

## PRAVNA SREDSTVA PROTIV NEUČINKOVITOG SUCA

Dr. sc. Aleksandra Maganić, viša asistentica  
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku

UDK: 347.962.6  
Ur.: 23. siječnja 2009.  
Pr.: 4. ožujka 2009.  
Pregledni znanstveni članak

*Ostvarivanje postulata pravičnog suđenja, osobito zahtjeva za suđenje u razumnom roku predstavlja sve složeniji zadatak s kojim se suočavaju gotovo svi nacionalni pravosudni sustavi. Kako u takvim uvjetima više nisu izolirani ni tradicionalno vrlo dobro organizirani pravosudni sustavi Austrije i Njemačke, cilj je prikazati djelotvornost nacionalnih pravnih instrumenta koji radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku u tim komparativnim modelima stoje na raspolaganju. Ipak, ideja rada bila je otići i korak dalje, odnosno ispitati stvarnu provedivost odluka donesenih u povodu pravnih sredstava izjavljenih zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku te pokušati odrediti granice institucionalne odgovornosti sudova i individualne odgovornosti suca. S obzirom na to da je utvrđeno da djelotvorna pravna sredstva radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku ne pokrivaju i individualnu odgovornost suca kojem je određeno u kojem roku ima poduzeti procesnu radnju ili okončati postupak, trebalo je prikazati instrumente kojima građani mogu potaknuti pitanje individualne odgovornosti suca te time utjecati i na izricanje odgovarajućih disciplinskih mjera. U Hrvatskoj je uočena ispodnormiranost odredbi o pritužbama građana na rad sudova i sudaca, jer zakon ne propisuje što pritužba mora sadržavati, u kojem roku će se na nju odgovoriti te hoće li se o eventualno poduzetim mjerama podnositelj pritužbe obavijestiti. Stoga je predloženo uvođenje nadzorne žalbe kao općeg pravnog instrumenta protiv neučinkovitog suca. Argumentacija za takav stav izvodi se iz analize komparativnih rješenja pri čemu se preporučuje ono što bi bilo najpogodnije za Republiku Hrvatsku.*

**Ključne riječi:** razuman rok, zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, nadzorna žalba (pritužba).

## 1. Uvod

Kvaliteta i učinkovitost pojedinog nacionalnog pravosudnog sustava određuje se brojnim evaluacijskim kriterijima<sup>1,2</sup> među kojima je i zahtjev za pravično postupanje<sup>3</sup> u skladu s odredbom čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>4</sup> Ipak, čini se da je u tom sklopu postupovnih zahtjeva njegov najintrigantniji dio upravo zahtjev za donošenje odluke u razumnom roku, koji ne samo da je najčešća konvencijska povreda na koji se stranke u postupku pred Europskim sudom za ljudska prava pozivaju,<sup>5</sup> nego je i jedan od najimplicitnijih pokazatelja djelotvornosti pravosudnog sustava. Nužnost poštivanja ove postupovne garancije jedan je od uzroka nepromijenjene trajne preopterećenosti Europskog suda,<sup>6</sup> pa se zbog takve pomalo paradoksalne situacije javila bojazan da će se i sam Europski sud pretvoriti u negaciju prava na suđenje u razumnom roku.<sup>7</sup> Pokušaj zadržavanja i prevladavanja tog problema u granicama nacionalnog pravosudnog sustava, primjenom adekvatnih pravnih sredstava kojima bi se pospješila brzina rješavanja pojedinog slučaja i eventualno kompenzirale stranke oštećene postupkom koji je predugo trajao, pozivanjem na čl. 13. EK i pravo na djelotvorno pravno sredstvo u svrhu zaštite konvencijskih prava, u komparativnim rješenjima nacionalnih pravosudnih sustava odjeknuo je izborom različitih pravnih sredstva i njihovom manje-više nejednakom djelotvornošću.

Ideja za nastanak ovog rada proizašla je iz naziva neostvarenog njemačkog modela zaštite za suđenje u razumnom roku, tzv. *Untätigkeitsbeschwerde*,<sup>8</sup> odnosno žalbe zbog nedjelovanja suda koja može biti i posljedica nedjelovanja i

<sup>1</sup> Evaluacijski kriteriji prema Izvješću o učinkovitosti i kvaliteti pravosuđa Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (*European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*) iz 2008. (podaci za 2006.) obuhvaćaju pristup sudu, organizaciju i aktivnost sudova, alternativne oblike rješavanja predmeta, pravični postupak, suce i sudsko osoblje, državne odvjetnike, odvjetnike, notare i ovrhu sudskih odluka, <http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/>, u nastavku: Izvješće CEPEJ-a iz 2008.

<sup>2</sup> Vidi *Uzelac, Alan*, Efikasnost pravosuđa u europskom kontekstu: usporedba funkcioniranja europskih pravosudnih sustava, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 55:3-4/2005., str. 1101.-1136.

<sup>3</sup> *Fair trial*.

<sup>4</sup> Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine, MU br. 6/99., 8/99.), u nastavku: EK.

<sup>5</sup> *Grabenwarter, Christoph*, Europäische Menschenrechtskonvention, C. H. Beck, München, 2008., str. 343.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Brkić, Snežana*, Povreda prava na suđenje u razumnom roku u Republici Srbiji, Pravni život, 13/2008., V. dio, str. 213.

<sup>8</sup> Nacrt zakona o pravnom sredstvu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku od 22. kolovoza 2005. (Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsbehelfe bei Verletzung des Rechts auf ein zügiges gerichtliches Verfahren – Untätigkeitsbeschwerdengesetz, <http://www.rivsgbnrw.de/gesetze/untatigkeitsbeschwerde.pdf>) nije usvojen.

neučinkovitosti pojedinog suca.<sup>9</sup> Potaknuti zbivanjima u njemačkoj legislativi i doktrini pokušat ćemo najprije skicirati šire okvire pojedinih nacionalnih sustava u kojima se odvija borba za vremenski djelotvornije, ekonomičnije i uspješnije pravosuđe, a potom problem rasvijetliti iz perspektive (ne)djelovanja suca i različitih oblika njegove odgovornosti. Konačno, komparacija bi trebala prikazati moguće modele, njihove prednosti i nedostatke te dati odgovor postoje li i kakvi su instrumenti kontrole sučeve djelatnosti, tko je ovlašten podnijeti pravno sredstvo zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, a tko pritužbu protiv neprofesionalnog i neučinkovitog suca te u kakvom je odnosu pravno sredstvo radi ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku s individualnom odgovornošću suca za zakonito i pravilno postupanje. S obzirom na tradicionalnu pripadnost Hrvatske germanskom pravnom krugu, komparativna analiza temelji se na usporedbi austrijskih, njemačkih i hrvatskih rješenja.

## **2. Donošenje odluke u razumnom roku kao mjerilo učinkovitosti pravosudnog sustava**

Poteškoće u ostvarivanju pravodobne i djelotvorne pravne zaštite prestale su biti boljka samo nekih nacionalnih pravosudnih sustava i vremenom su se pretvorile u sveprisutni bauk koji je zahvatio gotovo cijelu Europu. I dok se u nekim zemljama taj problem očituje kao neprijatelj broj jedan nacionalnog pravosudnog sustava i sveopća zapreka u njegovom redovitom djelovanju,<sup>10</sup> u drugima se ozbiljno razmišlja o instrumentima što učinkovitije zaštite građana od nedjelotvornosti pravosudne vlasti<sup>11</sup> i poduzimaju odlučni koraci u tom pravcu.<sup>12</sup> Moguće je da se dugotrajni postupci pojavljuju tek kao pojedinačni ekscesi u inače urednom i pravovremenom djelovanju pravosudnog sustava,<sup>13</sup> ali latentna opasnost porasta takvih slučajeva zahtijeva pravovremeno iznalaženje djelotvornih instrumenata u svrhu ostvarivanja prava na pravnu zaštitu i suđenje u razumnom roku.

Težina problema izrazita je u pravosudnim sustavima koji pokazuju opću nesposobnost da udovolje zahtjevu za suđenje u razumnom roku. Takvim bi se mogao smatrati i pravosudni sustav Republike Hrvatske koji i unatoč postojanju

---

<sup>9</sup> Vidi *Kroppenberg, Inge*, *Rechtsschutz gegen den untätigen Zivilrichter*, *Zeitschrift für Zivilprozess*, Band 119, 2/2006., str. 177.-198.

<sup>10</sup> Broj dana koji bi sudu u prvostupanjskim građanskim parničnim postupcima hipotetički trebali da razriješi svoje zaostatke pod pretpostavkom da ne prima nove predmete u Italiji iznosi 507, u Sloveniji 531, Hrvatskoj 537 i Bosni i Hercegovini 701. Ovaj pokazatelj primijenjen u ovršnim postupcima u Bosni i Hercegovini iznosi 2313, Makedoniji 1291, Portugalu 1275, Italiji 465 i Crnoj Gori 370 dana. Izvješće CEPEJ-a iz 2008., str. 146.-147.

<sup>11</sup> Njemačka projektom žalbe protiv neučinkovitosti, vidi bilj. 8.

<sup>12</sup> Austrija je nedavnom izmjenom Ustava (Bundesgesetz v 5. 1. 2008. mit dem B-VG geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, BGBl 2008/2.) pučkim pravobraniteljima (*Völkersanwaltschaft*) prenijela ozbiljne ovlasti prema kojima su oni u ograničenoj mjeri ovlašteni kontrolirati sudove (čl. 148.a i 148.c BV-G).

<sup>13</sup> *G. protiv Njemačke* br. 66491/01 od 5. listopada. 2006. u kojem je postupak trajao 28 godina i 11 mjeseci.

djelotvornog pravnog sredstva za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku u vidu ustavne tužbe, kakvom se nakon izmjena koje je donio Ustavni Zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 2002.<sup>14</sup> ona u pravilu smatrala,<sup>15</sup> jednostavno ne uspijeva pronaći izlaz iz postojeće situacije. Novi instrumenti zaštite prava na suđenje u razumnom roku koje propisuje Zakon o sudovima<sup>16</sup> rasterećuju i oslobađaju Ustavni sud smrtonosnog zagrljaja zahtjeva za suđenje u razumnom roku, ali istovremeno prijete zagušiti djelatnost nekih drugih državnih sudova.<sup>17</sup> Hrvatska, koja čeka u predvorju Europske unije neprestano se proziva zbog nedjelotvornosti pravosuđa, korumpiranosti i upletenosti visokih pravosudnih dužnosnika u financijske i političke skandale.<sup>18</sup>

Nasuprot tomu, evaluacijski kriteriji ne pokazuju tako lošu sliku hrvatskog pravosuđa. U Hrvatskoj proračunska sredstva za sudove, državno odvjetništvo i pravnu pomoć,<sup>19</sup> iznose 54 EUR po stanovniku, pa se Hrvatska nalazi negdje na sredini ljestvice koju sačinjava četrdesetak europskih zemalja. Time je ona znatno odmakla nekim zemljama bivše Jugoslavije kao što su Crna Gora (17 EUR) i Bosna i Hercegovina (22 EUR). Ipak, zaostaje za Slovenijom (76 EUR), koja kao i Hrvatska ima problema s dugotrajnošću građanskih parničnih postupaka. Stavljanjem u odnos izdvajanja za sudski proračun i prihoda po stanovniku proizlazi da se u Hrvatskoj za pravosuđe izdvaja 0,76%, u Bosni i Hercegovini 0,85%, Crnoj Gori 0,59%, pa se ove zemlje nalaze na samom vrhu tablice iznad svih ostalih europskih zemalja.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/02.), u nastavku UZUS 02.

<sup>15</sup> U postupcima *Slaviček protiv Hrvatske* br. 20862/02 od 4. srpnja 2002. i *Nogolica protiv Hrvatske* br. 77784/01 od 5. rujna 2002. Europski sud za ljudska prava utvrdio je da je ustavna tužba iz čl. 63. UZUS-a 02 djelotvorno pravno sredstvo.

<sup>16</sup> Zakonom o sudovima (Narodne novine br. 150/05., 16/07., 113/08.), u nastavku: ZS, kao novi instrument za donošenje odluke u razumnom roku uvodi se zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (čl. 27.-28.).

<sup>17</sup> Prema postojećim rješenjima velik broj predmeta zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku pripast će u nadležnost Vrhovnog suda. Tako će Vrhovni sud kao viša instanca biti nadležan za zahtjeve protiv postupaka koji su u tijeku pred županijskim sudom, ali i za zahtjeve u odnosu na postupak koji je u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom RH, Visokim prekršajnim sudom RH i Upravnim sudom RH (čl. 27. st. 2. ZS). Osim toga, Vrhovni sud nadležan je odlučivati i o žalbama protiv rješenja o zahtjevu za zaštitu suđenja u razumnom roku (čl. 28. st. 3. ZS).

<sup>18</sup> Ministar pravosuđa Ivan Šimonović u prosincu 2008. razriješio je dužnosti predsjednika Visokog trgovačkog suda RH Srđana Šimca, predsjednicu Trgovačkog suda u Zagrebu Nevenku Marković i predsjednika Općinskog suda u Belom Manastiru Zlatka Kajtara zbog utvrđenih nepravilnosti u radu. Predsjednik Visokog Trgovačkog suda RH razriješen je dužnosti zbog nekih propusta i nedostatka u vođenju knjiga upisnika. Predsjednica Trgovačkog suda u Zagrebu razriješena je dužnosti predsjednice suda zato što je pravosudna inspekcija Ministarstva pravosuđa obavljenim nadzorom poslova sudske uprave utvrdila da je Trgovački sud u Zagrebu u razdoblju od srpnja 2006. primio četiri donacije od različitih trgovačkih društava, iako su takve donacije u suprotnosti s čl. 151. ZS-a. Konačno, predsjednik Općinskog suda u Belom Manastiru Zlatko Kajtar razriješen je dužnosti zbog propusta u financijskom poslovanju suda i nezakonitom trošenju sredstava suda, <http://www.javno.hr> od 22. 12. 2008.

<sup>19</sup> *Courts, prosecution and legal aid.*

<sup>20</sup> Izvješće CEPEJ-a iz 2008., str. 42. i 43.

Hrvatska se odnosu na ostale europske pravosudne sustave ističe i vrlo velikim brojem sudaca. Prema podacima za 2006. godinu ukupan broj sudaca u Hrvatskoj je 1924, od čega je 265 predsjednika sudova (koji u sudovima s više od 20 sudaca obavljaju samo poslove sudske uprave) i 300 istražnih sudaca. Prema broju sudaca na 100.000 stanovnika ispred Hrvatske (43) nalazi se samo Slovenija (50) i Monako (54).<sup>21</sup> Pored toga, u sudovima u Hrvatskoj uposlano je 7168 službenika i namještenika te administrativnog i tehničkog osoblja. Njihov ukupan broj u odnosu na 100.000 stanovnika smješta Hrvatsku na sam europski vrh (161). Čini se da je praksa upošljavanja u sudovima velikog broja osoba koje nisu suci naslijeđena iz bivšeg jugoslavenskog sustava, jer se iza Hrvatske nalaze ostale zemlje bivše Jugoslavije Srbija (144), Crna Gora (140), Slovenija (135) i Makedonija (101). Međutim, zanimljivo je da je u Bosni i Hercegovini taj broj znatno manji (67).<sup>22</sup>

Nakon što smo iznijeli podatke o nekim, tek okvirnim pokazateljima koji bi mogli utjecati na duljinu trajanja postupka, ne možemo ne upitati se kako je moguće da Hrvatska koja izdvaja značajna sredstva za učinkovito funkcioniranje pravosuđa i u europskim okvirima prednjači po brojnosti sudaca i sudske osoblja ima gotovo 1.600.000 neriješenih predmeta od kojih oko 30% čine predmeti koji čekaju na rješavanje 15, 20, pa čak i 30 godina?<sup>23</sup> Iako se stanje u međuvremenu dijelom saniralo,<sup>24</sup> na hrvatskim sudovima je i dalje teret velike odgovornosti u pružanju brze i učinkovite pravne zaštite građanima, ali i u funkcioniranju pravne države uopće. Neki autori nas ipak upozoravaju da se treba čuvati pretjeranog optimizma jer je broj neriješenih predmeta i nadalje visok, jer je riješeno ono što je bilo najlakše riješiti i konačno i najvažnije – da nisu otklonjene strukturalne zapreke u društvu i pravosuđu koje su generirale pojavu velikih sudskih zaostataka.<sup>25</sup>

Poteškoće vezane uz ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku jačim ili slabijim intenzitetom potresaju i tradicionalno djelotvorne germanske sustave. Stoga će sljedeća zadaća rada biti ne samo iznijeti osnovne odrednice razumnog roka, nego i oslikati stanje u austrijskom, njemačkom i hrvatskom pravosuđu u svezi s pravnim sredstvom građana radi ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku.

