

**Dr. sc. Ante Novokmet\***  
**Zoran Sršen\*\***

## **NEUČINKOVITI KAZNENI POSTUPAK PRED SUDOVIMA – IMPLEMENTACIJA PRESUDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA\*\*\***

*U radu se razmatra problematika neučinkovitog kaznenog postupka pred sudom iz aspekta prakse Europskog suda za ljudska prava. Polazišna je osnova za navedeno već prije u praksi Suda izraženo shvaćanje da se pojam učinkovite istrage ne odnosi samo na prethodni postupak nego i na stadije kaznenog postupka pred sudom; drugim riječima, kazneni postupak u cjelini, uključujući i suđenje, mora zadovoljiti zahtjeve pozitivne obveze provođenja učinkovite istrage. U tom smislu najprije se analiziraju odrednice prava na učinkovit postupak pred sudom sukladno praksi ESLJP-a, a potom i pravo na djelotvorno pravno sredstvo protiv prekomjerno dugih postupaka pred sudom. U nastavku se razmatraju komparativna rješenja usmjerena na ubrzanje postupka pred sudom. Naposljetku se predlaže jedan mogući smjer razvoja djelotvornog pravnog sredstva u postupku pred sudovima u procesnom smislu, problematizira stegovna odgovornost sudaca kada su svojom krivnjom doveli do odugovlačenja postupka te postavlja pitanje odgovornosti sudaca za naknade štete koje Republika Hrvatska isplaćuje temeljem presuda Europskog suda za ljudska prava.*

*Ključne riječi: Europski sud za ljudska prava, kazneni postupak, učinkovita istraga, neučinkovit postupak pred sudom, djelotvorno pravno sredstvo, stegovna odgovornost sudaca*

### **1. UVOD**

Problematika učinkovitog postupanja u kaznenom postupku posljednjih je godina u Hrvatskoj postala vrlo aktualna tema, koju su inicirale presude Eu-

---

\* Dr. sc. Ante Novokmet, docent na Katedri kazneno-pravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

\*\* Zoran Sršen, sudac Županijskog suda u Rijeci

\*\*\* Ovaj je rad financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom 8282 "Hrvatska kaznenopravna suradnja u Europskoj uniji i regiji: nasljeđe prošlosti i izazovi budućnosti (CoCoCrim)".

ropskog suda za ljudska prava<sup>1</sup> (dalje: ESLJP) i Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>2</sup> (dalje: Ustavni sud), a prate je brojne zakonodavne reforme<sup>3</sup> te rasprave na znanstvenoj i stručnoj razini.<sup>4</sup>

Do sada se u hrvatskoj teoriji i praksi često isticao problem neučinkovite istrage u smislu konvencijskog prava na učinkovitu istragu, a odgovornost za “loše” provedenu istragu (adekvatnost, sveobuhvatnost, neovisnost istražitelja, žurnost, transparentnost, uključenost žrtve, obvezu poduzimanja kaznenog progona kad na to upućuju rezultati istraživanja) često se pripisivala državnom odvjetništvu.<sup>5</sup>

Iako se, strogo formalno gledajući, pojam učinkovite istrage doista veže uz prethodni postupak, ESLJP je već prije u predmetu *Oneryildiz protiv Turske* zauzeo svoje autonomno poimanje učinkovite istrage. Sukladno tome ESLJP je naglasio da, u slučajevima kada je istraga rezultirala pokretanjem postupka pred domaćim sudom, postupak u cjelini, dakle uključujući i raspravnu fazu postupka, mora zadovoljiti zahtjeve koji proizlaze iz obveze provođenja

---

<sup>1</sup> Od 2005. i predmeta *Camasso*, kada je donesena prva presuda protiv Republike Hrvatske, do danas je u 19 presuda u odnosu na Republiku Hrvatsku ESLJP utvrdio povredu konvencijskog prava na učinkovitu istragu.

<sup>2</sup> Ustavni je sud, odlučujući u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom Zakona o kaznenom postupku, nametnuo pozitivnu obvezu zakonodavcu da ukloni strukturalne manjkavosti u normativnom uređenju djelotvornosti prethodnog postupka. Vidi t. 122. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 19. srpnja 2012., broj: U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011.

<sup>3</sup> Zakon o kaznenom postupku iz 2008. od svojeg je donošenja mijenjan sedam puta, a posljednje izmjene i dopune stupile su na snagu 27. srpnja 2017. Najvažnije izmjene i dopune o pitanju jačanja učinkovitosti istrage i kaznenog postupka učinjene su u petoj noveli ZKP/08, posebno iz aspekta neovisnosti i nepristranosti istražitelja, žurnosti u provođenju istrage – propisivanjem rokova i djelotvornog pravnog sredstva protiv neučinkovitosti postupka – te transparentnosti postupka. Unatoč tome mnoga pitanja još nisu riješena, a postojećim novim rješenjima upućene su ozbiljne kritike. Vidi: Đurđević, Z., Pravo na učinkovitu istragu u kaznenim predmetima: analiza hrvatske prakse i prava, u: Krapac, D. (ur.), *Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva*, HAZU, Zagreb, 2014, str. 125-143.

<sup>4</sup> Vidi primjerice: Batistić Kos, V., Mjerila Europskog suda za ljudska prava za učinkovitu istragu zlostavljanja motiviranog rasnom diskriminacijom (slučaj Šečić protiv Republike Hrvatske), *HLJKPP*, vol. 15, br. 1/2008, str. 55-85, Batistić Kos, V., Zaštita prava na život s posebnim naglaskom na preventivnu dimenziju zaštite – slučaj Branko Tomašić i drugi protiv Hrvatske, *HLJKPP*, vol. 16, br. 1/2009, str. 147-178., Pleić, M., Zabrana mučenja u praksi Europskog suda za ljudska prava s posebnim osvrtom na presude protiv Republike Hrvatske i praksu Ustavnog suda RH, *HLJKPP*, vol. 23, br. 2/2016, str. 247-279, Grdinić, E., Europski sud za ljudska prava i zaštita prava na život, *Zbornik PFRI*, vol. 27, br. 2/2006, 1089-1126.

<sup>5</sup> Obveza je države da njezine pozitivne propise usmjerene na odvratanje počinitelja od činjenja kaznenih djela podupire mehanizam koji će osigurati sustavnu primjenu tih propisa. Taj mehanizam za provedbu zakona obuhvaća policiju, državno odvjetništvo i sudove. Usp. Batistić Kos, V., *Pozitivne obveze prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, NN, Zagreb, 2012, str. 87.

učinkovite istrage.<sup>6</sup> Jednako tako u predmetu *McKerr protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ESLJP je istaknuo da kazneni postupak proveden na kontradiktoran način pred neovisnim i nepristranim sudom pruža najdjelotvornije jamstvo učinkovitog postupka za utvrđivanje činjenica konkretnog slučaja i kaznene odgovornosti počinitelja.<sup>7</sup> Sudovi ne smiju dopustiti da kaznena djela u kojima je došlo do ugrožavanja života ostanu nekažnjena. To je od ključne važnosti za održavanje povjerenja javnosti u kazneno pravosuđe i osiguranje poštovanja vladavine prava te sprečavanje nastanka dojma da se kaznena djela toleriraju ili da postoji dosluh u nezakonitim radnjama.<sup>8</sup> Zbog toga valja zaključiti da državno odvjetništvo nije jedini čimbenik našeg kaznenog postupka koji mora voditi brigu o poštivanju konvencijskog standarda učinkovite istrage, nego ti zahtjevi jednako tako obvezuju sud da postupak provede u razumnom roku i bez nepotrebnog odugovlačenja.

