Ustavnosudski aktivizam i europski pravni standardi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 51(1), 1-26.
- Arlović, M. (2015). Međuodnos Ustavnog suda Republike Hrvatske i sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 52(2), 369-405.
- Bogdanović, T. (2013). Prvostupanjski upravni spor kao spor pune jurisdikcije u sudskoj praksi. *Pravo i porezi*, 22(6), 30-31.
- Britvić Vetma, B. (2012). Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(2), 395-410.
- CoE (2013). *Guide on Article 6 – Right to a fair trial – civil limb*. Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf
- Đerđa, D., & Pičuljan Z. (2014). Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima. U I. Koprić (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj* (str. 93-133). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- European Commission for Democracy through Law (2011). *Report on the rule of law*. Usvojeno na 86. zasjedanju Venecijanske komisije. Venecija, 25.-26. ožujka 2011. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e).
- Izvyješće Ustavnog suda (2014). *Cooperation of Constitutional Courts in Europe – Current Situation and Perspectives* / "Suradnja ustavnih sudova u Europi - trenutno stanje i perspektive" (sažetak). Odgovori na upitnik za XVI. kongres konferencije europskih ustavnih sudova. Beč, Austrija.
- Koprić, I. (2011). Europeizacija upravnog sudovanja. *Riznica* 5, 33-39.
- Koprić, I. (2014). Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj. U I. Koprić (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj* (str. 1-20). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Kosović Marković, M. (2007). *Kratak kritički osvrt na Zakon o upravnim sporovima*, CARDS 2004, Zagreb, 26. listopada. Dostupno na: www.upravnisud.hr.
- Lukanović – Ivanišević, D. (2014). Suđenje u razumnom roku u upravnosudskom postupku – praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske. U I. Koprić (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja* (str. 135-154). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Greer, S. (2010). The interpretation of the european convention on human rights: universal principle or margin of appreciation? *UCL Human Rights Review* 3, 1-26. Dostupno na: <https://www.ucl.ac.uk/human-rights/research/ucl-hrr/docs/hrreviewissue3/greer>.
- Marković, S. (2015). *Interpretativne metode jurisprudencije Ustavnog suda Republike Hrvatske*. Doktorski rad, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska.

- Medvedović, D. (2014). Potpuna reforma upravnog sudovanja. U I. Koprić (ur.), *Europeizacija hrvatske javne uprave* (str. 705-746). Zagreb, Hrvatska: Suvremena javna uprava.
- Omejec, J. (2006). Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. U Zbornik radova, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi* (str. 8-22). Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro
- Omejec, J. (2008). Standardizirati i stabilizirati primjenu konvencijskog prava odnosno prakse Europskog suda za ljudska prava u radu Ustavnog suda i pripremiti ga za susret s pravom EU. *Informator* 5686-5867, 1-2.
- Omejec, J. (2010). *Report – Ways and means to recognise the interpretative authority of judgements against other states – the experience of Constitutional Court of Croatia*. Conference on „The principle of subsidiarity: Strengthening subsidiarity: Integrating the court's case law into national law and judicial practice“, Skopje, 1-2 listopada 2010.
- Omejec, J. (2013). *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava – Strasbourški acquis*. Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
- Rajko, A. (2010). Novi Zakon o upravnim sporovima: odluke Upravnog suda RH u prvostupanjskome upravnom sporu, *Hrvatska pravna revija*, 10(10), 84-91.
- Stožnik, Š. (2010). Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka. *Hrvatska javna uprava*, 10(4), 913-926.
- Stožnik, Š. (2014). Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka. U I. Koprić (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja* (str. 123-133). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Šikić, M. (2009). Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 30(1), 333-372.
- Šikić, M. (2010). Vremenski okviri odlučivanja u hrvatskom upravnom sporu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 47(1), 93-112.
- Šikić, M. (2013). Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(2), 457-471.
- Vajić, N. (2001). Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51(5), 981-990.
- Zierlein, K-G. (2000). Uloga ustavnih sudova pri interpretaciji pravnih normi. U J. Crnić, & N. Filipović (ur.), *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, Interpretativna uloga Ustavnog suda* (str. 327-346). Zagreb, Hrvatska: Organizator.

Propisi

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 13/91

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99

Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 29/02

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst

Zakona o redovnim sudovima, NN 5/77

Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku, NN 53/91.

Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92.

Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, 27. veljače 2009., P.Z.E. br. 168

Zakon o područjima i sjedištima sudova, 144/10 i 84/11

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14

Sudske odluke

Preliminarna predstavka, *Lozidou protiv Turske*, br. 15318/89, Strasbourg, od 23. ožujka 1995.

Presuda Europskog suda za ljudska prava, *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske*, br. 5095/71, 5920/72, 5926/72, Strasbourg, 7. prosinca 1976.