## **2.1. Razumni rok**

Zahtjev za suđenje u razumnom roku samo je jedan od zahtjeva koji može biti u suprotnosti s drugim zahtjevima pravičnog suđenja. Primjerice, pravo stranaka

<sup>21</sup> Izvješće CEPEJ-a iz 2008., str. 106.-109.

<sup>22</sup> Izvješće CEPEJ-a iz 2008., str. 116.-118.

<sup>23</sup> Radolović, Aldo, Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost (pre)skupa avantura ili utopija?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 29:1/2008., str. 277.-278.

<sup>24</sup> Prema Statističkom pregledu Ministarstva pravosuđa RH od travnja 2008. utvrđeno je da broj neriješenih predmeta za 2007. iznosio 969.100 predmeta.

<sup>25</sup> Radolović, op. cit. (bilj. 23), str. 279.

da budu saslušane redovito doprinosi produljenju postupka. Stoga je zadaća svakog uspješnog postupovnog zakonika pronaći razumni kompromis između ovih suprotnih postupovnih principa.<sup>26</sup> Efikasnost pravosuđa u užem smislu koja bi značila sposobnost proizvodnja što većeg broja odluka, procesuiranje što većeg broja predmeta, vođenje postupaka u što kraćem roku ili, pak, što manju cijenu pravosuđa ne mora nužno doprinositi njegovoj ukupnoj kvaliteti.<sup>27</sup> Ipak, pravilno shvaćeno i umjereno praćeno ubrzanje postupka ne mora i ne smije bezuvjetno kontrastirati s kvalitetom postupka, tj. donošenjem pravilne odluke.<sup>28</sup>

Razumni rok je pravni standard čija primjena ovisi o nizu konkretnih okolnosti svakog pojedinog slučaja. U izgradnji stajališta o tomu je li postupak okončan u razumnom roku veliku ulogu imaju praksa Europskog suda i praksa domaćih nacionalnih sudova,<sup>29</sup> prema kojima kriteriji pomoću kojih se određuje je li odluka donesena u razumnom roku obuhvaćaju značaj stvari za podnositelja zahtjeva, složenost slučaja, ponašanje podnositelja zahtjeva i državnih tijela.<sup>30</sup> No i usprkos načelne neodređenosti razumnog roka za duljinu trajanja pojedinog postupka, stidljivo se probijaju procjene koliko bi najdulje smio trajati postupak u cijelosti<sup>31, 32, 33</sup> ili njegovi pojedini stadiji.<sup>34</sup> Pravnorelevantno razdoblje u građanskim postupcima računa se od podnošenja tužbe, pa sve do pravomoćnosti odluke donesene u posljednjoj instanci.<sup>35</sup> Smatra se da u period trajanja postupka treba uračunati i vrijeme potrebno za ovrhu.<sup>36</sup> U zemljama u kojima je EK stupila na snagu nakon što je postupak pokrenut, Europski sud ispituje samo razdoblje koje spada u njegovu nadležnost,<sup>37</sup> uzimajući u obzir i stanje predmeta

<sup>26</sup> *Schoibl, Norbert A.*, Der Fristsetzungsantrag im österreichischen Zivilverfahrensrecht als Beschwerde gegen unzumutbare Verfahrensverzögerungen, *Zeitschrift für Zivilprozess*, Band 118, 2/2005., str. 207.

<sup>27</sup> *Uzelac*, op. cit. (bilj. 2), str. 1110.

<sup>28</sup> *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 207.-208.

<sup>29</sup> U Hrvatskoj značajnu ulogu u tom smislu ima Ustavni sud. Međutim, nakon donošenja ZS-a relevantna je i praksa Vrhovnog suda i drugih sudova koji odlučuju u povodu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

<sup>30</sup> *Grabenwarter*, op. cit. (bilj. 5), str. 344.-345.

<sup>31</sup> Prema *Pečeku* iz ustaljene prakse Ustavnog suda proizlazi da bi postupak trebao biti okončan u roku od 3 godine, a ako bi trajao u dva stupnja, svaki stupanj trebao bi trajati maksimalno 3 godine. *Peček, Robert*, Pravo na pravično suđenje u razumnom roku, *Informer*, br. 5426 od 8. ožujka 2006.

<sup>32</sup> Iz općeg pregleda prakse Europskog suda proizlazi da bi postupke koji traju dulje od 5 godina mogli samo u rijetkim slučajevima i u okvirima posebnih okolnosti smatrati postupcima čija je duljina trajanja primjerena. *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 210.

<sup>33</sup> Prema *Mastiloviću* taj rok nije duži od 6 godina u prvostupanjskom postupku, odnosno tri godine ako se radi o žalbenom postupku. *Mastilović, Blagoje*, Neka zapažanja u primjeni zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, *Hrvatska pravna revija*, 2/2008., str. 5.

<sup>34</sup> Prijedlog trajanja pojedinih postupovnih stadija dao je *Radolović*. Prema njemu u Hrvatskoj bi prvostupanjski postupak trebao trajati 1 godinu, žalbeni postupak 6 mjeseci, revizija 3 mjeseca i ovrha 3 mjeseca, tj. ukupno 2 godine. *Radolović*, op. cit. (bilj. 23), str. 283.

<sup>35</sup> *Grabenwarter*, op. cit. (bilj. 5), str. 343.-344.

<sup>36</sup> Cf. *ibid.*, 344.

<sup>37</sup> U Hrvatskoj je EK stupila na snagu 5. studenog 1997., a u Srbiji 3. ožujka 2004.

na taj dan, odnosno koliko je postupak trajao do podnošenja zahtjeva za suđenje u razumnom roku.

Izgleda da se u određivanju pravnorelevantnog razdoblja za izračunavanje duljine trajanja postupka praksa sudova u Hrvatskoj udaljila od uobičajenih standarda. Tako je sveprisutna tendencija skraćivanja duljine trajanja postupka koju domaći sudovi obrazlažu često neutemeljenim argumentima. Naime, u određivanju duljine trajanja postupka domaći sudovi se, poput Europskog suda, pozivaju na moment stupanja EK na snagu, a ne na trenutak podnošenja tužbe sudu čime znatno skraćuju duljinu trajanja postupka.<sup>38</sup> Ako je zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku tijekom postupka bio usvojen, pa se nakon toga podnese novi zahtjev, vrijeme trajanja postupka izračunava se od trenutka usvajanja prethodnog zahtjeva.<sup>39</sup> Zahtjev za donošenje odluke u razumnom roku, podnesen u ovršnom postupku, računa se od trenutka podnošenja prijedloga za ovrhu.<sup>40,41</sup> Zahtjev je neosnovan, ako je postupak okončan prije nego što je zahtjev podnesen.<sup>42</sup>

U stvarima koje imaju posebno značenje za podnositelja zahtjeva, povreda prava na suđenje u razumnom roku može nastupiti i u kraćem vremenskom razdoblju. Tako su posebno osjetljivi predmeti koji se tiču djece, radnog odnosa, starijih osoba (rente). U skladu s tim suđeno je da je predugo trajao postupak o kontaktima roditelja i djeteta u trajanju od 5 godina i 5 mjeseci nakon što je redovni postupak protekao u roku od 11 mjeseci, jer Savezni Ustavni sud<sup>43</sup> odluku nije donio očekujući izmjenu zakona.<sup>44</sup> Isto tako predugo je trajao trostupanjski postupak skrbi u trajanju od 4 godine i 10 mjeseci, jer je prvostupanjski postupak trajao 3 godine i 10 mjeseci.<sup>45</sup> Neprimjeren je rok od skoro 2 godine u dvostupanjskom postupku skrbi uzevši u obzir složenost slučaja (sudjelovanje vještaka, sumnja na zlostavljanje djeteta) i obvezu sudova da u tim postupcima postupaju s posebnom brižljivošću.<sup>46</sup>

Predugo je trajao i trostupanjski postupak u svezi s otkazom rada od 3 godine i 7 mjeseci, a s obzirom na značenje ponovljenog otkaza za tijek poslovne karijere.<sup>47</sup> Postupak radi temeljnog značenja mirovine predugo je trajao jer je duljina trajanja postupka od 12 godina uključivši 4 instance uistinu neprimjeren, neovisno o

<sup>38</sup> Rješenje Vrhovnog suda RH Gzp. 341/06-5 od 22. svibnja 2007.

<sup>39</sup> Rješenje Vrhovnog suda RH Gzp. 157/07-4 od 18. rujna 2007.

<sup>40</sup> Rješenje Vrhovnog suda RH Gzp. 283/06-5 od 28. svibnja 2007.

<sup>41</sup> U nekim presudama Europskog suda koji su zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku donesene protiv Srbije Europski sud je uzeo u obzir duljinu trajanja ovršnih postupaka. Vidi *Bulović protiv Srbije* br.14145/04 od 1. travnja 2008., *V.A.M. protiv Srbije* br.39177/05 od 13. ožujka 2007., *Brkić*, op. cit. (bilj. 7), str. 213.

<sup>42</sup> Rješenje Vrhovnog suda RH Gzp. 514/07-2 od 26. rujna 2007.

<sup>43</sup> Bundesverfassungsgericht, u nastavku: BVerfG.

<sup>44</sup> *Niederböster protiv Njemačke* br. 39547/98 od 27. veljače 2003.

<sup>45</sup> *Marsalek protiv Češke* br. 8153/04 od 4. travnja 2006.

<sup>46</sup> *Remmo protiv Njemačke* br. 5496/04 od 20. ožujka 2007.

<sup>47</sup> *Delgado protiv Francuske* br. 38437/97 od 14. studenog 2000.

složenom činjeničnom stanju, saslušanju različitih eksperata i četverogodišnjem prekidu postupka s kojim je podnositeljica zahtjeva bila suglasna.<sup>48</sup>

Iz zahtjeva za donošenje odluke u razumnom roku proizlazi obveza države da pravosudni sustav organizira na način da postupak može okončati u razumnom roku. Istovremeno, pozivanje na opterećenost pojedinih sudova ili pravosudnih grana Europski sud prihvaća samo za određeni vremenski period. Kronična opterećenost sudova znači prihvaćanje povrede organizacijske obveze države i u pojedinim slučajevima povredu zahtjeva za donošenje odluke u razumnom roku.<sup>49</sup>

## **2.2. Djelotvorno pravno sredstvo za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku**

Polazeći od pravila da svatko čija su prava i slobode priznata u EK-u povrijeđena ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu (čl. 13. EK), izvodi se zaključak da bi zemlje potpisnice EK trebale osigurati sve potrebne uvjete za primjenu djelotvornih pravnih sredstava radi ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku. U prvom redu mislilo se na postojanje određene nacionalne instance, koja može biti sud, Ustavni sud ili neko drugo neovisno i nepristrano tijelo,<sup>50</sup> a koja bi u postupcima pokrenutim zahtjevom za suđenje u razumnom roku mogla odlučivati. Pored toga, nužno je postojanje djelotvornog pravnog sredstva čija se djelotvornost prosuđuje u ovisnosti o primjerenosti i dostupnosti pravnog sredstva. Pri tom će jedan od odlučujućih kriterija biti trajanje samog postupka u povodu zahtjeva, jer će pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u slučaju neprimjerenog trajanja postupka i samo biti neprimjerenost.<sup>51</sup>

Kako se uspješnost vlastitih pravnih sredstava usmjerenih na ostvarivanje ovih ciljeva može procjenjivati samo usporedbom s pravnim sredstvima drugih nacionalnih sustava, izvršit ćemo analizu ovih sredstava u Austriji, Njemačkoj i Hrvatskoj. Pri tom ćemo nastojati pružiti i povijesnu perspektivu razvoja pravnih sredstava za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku, jer ona prikazuje idejni i praktični tijek njihova razvoja, ali ukazuje i na potrebe i probleme nacionalnog pravosuđa u određenom vremenskom razdoblju.

### **2.2.1. Austrija**

Nakon donošenja Novele o proširenju vrijednosti iz 1989.<sup>52</sup> sudionicima građanskog i kaznenog postupka u Austriji stajao je na raspolaganju više pre-

<sup>48</sup> *Laudon protiv Njemačke*, br. 14635/03 od 26. travnja 2007.

<sup>49</sup> *Grabenwarter*, op. cit. (bilj. 5), str. 346.

<sup>50</sup> Cf. *ibid.*, str. 395.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Erweiterten Wertgrenzen-Novelle (BGBl 1989/343)*, u nastavku: WGN 1989.



ventivan nego reparativan i djelotvoran instrumentarij koji je nudio zahtjev za utvrđenje roka (*Fristsetzungsantrag*) prema § 91. Zakona o organizaciji sudova.<sup>53</sup> Prema toj odredbi ako je sud odugovlačio sa zakazivanjem i provedbom ročišta ili rasprave, pribavljanjem nalaza i mišljenja vještaka ili izradom odluke, stranka je uvijek mogla podnijeti zahtjev sudu pred kojim je postupak u tijeku i nakon toga višem sudu, koji je mogao odrediti primjereni rok za poduzimanje postupovne radnje, te je izuzev u slučaju propisanom st. 2. trebao zahtjev i svoje stajalište proslijediti nižem sudu. Međutim, ako je sud proveo sve u zahtjevu navedene radnje u roku od 4 mjeseca od dospijeća zahtjeva i o tomu obavijestio stranku, smatrat će se da je zahtjev povučen, osim ako stranka u roku od 14 dana nakon dostave obavještenja ne izjavi da ostaje pri zahtjevu. Odluku o zahtjevu prema st. 1. u hitnom postupku donosi viši sud u sastavu od trojice drugostupajnskih sudaca od kojih jedan predsjedava; ako sud nije odugovlačio, zahtjev će se odbiti. Odluka je nepobojna.<sup>54</sup>

Jedan od prigovora koji se zahtjevu za određenje roka može uputiti je da se odnosi samo na pojedine postupovne stadije (ročišta ili raspravu) ili radnje (pribavljanje nalaza i mišljenja vještaka, izrada odluke) te da nije pravno sredstvo kojim je obuhvaćen cjelokupni postupak.<sup>55</sup> Naime, s obzirom na to da se stranke sudu mogu obratiti zahtjevom za određenje roka samo ako se zakašnjenje tiče nekog procesnog stadija ili neke procesne radnje, u Austriji nedostaje pravno sredstvo koje bi se podnosilo protiv nerazumno dugog postupka u cijelosti. Osim toga, prema § 91. GOG nema ni djelotvornog pravnog sredstva protiv potencijalnog odugovlačenja drugostupajnskih sudova, kao što je npr. Zemaljski sud (*Landesgericht*)<sup>56</sup> u postupku zbog smetanja posjeda ili postupcima čija vrijednost ne prelazi 4000 EUR. Zahtjev se ne može podnijeti ni u slučaju odugovlačenja Najvišeg (Vrhovnog) suda (*Oberste Gerichtshof*)<sup>57,58</sup> pa je dvojbeno sveobuhvatna “djelotvornost” ovog pravnog sredstva kojeg je

<sup>53</sup> Gerichtsorganisationsgesetz (RGG 1896/217), u nastavku: GOG.

<sup>54</sup> (1) Ist ein Gericht mit der Vornahme einer Verfahrenshandlung, etwa der Anberaumung oder Durchführung einer Tagsatzung oder Verhandlung, der Einholung eines Sachverständigengutachtens oder der Ausfertigung einer Entscheidung säumig, so kann eine Partei stets bei diesem Gericht den an den übergeordneten Gerichtshof gerichteten Antrag stellen, er möge dem Gericht für die Vornahme der Verfahrenshandlung eine angemessene Frist setzen; außer im Fall des Abs. 2 hat das Gericht diesen Antrag mit seiner Stellungnahme dem übergeordneten Gericht sofort vorzulegen.