Znatan broj presuda ESLJP-a protiv Republike Hrvatske u kojima su utvrđene povrede konvencijskih standarda učinkovite istrage<sup>9</sup> te Odluka Ustavnog suda od 19. srpnja 2012. (dalje: Odluka Ustavnog suda) kojom je Ustavni sud nametnuo pozitivnu obvezu zakonodavcu da ukloni strukturalne manjkavosti u normativnom uređenju djelotvornosti prethodnog postupka propisivanjem pravnog sredstva protiv odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u radu državnih odvjetnika i sudaca istrage (čl. 246. Odluke Ustavnog suda) zahtijevalo je ozbiljnu zakonodavnu intervenciju kako bi traženo sredstvo ispunjavalo zahtjeve djelotvornog domaćeg pravnog sredstva iz čl. 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP). Stoga je Novelom Zakona o kaznenom postupku<sup>10</sup> (dalje: ZKP) iz 2013. propisan niz procesnih instrumenata za osiguranje učinkovitog postupka pred državnim odvjetništvom (odlučivanje o kaznenoj prijavi, istraga, podizanje optužnice), a Zakonom o državnom odvjetništvu<sup>11</sup> (dalje: ZDO) predviđena su i stegovna djela neopravdanog neobavljanja ili neurednog obavljanja državnoodvjetničke dužnosti (čl. 137. ZDO-a). Sve te mjere bile su najvećim dijelom usmjerene na osiguranje učinkovitog postupka tijekom prethodnog postupka kojim rukovodi

---

<sup>6</sup> *Oneryildiz protiv Turske*, presuda od 30. studenog 2004., br. 48939/99, § 95.

<sup>7</sup> *McKerr protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 4. svibnja 2001., br. 28883/95, § 134.

<sup>8</sup> *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 4. svibnja 2001., br. 24746/94, § 108.

<sup>9</sup> Detaljnije o obvezi izvršenja konačnih presuda ESLJP-a vidi: Omejec, J., Izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava, *Zbornik PFZ*, vol. 62, br. 5-6, str. 1913-1942, Burić, Z., Obveza izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava – u povodu odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/3304/2011 od 23. siječnja 2013., *ZPR*, vol. 2, br. 1, 2013, str. 109-124.

<sup>10</sup> Zakon o kaznenom postupku od 18. prosinca 2008., NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17.

<sup>11</sup> Zakon o državnom odvjetništvu od 1. srpnja 2009., NN, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15, 82/15.

državni odvjetnik. S druge strane za rad sudaca nisu propisani rokovi ni stegovna djela u slučaju odugovlačenja postupka,<sup>12</sup> a zakonodavac je tek stidljivo propisao mogućnost tzv. Pritužbe zbog nepostupanja suda u zakonskim rokovima u prethodnom postupku (čl. 347 ZKP-a), i to ne bez uočenih manjkavosti i nejasnoća.<sup>13</sup>

Praksa ESLJP-a pokazala je da postupak može postati neučinkovit i u stadijima postupka pred sudom te da u tim slučajevima dolazi do povrede prava na učinkovitu istragu i suđenja u razumnom roku.<sup>14</sup> Zbog toga nema nikakva opravdanja osiguravati i propisivati pravna sredstva za učinkovitost postupka samo u fazama postupka koje provodi državni odvjetnik, nego ih je potrebno proširiti i na stadije postupka koje provodi sud.

Uzimajući u obzir navedeno u ovom se radu najprije razmatraju konvencijski elementi prava na učinkoviti postupak pred sudovima te se analizira čl. 13. EKLJP-a iz aspekta prava na djelotvorno pravno sredstvo u postupku pred sudom. U nastavku se prikazuju komparativna rješenja kojima se nastoji spriječiti, ali i sankcionirati neučinkovit postupak pred sudovima. Naposljetku se, povezivanjem s komparativnim uzorima, *de lege ferenda* predlaže jedan mogući smjer razvoja djelotvornog pravnog sredstava u postupku pred sudovima u procesnom smislu, problematizira stegovna odgovornost sudaca kada su svojom krivnjom doveli do odugovlačenja postupka razmatranjem nekih rješenja koja već postoje u odnosu na državno odvjetništvo te postavlja pitanje odgovornosti sudaca za naknade štete koje Republika Hrvatska isplaćuje temeljem presuda Europskog suda za ljudska prava.

## 2. ODREDNICE PRAVA NA UČINKOVIT POSTUPAK PRED SUDOM

Uvodno je spomenuto kako je ESLJP razvio autonomno shvaćanje pojma učinkovite istrage<sup>15</sup> te da ga rastegljivo tumači na način da obuhvaća, pored

---

<sup>12</sup> Đurđević, Z., Rekonstrukcija, judicijalizacija, konstitucionalizacija, europeizacija hrvatskog kaznenog procesnog prava V. novelom ZKP/08 prvi dio?, *HLJKPP*, br. 2, 2013, str. 348.

<sup>13</sup> Za kritički osvrt vidi *infra* podnaslov 5.1.

<sup>14</sup> Vidi primjerice *Bajić protiv Hrvatske*, br. 41108/10, presuda od 23. listopada 2012., *Starčević protiv Hrvatske*, presuda od 13. studenog 2014., br. 80909/12, *Bilbija i Blažević protiv Hrvatske*, presuda od 1. prosinca 2015. godine, br. 62870/13, *Beganović protiv Hrvatske*, presuda od 25. lipnja 2009., br. 46423/06, *Jeans protiv Hrvatske*, presuda od 13. siječnja 2011., br. 45190/07, *Paić protiv Hrvatske*, presuda od 29. ožujka 2016., br. 47082/12, *Remetin protiv Hrvatske*, presuda od 11. prosinca 2012., br. 29525/10, *Remetin protiv Hrvatske (2)*, presuda od 24. srpnja 2014., br. 7446/12, *Janković protiv Hrvatske*, presuda od 5. ožujka 2009., br. 38478/05.