Presuda Europskog suda za ljudska prava, *Rajak protiv Hrvatske*, br. 49706/99, Strasbourg, 28. lipnja 2001.

Presuda Europskog suda za ljudska prava, *Horvat protiv Hrvatske*, br. 51585/99, Strasbourg, 26. srpnja 2001.

Odluka Ustavnog suda RH, U-I-241/1998, Zagreb, 31. ožujka 1999.

Odluka Ustavnog suda RH, U-I-747/1996, Zagreb, 1. ožujka 2000.

Odluka Ustavnog suda RH, U-I-745/1999, Zagreb, 8. studenoga 2000.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-1288/1997, Zagreb, 22. ožujka 2001.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-A-3638/200, Zagreb, 18. veljače 2004.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-A-1033/2003, Zagreb, 9. lipnja 2004.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-A-859/2004, Zagreb, 30. lipnja 2004.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-2233/2002, Zagreb, 7. rujna 2005.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-2966/2002, Zagreb, 5. listopada 2005.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-4888/2005, Zagreb, 7. veljače 2007.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-A-4885/2005, Zagreb, 20. lipnja 2007.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3409/2005, Zagreb, 10. siječnja 2008.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-A-2758/2005, Zagreb, 7. veljače 2008.

Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3252/2005, Zagreb, 13. veljače 2008.

- Odluka Ustavnog suda RH, U-III A-4575/2005, Zagreb, 6. ožujka 2008.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III A-5164/2005, Zagreb, 24. travnja 2008.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III V-3373/2008, Zagreb, 4. veljače 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-882/2006, Zagreb, 24. ožujka 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-2889/2008, Zagreb, 1. travnja 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3124/2008, Zagreb, 8. travnja 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III A-1337/2005, Zagreb, 22. travnja 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III V-1306/2007, Zagreb, 7. svibnja 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III V-4242/2007, Zagreb, 22. travnja 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III A-4257/2007, Zagreb, 21. svibnja 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-2543/2006, Zagreb, 7. listopada 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III V-3804/2009, Zagreb, 21. listopada 2009.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-64853/2009, Zagreb, od 25. ožujka 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-600/2008, Zagreb, 9. travnja 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III B-2920/2008, Zagreb, 10. travnja 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-I-4170/2004, Zagreb, 29. rujna 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-1/2009, Zagreb, 3. studenoga 2010.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III B-580/2010, Zagreb, 17. veljače 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-I-292/2011, Zagreb, 23. ožujka 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-1844/2011, Zagreb, 25. svibnja 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-I-3786/2010, Zagreb, 29. srpnja 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3937/2011, Zagreb, 14. prosinca 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III B-4904/2011, Zagreb, od 22. prosinca 2011.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3931/2011, Zagreb, 19. siječnja 2012.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III A-2921/2012, Zagreb, 13. prosinca 2012.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-6090/2012, Zagreb, 9. svibnja 2013.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-66/2009, Zagreb, 29. svibnja 2013.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-6526/2012, Zagreb, 6. lipnja 2013.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-4565/2012, Zagreb, 20. ožujka 2014.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-3785/2009, Zagreb, 18. lipnja 2014.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III A-4472/2012, Zagreb, 3. srpnja 2014.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-I-4405/2013, Zagreb, 31. ožujka 2015.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III-4030/2012, Zagreb, 9. lipnja 2015.
- Odluka Ustavnog suda RH, U-III A-439/2013, Zagreb, 2. srpnja 2015.
- Rješenje Ustavnog suda RH, U-III A-995/2002, Zagreb, 18. prosinca 2002.
- Rješenje Ustavnog suda RH, U-I-4433/2007, Zagreb, 19. lipnja 2009.
- Rješenje Ustavnog suda RH, U-II-526/2008, Zagreb, 10. rujna 2013.
- Rješenje Ustavnog suda RH, U-I-5995/2012, Zagreb, 5. ožujka 2013.

APPLICATION OF THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS BY THE CROATIAN CONSTITUTIONAL COURT

Summary

Implementation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the case law of the Croatian Constitutional Court in the period 1999-2015 is analysed. Several models of implementation are outlined. All respective constitutional court cases are systematised into five categories: a) implementation through direct application of the Convention or its individual provisions, b) implementation through application of the European Court of Human Rights' case law, c) implementation through application of an individual provision of the Convention and the Court's case law, d) implementation on the basis of four main criteria, length of the proceedings, work of the competent bodies, applicant's behaviour, and case complexity, and e) implementation in cases in which only applicants allege violation of the Convention while the Constitutional Court has not explicitly mentioned the Convention in its decision. The coherence of the Croatian Constitutional Court's case law with the case law of the ECtHR can be best observed in the category of implementation based on four main criteria (d). Almost identical decisions about reasonable length of the proceedings indicate that the Croatian Constitutional Court has harmonized its practice with the European Convention.

Keywords: European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, administrative cases, constitutional suit