(2) Führt das Gericht alle im Antrag genannten Verfahrenshandlungen binnen vier Wochen nach dessen Einlagen durch und verständigt es hievon die Partei, so gilt der Antrag als zurückgezogen, wenn nicht die Partei binnen vierzehn Tagen nach Zustellung der Verständigung erklärt, ihren Antrag aufrechtzuerhalten.

(3) Die Entscheidung über den Antrag nach Abs. 1 hat der übergeordnete Gerichtshof durch einen Senat von drei Berufsrichtern, von denen einer den Vorsitz zu führen hat, mit besonderer Beschleunigung zu fällen; liegt keine Säumnis des Gerichtes vor, so ist der Antrag abzuweisen. Die Entscheidung ist unanfechtbar (§ 91. GOG).

<sup>55</sup> *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 216.

<sup>56</sup> *Landesgericht*, u nastavku: LG.

<sup>57</sup> *Obersten Gerichtshof*, u nastavku: OGH.

<sup>58</sup> *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 223.

kao takvog u svojim novijim odlukama odredio Europski sud.<sup>59</sup> Jer ako stranke nemaju mogućnost podnijeti pravni lijek protiv pojedinih sudskih instanci, taj pravni lijek ne može biti u potpunosti djelotvoran.

Europski sud predmet može razmatrati samo nakon što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva, pa je u presudi *Tuma protiv Austrije*<sup>60</sup> zauzeo stajalište da je § 91. GOG djelotvorno domaće pravno sredstvo prema čl. 35. st. 1. EK i da je podnositelj zahtjeva zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, postupka koji je do odluke OGH-a trajao 10 godina, najprije trebao podnijeti zahtjev za određenje roka prema § 91. GOG, jer je on u okvirima domaćeg pravnog sustava predviđen kao pravno sredstvo kojim se može otkloniti odugovlačenja u pribavljanju nalaza i mišljenja vještaka, a koje je u konkretnom postupku trajalo 6 godina. Stoga je zbog neiscrpljenosti domaćih pravnih sredstava zahtjev podnesen Europskom sudu bio odbačen.

Zahtjev za utvrđenje roka nije vezan rokom, a u pogledu forme dovoljno je da ispunjava opće pretpostavke, odnosno da sadrži određeni zahtjev i pozove se na razloge na kojima se zasniva.<sup>61</sup> Podnositelj zahtjeva za utvrđenje roka može biti podnositelj zahtjeva, tužitelj, tuženik i umješlač. U izvanparničnom postupku, bit će to svaka osoba koja ima položaj stranke. U aktualnoj pravosudnopolitičkoj diskusiji iz redova sudaca proizašao je prijedlog da aktivnu legitimaciju za podnošenje zahtjeva za određenja roka prema § 91. GOG treba proširiti i na predsjednike zemaljskih sudova (LG), visokih zemaljskih sudova (*Oberlandesgericht*)<sup>62</sup> i predstojnike prvostupajskih sudova<sup>63</sup> jer se smatra da se stranke ne služe zahtjevom u mjeri u kojoj je on dopušten, želeći izbjeći stvaranje napete atmosfere i izložiti se riziku gubitka postupka, a s obzirom na to da se zahtjev u praksi često iskazao kao “tupo oružje”. Takav prijedlog pozitivno je prihvaćen i u Ministarstvu pravosuđa.<sup>64</sup>

Zahtjev se podnosi sudu potencijalno odgovornom za odugovlačenje, jer bi on mogao ispraviti pogrešku, odnosno izvršiti radnju koju stranka zahtjeva, u roku od četiri tjedna, nakon čega bi se smatralo da zahtjev nije bio ni podnesen. Podnese li stranka zahtjev višem sudu, on će zahtjev proslijediti nižem sudu.

Međutim, stranka ima mogućnost da i nakon što je sud potencijalno odgovoran za odugovlačenje izvršio radnju u roku od četiri tjedna, zadrži pravo da zahtjev podnese višem sudu, o čemu može odlučiti u roku od 14 dana od primitke obavijesti nižeg suda da je radnja izvršena. To bi, primjerice bilo opravdano kada niži sud radnju ne bi izvršio u potpunosti. Ali, ako bi stranka

<sup>59</sup> *Holzinger br. 1 protiv Austrije* br. 23459/94 od 30. siječnja 2001., *Holzinger br. 2 protiv Austrije* br. 28898/95 od 30. siječnja 2001., *Graf protiv Austrije* br. 72594/01 od 3. lipnja 2003., *Löffler br. 2 protiv Austrije* br. 72159/01 od 4. ožujka 2004., *Wohlmeyer Bau GmbH protiv Austrije* br. 20077/02 od 8. srpnja 2004.

<sup>60</sup> *Tuma protiv Austrije* br. 32942/03 od 24. svibnja 2007.

<sup>61</sup> *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 219.

<sup>62</sup> *Oberlandesgericht*, u nastavku OLG.

<sup>63</sup> *Vorsteher des Bezirksgerichtes*.

<sup>64</sup> *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 221.-222.

svoje pravo da zahtjev podnese višem sudu ostvarila, iako za to nisu bile ispunjene pretpostavke, u odnosu prema stranci mogla bi se izreći i novčana kazna zbog objejesti prema § 220. austrijskog Zakonika o civilnom procesnom redu<sup>65</sup> (*Mutwillensstrafe*). Naime, viši sud mora imati na raspolaganju određena sredstva protiv stranke koja bi mogla odugovlačiti postupak, jer će se u slučaju zahtjeva stranke višem sudu postupak morati prekinuti, sve dok viši sud ne odluči je li niži sud postupao pravilno, odnosno dok ne ispita postoji li kašnjenje i je li radnja izvršena u cijelosti. Ako utvrdi da je niži sud postupao korektno te da stranka nije imala razloga za podnošenje zahtjeva višem sudu stoji na raspolaganju izricanje novčane kazne.<sup>66</sup>

Podaci o učestalosti primjene zahtjeva za određenje roka u praksi austrijskih sudova ne odražavaju objektivnu situaciju, s obzirom na to da ne postoje podaci o tome koliko često je zahtjev podnesen sudovima koji su potencijalno bili odgovorni za odugovlačenje, odnosno zato što se u slučaju da je zahtjevu bilo udovoljeno smatralo da je povučen. Oni se odnose samo na zahtjeve upućene višim sudovima (LG-u, OLG-u i OGH-u), a prema registru za zahtjeve za određenje roka u građanskim stvarima u okviru informacijskog sustava Saveznog ministarstva pravosuđa (BIS-Justiz) 1995.-119, 1996.-86, 1997.-110, 1998.-123, 2000.-161, 2001.-141, 2002.-113, 2003.-151.<sup>67</sup>

Ako pak viši sud u povodu zahtjeva za određenje roka prema § 91. GOG utvrdi da je zahtjev osnovan, odnosno da postoji odugovlačenje potencijalno odgovornog nižeg suda, on može odrediti rok u kojem se ta radnja ima izvršiti. Naravno da će određenje roka biti smisleno samo ako radnja još nije izvršena u cijelosti ili jednom dijelu. Prema stavovima izraženim u praksi nekih viših sudova i nekih autora određenje roka ne mora uslijediti automatski, čim sud utvrdi odugovlačenje nižeg suda, već viši sud mora ispitati može li “određenje primjerenog roka za provođenje radnje čije je izvođenje izostalo uopće predstavljati primjerenost sredstvo za otklanjanje odugovlačenja”.<sup>68</sup> Ipak smatra se da bi stranka u tom slučaju ostala bez pravne zaštite koja joj pripada, jer kako bi se svrha postupka za utvrđenje roka u kojem se radnja treba izvršiti mogla ostvariti ako ne određenjem roka u kojem se radnja ima izvršiti. Ključno je da u slučaju da niži sud ne postupa prema odluci višeg suda o zahtjevu za određenje roka, postojeći zakonski okvir ne predviđa nikakvu sankciju. Kao izlaz iz situacije moguće su samo disciplinske mjere.<sup>69</sup> Protiv odluke o zahtjevu za određenje roka pravni lijek nije dopušten.

Iako je Europski sud zauzeo stav da je zahtjev za određenje roka prema § 91. GOG djelotvorno domaće pravno sredstvo za otklanjanje neučinkovitosti sudova, ono pokazuje neke strukturalne manjkavosti. Prije svega, zahtjev nije cjelovit jer su njime obuhvaćene samo neke procesne radnje i stadiji. Stoga se on

<sup>65</sup> Zivilprozessordnung (RGrBl 1895/113), u nastavku: öZPO.

<sup>66</sup> Najviši iznos novčane kazne zbog objejesti ne smije prijeći 2900 EUR (§ 220. st. 1. öZPO).

<sup>67</sup> *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 219.

<sup>68</sup> Cf. *ibid.*, str. 235.-236.

<sup>69</sup> Cf. *ibid.*, str. 236.

ne podnosi zbog odugovlačenja postupka, već zbog odugovlačenja s pojedinom procesnom radnjom ili ročištem. Istovremeno, kako se nakon okončanja postupka ne bi moglo tražiti određivanje roka za poduzimanje procesne radnje ili određivanja ročišta, to bi značilo da se zahtjev ne može podnijeti protiv okončanog postupka koji je predugo trajao, što bi bilo u suprotnosti s praksom Europskog suda jer nije presudno je li postupak u tijeku, već je li žrtva pretrpjela povredu prava utvrđenog Konvencijom (čl. 34. EK).<sup>70</sup> Osim toga, necjelovitost zahtjeva proizlazi i iz nemogućnosti njegova podnošenja protiv nekih odluka OLG-a i svih odluka OGH-a, čime stranke gube mogućnost ostvarivanja pravne zaštite zbog odugovlačenja postupka pred nekim sudskim instancama i time dovodi u pitanje djelotvornost toga procesnopravnog instrumenta. Konačno, odluku višeg suda kojom se nižem sudu nalaže izvršenje neke procesne radnje ili provođenje ročišta ne prate nikakve sankcije. Ipak, unatoč tomu što nevelik broj zahtjeva za određenje roka ne odražava pravo stanje stvari, on ukazuje da sudovi kojima je zahtjev prvotno upućen radnje u pravilu provode u okviru roka od četiri tjedna, nakon čega se smatra da nije bio ni podnesen.

Pomalo idiličnu sliku sa zahtjevom za određenje roka prema § 91. GOG u austrijskom pravu kao da kvare neke novije izmjene saveznog Ustava<sup>71</sup> kojima se predviđaju ozbiljne mjere koje u borbi za djelotvornije pravosuđe može poduzimati pučko pravobraniteljstvo (*Volksanwaltschaft*). O značaju ovog pitanja za austrijski pravni poredak gotovo da bi bilo neumjesno govoriti, jer je njihova inkorporacija u ustavni tekst znak nesporne važnosti, ali očito i potrebe da se to pitanje uredi iz neke druge perspektive. Radi se od dvjema novim odredbama čl. 148.a i 148.c B-VG-a prema kojima pučki pravobranitelj u ograničenom opsegu može kontrolirati sudove (čl. 148.a st. 3. B-VG). Tako je on po službenoj dužnosti ili u povodu žalbe ovlašten provesti ispitivanje u slučaju odugovlačenja suda s poduzimanjem procesnih radnji. Kao posebno kontrolno sredstvo omogućeno mu je podnošenje zahtjeva za određenje roka prema § 91. GOG i poticanje određenih mjera službene kontrole (čl. 148.c B-VG).<sup>72</sup>

U izvješću pučkog pravobranitelja *Ewalda Stadlera* upućenom ministrici pravosuđa upozorava se na porast broja žalbi koje se odnose na predugo trajanje postupka. Kao razlozi za takvo stanje navode se višemjesečna izrada nalaza i mišljenja vještaka, preopterećenost sudova uzrokovana bolešću pojedinih sudaca ili *Rechtspflegera*, zatim izmjena sudaca nastala spajanjem prvostupanjskih sudova 1. srpnja 2002. Bilježe se slučajevi u kojima je za izradu nalaza vještaka trebalo 16 mjeseci i višemjesečnih prekida postupka. Vrlo je značajno da je nakon provedbe postupka ispitivanja pučkog pravobranitelja i utvrđivanja lošeg stanja, u pravilu uslijedilo određenje određenih mjera službene kontrole.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> U slučaju *Šoč protiv Hrvatske* br. 47863/99 od 9. svibnja 2003. Europski sud je utvrdio da bi odbacivanje ustavne tužbe zbog povrede razumnog roka u postupku, koji je bio okončan, značilo povredu prava na djelotvorno pravno sredstvo (čl. 13. EK).

<sup>71</sup> Bundes-Verfassungsgesetz, (BGBl 1920/1), u nastavku: B-VG, vidi bilj. 12.

<sup>72</sup> <http://www.kucsko-stadlmayer.at/docs/Neuerungen%20im%20Verfassungsrecht%202008.pdf>.

<sup>73</sup> <http://www.volksanw.gv.at/bericht/nationalrat/pb-28/htm/8.htm>.

Izgleda da je takvo stanje stvari potaknulo ustavnu izmjenu, pa se pored čl. 148.a st. 1. B-VG-a koji svakome omogućava da podnese žalbu zbog tvrdnje o lošem stanju u upravi zemalja uključujući i djelatnost tih tijela, a na koju se nositelji privatnih prava žale, ako su oni njime pogođeni i ako nemaju pravnog sredstva ili im ono više ne stoji na raspolaganju, uvodi novo pravno sredstvo koje svakome omogućava da se zbog tvrdnje o odugovlačenju suda u poduzimanju procesnih radnji obrati pučkom pravobraniteljstvu, ako je on time pogođen (čl. 148.a st. 3. B-VG). Državno pravobraniteljstvo dužno je ispitati svaku takvu žalbu i podnositelja žalbe obavijestiti o rezultatima provedenog postupka i poduzetim mjerama.<sup>74</sup>

### 2.2.2. Njemačka

Tradicionalno visokoorganizirano i gotovo besprijekorno funkcionalno njemačko pravosuđe je u posljednjih nekoliko godina počelo pokazivati sve veće poteškoće vezane uz ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku. U multipliciranju nastalih poteškoća odlučnu ulogu imalo je nekoliko značajnih normativnih i pravno-političkih momenata koji su novonastalu situaciju trajno odredili i koji je (na žalost) još uvijek određuju. Iako je EK u Njemačkoj davno stupila na snagu<sup>75</sup> i u tom smislu predstavlja gotovo zaboravljeni, davno integrirani element njemačkog pravnog sustava,<sup>76</sup> iznenadna pojava sve većeg broja nerazumno dugih postupaka ponovno je reanimirala njezinu aktualnost. Rješavanje domaćih problema s postupcima koji su predugo trajali različitim domaćim instrumentima<sup>77</sup> koji su stajali na raspolaganju, pokazalo se nedje-

<sup>74</sup> (1) Jedermann kann sich bei der Volksanwaltschaft wegen behaupteter Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten beschweren, sofern er von diesen Missständen betroffen ist und soweit ihm ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zu Verfügung steht. Jede solcher Beschwerde ist von der Volksanwaltschaft zu prüfen. Dem Beschwerdeführer sind das Ergebnis der Prüfung sowie die allenfalls getroffene Veranlassungen mitzuteilen.

(2) Die Volksanwaltschaft ist berechtigt, von ihr vermutete Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten von Amts wegen zu prüfen.

(3) Unbeschadet des Abs. 1. kann sich jedermann wegen behaupteter Säumnis eines Gerichtes mit der Vornahme einer Verfahrenshandlung bei der Volksanwaltschaft beschweren, sofern er davon getroffen ist. Abs. 2. gilt sinngemäß.

<sup>75</sup> 4. studenog 1950. potpisana je u Rimu, a 3. rujna 1953. stupila je na snagu.