<sup>15</sup> O dosegu pojma učinkovite istrage vidi: Watts-Chevalier, J., *Effective Investigations under Article 2 of the European Convention on Human Rights: Securing the Right to Life or an Onerous Burden on a State?*, *EJIL*, vol. 21, br. 3, 2010, str. 711-715.

prethodnog postupka, i cijeli postupak pred domaćim sudom. U tom smislu postupak u cjelini, uključujući i suđenje, mora zadovoljiti zahtjeve pozitivne obveze za zaštitu pojedinca putem prava.<sup>16</sup> Navedeno stajalište Suda dobilo je epilog u predmetu *Ali i Ayşe Duran protiv Turske*<sup>17</sup> tako da su u tom predmetu određena tzv. mjerodavna načela za ocjenu je li postupak pred domaćim sudom bio učinkovit:

„Zahtjevi članaka 2. i 3. nisu ograničeni na fazu službene istrage, ako je ona dovela do pokretanja postupka pred domaćim sudovima: u postupku u cjelini, uključujući i njegovu raspravnu fazu, moraju se ispuniti uvjeti pozitivne obveze zaštite života putem zakona i zabrane zlostavljanja. Iako nema apsolutne obveze prema kojoj bi se svi kazneni progoni trebali okončati osudom ili izricanjem neke određene kazne, domaći sudovi ni u kojim okolnostima ne bi smjeli biti spremni dopustiti da kaznena djela kojima se ugrožava život i teški napadi na tjelesni i moralni integritet prođu nekažnjeno (§ 61.).”

“Stoga je važno pitanje koje Sud treba ispitati može li se i u kojem se opsegu može smatrati da su sudovi prilikom donošenja zaključaka slučaj podvrgnuli pažljivoj ocjeni, onako kako to zahtijevaju članci 2. i 3. Konvencije, kako ne bi bio doveden u pitanje odvratajući učinak pravosudnoga sustava i značaj uloge koju on treba imati u sprječavanju povreda prava na život i zabrani zlostavljanja (§ 62.).“

Važno je istaknuti da povredu prava na učinkovitu istragu predstavljaju i postupci koji na svojem kraju ne riješe ključno pitanje kaznenog postupka (pa čak i kada je optuženik osuđen i izrečena mu je kazna)<sup>18</sup> te oni koji nisu promptno i ekspeditivno dovršeni.<sup>19</sup> Osim toga nedovoljno obrazložena odluka suda prilikom izricanja oslobađajuće presude,<sup>20</sup> izricanje relativno blagih sankcija<sup>21</sup> te neuspjeh domaćeg sustava da izvrši izrečenu sankciju<sup>22</sup> razlozi su zbog kojih je ESLJP zaključivao da je domaći pravni sustav, a s obzirom na fazu postupka u kojoj je utvrđena povreda prava *de facto* postupak pred sudom, povrijedio obvezu provođenja učinkovite istrage.<sup>23</sup>

---

<sup>16</sup> Batistić Kos, V., *op. cit.* u bilj. 5, str. 123.

<sup>17</sup> *Ali i Ayşe Duran protiv Turske*, presuda od 8. travnja 2008., br. 42942/02.

<sup>18</sup> *Avşar protiv Turske*, presuda od 10. srpnja 2001., br. 25657/94, § 406., 408.

<sup>19</sup> *Opuz protiv Turske*, presuda od 9. lipnja 2009., br. 33401/02, § 151.

<sup>20</sup> *Giil protiv Turske*, presuda od 14. prosinca 2000., br. 22676/93, § 89., 91., 93.-95.

<sup>21</sup> *Şimşek i drugi protiv Turske*, presuda od 26. srpnja 2005., br. 35072/97 i 37194/97, § 119.-120.

<sup>22</sup> *Agache i drugi protiv Rumunjske*, presuda od 20. listopada 2009., br. 2712/02, § 83.-84.

<sup>23</sup> Usp. Buckley, C. M., Donald, A., Leach, P., *Towards Convergence in International Human Rights Law: Approaches of Regional and International Systems*, Brill, Leiden, 2017, str. 37-38.

### 3. PRAVO NA DJELOTVORNO PRAVNO SREDSTVO IZ ASPEKTA DUGOTRAJNOG POSTUPKA PRED SUDOM

Pravo na djelotvorni pravni lijek iz čl. 13. EKLJP-a dobro je poznat standard sukladno kojem svatko čija su prava i slobode povrijeđeni ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.<sup>24</sup> Iz navedenog je jasno da su nacionalni pravni sustavi primarno pozvani poštivati to konvencijsko pravo propisivanjem djelotvornog pravnog sredstva, ali i osigurati njegovu sustavnu primjenu u praksi, dok se protektivni mehanizam Konvencije aktivira onda kada one toj svojoj zadaći nisu udovoljile.<sup>25</sup> To se pogotovo odnosi na situacije gdje je ESLJP utvrdio povredu Konvencije, iz čega je proizašla obveza države da u okviru općih mjera uspostavi djelotvorno pravno sredstvo kako bi se spriječile buduće povrede Konvencije.<sup>26</sup> Ukoliko pak država tome ne udovolji, može se očekivati da će pojedinci tada tražiti zaštitu pred ESLJP-om premda bi takva zaštita trebala biti osigurana u okviru domaćeg pravnog poretka.<sup>27</sup>

Zanimljivo, ESLJP je dugo vremena u svojoj praksi tek posredno utvrđivao povredu čl. 13. EKLJP-a i to najčešće kroz povredu prava na suđenje u razumnom roku<sup>28</sup> ističući u presudama da je čl. 6. st. 1. *lex specialis* u odnosu na čl. 13.<sup>29</sup> te da su zahtjevi iz čl. 13. obuhvaćeni širinom i striktnošću čl. 6. st. 1., zbog čega nije nužno posebno utvrđivati povredu čl. 13.<sup>30</sup> Tu je praksu postupanja ESLJP radikalno počeo mijenjati kada se počeo susretati sa znatno povećanim brojem tužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

---

<sup>24</sup> Detaljnije: Lee, A., Focus on Article 13 ECHR, *JR*, vol. 20, br. 1, 2015, str. 33-41.

<sup>25</sup> Članak 13. ne zahtijeva postojanje domaćeg pravnog sredstva u pogledu bilo koje tvrdnje o navodnoj povredi prava budući da je ESLJP istaknuo da to pravo pripada samo osobi koja ima dokazive argumente za tvrdnju da je žrtva povrede prava utvrđenih u Konvenciji. Alimehmeti, E., The concept of effective remedies in the jurisprudence of the European Court of Human Rights; a historical perspective, *IJMC*, vol. 15, br. 3, 2013, str. 63.

<sup>26</sup> Opširnije: Mowbray, A., *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Bloomsbury Publishing, 2004, str. 205-220.

<sup>27</sup> Usp. Ivičević-Karas, E., Ljudska prava i temeljne slobode u hrvatskom penitencijarnom pravu, u: Krapac, D. (ur.), *Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva*, HAZU, Zagreb, 2014, str. 197-198.

<sup>28</sup> Vidi: Kilpatrick, C., Novitz, T., Skidmore P., *The Future of Remedies in Europe*, Hart Publishing, Portland, 2000, str. 22-25.

<sup>29</sup> Haris, D., O' Boyle, M., Bates, E., Buckley, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014, str. 777.

<sup>30</sup> Vidi: *Brualla Gómez De La Torre protiv Španjolske*, presuda od 19. prosinca 1997., br. 26737/95, § 41., *Hentrich protiv Francuske*, presuda od 22. rujna 1994., br. 13616/88, § 65., *British-American Tobacco Company Ltd protiv Nizozemske*, presuda od 20. studenog 1995., br. 19589/92, § 89.