<sup>76</sup> U Njemačkoj je EK neposredno važeće nacionalno pravo i u rangu je jednostavnog zakona; njezino ostvarivanje, kao i ostvarivanje drugih zakona u okviru Saveza, ovisit će o uvažavanju metodski dopuštenih oblika tumačenja i primjenjivanja, *Piorreck, Karl Friedrich*, Der Gesetzentwurf eines Untätigkeitsbeschwerdengesetzes ist vom Tisch – das Problem rechtsstaatswidriger Verfahrensverzögerung aber nicht, <http://www.hefam.de/koll/pio20080628.pdf>.

<sup>77</sup> Ustavna žalba (*Verfassungsbeschwerde*) prema čl. 19. st. 4. njemačkog Ustava (Grundgesetz) v. 23. svibnja 1949., BGBl S 1), u nastavku: GG, nadzorna žalba (*Dienstaufsichtsbeschwerde*) prema § 26. Njemačkog zakona o sucima (Deutsches Richtergesetz v. 8. rujna 1961., BGBl I S 1665), u nastavku: DRiG, žalba zbog nečinjenja (*Untätigkeitsbeschwerde*) koja nije utemeljena na određenom zakonskom pravilu, tužba zbog naknade štete (*Schadenersatzklage*) prema § 839.

lotvornim pravnim sredstvima,<sup>78</sup> pa se valjalo uputiti u potragu za djelotvornim domaćim sredstvima koja bi toj svrsi mogla poslužiti. Nakon neuspjelog pokušaja Ministarstva pravosuđa Hessena,<sup>79</sup> uslijedio je još jedan Nacrt Zakona o žalbi zbog nečinjenja (*Untätigkeitsbeschwerde*),<sup>80</sup> ovaj put na saveznoj razini. Čini se da Nijemci nisu bili osobito inovativni, jer rješenja u velikoj mjeri podsjećaju na austrijski zahtjev za određenje roka prema § 91. GOG-u. Početni entuzijazam u ostvarivanju toga projekta zamijenili su kritički tonovi iz redova sudaca, kako bi se na kraju moglo samo konstatirati da do realizacije ovog projekta neće doći. U tom smislu bio je i odgovor Vlade krajem 2007. da Nacrt Zakona o žalbi zbog nečinjenja iz 2005. Vlada neće usvojiti.<sup>81</sup>

S obzirom na to da je Nacrt predstavljao središnjicu zbivanja vezanih uz pokušaj pronalaženja novog djelotvornog pravnog sredstva oko kojih su se lomila koplja odvjetnika<sup>82</sup> i sudaca,<sup>83</sup> ukratko ćemo izložiti njegove osnovne ideje.

Polazeći od potrebe da se ispune zahtjevi koje nalaže EK-a, osobito čl. 13. koji zahtijeva postojanje domaćeg djelotvornog pravnog sredstva radi ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku, Nacrt predlaže žalbu zbog nečinjenja kao preventivno, postupovnopravno rješenje. Time bi građani pogođeni sudskim nedjelovanjem imali mogućnost neposredno utjecati na ubrzanje postupka. Nacrt nije obuhvatio rješenja koja bi predviđala naknadu štete, jer bi se ona prema sustavu njemačkog odštetnog prava, koji naknadu nematerijalne štete poznaje samo u iznimnim slučajevima, teško određivala.<sup>84</sup>

Nacrt je predvidio izmjenu Zakona o uređenju sudova<sup>85</sup> kojom bi se u zakonski tekst unio poseban 17. odjeljak pod naslovom pravno sredstvo protiv nečinjenja. Tako bi prema § 198. st. 1. GVG-a svaka stranka ili sudionik postupka koji je u tijeku pred sudom i koji bez dostatnog razloga nije potaknut u razumnom roku imala mogućnost podnijeti žalbu protiv nečinjenja.<sup>86</sup> Pitanje je li ostvarenje postupka bez dostatnog razloga potaknuto u razumnom roku ili ne,

---

Gradanskog zakonika (Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. kolovoza 1896., RGBI S 195), u nastavku: BGB, u svezi s čl. 34. GG.

<sup>78</sup> Presudom *Sürmeli protiv Njemačke* br. 75529/01 od 8. lipnja 2006. Europski sud je utvrdio da niti jedno od domaćih sredstava koje u Njemačkoj stoje na raspolaganju ne ispunjava uvjet djelotvornosti u smislu čl. 13. EK, a radi ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku (čl. 6. st. 1. EK).

<sup>79</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Untätigkeitsbeschwerde in gerichtlichen Verfahren vom August 2003. (Aktenzeichen: 3100 –II/7 – 381/03).

<sup>80</sup> Vidi bilj. 8.

<sup>81</sup> Überlange Verfahren auch in Deutschland, <http://www.faz.net/print/Politik/Ueberlange-Verfahren-auch-in-Deutschland>.

<sup>82</sup> Stellungnahme Nr. 48/2005 des Deutschen Anwaltsvereins.

<sup>83</sup> Stellungnahme des Deutschen Richterbundes, Oktober 2005., <http://www2.jura.uni-freiburg.de/institute/izpr2/Webseiten/Hauptseite/Material/WS%202007-2008/Zivilprozessrecht/Untaetigkeitsbeschwerdengesetz-RefE%20-%20Stellungnahme>, u nastavku: Stellungnahme DRB.

<sup>84</sup> obrazloženje Nacrta, u daljnjem tekstu: Begründung, str. 7.

<sup>85</sup> Gerichtsverfassungsgesetz v. 27. siječnja 1877. (RGBI S 41), u nastavku: GVG.

<sup>86</sup> Wird ein anhängiges gerichtliches Verfahren von dem Gericht ohne zureichenden Grund nicht in angemessener Frist gefördert, so können die Parteien oder Beteiligten Beschwerde erheben-Untätigkeitsbeschwerde (§ 198. GVG).

prosudivat će se prema okolnostima svakog pojedinog slučaja i mjerilima koje je razvio Europski sud i Ustavni sud u Njemačkoj, a u svezi s ostvarivanjem prava na suđenje u razumnom roku.<sup>87</sup>

Žalba protiv nečinjenja podnosila bi se sudu pred kojim je postupak u tijeku, u pismenoj formi ili izjavom na zapisnik službenika pisarnice, osim ako za postupak ne bi bilo propisano zastupanje odvjetnika. Potrebno bi bilo naznačiti postupak i u st. 1. naznačene činjenice (čl. 198. st. 2. GVG),<sup>88</sup> a koje se tiču nerazumno dugog trajanja postupka. Ako bi sud, pred kojim je postupak u tijeku usvojio žalbu, on bi bez odgađanja, a najkasnije u roku od mjesec dana poduzeo mjere koje bi bile potrebne da se postupak okonča u primjerenom (razumnom) roku. U suprotnom, žalbu bi zajedno sa svojim očitovanjem u roku određenom st. 1. proslijedio višem sudu. O postupku u kojem instancijski postupak nije ni započet, odlučivao bi viši sud. U postupcima u kojima o građanskim sporovima u drugom stupnju odlučuju zemaljski sudovi, viši sud bio bi visoki zemaljski sud. U postupcima pred Saveznim sudom odlučivalo bi drugo vijeće toga suda (§ 198. st. 3. GVG).<sup>89</sup> Mjere koje bi sud pred kojim je postupak u tijeku mogao poduzeti u svrhu ubrzanja postupka obuhvaćale bi, npr. donošenje rješenja o izvođenju dokaza, zakazivanje ročišta za raspravljanje o spornoj stvari ili zakazivanje ročišta za usmenu raspravu. Iako je podnositelj žalbe i sam ovlašten predložiti mjere koje bi sud u cilju ubrzanja postupka mogao poduzeti, sud nije vezan prijedlogom podnositelja.<sup>90</sup>

U slučaju st. 3. reč. 1. podnositelj žalbe mogao bi, u roku od dva tjedna, nakon što su mu mjere suda pred kojim je postupak u tijeku postale poznate, zahtijevati prosljeđivanje predmeta (višem) žalbenom sudu. U zahtjevu bi trebalo iznijeti zašto se ne očekuju mjere usmjerene na okončanje postupka u razumnom roku. Stavak 3. reč. 2. do 5. vrijedio bi na odgovarajući način.<sup>91</sup>

<sup>87</sup> Begründung, str. 10.

<sup>88</sup> Die Beschwerde ist bei dem Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, schriftlich oder, sofern nicht für das Verfahren die Vertretung durch einen Rechtsanwalt vorgeschrieben ist, zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erheben. Sie muss das Verfahren bezeichnen und in Absatz 1 genannten Tatsachen darlegen (§ 198. st. 2. GVG).

<sup>89</sup> Hält das Gericht, bei dem das Verfahren anhängig ist, die Beschwerde für begründet, so hat es ihr abzuhelpfen, indem es unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats Maßnahmen ergreift, die den Abschluss des Verfahrens in angemessener Frist erwarten lassen. Anderenfalls legt es die Beschwerde innerhalb der in Satz 1 genannten Frist mit einer Stellungnahme zu dem Beschwerdevorbringen dem im Rechtsmittelzug nächsthöheren Gericht vor. In Verfahren, in denen ein Rechtsmittel nicht eröffnet ist, entscheidet das im Istanzenzug übergeordnete Gericht. In den vor den Landgerichten im zweiten Rechtszug verhandelten bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten ist nächsthöheres Gericht im Sinne dieser Vorschrift das Oberlandesgericht. In Verfahren vor den obersten Bundesgerichten entscheidet ein anderer Senat des Gerichts (§ 198. st. 3. GVG).

<sup>90</sup> Begründung, str. 11.

<sup>91</sup> Im Falle des Absatzes 3 Satz 1 kann der Beschwerdeführer binnen einer Frist von zwei Wochen, nachdem ihm die zur Abhilfe getroffene Maßnahme des Gerichts bekannt geworden ist, die Vorlage an das Beschwerdegericht beantragen. In dem Antrag ist darzulegen, warum die Maßnahme den Abschluss des Verfahrens in angemessener Frist nicht erwarten lässt. Absatz 3 Satz 2 bis 5 gilt entsprechend (§ 198. st. 4. GVG).

Žalbeni sud odlučivao bi bez odgađanja, najkasnije u roku od mjesec dana od prosljeđivanja žalbe rješenjem koje se ne bi moglo pobijati. Ako bi žalbeni sud usvojio žalbu, trebao bi odrediti rok u kojem bi trebale uslijediti mjere koje su primjerene za okončanje postupka u razumnom roku. Rješenje bi trebalo kratko obrazložiti. Ako bi žalba bila očito neutemeljena, obrazloženje bi moglo izostati (§ 198. st. 5. GVG).<sup>92</sup> Smatra se da ne bi trebalo strahovati da će zahtjevi višeg suda o tome koje se mjere imaju poduzeti biti nedjelotvorni. S jedne strane, žalbeni sud nije spriječen u obrazloženju odluke iznijeti koje mjere on smatra poticajnim. S druge strane, iz izričitog određenja 2. rečenice proizlazi da bi sudac postupak trebao razvijati na način na koji je to u svojoj odluci iznio žalbeni sud te da se ne treba zabrinjavati da sudac neće postupiti na taj način. Ne bi li sudac postupao na taj način radit će se o povredi obveza proizašlih iz službe koje mogu imati za posljedicu mjere koje se izriču u tim slučajevima, a moguće je i zahtjev za naknadu štete zbog povrede službene dužnosti.<sup>93</sup>

Konačno, žalba se ne bi mogla podnijeti prije isteka roka od 6 mjeseci nakon mjere koja bi bila određena prema st. 3. reč. 1. i nakon što bi odluka žalbenog suda prema st. 5. bila obrazložena time da sud nije postupak potaknuo na način određen u st. 5. reč. 2. (§ 198. st. 6. GVG).<sup>94</sup> Za razliku od prvog slučaja u kojem se žalba protiv odluke suda pred kojim je postupak u tijeku ne bi mogla podnijeti prije isteka roka od 6 mjeseci, u drugom slučaju, žalba protiv odluke žalbenog suda kojom je sudu pred kojim je postupak u tijeku određen rok, u kojem se trebaju poduzeti mjere za okončanje postupka u razumnom roku, mogla bi se podnijeti i prije isteka roka od 6 mjeseci.<sup>95</sup>

Objava Nacrta uzrokovala je buru nezadovoljstva sudaca i sudačkih udruženja koji su odredbe o pravnom sredstvu protiv nečinjenja izjednačavali s napadom na neovisnost sudaca, trudeći se da obrazlože potencijalnu učinkovitost tog pravnog sredstva protiv neučinkovitosti.

Smatra se da Njemačka u postojećim normativnim okvirima već raspolaže nizom pravnih sredstava kojima se može utjecati na ubrzanje postupka te da uvođenje novog pravnog sredstva za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku nije nužno niti opravdano. U vrlo oštrom tonu istaknuto je i da se predugo trajanje postupka ne može uglavnom tražiti u pogreškama sudaca, već u organizacijskim nedostacima i nedovoljnim kadrovskim kapacitetima njemačkih

<sup>92</sup> Das Beschwerdegericht entscheidet unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Vorlage der Beschwerde durch unanfechtbaren Beschluss. Hält es die Beschwerde für begründet, so bestimmt es eine Frist, in der das vorliegende Gericht Maßnahme ergreift, die geeignet sind, das Verfahren innerhalb angemessener Frist abzuschließen. Der Beschluss soll kurz begründet werden. Ist die Beschwerde offensichtlich unbegründet, kann von einer Begründung abgesehen werden (§ 198. st. 5. GVG).

<sup>93</sup> Begründung, str. 12.

<sup>94</sup> Die Beschwerde kann vor Ablauf von sechs Monaten nach einer Maßnahme gemäß Absatz 3 Satz 1 nicht, nach der Entscheidung des Beschwerdegerichts gemäß Absatz 5 nur mit der Begründung erneuert erhoben werden, das Gericht habe dem Verfahren nicht gemäß Absatz 5 Satz 2 Fortgang gegeben (§ 198. st. 6. GVG).

<sup>95</sup> Begründung, str. 13.



sudova. Nadalje, ističe se da bi eventualno uvođenje žalbe zbog nečinjenja imalo za posljedicu ukupno produljenje postupka, te da bi za potrebe učinkovitog rješavanja o žalbama građana zbog nečinjenja trebalo angažirati nove suce. U ovlasti žalbenih sudova da određuju mjere, koje imaju provesti sudovi pred kojima je postupak u tijeku, vidi se povreda sudačke neovisnosti, a bez nje samo sredstvo za utvrđenje nečinjenja. Stoga se predlaže da se usvoje alternative koje neće zahtijevati nužno angažiranje novih sudačkih potencijala, pri čemu se prije svega misli na efikasno ostvarivanje zahtjeva za naknadu štete koju građani pretrpe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.<sup>96</sup>

Kao učinkovit način kompenziranja u kaznenom postupku spominje se odluka koju je Veliko vijeće Saveznog suda (*Große Senat Bundesgerichtshof*) donijelo 17. siječnja 2008. prema kojoj se “prilikom izvršenja kazne mora u obzir uzeti i odugovlačenje s okončanjem postupka protivno principima pravne države, ali umjesto da se prema dosadašnjem načinu ostvarivanja to provede na način da se u presudi izrekne smanjenje kazne, odštetu za predugo trajanje postupka treba uračunati tako da se točno određeni dio odmjerene kazne smatra izvršenim”.<sup>97</sup>

Period koji je prethodio donošenju Nacrta zakona o žalbi protiv nečinjenja i nakon njega, u njemačkoj procesnopravnoj doktrini izazvao niz nedoumica počevši od toga je li posebno pravno sredstvo protiv nečinjenja uopće moguće, radi li se o nečinjenju suca ili neučinkovitosti sustava, koja vrsta pravnog sredstva bi trebala davati najbolje rezultate i iz kojih se postupovnih osnova izvodi koncept žalbe protiv nečinjenja te treba li prednost dati pravnom sredstvu koje će biti usmjereno na ubrzanje postupka, ili na kompenzaciju, ili oboje.

Ideja za nastanak žalbe zbog nečinjenja proizašla je iz tužbe zbog nečinjenja (*Untätigkeitsklage*), kao oblika tužbe prisutnog u upravnim i financijskim postupcima. Nedjelovanje nekog tijela javne vlasti primijenjeno na okvire sudskog postupka značilo je nedjelovanje suca, odnosno kada je gledano iz perspektive stranke sam sudac nije postupao dovoljno brzo.<sup>98</sup> Kako je žalba protiv nečinjenja prije svega bila usmjerena na nečinjenje sudaca,<sup>99</sup> nije iznenadna niti kritika proizašla upravo iz njihovih redova. Dvojbe o tomu što je predmet žalbe pokušale su se prevladati i u obrazloženju Nacrta koji navodi da će se “Pitanje je li trajanje postupka primjereno, prosuđivati prema objektivnim kriterijima, odnosno da se neće raditi o skriviljenom ponašanju suca, što obrnuto znači da utvrđenje neprimjerenog trajanja nije bezuvjetno vezano uz prebacivanje krivnje na suca koji treba riješiti predmetni spor.”<sup>100</sup>

<sup>96</sup> Stellungnahme DRB., vidi bilj. 83.

<sup>97</sup> GSSt 1/07=NJW 2008, 860 ff, Nr.33. u: *Piorreck*, op. cit. (bilj. 76), str. 11.

<sup>98</sup> “Wenn der Richter selbst nach Ansicht Partei nicht zügig genug tätig wird“, *Jakob, Dominique*, *Zulässigkeit und Zukunft der Untätigkeitsbeschwerde im Zivilprozess*, *Zeitschrift für Zivilprozess*, Band 119., 3/2006, str. 304.

<sup>99</sup> Nichtförderung in angemessener Frist ohne zureichenden Grund.

<sup>100</sup> Begründung, str. 10.

Fikcija da se s nečinjenjem u određenom vremenskom trajanju ima postupati kao s nepobojnom odlukom<sup>101</sup> omogućila je konstrukciju pravnog sredstva u vidu žalbe zbog neučinkovitosti. Neovisno o obrazloženju Nacrta koji negira postojanje subjektivnog elementa i prebacivanje krivnje na suca, u doktrini se ipak smatra da u određivanju pojma nedjelovanja sudjeluje, i objektivan, i subjektivan element. Pored objektivnog elementa pobijanja kojeg bi činila odluka, subjektivan element činilo bi (ne)postupanje suca. Spajanjem (ne)postupanja suca s odlukom kao objektivnim elementom, sudac nestaje kao osoba. Pri tom uvjeti u kojima je odluka donesena nemaju nikakvog učinka.<sup>102</sup>

Nešto konstruktivnija kritika iz perspektive procesnopravne doktrine odnosi se na određenje “nepoticanja u primjerenom roku bez dostatnog razloga”, u kojem se smatra da su pojmovi “primjereni rok” i “dostatni razlog” vrlo široko određeni te da time omogućavaju lako podnošenje žalbe. S jedne strane, to bi snižavalo motivacijski prag iskrenih, ali bezizglednih žalbi, ali bi moglo potaknuti zlouporabe i u konačnici djelovati kontraproduktivno, opteretiti više sudove i postupke do konačne odluke još više produljiti. S druge strane, posljedice kojima rezultira žalba protiv neučinkovitosti su preuske jer se svode samo na utvrđenje roka, bez materijalnopravnih određenja koja su isključena.<sup>103</sup> Konačna ocjena žalbe protiv neučinkovitosti kao pravnog sredstva *sui generis* vrlo je suzdržana. Smatra se da ovo pravno sredstvo niti može biti obuhvatnije, niti precizno određuje svoj opseg, pa je kao takvo namijenjeno samo za slučajeve prave pasivnosti ili neaktivnosti u užem smislu, kao model za određenje roka u kojem odluku treba donijeti.<sup>104</sup> Unatoč tomu što je propisano očuvanje prava građana, ovo pravno sredstvo trebalo bi ograničiti samo na slučajeve u kojima prijeteća povreda prava podnositelja žalbe ima prevagu nad pravom suca na neovisnost.<sup>105</sup>

### 2.2.3. Hrvatska

Uređenje pravnih sredstava usmjerenih na ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj pokazuje ozbiljna nastojanja da se taj izraziti problem hrvatskog pravosuđa uistinu riješi. U tom se smislu osim ustavne tužbe, koja je i sama u načinu određivanja prošla nekoliko razvojnih stadija, ZS-om uvelo i novo pravno sredstvo u vidu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Ipak, čini se da će se teško moći razdvojiti osnovni razlozi koji su doprinijeli uvođenju ovog pravnog sredstva, a koji svoju legitimaciju izvode iz nastojanja usmjerenih na pospješivanje učinkovitosti pravosuđa, od onih koji su primarno bili inspirirani potrebom da se pronađu odgovarajući modaliteti rasterećenja Ustavnog suda, zatrpanog velikim brojem ustavnih tužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

<sup>101</sup> *Kroppenberg*, op. cit. (bilj. 9), str. 184.

<sup>102</sup> Cf. *ibid.*, str. 188.

<sup>103</sup> *Jakob*, op. cit. (bilj. 98), str. 328.

<sup>104</sup> *Kroppenberg*, op. cit. (bilj. 9), str. 198.

<sup>105</sup> *Jakob*, op. cit. (bilj. 98), str. 330.

Ubrzo nakon stupanja EK-a na snagu u Hrvatskoj,<sup>106</sup> uvidjelo se da sporost suđenja može izazvati lavinu postupaka protiv Hrvatske, usporedivu s brojem postupaka po istoj osnovi protiv Italije, pa je država zakonskim intervencijama pokušala djelovati na taj problem.<sup>107</sup> Tako je već 1999. donesen Ustavni zakon o Ustavnom sudu<sup>108</sup> koji je u čl. 59. st. 4. propisivao da “Ustavni sud iznimno može pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije negoli je iscrpljen pravni put ako utvrdi da je potpuno razvidno da se pobijanim aktom, odnosno nepodnošenjem akta u razumnom roku grubo vrijeđaju prava ili slobode i da bi nepokretanjem postupka za podnositelja tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.” Ubrzo nakon toga Europski sud je u predmetu *Horvat protiv Hrvatske* br. 51585/99 od 26. srpnja 2001. ustanovio da ustavna tužba prema čl. 59. st. 4. UZUS-a 99 nije djelotvorno pravno sredstvo iz nekoliko razloga. Najprije, formalno pokretanje postupka ovisilo je o diskrecijsko ocjeni suda, a izrazi “grube povrede” i “teške i nepopravljive posljedice” suviše su bili široko određeni i zbog toga podložni različitim tumačenjima. Osim toga, ustavna tužba bila je usmjerena samo na utvrđivanje povrede.

Drugi stadij u razvoju pravnih sredstava u Hrvatskoj vezanih uz ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku vezuje se uz čl. 63. UZUS-a 02<sup>109</sup> prema kojem je u usporedbi s rješenjima UZUS-a 99 pružen znatno viši stupanj pravne zaštite. Tako je umjesto formulacije “Ustavni sud može...” upotrijebljena formulacija “Ustavni sud će...” čime je ukinuto obilježje iznimnosti ustavne tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku<sup>110</sup> i otklonjeno diskrecijsko postupanje Ustavnog suda. U slučaju usvajanja ustavne tužbe, Ustavni sud određuje rok u kojem nadležni sud mora donijeti meritornu odluku i primjerenu naknadu koja podnositelju tužbe pripada zbog povrede njegova ustavnog prava. Međutim, djelotvornost ustavne tužbe dovedena je u pitanje u postupcima koji su okončani, jer je Ustavni sud zauzeo stav da se čl. 63. UZUS-a 02 neće primjenjivati na situacije kada je postupak okončan. Tako je Europski sud u slučaju *Šoć protiv Hrvatske* br. 47863/99 od 9. svibnja 2003. utvrdio povredu prava na djelotvorno pravno sredstvo prema čl. 13. EK u slučajevima koji su okončani. Uslijedili su i drugi slučajevi u kojima je Europski sud utvrdio neodgovarajuću zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u predmetima koji su okončani,<sup>111</sup> a neki autori zalažu se za širu interpretaciju spornih odredaba UZUS-a 02 prema kojoj bi se moglo utvrditi kršenje prava na suđenje u razumnom roku i dosuditi novčana naknada i kada je postupak dovršen.<sup>112</sup>

<sup>106</sup> Vidi bilj. 37.

<sup>107</sup> *Uzelac, Alan*, Vladavina prava i pravosudni sustav: sporost pravosuđa kao prepreka pridruživanju, [http://alanuzelac.from.hr/pubs/A09Vladavina\\_prava.pdf](http://alanuzelac.from.hr/pubs/A09Vladavina_prava.pdf), str. 113.

<sup>108</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu ( Narodne novine, br. 99/99.), u nastavku: UZUS 99.

<sup>109</sup> Vidi bilj. 14.

<sup>110</sup> *Perin Tomičić, Iva*, Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 28:2/2007., str. 1360.

<sup>111</sup> *Debelić protiv Hrvatske* br. 2448/03 od 26. svibnja 2005.

<sup>112</sup> *Perin*, op. cit. (bilj. 110), str. 1365.

Novo razdoblje u uređenju pravnih sredstava radi povrede prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj započinje sa zahtjevom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (čl. 27. i 28. ZS) kojem je izgleda primarna svrha bila rasterećenje Ustavnog suda, zagušenog velikim brojem predmeta zbog nerazumno dugog trajanja sudskog postupka. Čini se da se prebacivanjem tereta odlučivanja u tim predmetima s Ustavnog suda na redovne sudove (prije svega Vrhovni sud) uistinu uspjelo provesti rasterećenje Ustavnog suda.<sup>113</sup> No, ovo pravno sredstvo koje je ocijenjeno kao konstitucionalno neadekvatno regulirano i zakonodavno ispodnormirano,<sup>114</sup> izazvalo je niz nedoumica od kojih su neke razriješene u praktičnoj primjeni,<sup>115</sup> a neke zakonodavnim zahvatima.<sup>116</sup>

Osnovni prigovori koji su se iz redova doktrine upućivali ovom zakonskom uređenju tiču se prije svega odnosa ZS-a i UZUS-a, odnosno preciznije neustavnosti postupka kojim su odredbe o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku unesene u ZS, a ne u UZUS. Naime, smatra se da je donošenjem navedenih odredbi Zakona o sudovima povrijeđen čl. 131. Ustava, a time i ustavno načelo zakonitosti iz čl. 5. Ustava, jer su zakonom koji nije donesen u postupku u kakvom se donose ustavni zakoni, već, ako smo benevolentni, u postupku za donošenje organskog zakona, oduzete (ili točnije pokušane oduzeti) Ustavnom sudu nadležnosti na neustavan način.<sup>117</sup>

No, unatoč kritikama koje su iskazale bojazan da će se uvođenjem zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, sam postupak pružanja pravne zaštite građanima zbog te povrede nerazumno produžiti, ukratko ćemo iznijeti temeljne ideje ovog pravnog sredstva. Naime, stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinom pravu ili obvezi može neposredno višem sudu uputiti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (čl. 27. st. 1. ZS). U slučaju kada je postupak u tijeku pred

<sup>113</sup> U razdoblju od 2000. do 9. lipnja 2008. pokrenuto je 3567 postupaka u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put zbog nerazumno dugog trajanja sudskog postupka (U-IIIa) od kojih je riješeno 3469. Samo tijekom 2005. Ustavni sud zaprimio je 1433 predmeta, ali se nakon donošenja ZS-a i uvođenja zahtjeva za zaštitu suđenja u razumnom roku taj broj drastično smanjio (u 2006. 70, u 2007., 23, a u 2008. 25 predmeta). Istovremeno, došlo je do povećanja broja postupaka u povodu ustavne tužbe zbog nerazumno dugog trajanja sudskog postupka kada je Vrhovni sud RH odlučivao o dugotrajnosti (U-IIIVs) u 2007. 176, a u 2008., 80. Od ukupno 256 predmeta te vrste riješeno je samo 6 predmeta, Statističko izvješće Ustavnog suda o odnosu primljenih i riješenih predmeta u razdoblju od 1990. do 9. lipnja 2008., <http://www.usud.hr/uploads/PRIMLJENI-RIJESENI%20PREDMETI-020708.pdf>.

<sup>114</sup> Radolović, op. cit. (bilj. 23), str. 299.

<sup>115</sup> Od stupanja na snagu ZS-a Ustavni sud nije odbacivao ustavne tužbe koje su mu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku podnesene, već ih je dopisom prosljeđivao sudu kojeg je smatrao nadležnim prema čl. 27. ZS-a (višem sudu).

<sup>116</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine br. 113/08.), u nastavku: Novela ZS-a 08, u čl. 4. izmijenio je čl. 27. st. 3. kojim određuje da je postupak odlučivanja o zahtjevu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku hitan te da se on provodi uz odgovarajuću primjenu pravila o izvanparničnom postupku, u pravilu bez održavanja ročišta.

<sup>117</sup> Crnić, Jadranko, (Ne) ustavni apsurd (ne)razumnog roka u primjeni članka 29. Ustava o "bilokaciji" nadležnosti, Hrvatska pravna revija, 3/2008., str. 5.

Visokim trgovačkim sudom, Visokim prekršajnim sudom RH ili Upravnim sudom RH o zahtjevu će odlučivati Vrhovni sud RH (čl. 27. st. 2. ZS). Ipak, zakon je propustio urediti koja će instanca odlučivati u slučaju nerazumno dugog postupka pred Vrhovnim sudom, što se može prije svega očekivati u postupcima u povodu kojih je izjavljena revizija, ali i u drugim slučajevima. Iako se smatra da će u tom slučaju stranka ustavnu tužbu, (a ne zahtjev?) uputiti Ustavnom sudu, u zakonu to nije izrijekom propisano, pa bi se ta zakonska praznina mogla popuniti i na drugačiji način, primjerice da će u tom slučaju odlučivati drugo vijeće Vrhovnog suda. Propisano je da je postupak u kojem treba donijeti odluku o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku hitan (čl. 27. st. 3. ZS), iako nije u potpunosti jasno što to znači. Očito da se zakonodavac nije mogao odlučiti u kojem vremenu bi odluku o zahtjevu trebalo donijeti, pa se poslužio pravnim standardom koji se u hrvatskom postupovnom pravu vrlo često koristi. Istovremeno, smatra se da previše "hitnih" postupaka dovodi do toga da se smisao hitnosti gubi,<sup>118</sup> odnosno da se uslijed toga zatupljuje vremenska granica i gubi osjećaj obvezatnosti hitnog postupanja, zloupotrebljavajući lošu situaciju u hrvatskom pravosuđu osobito u pogledu velikog broja neriješenih predmeta.

Sud koji utvrdi da je zahtjev podnositelja osnovan jer je povrijeđeno pravo na donošenje odluke u razumnom roku, odredit će rok u kojem sud pred kojim je postupak u tijeku mora odlučiti o pravu ili obvezi i odrediti primjerenu naknadu podnositelju zahtjeva (čl. 28. st. 1. ZS). Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku prihvatio je koncepciju višestrukog djelovanja (dvostruke učinkovitosti) usmjerenog, ne samo na ubrzanje postupka, već i na naknadu štete. Time se pokušavaju otkloniti disfunkcionalnosti domaćeg pravosuđa u segmentu pravičnog postupanja i građanima pružiti satisfakciju zbog povrede njihovih postupovnih prava. Protiv rješenja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može se u roku od 15 dana podnijeti žalba Vrhovnom sudu. Protiv rješenja Vrhovnog suda RH žalba nije dopuštena, ali se može podnijeti ustavna tužba (čl. 28. st. 3. ZS).