Prijelomni je trenutak bio predmet *Kudla protiv Poljske*,<sup>31</sup> u kojem je ESLJP slikovito rekao: “Došlo je vrijeme da Sud preispita svoju praksu u svjetlu neprekidnog akumuliranja tužbi u kojima je jedini ili glavni uzrok povreda postupak domaćeg pravnog sustava da osigura poštivanje prava na suđenje u razumnom roku (§ 148.)”. Pri tome je Sud istaknuo da je pitanje je li podnositelju zahtjeva bilo osigurano pravo na suđenje u razumnom roku potpuno odvojeno od pitanja je li taj isti podnositelj imao na raspolaganju u domaćem pravnom sustavu djelotvorno pravno sredstvo protiv odugovlačenja postupka (§ 147.). Uzimajući u obzir navedeno, Sud je naglasio da će pravo na suđenje u razumnom roku biti manje učinkovito ukoliko istovremeno ne postoji djelotvorno pravno sredstvo kojim će se to konvencijsko pravo najprije štititi pred domaćim tijelima vlasti.<sup>32</sup> Zbog toga čl. 13. treba shvaćati kao instrument kojim se učvršćuju zahtjevi iz čl. 6. (§ 152.) i *de facto* preventivno djeluje da do takvih povreda ne dolazi.<sup>33</sup> Nakon toga ESLJP je, razmatrajući u svojoj praksi djelotvornost različitih pravnih sredstava u kontekstu nerazumno dugog trajanja postupaka, razvio kriterije koje mora ispunjavati određeno sredstvo da bi se smatralo djelotvornim pravnim sredstvom protiv odugovlačenja postupka. Ti se kriteriji mogu razmotriti kroz dva moguća pravna sredstva: pravno sredstvo za ubrzanje postupka i kompenzaciju.

### 3.1. Pravno sredstvo za ubrzanje postupka

Još u predmetu *Kudla protiv Poljske* ESLJP je istaknuo da države uživaju određenu diskreciju u pogledu načina na koji će pojedincu pružiti zaštitu koju zahtijeva čl. 13., i na taj način ispuniti svoju konvencijsku obvezu (§ 154.). Ipak, razvijajući svoju praksu u predmetu *Scordino protiv Italije*,<sup>34</sup> ESLJP je uočio da se, u kontekstu propisivanja djelotvornog pravnog sredstva, problematika prekomjerno dugačkih postupaka može sagledati iz dva aspekta. Jedan je slučaj gdje do povrede još nije došlo, ali iz okolnosti slučaja proizlazi da bi do povrede moglo doći. Za takve situacije Sud ističe da je nesporno apsolutno najbolje rješenje prevencija.<sup>35</sup> Naime, ukoliko je pravosudni sustav u tom pogledu manjkav, najdjelotvornije rješenje predstavlja pravno sredstvo namijenjeno

---

<sup>31</sup> *Kudla protiv Poljske*, presuda od 26. listopada 2010., br. 30210/96.

<sup>32</sup> Zbog toga bi, dugoročno gledano, učinkovito djelovanje sustava zaštite ljudskih prava uspostavljenog Konvencijom moglo slabjeti kako na domaćem tako i na međunarodnom planu. *Ibid.*, § 155.

<sup>33</sup> Usp. Thiele, C., Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf in vergleichender europäischer Perspektive (Art. 47 GRC, Artt. 6 und 13 EMRK), *ERA Forum*, vol. 16, br. 4, 2015, str. 515.

<sup>34</sup> *Scordino protiv Italije*, presuda od 29. ožujka 2006., br. 36813/97.

<sup>35</sup> Haris, D., O' Boyle, M., Bates, E., Buckley, C., *op. cit.* u bilj. 29, str. 778.

ubrzanju postupka kako bi se spriječilo da on postane prekomjerno dugačak.<sup>36</sup> Takvo pravno sredstvo ima nepobitne prednosti pred pravnim sredstvom koje samo pruža naknadu, jer ono sprječava i utvrđivanje uzastopnih povreda u odnosu na isti postupak te ne ispravlja povredu samo *a posteriori*, kao što to čini odštetno pravno sredstvo (§ 183.). Iz prakse ESLJP-a, premda se prepusta nacionalnim državama da izaberu ubrzavajuće i/ili kompenzirajuće pravno sredstvo, vidljivo je da Sud potiče domaće pravne sustave da implementiraju oba pravna sredstva. Tako je u predmetu *Scordino protiv Italije* ESLJP naglasio da će u svojoj praksi prihvatiti okolnost da će država koja je uvela nekoliko pravnih sredstava, jedno namijenjeno ubrzanju postupka, a drugo dodjeli naknade, dosuđivati iznose koji – iako su niži od onih što ih dosuđuje Sud – nisu nerazumni, pod uvjetom da se mjerodavne odluke, koje moraju biti u skladu s pravnom tradicijom i životnim standardom u dotičnoj zemlji, donose žurno i obrazloženo, te da se izvršavaju vrlo brzo (§ 206.). Jednako tako država ne može tolerirati situaciju u kojoj se ne izvršavaju odluke domaćih sudova protiv državnih tijela vlasti ili se one izvršavaju uz neopravdano kašnjenje, uslijed čega je stranka u postupku primorana koristiti takva sredstva.<sup>37</sup> Teret postupanja u skladu s takvim odlukama prvenstveno je na državnim tijelima vlasti koja bi trebala koristiti sva raspoloživa sredstva u domaćem pravnom sustavu kako bi ubrzala izvršenje i prevenirala povrede Konvencije.<sup>38</sup>

Iako je zauzeo stav da je pravno sredstvo za ubrzanje postupka najdjelotvornije rješenje, ESLJP nije detaljno razradio kako bi ga trebalo formalnopravno urediti, tako da nacionalni pravni sustavi imaju slobodu u propisivanju ovog pravnog sredstva.<sup>39</sup> Ipak, Sud je u pojedinim odlukama određivao opće kvalitete koje bi pravno sredstvo trebalo imati kako bi bio zadovoljen kriterij djelotvornog pravnog sredstva. Tako je istaknuto da pravno sredstvo mora biti uređeno na način da omogućí nadležnim tijelima meritorno odlučivanje o izjavljenom prigovoru zbog povrede konvencijskog prava te pružanje odgovarajuće zaštite na kraju provedenog postupka.<sup>40</sup> Pravno sredstvo mora biti primjereno i dostupno. To znači da mora biti u dovoljnoj mjeri izvjesno, i to ne samo u teorijskom, nego i u praktičnom smislu.<sup>41</sup> Naime domaće pravno

---

<sup>36</sup> Barkhuysen, T., Van Emmerik M.L., Accountability of the Judiciary on the National Level for Violations of the European Convention on Human Rights, u: Canivet, G., Andenas, M., Fairgrieve, D., *Independence, Accountability, and the Judiciary*, *BIICL*, 2006, str. 425.

<sup>37</sup> *Burdov protiv Rusije*, presuda od 15. siječnja 2009., br. 33509/04, § 98.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Kada ocjenjuje djelotvornost pravnog sredstva, Sud mora uzeti u obzir ne samo formalne pravne lijekove koji stoje na raspolaganju nego i opći pravni i politički kontekst u kojem oni djeluju, kao i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva. *Dorđević protiv Hrvatske*, presuda od 24. srpnja 2012., br. 41526/10, § 101.

<sup>40</sup> *Halford protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 25. lipnja 1997., br. 20605/92, § 64.

<sup>41</sup> *Pizzati protiv Italije*, presuda od 29. ožujka 2006., br. 62361/00, § 39.



sredstvo ne smije biti propisano samo radi ispunjenja forme, nego iz postojeće sudske prakse mora proizlaziti da ono može ispraviti povrede u odnosu na prigovore podnositelja zahtjeva i da nudi razumne izgleda za uspjeh.<sup>42</sup> Ukoliko pak sudska praksa u pogledu novouvedenog pravnog sredstva još ne postoji, pravno će se sredstvo smatrati učinkovitim kada je izričaj same zakonske odredbe jasan i upućuje na to da je on posebno zamišljen radi rješavanja problema prekomjerne dužine postupka pred domaćim tijelima.<sup>43</sup> Kada je riječ o kvaliteti propisanog postupka, ESLJP je u više navrata istaknuo da sama mogućnost priziva višem tijelu (kao što je npr. zahtjev upućen predsjedniku suda za ubrzanje postupka) predstavlja hijerarhijski priziv, odnosno ništa drugo nego obavijest upućenu nadzornom tijelu s prijedlogom da upotrijebi svoje ovlasti ako smatra da je to primjereno. U slučaju da se takav priziv podnese, nadzorno tijelo može, a ne mora, pozvati na odgovornost službenika protiv kojeg je hijerarhijski priziv usmjeren ako smatra da priziv nije očito neutemeljen. U suprotnom ono neće poduzeti nikakve korake. Ako se pokrene postupak, on će se odvijati isključivo između nadzornog tijela i dotičnih službenika. Podnositelj zahtjeva nije stranka u takvu postupku i samo može biti obaviješten o tome kako je nadzorno tijelo riješilo njegov priziv.<sup>44</sup> Konačno, zahtjevi djelotvornog i dostatnog pravnog sredstva traže da postupak po izjavljenom pravnom sredstvu bude proveden u razumno kratkom vremenu, uslijed čega nadležna tijela trebaju posvetiti posebnu pozornost tome postupku kako bi se izbjegle povrede čl. 6. EKLJP-a.<sup>45</sup>

Na ovom mjestu valja spomenuti da je Venecijanska komisija<sup>46</sup> (dalje: Komisija) još 2006. objavila svoju Studiju o učinkovitosti nacionalnih pravnih sredstava u kontekstu dugotrajnih postupaka.<sup>47</sup> Na temelju široke analize Komisija je zauzela shvaćanje da svaka država članica Vijeća Europe mora u svojem pravnom sustavu najprije uspostaviti preventivna, dakle ubrzavajuća pravna sredstva, dok se kao dodatak tim sredstvima mogu propisivati sredstva usmjerena na naknadu štete, ali samo tamo gdje je povreda već nastupila (§ 173.). Ukoliko je pak pomoću postojećeg pravnog sredstva došlo do ubrzanja postupka, tada nema mjesta plaćanju obeštećenja. Komisija dalje naglašava da se ubrzavajuća pravna sredstva, kao npr. zahtjev za poduzimanje procesne radnje ili faze postupka kako bi se izbjegla nerazumna kašnjenja, trebaju smatrati

---

<sup>42</sup> *Doran protiv Irske*, presuda od 31. srpnja 2003., br. 50389/99, § 63., 65.-66.

<sup>43</sup> *Slaviček protiv Hrvatske*, presuda od 4. srpnja 2002., br. 20862/02, str. 3.

<sup>44</sup> *Horvat protiv Hrvatske*, presuda od 26. srpnja 2001., br. 51585/99, § 47.

<sup>45</sup> *Vidas protiv Hrvatske*, presuda od 3. srpnja 2008., br. 40383/04, § 36.

<sup>46</sup> Venecijanska je komisija savjetodavno tijelo Vijeća Europe osnovano 10. svibnja 1990. godine odlukom Odbora ministara Vijeća Europe.

<sup>47</sup> Report on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings, CDL-AD(2006)036rev. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2006\)036rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2006)036rev-e).

preventivnima, a ne kompenzacijskima. Kada je došlo do nepotrebnog odugovlačenja u određenoj fazi postupka, mogućnost zaustavljanja takva kašnjenja u postupanju kako bi se izbjeglo nerazumno odgađanje suđenja u cjelini ne predstavlja naknadu u naravi. Naime pravo pojedinca da ne trpi prekomjerno kašnjenje u postupanju proizlazi iz čl. 6. st. 1. kao takva, a ne od utvrđivanja povrede te odredbe (§ 178.).

Pored Venecijanske komisije važno je istaknuti i Preporuku Vijeća ministara Vijeća Europe (dalje: Vijeće ministara) o djelotvornom pravnom lijeku za predugo trajanje postupka.<sup>48</sup> U preporuci se poziva države da poduzmu sve korake koji su potrebni da domaći postupci u kojima se odlučuje o pravima i obvezama, odnosno optužbi za kazneno djelo, budu dovršeni u razumnom roku. U tom smislu države trebaju: osigurati mehanizme za identifikaciju postupaka kod kojih postoji opasnost da će postati odugovlačeći te uzroka tome kako bi se izbjegle buduće povrede čl. 6. EKLJP-a, prepoznati systemske probleme koji dovode do predugog trajanja postupka i predvidjeti mjere za rješavanje tog problema, kao i njegovih posljedica u svakom pojedinom slučaju, propisati mjere za ubrzanje postupaka kod kojih postoji opasnost da će predugo trajati kako bi se pravovremeno otklonila takva situacija, poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurale djelotvorne pravne lijekove pred nacionalnim vlastima za sve dokazive tvrdnje o povredi prava na suđenje u razumnom roku te osigurati primjenjivost djelotvornog pravnog sredstva u svim fazama postupka.

### 3.2. Kompenzacija (odšteta)

Dok se pravno sredstvo usmjereno na ubrzanje postupka pred sudom može prvenstveno koristiti dok povreda još nije nastupila, ono neće biti dostatno u onim slučajevima kada je zbog prekomjerno dugog trajanja postupka povreda prava na suđenje u razumnom roku već nastupila. Prije je rečeno da nacionalni pravni sustavi nisu obvezni predvidjeti obje vrste pravnih sredstava, slijedom čega je moguće da pojedina država odluči implementirati samo kompenzaciju kao oblik naknade štete u slučaju kad je prekomjerno trajanje postupka dovelo do povrede prava na suđenje u razumnom roku.<sup>49</sup> Takva je situacija moguća i izraz je prava svake države da si pridržii određenu slobodu u propisivanju domaćeg pravnog sredstva, pa okolnost da je država odlučila propisati samo kompenzaciju ne znači da je takvo sredstvo *a priori* nedjelotvorno. U tom smislu ESLJP je istaknuo da: “Ako je država učinila značajan napor time što je uvela odštetno pravno sredstvo, Sud toj državi mora ostaviti širu slobodu

---

<sup>48</sup> Recommendation CM/Rec(2010)3 of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings. Dostupno na: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cf8e9](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf8e9).