Ocjena djelotvornosti zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može se dati samo na temelju njegovih prednosti i nedostatka. Nezgode s unošenjem odredbi o zahtjevu u ZS odraz su okolnosti pod kojima je ovo rješenje uneseno u hrvatsko zakonodavstvo. Nakon što su Ustavni sud preplavili brojni predmeti zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, trebalo je brzo iznaći nova, djelotvorna rješenja usmjerena na njegovo rasterećenje. U tom je segmentu ovo zakonsko rješenje izgleda odigralo vrlo dobro, jer se sudeći po statističkim podacima zagušenost Ustavnog suda smanjuje. S druge strane, opasnosti koje sa sobom nose višestruke kompetencije Vrhovnog suda prijete da se nakon Ustavnog suda Vrhovni sud nađe u sličnoj situaciji, odnosno da zahtjevi za suđenje u razumnom roku zaguše Vrhovni sud. Normativno uređenje zahtjeva je više nego skromno, oskudno i nedorečeno, pa će pored već postojećih

<sup>118</sup> Radolović, op. cit. (bilj. 23), str. 285.

biti potrebni i novi zakonodavni zahvati. Nepostojanje odredbe o postupanju u slučaju nerazumnog trajanja postupka pred Vrhovnim sudom i sastavu suda koji će u konkretnom slučaju odlučivati samo su neki od brojnih nedostataka koje zakonsko uređenje pokazuje. I konačno za kraj, hitnost postupanja bez propisivanja rokova u kojem stranke mogu očekivati odluke viših sudova krije u sebi dvostruku opasnost. Određenje se može lako zloupotrebjavati pozivajući se na opće stanje u hrvatskom pravosuđu, a osim toga uopće nije jasno što u slučaju da niži sud ne donese odluku u roku koji je odredio viši sud odlučujući u povodu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Sve dok zbog nepoštivanja odluka viših sudova donesenih u povodu zahtjeva ne postoji mogućnost izricanja nikakvih sankcija, izlažemo se riziku da svi projekti usmjereni na ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku ostanu tek zgodno normativno uređenje bez ozbiljnijih posljedica.

### ***3. Je li neučinkovitost pravosudnog sustava posljedica neučinkovitosti sudova ili individualne odgovornosti suca?***

Svrha ovog rada nije bila samo prikazati pravne instrumente kojima Austrija, Njemačka i Hrvatska raspolažu radi ostvarivanja prava građana na donošenje odluka u razumnom roku, već bi u našoj analizi trebali otići i korak dalje, odnosno pokušati utvrditi u kojoj mjeri su opisana pravna sredstva uistinu provediva, te je li svrha odluka donesenih u povodu tih sredstava ispunjena deklaracijom, odnosno utvrđenjem roka u kojem odluku treba donijeti ili ona u sebi krije i kondemnatorene elemente u smislu obvezujućeg naloga da sud pred kojim je u tijeku postupak, u kojem je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, o toj stvari mora odlučiti u određenom roku. Tko je odgovaran za konačan rezultat (viši sud koji je dao nalog za donošenjem odluke u razumnom roku ili niži sud koji je nalog trebao izvršiti) te ima li stranka koja sudjeluje u postupku, koji je u tijeku, instrument kojim bi mogla utjecati na stvarnu realizaciju donesene odluke? Nadalje, od kakvog bi značaja bile povrede prava na suđenje u razumnom roka ustanovljene u postupcima koji su već okončani? Teško je vjerovati da bi se stranka zadovoljila samo deklaratornom odlukom kojom bi se utvrdila povreda prava na suđenje u razumnom roku. U tim bi slučajevima ona, zapravo, očekivala kompenzaciju za povredu koju je pretrpjela, jer inače samo utvrđenje povrede u postupku koji je okončan ne bi imalo smisla. Slijedi li u slučaju neostvarivanja odluke pravno sredstvo protiv neučinkovitog suca, odnosno hoće li se kontrola postupanja sudova vršiti samo u okvirima sudskih tijela ili eventualno nekih drugih neovisnih tijela te bi li i građani trebali imati normativno transparentne instrumente u kojima bi mogli iznositi svoje pritužbe na rad konkretnog suca i na taj način doprinosti donošenju odluke u razumnom roku i ukupnoj učinkovitosti pravosudnog sustava?

Nakon iznesenih nedoumica dužni smo najprije vratiti se na naslov ovog dijela rada i pokušati iznijeti shvaćanja o odnosu odgovornosti sudova i sudaca za donošenje odluka u razumnom roku, kao jednom od segmenata koji ukazuje

na postupovnu djelotvornost pravosudnih sustava. U tu svrhu ponovno ćemo se osvrnuti na pravna sredstva radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Austriji, Njemačkoj i Hrvatskoj.

### **3.1. Pravna sredstva za zaštitu suđenja u razumnom roku – instrumenti usmjereni na povećanje učinkovitosti sudova**

U Austriji se djelotvornim pravnim sredstvom za donošenje odluke u razumnom roku smatra zahtjev za utvrđenje roka prema § 91. GOG. Pored toga, čl. 148.a st. 3. B-VG na ustavnopravnoj razini omogućava svakome tko je pogođen odugovlačenjem suda u poduzimanju procesnih radnji da se obrati pučkom pravobranitelju.

Svrha zahtjeva za utvrđenje roka prema § 91. GOG iscrpljuje se u deklaraciji, odnosno utvrđenju roka u kojem se procesna radnja ima poduzeti. Viši sud se u povodu tako izjavljenog sredstva pravne pomoći ne bi mogao baviti i pitanjima skrivljenosti ponašanja suda koji je u postupku odugovlačio. Stranka bi eventualno prilikom podnošenja zahtjeva za utvrđenja roka prema § 91. GOG mogla podnijeti i nadzornu žalbu (*Aufsichtsbeschwerde*) prema § 78. GOG.<sup>119</sup> U procesnopravnoj doktrini i sudskoj praksi zauzeto je gledište da bi stranka mogla sama odrediti kojim redoslijedom se o tim pravnim sredstvima ima odlučiti. U slučaju da nije postupila na taj način, odlučivat će se najprije o onom pravnom sredstvu koje pruža najširu pravnu zaštitu. Ukoliko se redoslijed odlučivanja ne može odrediti ni na taj način, odlučit će se najjednostavnijim, najbržim i najjeftinijim pravnim sredstvom.<sup>120</sup> Iako skrivljeno ponašanje nije pretpostavka koja mora biti ispunjena za podnošenje zahtjeva za utvrđenje roka, odgovarajuće nečinjenje može se prema stajalištima izraženim u praksi temeljiti i na skrivljenom ponašanju suda.<sup>121</sup> Viši sud zbog nepoštivanja odluke kojom je utvrđen rok za poduzimanje procesne radnje nema nikakve sankcije, osim eventualno disciplinskih mjera. Istovremeno, zahtjev za utvrđenja roka prema § 91. GOG spada na temelju sudskog zahtjeva za okončanje i posljedica koje proizvodi u štetno djelovanje (u smislu nedjelovanja suda), odnosno pod pojam pravnog sredstva u smislu § 2. st. 2. Zakona o odgovornosti za štetu nastalu u obavljanju službe.<sup>122,123</sup> Ipak, u pojedinim slučajevima može predstavljati pretpostavku na kojoj se temelji zahtjev za naknadu štete zbog odugovlačenja s postupkom protiv Republike Austrije.<sup>124</sup>

<sup>119</sup> Nadzorna žalba je žalba sudionika postupka zbog uskraćivanja ili odugovlačenja u pravosuđu.

<sup>120</sup> *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 226.-227.

<sup>121</sup> Cf. *ibid.*, str. 232.

<sup>122</sup> *Amtshaftungsgesetz* (BGBl 1949/20), u nastavku: AHG.

<sup>123</sup> Zahtjev za naknadu štete nastale u obavljanju službe ne postoji, ako je oštećenik mogao upotrijebiti neko drugo pravno sredstvo ili žalbu u postupku pred upravnim sudom (§ 2. st. 2. AHG).

<sup>124</sup> *Schoibl*, op. cit. (bilj. 26), str. 238.

Čini se da su nove ustavnopravne ovlasti pučkih pravobranitelja u Austriji usmjerene na ubrzanje sudskih postupaka, u okviru kojih bi pučki pravobranitelj mogao u povodu zahtjeva stranke i *ex officio* podnijeti zahtjev za utvrđenje roka popraćene i mogućnošću poticanja nadzornih mjera. Ključno je da stranka ima pravo znati što se poduzelo u svezi s postupkom koji je nerazumno dugo trajao, odnosno da pučki pravobranitelj stranku mora izvijestiti, ne samo o tijeku postupka ispitivanja koji je pokrenuo, nego i o poduzetim mjerama!

S druge strane, u Njemačkoj je neuspjao pokušaj uvođenja žalbe protiv nečinjenja i nadalje ostavio otvorenim problem odgovornosti za nerazumno dugo trajanje postupka. Iako su mnogi smatrali da je već sam naziv pravnog sredstva - žalba protiv nečinjenja subjektivistički obojen i usmjeren na utvrđivanje odgovornosti suca za propuste u radu, obrazloženje Nacrta pozivalo se na utvrđivanje duljine trajanja postupka prema objektivnim kriterijima, neovisno o krivnji suca koji u tom postupku postupa.<sup>125</sup> Time je žalba protiv nečinjenja u maniri austrijskog zahtjeva za utvrđenje prema § 91. GOG trebala biti usmjerena samo na utvrđenje roka u kojem je sud pred kojim je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku trebao donijeti odluku. U obrazloženju se nadalje isticalo da se ne bi trebalo pribojavati da će nalog višeg suda koji je odlučivao o žalbi ostati neizvršen. U prilog tomu isticalo se više razloga. Jedan od njih bio je da bi žalbeni sud u obrazloženju odluke mogao određivati mjere koje bi niži sud trebao provesti radi ubrzanja postupka. Drugi se ticao obveze suca koji bi postupak trebao potaknuti u skladu s odlukom žalbenog suda, a što je proizlazilo iz samog određenja Nacrta. U slučaju da sudac ne bi postupio u skladu s odlukom žalbenog suda to bi imalo za posljedicu povredu službene obveze i provođenje disciplinskih mjera te odgovornost za naknadu štete nastale u svezi s obavljanjem službe.<sup>126</sup> Kako do realizacije ovog projekta ipak nije došlo teško je prosuđivati kakve je posljedice ovo pravno sredstvo uistinu moglo proizvesti.

Prema njemačkom Ustavu svatko tko smatra da je javna vlast povrijedila neko od njegovih temeljnih prava, ima pravo podnijeti ustavnu žalbu (čl. 93. st. 1. br. 4.a GG). Ova individualna žalba (*Individualbeschwerde*) može se podnijeti i protiv postupaka pravosudnih tijela, pri čemu nije nužno da je povreda nastala činjenjem, već je dovoljno i propuštanje. U tom smislu ustavna žalba moguća je i zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Da bi ustavna žalba zbog nerazumno dugog trajanja postupka bila dopuštena, podnositelj žalbe mora pojedinačno iznijeti što je uzrokovalo odugovlačenje postupka i zašto je daljnje trajanje postupka postalo za njega nepodnošljivo.<sup>127</sup> Svrha se postiže utvrđenjem povrede prava i nalogom sudu da poduzme mjere potrebne za nastavak postupka radi njegovog hitnog rješavanja. Eventualna subjektivna odgovornost suca utvrđivat će se drugim sredstvima nadzornom žalbom prema § 26. DRiG-a i

<sup>125</sup> Begründung, str. 10.

<sup>126</sup> Begründung, str. 12.

<sup>127</sup> <http://www.jura-lotse.de/newsletter/nl88-003.shtml>.



nadzornom žalbom prema čl. 17. GG, o kojima će više riječi biti u okviru dijela rada koji se bavi pritužbama građana.

S obzirom na to da u Njemačkoj ne postoji posebno djelotvorno pravno sredstvo usmjereno na otklanjanje povreda nastalih nerazumno dugim trajanjem postupka, teško je povlačiti crtu razgraničenja između opće odgovornosti pravosudnog sustava i sudova i subjektivne odgovornosti sudaca. Za razliku od austrijskog zahtjeva za utvrđenje roka prema § 91. GOG koji se ograničava samo na utvrđenje roka u kojem procesnu radnju treba poduzeti, pri čemu su za potrebe ispitivanja odgovornosti pojedinog suca na raspolaganju druga sredstva (nadzorna žalba prema § 78. GOG), ali i mogućnost izricanja disciplinskih mjera zbog povrede naloga višeg suda, da je u Njemačkoj bila prihvaćena žalba zbog nečinjenja, nepostupanje suca po nalogu žalbenog suda moglo je za njega rezultirati brojnim neželjenim posljedicama o čemu se, sudeći po obrazloženju Nacrta moglo odlučivati u okviru žalbe zbog nečinjenja. Ipak trebat će razlikovati odgovornost suca za nepostupanje po nalogu višeg suda i odgovornost suca za nerazumno dugo vođenje postupka. Nerazumno dugo vođenje postupka može biti povreda koju je sudac učinio i prije nego što su zahtjev ili žalba podneseni, a odgovornost suca za nepostupanje po nalogu višeg suda uslijedit će tek nakon što je o njima odlučeno.

U Hrvatskoj su pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ustavna tužba i zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Ustavnom tužbom usvojenom u povodu zahtjeva zbog povrede razumnog roka Ustavni sud:

- 1.) nalaže donošenje odluke u određenom roku i
- 2.) određuje primjerenu naknadu koja se isplaćuje u određenom novčanom iznosu.

Neupitno bi trebalo biti poštivanje odluka Ustavnog suda kao posebnog državnog tijela čija je glavna zadaća nadzor nad ustavnošću zakona te zaštita ljudskih prava i sloboda građana zajamčenih ustavom. U tom smislu nije sporno da će se primjerene naknade iz državnog proračuna u pravilu isplaćivati u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva podnositelja ustavne tužbe Ministarstvu financija Republike Hrvatske. Međutim, ono što je problematično poštivanje je odluke Ustavnog suda u dijelu kojim se određuje rok za donošenje odluke, iako svaka odluka sadrži nalog predsjedniku suda, pred kojim je postupak u tijeku, da dostavi Ustavnom sudu pisanu obavijest o datumima donošenja i otpreme odluke u roku od osam dana od dana njene otpreme, a najkasnije u roku od osam dana od isteka roka određenog u odluci. Nalog se temelji na čl. 31. st. 4. i 5. UZUS-a prema kojima Ustavni sud može sam odrediti tijelo kojem provjera provedbu svoje odluke, odnosno rješenja i odrediti način njihove provedbe. Sudeći po sadržaju odluke radi se o kondemnatornoj odluci koja sadrži nalog za činjenje, a koju je Ustavni sud ovlašten provesti.

Nasuprot tomu, što se događa u praksi? Naime, nalozi kojima je određen rok za donošenje odluke često se ne poštuju, pa je čak moguće da ustavna tužba zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku bude ponovno podnesena, jer

u međuvremenu nije ispoštovana ni prethodna odluka Ustavnog suda kojom je već bila utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku i određen rok za donošenje odluke.<sup>128</sup> To je očiti znak da se u povodu realizacije odluka Ustavnog suda ne čini mnogo, iako su UZUS-om propisane takve mogućnosti.

Odluke sudova nadležnih za odlučivanje o zahtjevu za zaštitu suđenja u razumnom roku također sadrže nalog da se odluka ima donijeti u određenom roku. To proizlazi iz čl. 28. st. 1. prema kojem "Ako sud iz čl. 27. ovog Zakona utvrdi da je zahtjev podnositelja osnovan, odredit će rok u kojem sud pred kojim je postupak u tijeku **mora** odlučiti o pravu ili obveze ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo podnositelja zahtjeva te odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegovog prava na suđenje u razumnom roku." Neovisno o tomu što je utvrđeno da sud pred kojim je u tijeku ili je vođen postupak u kojem je učinjena povreda suđenja u razumnom roku mora donijeti odluku u određenom roku, za nepostupanje suda u skladu s nalogom nije predviđena nikakva sankcija. To, zapravo, znači da su rješenja ZS-a ostala samo na razini proklamacije, ali bez stvarne realizacije.