<sup>49</sup> *McFarlane protiv Irske*, presuda od 10. rujna 2010., br. 31333/06, § 108.

procjene kako bi joj omogućio da to pravno sredstvo ustroji na način koji je primjeren njenom vlastitom pravnom sustavu i tradiciji i koji je u skladu sa životnim standardom u dotičnoj zemlji. Domaćim će sudovima naime biti lakše pozvati se na iznose dosuđene na domaćoj razini za druge vrste štete – na primjer, tjelesno oštećenje, štetu povezanu sa smrću člana obitelji ili onu u slučajevima klevete – i osloniti se na svoje najdublje uvjerenje, čak i ako to ima za posljedicu dosuđivanje iznosa koji su niži od onih što ih je Sud utvrdio u sličnim predmetima.”<sup>50</sup>

Klasična kompenzatorna pravna sredstva, koja se sastoje u plaćanju određenog iznosa novčane naknade, danas postoje primjerice u Njemačkoj<sup>51</sup> i Italiji<sup>52</sup>. S druge strane kompenzacija se ne mora nužno sastojati u plaćanju novčane naknade. Tako u Nizozemskoj sudovi moraju *ex officio* razmotriti je li došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku i ukoliko ustanove postojanje

---

<sup>50</sup> *Scordino protiv Italije, op. cit.* u bilj. 34, § 189.

<sup>51</sup> U Njemačkoj je u § 198.-201. Zakona o sudovima (Gerichtsverfassungsgesetz, dalje: GVG) predviđena pravna zaštita kod predugih sudskih postupaka i kaznenih istraga (*Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren*), koja se sastoji u plaćanju primjerene odštete svakom sudioniku postupka (ne samo strankama) zbog nastupile materijalne i nematerijalne štete. Navedeno pravno sredstvo ima dvostruki karakter, što znači da se najprije izjavljuje u obliku zahtjeva za ubrzanje postupka pred sudom koji vodi postupak (§ 198. st. 3. GVG-a). Ukoliko u roku od šest mjeseci od postavljanja zahtjeva nadležni sud ne ubrza postupak, tada se može podnijeti tužba za naknadu štete (§ 198. st. 5. GVG-a). Valja istaknuti da se to pravno sredstvo može primijeniti i u prethodnom postupku, kojim rukovodi državni odvjetnik, pri čemu se zahtjev za ubrzanje postupka podnosi najprije nadležnom državnom odvjetniku, pa ako to ne dovede do ubrzanja postupka, tada sudionik postupka može podnijeti tužbu za naknadu štete nadležnom sudu (§ 199. GVG-a). Vidi: Sommer, U., *Die Verzögerungsrüge: “Auf der Suche nach derverlorenen Zeit”*, *StV*, br. 2, 2012, str. 107-113.

<sup>52</sup> U Italiji je u povodu više presuda ESLJP-a u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku donesen tzv. Zakon Pinto (Legge Pinto od 24. ožujka 2001., br. 89, dalje: LP), kojim je regulirano pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete kao oblik djelotvornog pravnog sredstva protiv nerazumno dugih sudskih postupaka. Zanimljivost je tog propisa da pojedinac koji smatra da mu je povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz čl. 6. EKLJP-a može podnijeti zahtjev za naknadu štete (čl. 2. st. 1. LP-a), a sud se prilikom odlučivanja o zahtjevu vodi kriterijima koji su uspostavljeni praksom ESLJP-a (vrsti predmeta, složenosti predmeta, ponašanju stranaka te postupanju suda) (čl. 2. st. 2. LP-a), pa će i naknadu štete dosuditi samo kad ustanovi da je takva povreda doista i nastupila. Zahtjev se može podnijeti predsjedniku neposredno višeg suda najkasnije u roku od šest mjeseci od dovršetka postupka u kojem je nastupila povreda prava na suđenje u razumnom roku (čl. 3. st. 1. u vezi s čl. 4. st. 1. LP-a). Predsjednik neposredno višeg suda ili sudac određen za odlučivanje u konkretnom slučaju donosi odluku u roku od trideset dana od zaprimanja zahtjeva, pa će, ukoliko zahtjev smatra osnovanim, naložiti isplatu pravične novčane naknade, koja se isplaćuje iz sredstava suda pred kojim je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku (čl. 3., st. 4. i 5. LP-a). Vidi: La Regina, K., *Legge Pinto: il sacrificio dell’equa riparazione sull’altare della spesa pubblica*, str. 1-19. Dostupno na: [http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2017/03/profondimenti\\_laregina\\_2017.pdf](http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2017/03/profondimenti_laregina_2017.pdf).

takve povrede tada je uzimaju kao olakotnu okolnost prilikom odmjeravanja kazne. U kojoj će mjeri umanjiti kaznu ovisi u kojoj je mjeri povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku i težini propisane kazne.<sup>53</sup>

#### **4. KOMPARATIVNA RJEŠENJA PROCESNIH MJERA USMJERENIH NA PREVENCIJU POVREDE PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU**

U nastavku će biti razmotrena komparativna pravna sredstva usmjerena na ubrzanje postupka pred tijelom koje vodi postupak, dakle na već samo otklanjanje uvjeta koji poticajno djeluju na ostvarivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku. Riječ je o pravnim sredstvima koja imaju preventivni karakter, a njihovu je učinkovitost testirao i ESLJP te je zaključio da ispunjavaju uvjete djelotvornog domaćeg pravnog sredstva. Kao uzor mogu poslužiti zakonodavstva Austrije, Portugala i Poljske u kojima su predviđena konkretna procesna rješenja za ubrzanje postupka pred sudom i državnim odvjetništvom.

##### **4.1. AUSTRIJA**

###### *4.1.1. Zahtjev za određivanje roka za poduzimanje procesne radnje (Fristsetzungsantrag)*

Austrijski Zakon o organizaciji sudova (Gerichtsorganisationsgesetz, dalje: GOG)<sup>54</sup> u § 91. predviđa tzv. zahtjev za određivanje roka za poduzimanje procesne radnje. Riječ je o posebnom pravnom sredstvu usmjerenom na ubrzanje postupka pred sudom bez obzira u kojem se stadiju postupak nalazi.<sup>55</sup> Naime, ukoliko sud ne pokreće ili odugovlači u provođenju neke faze postupka, npr. određivanje ili održavanje ročišta ili u poduzimanju pojedine procesne radnje kao što je npr. nalaganje vještačenja ili donošenju neke odluke svaka stranka u postupku može podnijeti zahtjev za određivanje roka za provođenje određene faze postupka ili poduzimanje procesne radnje.<sup>56</sup> Zahtjev se podnosi sudu pred

---

<sup>53</sup> Kuijer, M., The Right to a Fair Trial and the Council of Europe's Efforts to Ensure Effective Remedies on a Domestic Level for Excessively Lengthy Proceedings, *HRLR*, vol. 13, br. 4, 2013, str. 791.

<sup>54</sup> Zakon o organizaciji sudova od 27. studenog 1896., BGBl. I Nr. 52/2017 (NR: GP XXV RV 1504 AB 1531 S. 173. BR: AB 9767 S. 866).

<sup>55</sup> Hofmarksrichter, M., *Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren im Lichte der Vorgaben des EGMR*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, str. 156-157.

<sup>56</sup> Usp. Herbst, C., Wess, N., Überlange Verfahrensdauer in (gerichtlichen) Strafverfahren – Voraussetzungen, Rechtsbehelfe und Rechtsfolgen, u: Lewisch, P. (ur.), *Jahrbuch Wirtschaftsstrafrecht und Organverantwortlichkeit*, 2015, str. 247.

kojim se vodi postupak, a o njemu odlučuje neposredno viši sud (§ 91. st. 1. GOG-a). Ovo pravno sredstvo posebno je po tome što sud pred kojim se vodi postupak može sam otkloniti nedostatke u postupanju i u tom smislu ima na raspolaganju rok od četiri tjedna da poduzme radnju odnosno donese odluku. Ukoliko sud pred kojim se vodi postupak poduzme sve procesne korake koji su bili navedeni u zahtjevu i o tome obavijesti podnositelja zahtjeva, tada se smatra da je zahtjev povučen, osim ukoliko stranka izričito ne izjavi da i dalje ostaje pri podnesenom zahtjevu (§ 91. st. 2. GOG-a). Međutim, ako je sud tijekom spomenutog roka bio neaktivan te nije postupio po podnositeljevu zahtjevu, tada je dužan dostaviti taj zahtjev na odlučivanje neposredno višem sudu, koji će, ukoliko zaključi da je zahtjev osnovan, odrediti rok u kojem niži sud mora poduzeti postupovne radnje. ESLJP je u predmetima *Holzinger* i *Talirz* potvrdio da § 91. GOG-a u načelu predstavlja učinkovito pravno sredstvo kojim se može uspješno otkloniti odugovlačenje u radu suda.<sup>57</sup> Ipak, Sud je naglasio da stvarnu učinkovitost tog pravnog sredstva treba sagledati iz perspektive postupka u cjelini, tj. je li propisano pravno sredstvo dovelo do znatnog ubrzanja postupka. Stoga, ako tijekom znatnog dijela postupka takvo pravno sredstvo nije postojalo, onda se ni pravno sredstvo iz § 91. ne može smatrati učinkovitim.<sup>58</sup> To iz razloga što se pitanje duljine postupka prema čl. 6. EKLJP-a ne odnosi samo na jednu konkretnu domaću odluku koju Sud razmatra u vezi s njegovom usklađenosti s obvezama utvrđenim Konvencijom, nego sa situacijom koja se razvija tijekom određenog vremenskog razdoblja.<sup>59</sup>

#### 4.1.2. Sudska kontrola najduljeg trajanja istrage (*Überprüfung der Höchstdauer des Ermittlungsverfahrens*)

Još jedna mogućnost za ubrzanje postupka kako bi se prevenirala povreda prava na suđenje u razumnom roku predviđena je u § 108.a StPO-a. Iako je riječ o pravnom sredstvu koje se ne odnosi na ubrzanje postupka pred sudom, ipak ga valja spomenuti jer je implementirano u okviru paketa mjera kojima je Austrija izmjenama i dopunama StPO-a iz 2014.<sup>60</sup> nastojala ispuniti pozi-

---

<sup>57</sup> *Holzinger protiv Austrije* (br. 1), presuda od 30. siječnja 2001., br. 23459/94, § 25., *Talirz protiv Austrije*, presuda od 11. rujna 2001., br. 37323/97.

<sup>58</sup> Tome u prilog valja istaknuti prigovore pojedinih autora da navedeno pravno sredstvo nije sveobuhvatno budući da je primjenjivo samo ako se zakašnjenje odnosi na pojedine postupovne stadije ili radnje, ali ne i na nerazumno dugi postupak u cjelini. Schoibl, N. A., *Der Fristsetzungsantrag im österreichischen Zivilverfahrensrecht als Beschwerde gegen unzumutbare Verfahrensverzögerungen*, ZZZP, vol. 118, br. 2, 2005, str. 207. Navedeno prema: Maganić, A., *Pravna sredstva protiv neučinkovitog suca*, *Zbornik PFRI*, vol. 30, br. 1, 2009, str. 523.

<sup>59</sup> *Holzinger protiv Austrije*, *op. cit.* u bilj. 57, § 22.

<sup>60</sup> Izmjene i dopune zakona stupile su na snagu 1. siječnja 2015., BGBl I 71/2014. Vidi: Tipold, A., *Neuerungen durch die Strafprozessnovelle 2014*, *JSt*, br. 2, 2014, str. 97-104.

tivnu obvezu<sup>61</sup> propisivanja učinkovitog pravnog sredstva koje joj je nametnuo ESLJP u predmetima u kojima je osuđena zbog predugog trajanja postupka i izostanka učinkovitog pravnog sredstva protiv odugovlačenja postupka.<sup>62</sup>

Sukladno novoj odredbi § 108.a st. 1. StPO-a istražni postupak do podizanja optužnice, odnosno obustave postupka, može trajati najdulje tri godine. Ukoliko istraga nije dovršena u spomenutom roku, državni je odvjetnik o tome dužan *ex officio* izvijestiti nadležni sud, zajedno s očitovanjem o razlozima trajanja istrage. Sud će, ukoliko ne postoje razlozi za obustavu postupka, produžiti istragu za još najviše dvije godine uzimajući u obzir mjeru u kojoj je državni odvjetnik duljinom istrage povrijedio pravo okrivljenika da se postupak provodi bez zastoja i nepotrebnog odugovlačenja (§ 9. StPO-a), intenzitet postojeće sumnje, ponašanje okrivljenika, složenost postupka i pravna pitanja koja treba riješiti te broj stranaka u postupku.<sup>63</sup> Ako postupak istrage nije dovršen u sljedećem dvogodišnjem razdoblju, državni je odvjetnik dužan o tome obavijestiti sud, a sud će ponovno postupiti kao što je gore navedeno. Unatoč navedenom, u teoriji se ukazuje kako se ovo pravno sredstvo odnosi samo na istragu koju provodi državni odvjetnik, uslijed čega se ističe prigovor da je riječ o ograničenom pravnom sredstvu budući da ne postoje usporedive mogućnosti kontrole odugovlačenja postupka jednom kada predmet dođe pred sud.<sup>64</sup>

## 4.2. Portugal

### 4.2.1. Ubrzavanje postupka koji se odugovlači (*Aceleração de processo atrasado*)

Dobar primjer pravnog sredstva usmjerenog na sprečavanje odugovlačenja postupka jest zahtjev za ubrzanje postupka u čl. 108. portugalskog Zakona

---

<sup>61</sup> Vidi: Report on the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Donner v. Austria, Application number 32407/04 and 5 comparable cases concerning excessive length of criminal proceedings. Dostupno na: <http://hudoc.exec.coe.int/eng>.