U vezi s tim, a u odnosu na ono što je izloženo u usporedbi s austrijskim i njemačkim sustavom mogli bi zaključiti sljedeće. Doseg djelovanja odluka donesenih u svezi s ustavnom tužbom i zahtjevom za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku iscrpljuje se u utvrđenju, iako se nesporno radi o kondemnatornim odlukama koje sadrže nalog za donošenje odluke. Na normativnoj razini provedbu odluka Ustavnog suda omogućuju čl. 31. st. 4. i 5. UZUS-a, ali istovremeno nema posebnih pravila o provedbi odluka sudova donesenih u povodu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Ipak, trebalo bi se poslužiti općom proklamacijom o poštivanju pravomoćnih odluka prema čl. 6. st. 3. ZS-a prema kojoj bi "svatko u Republici Hrvatskoj bio dužan poštivati pravomoćnu i ovršnu sudsku odluku i njoj se pokoriti." Neovisno o postojanju ili nepostojanju detaljnijih pravila o provedbi tako donesenih kondemnatornih odluka, izvan svake je pameti da se postupci provode radi utvrđenja grešaka koju su sudovi učinili, a da pri tom nitko nije odgovoran i ne snosi posljedice svojih grešaka. U tom smislu možemo konstatirati da su ova pravna sredstva nedjelotvorna jer se njima ne može postići krajnji cilj kojima stranke u građanskim postupcima teže, a to nije kompenzacija u vidu novčane naknade koja im se pruža radi povrede njihovih ustavnih i konvencijskih prava, već brzo i djelotvorno okončanje njihovih sporova o povrijeđenim ili ugroženim subjektivnim građanskim pravima. Opća nesposobnost u realizaciji odluka donesenih u povodu pravnih sredstava radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku dovodi u pitanje djelotvornost pravosudnog sustava i pravnu sigurnost građana uopće. Nemoć i osjećaj gorčine zbog "nesvrshodnih igrokaza" koji se

<sup>128</sup> U-III/825/2008 od 9. prosinca 2008. kojom je usvojena ustavna tužba zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku podnesena 20. veljače 2008. Podnositelj je u istom parničnom postupku već podnosio ustavnu tužbu (23. travnja 2003.) zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku koja je usvojena 11. siječnja 2006. odlukom broj: U-III-4905/2005.

pred domaćim sudovima odigravaju narušavaju povjerenje građana u djelotvorno funkcioniranje sudbene vlasti.

Dometa djelovanja pravnih sredstva radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Hrvatskoj se ograničava na utvrđenje počinjenih pogrešaka sudova i oslobođeno je bilo kakve daljnje kontrole provedbe odluka sudova koji su te pogreške utvrdili, odnosno sudaca kojima su takvi predmeti dodijeljeni. Čini se da je opća situacija u hrvatskom pravosuđu zgodno sredstvo za zamagljivanje odgovornosti. Jedno je sigurno, a to je da ako želimo brzo okončanje spora, moramo upotrijebiti sredstva koja nam stoje na raspolaganju, a to je, ili zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ili ustavna tužba. Ne dođe li do realizacije odluka kojima su povrede utvrđene na način da postupak u kojem je povreda bila utvrđena bude okončan, izgleda da bi morali upotrijebiti nova sredstva, (a kojih u Hrvatskoj transparentno normativno nemamo) usmjerena na preispitivanje odgovornosti onih koji nisu postupili po nalogu. Nije sigurno mora li nastavak postupka inicirati predsjednik suda ili bi i građani odgovarajućim podneskom mogli potaknuti konačno donošenje odluke i zatražiti preispitivanje odgovornosti suca. Time dolazimo do zaključka da samim podnošenjem pravnog sredstva za donošenje odluke u razumnom roku ne postignemo krajnji cilj kojem težimo – a to je okončanje postupka u određenom postupku, već da ćemo nužno morati upotrijebiti i druga sredstva koja zbog nedostatnog uređenja ne osiguravaju pravnu zaštitu građana.

### **3.2. Pritužbe građana na rad sudova i sudaca**

Komparativnom usporedbom austrijskih, njemačkih i hrvatskih rješenja o odgovornosti sudaca za rad građanima moramo konstatirati da Hrvatska u odnosu na usporedna rješenja nema institucionalno izgrađeno pravno sredstvo kojim bi se građani mogli obraćati u slučajevima kada imaju određene pritužbe na rad (ili nečinjenje) sudaca. Zapravo, osim ustavne proklamacije o tomu da “Svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor” prema čl. 46. Ustava RH<sup>129</sup> i zakonskog određenja da “Svatko ima pravo slati predstavke na rad suda ili suca zbog odugovlačenja postupka u kojem je stranka ili ima pravni interes, odnosno zbog ponašanja suca ili drugog djelatnika u službenim odnosima sa strankom i dobiti odgovor na njih.” prema čl. 4. st. 3. ZS-a, ne postoje odredbe o daljnjoj operacionalizaciji tih prava. Tek sporadično, proučavajući tekst ZS-a uočavaju se i neke druge odredbe o predstavkama građana. Tako poslovi sudske uprave obuhvaćaju i poslove u svezi s predstavkama stranaka na rad suda (čl. 29. t. 6. ZS), a obavlja ih predsjednik suda sukladno zakonu i Sudskom poslovniku, a u slučaju njegove odsutnosti sudac određen godišnjim rasporedom poslova - zamjenik predsjednika suda (čl. 30. st. 1. i 2. ZS). Zatim, poslove pravosudne

<sup>129</sup> Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 41/00.- pročišćeni tekst, 55/01.- ispravak), u nastavku: Ustav RH.

uprave obavlja ministarstvo pravosuđa, a među te poslove spada i ispitivanje predstavljeni građana na rad sudova koje se odnose na odugovlačenje sudskog postupka, na ponašanje suca ili drugog djelatnika suda prema stranci u tijeku postupka ili obavljanja drugih službenih radnji (čl. 61. st. 1., čl. 62. t. 5 ZS). Nadalje, poslove nadzora pravilnog obavljanja poslova pravosudne uprave u sudovima obavljaju inspektori Ministarstva pravosuđa (čl. 63. st. 1. ZS).

Neovisno o tomu kakvi su zakoni i jesu li doneseni pod pritiskom vremena ili ne, oni bi trebali biti transparentni, jasni i građanima razumljivi. U konkretnim okolnostima podnositelj pritužbe na rad sudova ili suca koji bi bio informiran da prema čl. 46. Ustava RH i čl. 4. st. 3. ZS ima neosporno pravo pritužbe na rad sudova i sudaca trebao bi nadalje znati:

1. kome pritužbu uputiti,
2. što pritužba treba sadržavati te
3. tko i u kojem roku ga treba obavijestiti što je u svezi s pritužbom poduzeto.

Izostanak odredbi kojima se trebaju operacionalizirati određena prava građana, u ovom slučaju prava na pritužbu na rad sudova i sudaca sprječavaju djelotvorno ostvarenje zakonskih opcija. Točnije, što znači podnesena pritužba ako je potpuno neizvjesno što činiti u slučaju da se ne dobije nikakav odgovor ili ako se dobije odgovor da će se poduzeti odgovarajuće mjere, a ne budemo obaviješteni o daljnjem tijeku postupka u kojem je utvrđena povreda prava na donošenje odluke u razumnom roku?

U Austriji sudionicima postupka zbog uskraćivanja ili odugovlačenja u pravosuđu stoji na raspolaganju nadzorna žalba prema § 78. GOG. Osim što je propisano kome se ona podnosi (predsjedniku suda ili ako je podnesena protiv predsjednika prvostupanjskog suda – predsjedniku višeg zemaljskog suda), određen je i način postupanja. Tako će se u slučaju da žalba očito nije neutemeljena, zahtijevati od suda ili suca, u odnosu na kojega je žalba podnesena, da u određenom roku odluči o žalbi i o tomu obavijesti ili da obavijesti o okolnostima koje bi ga sprječavale da postupi na taj način. Zajedno sa zahtjevom da se postupi na određeni način može biti povezano i izricanje određenih disciplinskih mjera. U slučaju da je žalba podnesena protiv odluke višeg zemaljskog suda ili najvišeg suda podnosi se predsjednicima tih sudova, a u slučaju da su izjavljene protiv predsjednika tih sudova – ministarstvu pravosuđa.

U Njemačkoj treba razlikovati nadzornu žalbu prema čl. 17. GG i prema § 26. DRiG. Na ustavnopravnoj razini svakome se jamči da ima pravo pojedinačno ili zajedno s drugima obraćati se pismeno predstavkama ili pritužbama nadležnim tijelima ili narodnom zastupničkom tijelu (čl. 17. GG).<sup>130</sup> Riječ je o neformalnom sredstvu pravne pomoći kojim se zbog povrede službene dužnosti može prigovoriti nekom službeniku. To znači da je nositelj službe osobno pogrešno postupao. Međutim, kako u praksi nadzorne tužbe postupak protekne

<sup>130</sup> Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden (čl. 17. GG).

bez stvarnog rezultata, upotrebljava se dosjetka da je nadzorna žalba neformalna, vremenski neodređena i bezuspješna (*formlos, fristlos und fruchtlos*).<sup>131</sup>

Prema čl. 26. DRiG sudac podliježe nadzoru samo ako se time ne ograničava njegova neovisnost. Nadzor obuhvaća ovlast predočiti nepravilan način izvršenja službenih poslova i opomenuti ga na neodgodivo izvršenje službenih poslova. Ako sudac smatra da neka od navedenih mjera ugrožava njegovu neovisnost, o tom pitanju će na njegov zahtjev odlučivati sud prema pravilima određenim zakonom.<sup>132</sup>

Smatra se da je nadzor moguć samo u vanjskom području (*außerer Ordnung*), ne i u stvarnom (bitnom) području postupanja suca (*Kernbereich*). Međutim, Savezni Vrhovni sud koji se također poziva na navedeno razlikovanje nije dao kriterije razgraničenja za izvanjsko i sadržajno značajno djelovanje suca.<sup>133</sup> Zbog toga su neki autori procesnopravne doktrine zauzeli stav da kriteriji razgraničenja dopuštenih i nedopuštenih disciplinskih mjera utemeljeni na stavovima Saveznog suda u ovisnosti o tome o kojoj je vrsti sudačke djelatnosti riječ ne daju zadovoljavajući odgovor te da se nadzor nad sucem proteže na način obavljanja i neodgodivo izvršenje svih specifičnih sudačkih djelatnosti. Ipak izvan dometa službene kontrole trebao bi biti stvarni sadržaj sučeve djelatnosti<sup>134</sup> čak kada se odnosi i na razloge sadržane u obrazloženju odluke.<sup>135</sup>

#### **4. Umjesto zaključka – je li pravno sredstvo protiv neučinkovitog suca mit ili stvarnost?**

Svrha je ovoga rada bila ispitati djelotvornost pravnih sredstava koja građanima Austrije, Njemačke i Hrvatske stoje na raspolaganju radi ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku. U našim nastojanjima trebali smo otići i

<sup>131</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Dienstaufsichtsbeschwerde>.

<sup>132</sup> Savezni vrhovni sud zauzeo je gledište da je nedopušteno da predsjednik prvostupanskog suda ne samo da požuri suca u određenom predmetu, nego i da ga zamoli da ga obavijesti o tome što je u tom predmetu nakon tjedan dana poduzeo, BGHZ 51 S. 280 ff., *Schmidt-Räntsch, Ruth, Dienstaufsicht über Richter*, Giesecking, Bielefeld, 1985., str. 25.

<sup>133</sup> Cf. *ibid.*, str. 36.

<sup>134</sup> Cf. *ibid.*, zaključna razmatranja.

<sup>135</sup> U slučaju "*Dummdreiste Lüge-Fall*" Saveznog suda (BGHZ 70 S.) radilo se o tome da je sudac prvostupanskog suda u obrazloženju odluke iskaz pogođenog nazvao glupom i bezobraznom laži, nakon čega je ovaj podnio nadzornu pritužbu predsjedniku zemaljskog suda. Zbog neuspjeha iste, nadzorna žalba je podnesena predsjedniku višeg zemaljskog suda, koji je usvojio nadzornu žalbu i sucu predočio da se u buduće mora suzdržavati od izraza kojima omalovažava stranke. Protiv te mjere nadzora sudac je nakon bezuspješnog prigovora podnio zahtjev službeničkom sudu. Nakon bezuspješne žalbe službeničkom sudu u Frankfurtu podnio je reviziju Saveznom sudu prema kojoj je trebalo ispitati je li izrečena mjera nadzora predsjednika višeg zemaljskog suda bila dopuštena. Savezni sud je u povodu revizije odlučio da je mjera koju je predsjednik višeg suda izrekao nedopuštena jer je njome obuhvaćen sadržaj suđenja (odluka, razlozi sadržani u obrazloženju) koji predstavljaju *Kernbereich*, tj. sadržajno značajno područje sudačke djelatnosti u kojem je izricanje mjera nadzora nedopušteno, Cf. *ibid.*, str. 137.-140.

korak dalje od utvrđenja djelotvornosti pravnih sredstava koju prilikom donošenja odluka zbog povreda počinjenih u nacionalnim pravosudnim sustavima prosuđuje Europski sud i pokušati ispitati u kojoj mjeri su odluke sudova donesenih povodom tih pravnih sredstava uistinu provedive, odnosno u kojoj mjeri se njihova neprovedivost može pripisati institucionalnoj odgovornosti sudova ili individualnoj odgovornosti suca. Konačno, ispitivanje nas je trebalo dovesti do odgovora postoji li učinkovito pravno sredstvo protiv neučinkovitog suca te je li ono djelotvorno samo proklamacijski ili građanima istinski omogućava aktivnu ulogu u ostvarivanju njihovih ustavnih i konvencijskih prava preispitivanjem odgovornosti onih koji čak i prema njihovim laičkim prosudbama očito neprofesionalno i nepravilno obavljaju svoj rad.

1. Na razini prosudbe Europskog suda za ljudska prava trebamo zaključiti da je ustavna tužba u Republici Hrvatskoj **djelotvorno pravno sredstvo**, izuzev u slučajevima u kojima je postupak već okončan. Prema mišljenju Europskog suda austrijski zahtjev za utvrđenje roka prema § 91. GOG djelotvorno je pravno sredstvo za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku, iako se ono ne odnosi na cijeli postupak i ne može upotrijebiti pred svim sudskim instancama. U Njemačkoj je propao pokušaj uvođenja novog djelotvornog pravnog sredstva za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku, a ustavna žalba, nadzorna žalba, normativno neuređena žalba zbog nečinjenja i zahtjev za naknadu štete ne smatraju se, niti pojedinačno, niti u cijelosti pogodnim sredstvima za suđenje u razumnom roku. Nema prosudbi o tome je li zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku djelotvorno pravno sredstvo ili ne.

2. Usporedni pravni poreci pokazuju i određene specifičnosti u svezi s pravnom prirodom odluke koja se u povodu izjavljenih pravnih sredstava donosi, svrhom koja se njome želi ostvariti i njenom provedivošću. Odluka donesena u povodu ustavne tužbe sadrži nalog da se postupak u kojem je utvrđena povreda na suđenje u razumnom roku provede u određenom roku i određuje isplatu odgovarajuće naknade, pa je riječ o kondemnatornoj odluci koju bi trebalo provesti. U slučaju nemogućnosti provedbe odluke trebalo bi utvrditi razloge za nepostupanje po istoj, pa shodno tome i odgovornost sud(c)a. Prema tomu ustavna tužba je **kompensabilno-poticateljski instrument** zaštite prava na suđenje u razumnom roku koji u slučaju usvajanja iste rezultira **kondemnatornom odlukom** kojom se potiče donošenje odluke u određenom roku u postupku u kojem je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku i isplaćuje kompenzacija za pretrpljenu povredu prava. Isto bi vrijedilo i za zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, samo što bi nositelji odlučivanja bili različiti. U austrijskoj procesnopravnoj doktrini zauzet je stav da se zahtjev za utvrđenje roka prema § 91. GOG iscrpljuje u utvrđenju i da nepoštivanje odluke višeg suda neće rezultirati štetnim posljedicama. Radilo bi se o **poticateljskom instrumentu** zaštite prava na suđenje u razumnom roku koji bi rezultirao **deklaratornom odlukom** o utvrđenju roka u kojem bi se postupovna radnja trebala izvršiti. Ipak, čitav postupak proveden u povodu

zahtjeva, iniciran time što je u suđenju došlo do odugovlačenja u provođenju procesnih radnji ne bi imao smisla ako bi se iscrpljivao samo u utvrđenju roka u kojem bi trebalo poduzeti procesnu radnju, a bez obveze na postupanje u skladu s tom odlukom. Zbog toga se smatra da bi nepostupanje po zahtjevu višeg suda moglo rezultirati izricanjem disciplinskih mjera sucu koji nije postupio u skladu s odlukom višeg suda. U Njemačkoj se kao instrument zaštite prava na suđenje u razumnom roku koristi ustavna žalba koja je usmjerena samo na poticanje suda da postupak ubrza i zaključi. Ustavni sud nije ovlašten utvrditi rok u kojem se postupak ima završiti niti odrediti novčani iznos na ime naknade štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.<sup>136</sup> U tom smislu je ustavna žalba samo **poticateljski instrument** zaštite prava na suđenje u razumnom roku bez ovlasti na utvrđenje roka, a odluka Ustavnog suda **deklaratorne prirode** kojom se samo utvrđuje da postupak u određenom predmetu traje predugo i potiče sud pred kojim je u tijeku postupak u kojem je povreda utvrđena da poduzme neophodne mjere radi ubrzanja i okončanja postupka.

3. S obzirom na to da nepostupanje po odluci donesenoj u povodu djelotvornih pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku dovodi u pitanje djelotvornost samog pravnog sredstva i smisao vođenja postupka uopće, treba ustanoviti koji je domet djelovanja pravnog sredstva zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, odnosno obuhvaća li ono i **odgovornost suca za nepostupanje po nalogu u pravilu višeg suda** ili bi se radi ostvarivanja konačnog cilja kojem stranke teže, a to je dakako što brži završetak postupka u kojem je povrijeđeno ili ugroženo neko njihovo subjektivno građansko pravo, stranke morale poslužiti i drugim pravnim sredstvima koja bi bila usmjerena na poticanje preispitivanja odgovornosti suca koji bi u konkretnom slučaju trebao donijeti odluku. Kako zakonska pravila u Austriji i Hrvatskoj, kojima se uređuju pravna sredstva zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ne propisuju sankciju za nepostupanje nižih sudova prema odlukama viših sudova, očito je da ta pravna sredstva, nisu koncipirana na način da obuhvaćaju (iako bi trebala obuhvaćati) sankciju za neizvršenje odluka donesenih tim povodom. U tom smislu bilo bi nužno da stranke upotrijebe i pravna sredstva koja su usmjerena na preispitivanje odgovornosti suca za (ne)postupanje u konkretnom slučaju. Radi postizanja konačnog cilja strankama stoje na raspolaganju nadzorna žalba (§ 78. GOG, § 17. st. GG, § 26. DRiG), a u Hrvatskoj pritužba (čl. 46. Ustava RH, čl. 4. st. 3. ZS).

4. Unatoč postojanju djelotvornog pravnog sredstva zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u vidu ustavne tužbe, hrvatsko pravosuđe bremenito je brojnim problemima. Trajna opterećenost hrvatskih sudova, ogroman broj neriješenih predmeta i građani koji su u potpunosti izgubili povjerenje u institucije pravosudne vlasti<sup>137</sup> ukazuju na nedjelotvornost hrvatskog pravosudnog

<sup>136</sup> Iz obrazloženja odluke *Süremeli protiv Njemačke* br. 75529/01 od 8. lipnja 2006.

<sup>137</sup> Transparency International upozorava da se 40 posto svih pritužbi na korupciju odnosi na pravosuđe. <http://www.hsp1861.hr/vijesti7/060304tp.htm> .

sustava. U takvim uvjetima zakonodavnom intervencijom uvodi se novo pravno sredstvo – zahtjev za zaštitu suđenja u razumnom roku čija je osnovna svrha bila osloboditi Ustavni sud pritiska nagomilanih predmeta nastalog uslijed brojnih ustavnih tužbi podnesenih zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i pronaći odgovarajuće pravno sredstvo kojim se građanima treba pružiti pravna zaštita zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Možemo smatrati da je u ostvarivanju rasterećenosti Ustavnog suda zakonodavac uistinu uspio, ali izgleda da je problem samo privremeno riješen, jer se zbog višestrukih kompetencija Vrhovnog suda u povodu zahtjeva za zaštitu suđenja u razumnom roku može očekivati “lociranje problema na drugom mjestu”, odnosno **velika opterećenost Vrhovnog suda**.<sup>138</sup> Kako se problemi ne rješavaju njihovim prebacivanjem na drugo mjesto, trebat će očekivati promišljenija rješenja ovog problema, ali i uvođenje odgovarajućih mjera koje bi imale za cilj poštivanje rokova određenih odlukama donesenim u povodu pravnih sredstava podnesenih zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, što se može ostvariti samo odgovornijim pristupom svih sudionika procesa usmjerenog na oživotvorenje djelotvornijeg pravosuđa.

5. Usporedbom rješenja kojima građani mogu izraziti svoje nezadovoljstvo zbog odugovlačenja u postupanju pojedinog suca, odnosno usporedbom pravnih sredstava kojima se može potaknuti individualna odgovornost suca za određeni predmet, moramo zaključiti da Hrvatska pokazuje normativni deficit u uređenju pritužbi građana, osobito u domeni kome se ona podnosi, tko je dužan i u kojem roku na pritužbu odgovoriti i kakve mjere se u svezi s izjavljenom pritužbom mogu očekivati.<sup>139</sup> Iz toga razloga **de lege ferenda predlažemo uvođenje nadzorne žalbe (pritužbe)** kojim bi građani mogli izraziti svoje nezadovoljstvo u odnosu na rad pojedinog suca. Ovo pravno sredstvo moglo bi se upotrijebiti

<sup>138</sup> Prema Statističkom izvješću o radu Vrhovnog suda za 2008. godinu osjetan je porast broja neriješenih predmeta u povodu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Dok je on u prvom tromjesečju iznosio 935 predmeta, u drugom 1251 predmeta, u trećem i četvrtom tromjesečju bilo je već 1428 odnosno 1703 neriješenih predmeta. Zanimljivo je da se od ukupnog broja neriješenih predmeta u povodu zahtjeva za zaštitu suđenja u razumnom roku tj. 1703, svega 7 predmeta odnosi na povrede prava na suđenje u razumnom roku u kaznenom postupku. To znači da je u građanskim postupcima u kojima je podnesen zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ostalo neriješeno 1696 predmeta u postupku pred Vrhovnim sudom. Usporedbom ukupnog broja neriješenih predmeta Vrhovnog suda u građanskim postupcima koji se ne odnose na zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (1774) i ukupnog broja neriješenih predmeta koji se odnose na zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (1696) možemo zaključiti da predmeti u povodu zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku iznose gotovo polovinu sveukupnih neriješenih predmeta Vrhovnog suda, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=28>.

<sup>139</sup> Prema Izvješću o hrvatskom pravosuđu 2004-2007. Udruga za pravnu zaštitu “Juris Protecta” mnogobrojne pritužbe građana na rad pojedinih sudaca koje su u Udrugu pristizale, na početku su prosljeđivane u Ministarstvo pravosuđa, ali kako su bile bez ikakvih rezultata, one se više ne prosljeđuju. U Udruzi su potpuno uvjereni da ne postoji ni minimalna volja za pokretanje stegovnih postupaka. [http://www.necenzurirano.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=404&It](http://www.necenzurirano.com/index.php?option=com_content&task=view&id=404&It).



neovisno o podnošenju zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ili čak (ako bi to bilo potrebno) i nakon njega. U tom smislu čini nam se dobro austrijsko rješenje prema kojem redosljed podnošenja pravnih sredstava, pa i određivanje redosljeda odlučivanja o njima stoji na raspolaganju strankama. Argumentaciju za uvođenje nadzorne žalbe pronalazimo i u rješenjima slovenskog zakonodavca koji je radi rješavanja problema dugotrajnosti postupaka u postupcima pred slovenskim sudovima donio poseban Zakon o zaštiti prava na suđenje bez nepotrebnog odlaganja<sup>140</sup> u okviru kojega kao jedno od sredstava za donošenje odluke u razumnom roku propisuje i nadzornu pritužbu (*nadzorstvena pritožba*). Međutim, za razliku od slovenskog rješenja prema kojem je nadzorna pritužba tek prvi pravni instrument koji se može upotrijebiti radi povrede prava na suđenje u razumnom roku, a tek nakon toga moguć je i prijedlog za određenje roka (*rokovni predlog*),<sup>141</sup> u Hrvatskoj bi nadzornu žalbu trebalo urediti kao opći instrument građana protiv neučinkovitog suca, čije bi eventualno usvajanje moglo inicirati i provedbu disciplinskog postupka protiv suca koji neprofesionalno (nepravilno) obavljao svoj rad. Da bi se po žalbi uopće moglo postupati, apsolutno nužno je odrediti sadržaj žalbe,<sup>142</sup> kome se ona podnosi te u kojem roku se na nju mora odgovoriti. Ako bi žalba bila usvojena, podnositelja bi se moralo obavijestiti o onome što se u vezi s njegovim pritužbama poduzelo. Samo nadzorna žalba uređena na taj način istinski je pravni instrument za zaštitu građana od neučinkovitosti pravosuđa. Osim toga, u Hrvatskoj bi trebalo razmisliti i o otvaranju novih instanci koje bi mogle vršiti kontrolu pravosuđa, a po uzoru na austrijsko rješenje prema kojem bi pučki pravobranitelj imao mogućnost pokretanja postupaka radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku, ne samo u povodu zahtjeva stranke, već i po službenoj dužnosti. I u tom bi slučaju stranka morala biti informirana o tijeku postupka preispitivanja i eventualno poduzetim mjerama. Ako je pučki pravobranitelj neovisan i samostalan u svom radu te ako je njegova zadaća štitići ustavna i zakonska prava građana, ne vidimo razloga da bi se njegove ovlasti trebale vezivati samo uz postupanje u upravnim predmetima.

6. Konačno, u odgovoru na pitanje je li pravno sredstvo protiv neučinkovitog suca mit ili stvarnost treba početi ne samo od normativne razine koja se radi zaštite prava građana u određenom pravnom sustavu pruža, već svrhe i cilja koji se tim pravnim pravilima žele ostvariti. Ako u nekom sustavu imamo proklamaciju o tome da građani mogu upućivati pritužbe ako su nezadovoljni radom suda ili suca, ali bez daljnje operacionalizacije u kojem roku mogu očekivati odgovor te hoće li njihova pritužba moći izazvati kakve posljedice,

<sup>140</sup> Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (Uradni list RS, br.49/2006), u nastavku: ZVPSBNO.

<sup>141</sup> Čl. 8. ZVPSBNO.

<sup>142</sup> Ime, prezime, prebivalište ili sjedište podnositelja žalbe i eventualnog punomoćnika, naznaku suda pred kojim je u tijeku postupak u kojem je do povrede došlo, razlozi žalbe, potpis podnositelja i eventualno punomoćnika, a po uzoru na sadržaj slovenske nadzorne pritužbe i prijedloga za utvrđenje roka prema čl. 5. st. 2. ZVPSBNO.

ako postoje djelotvorna pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ali se odluke donesene u povodu tih pravnih sredstva ne provode, ako postoji individualna odgovornost suca za profesionalno i pravilno obavljanje službe, ali se disciplinski postupci ne provode ili vrlo rijetko provode,<sup>143</sup> ako ne postoji evidencija o tome koliko je pritužba ili zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku upućeno u svezi s predmetima koji su dodijeljeni na rad pojedinom sucu ili u koliko je predmeta nastupila zastara te ako nemamo odgovor na pitanje kako je moguće da se u istom predmetu usvoji nekoliko ustavnih tužbi ili nekoliko zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku – onda je u takvim uvjetima svako sredstvo protiv neučinkovitog suca, ma kako ono bilo dobro normativno uređeno samo **mit**. Da bi pravno sredstvo protiv učinkovitog suca postalo stvarnost, potrebno je postići sklad između solidnog normativnog uređenja i djelotvornog oživotvorenja, a sve u svrhu postizanja zadovoljstva i povjerenja građana u djelotvornost institucija pravosudne vlasti.

---

<sup>143</sup> Nakon što nam u DSV-u nije odgovoreno na službeni upit o tome koji broj stegovnih postupaka je vođen u posljednjih 10 godina i kakvi su bili rezultati tako vođenih postupaka, poslužiti ćemo se novinskim navodima. Od 2000. godine na DSV-u je pokrenuto 87 stegovnih postupaka protiv sudaca, desetak njih je razriješeno, neki su kažnjeni novčano, odnosno ukorom, dio je oslobođen ili su stegovni postupci protiv njih obustavljeni., <http://www.vjesnik.hr> od 13. ožujka 2007.

## Summary

### LEGAL MEANS AGAINST THE INEFFICIENT JUDGE

Realisation of the fair trial postulate, especially of the demand to have a trial within a reasonable time represents more and more complex task imposed to all national legal systems. Having in mind that in such conditions Austrian and German legal systems are not isolated although there have been traditionally well organised, the aim of this article is to present efficiency of national legal instruments available for the protection of the right to trial within a reasonable time in these comparative models. Nevertheless, the idea of the article has been to go further, that is to scrutinise actual execution of decisions taken when implementing legal means in case of the right to trial within a reasonable time infringement and to try to identify limits to courts' institutional liability and judges' individual liability. Due to the fact that efficient legal means for right to trial within a reasonable time protection do not cover individual liability of a judge who received instructions to take a procedural measure or to complete a procedure within certain time, a presentation of instruments which have been at citizens' disposal to raise an issue on judge's individual responsibility is given. Such instruments can be used to influence pronouncing of disciplinary measures. It has been noted a low level of normative provisions governing citizens' complaints on court work and work of judges in Croatia because the law does not prescribe what complaint has to contain, time limits to respond to the complaint and obligation to notify a submitter about measures which are eventually taken. Therefore, the author suggests the enactment of supervisory appeal as a general legal instrument against the inefficient judge. Arguments for such proposal have been based on the analysis of comparative solutions isolating the best ones for the Republic of Croatia.

**Key words:** *reasonable time, demand for the right to trial within a reasonable time protection, supervisory appeal (complaint).*

## Riassunto

**MEZZI LEGALI CONTRO IL GIUDICE INEFFICIENTE**

La realizzazione dei postulati di un giusto processo richiede, soprattutto, che lo stesso venga svolto in un lasso di tempo ragionevole e ciò rappresenta un compito sempre più arduo con il quale debbono confrontarsi tutte le strutture giudiziarie nazionali. Dal momento che queste condizioni coinvolgono anche i sistemi giudiziari di Austria e Germania, tradizionalmente ritenuti esempi di sistemi molto ben organizzati, s'intende porre in rilievo l'efficacia degli strumenti legali nazionali, previsti da questi modelli comparati al fine di tutelare il diritto ad un giusto processo. Nondimeno, l'indagine si prefissava di andare oltre, ovvero di indagare sulla reale applicabilità delle decisioni prese in ragione dei mezzi legali concepiti per le violazioni del diritto ad ottenere un processo di durata ragionevole, ma anche di cercare di stabilire i confini della responsabilità istituzionale delle corti e di quella individuale del giudice. Essendo accertato che i mezzi legali volti alla tutela del diritto ad un processo di durata ragionevole non coprono la responsabilità individuale del giudice, al quale viene segnalato entro che termine deve attivarsi oppure concludere il procedimento, era necessario indicare gli strumenti attraverso i quali i cittadini possono sollevare la questione della responsabilità individuale del giudice, influenzando così sulla comminazione delle conseguenti misure disciplinari. In Croazia si rileva una disciplina lacunosa circa i reclami dei cittadini sull'operato delle corti e dei giudici, giacché la legge non prevede il contenuto del reclamo, entro quali termini verrà riscontrato, né precisa se colui che presenta l'esposto sarà informato delle eventuali misure prese. Per queste ragioni si suggerisce l'introduzione del ricorso supervisionato, quale strumento legale generico avverso l'inefficienza del giudice. L'argomentazione relativa a questa posizione si fonda anche sull'analisi delle soluzioni comparate e con l'occasione si suggerisce la soluzione più appropriata per la Repubblica di Croazia.

**Parole chiave:** *termine ragionevole, pretesa di tutela del diritto ad un processo di durata ragionevole, ricorso supervisionato (reclamo).*