<sup>62</sup> Do sada se u literaturi upozoravalo na zahtjev za obustavu postupka (§ 108. Antrag auf Einstellung) kao primjer sudske kontrole kaznenog progona, ali i *de facto* jedini djelotvoran način protivljenja nerazumno dugom trajanju istražnih postupaka jer je sud bio ovlašten obustaviti istragu i kada "postojeća sumnja na počinjenje kaznenog djela s obzirom na njenu hitnost i težinu kao i na dotadašnje trajanje i opseg istražnog postupka ne opravdavaju njegovo nastavljanje, a od daljnjeg se razjašnjavanja činjeničnog stanja ne može očekivati produbljivanje sumnje" (§ 108. st. 1. t. 2. StPO-a). Smisao navedene formulacije jest da se istraga provodi samo onoliko koliko je to nužno potrebno i da okrivljenik bude opterećen kaznenim progonom samo dok postoje zakonski uvjeti za kazneni progon. Time se u konačnici poštuje § 9. st. 1. StPO-a, koji postavlja zahtjev da postupak bude okončan unutar primjerenog roka te da se povodi bez zastoja i nepotrebnog odugovlačenja. Venier, A., *Einstellung und Anklage im neuen Strafprozessrecht*, ÖJZ, 2007, str. 907.

<sup>63</sup> Bertel, C., Venier, A., *Strafprozessrecht*, MANZ Verlag, Wien, 2017, str. 62-63.

<sup>64</sup> Herbst, C., Wess, N., *op. cit.* u bilj. 56, str. 250.

o kaznenom postupku (Código do Processo Penal, dalje: CPP).<sup>65</sup> To pravno sredstvo predstavlja klasičnu procesnu mjeru usmjerenu na ubrzanje postupka kako tijekom istrage koju provodi državni odvjetnik, tako i u stadijima postupka koje provodi sud. Naime, ukoliko je protekao rok za poduzimanje radnje u postupku ili provođenje neke etape postupka, državni odvjetnik, okrivljenik i njegov branitelj, nuzgredni tužitelj<sup>66</sup> te žrtva koja je postavila imovinskopravni zahtjev za naknadu štete mogu podnijeti zahtjev za ubrzanje postupka (čl. 108. st. 1. CPP-a). Budući da se to pravno sredstvo može podnijeti tijekom cijelog kaznenog postupka, razlikuju se tijela kojima se zahtjev može podnijeti, u pravilu ovisno o stadiju u kojem se postupak nalazi. Generalno, ako je tijelo koje vodi postupak državni odvjetnik (Ministério Público), tada o zahtjevu odlučuje Glavni državni odvjetnik (Procurador-geral da República), a ukoliko se postupak vodi pred sudom, o zahtjevu odlučuje Visoko vijeće magistrature (Conselho Superior da Magistratura)<sup>67</sup> (čl. 108. st. 2. CPP-a). Možda i najuočljivija karakteristika tog pravnog sredstva jesu vrlo kratki rokovi u kojima nadležno tijelo mora donijeti odluku. Zahtjev za ubrzanje postupka podnosi se Glavnom državnom odvjetniku, odnosno predsjedniku Visokog vijeća magistrature, putem tijela koje vodi postupak u konkretnom slučaju (čl. 109. st. 1. CPP-a). Sudac, odnosno državni odvjetnik, dužan je spis predmeta, zajedno sa svim podacima potrebnima za donošenje odluke, u roku od tri dana od zaprimanja zahtjeva dostaviti tijelu nadležnom za odlučivanje. U daljnjem tijeku postupka Glavni državni odvjetnik dužan je donijeti odluku u roku od pet dana od zaprimanja predmeta, dok Vrhovno vijeće magistrature o zahtjevu odlučuje na prvoj redovitoj sjednici, a ako to okolnosti slučaja zahtijevaju, o zahtjevu može odlučiti i na izvanrednoj sjednici sazvanoj za tu priliku (čl. 109. st. 4. CPP-a). Razmatrajući konkretni slučaj, nadležno tijelo može, prije nego što donese odluku, zatražiti dodatne informacije o konkretnom slučaju koje mu moraju biti dostavljene u roku od pet dana, naložiti da se u roku od najviše petnaest dana istraže okolnosti slučaja koje su dovele do odugovlačenja postupka te ako, smatra zahtjev osnovanim, može predložiti ili odrediti način postupa-

---

<sup>65</sup> Código do Processo Penal, Decreto-Lei n.º 78/87, Diário da República n.º 40/1987, Série I de 1987-02-17.

<sup>66</sup> CPP spominje pojam “*assistente*”, što bi u doslovnom prijevodu bio “pomoćnik” u kaznenom postupku za kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti. Procesni položaj pomoćnika najbliži je našem nuzgrednom tužitelju. Ipak, pojam je nuzgrednog tužitelja u Portugalu širi nego što ga shvaća hrvatsko kazneno procesno pravo. Naime to ne mora nužno biti samo osoba oštećena kaznenim djelom nego i bilo koja druga osoba koja ima pravno opravdani interes da sudjeluje u konkretnom postupku. U tom smislu raspolaže određenim procesnim pravima pomoću kojih aktivno sudjeluje u kaznenom postupku u kojem funkciju kaznenog progona obavlja državni odvjetnik (čl. 68. CPP-a). Opširnije: Dias, A. S., *A tutela do ofendido e a posição do assistente no processo penal português*, u: Palma, M. F. (ur.), *JDPPDF*, Almedina, 2004, str. 55-65.

<sup>67</sup> Conselho Superior da Magistratura, kao i u Hrvatskoj Državno sudbeno vijeće, odlučuje o imenovanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca.

nja, organizaciju ili racionaliziranje metoda rada koje zahtijeva situacija konkretnog slučaja te predložiti stegovne mjere prema dužnosniku koji je doveo do odugovlačenja postupka (čl. 109. st. 5. CPP-a). Svoju odluku nadležno će tijelo dostaviti podnositelju zahtjeva, tijelu pred kojim se vodi postupak te tijelu nadležnom za provođenje disciplinskog postupka ukoliko je predložena takva mjera (čl. 109. st. 6. CPP-a).

ESLJP je u predmetu *Tomé Mota protiv Portugala*<sup>68</sup> razmatrao učinkovitost opisanog pravnog sredstva i zaključio da ono ispunjava zahtjeve djelotvornog pravnog sredstva protiv odugovlačenja postupka.<sup>69</sup> Obrazlažući svoju odluku, Sud je istaknuo jednostavnost i preciznost postupanja navodeći kao primjer da, ukoliko je zahtjev osnovan, među ostalim, može dovesti do naloга nižem državnom odvjetniku nadležnom za istragu da okonča istragu koja predugo traje, dok, kada je u pitanju sud, tada osigurava direktno poduzimanje konkretnih vidljivih koraka kao što je određivanje ročišta za raspravu. Tom prilikom ESLJP je analizirao praktičnu korisnost tog pravnog sredstva citirajući pojedine odluke koje su donosili Glavni državni odvjetnik i Visoko vijeće magistrature te je utvrdio da je pravno sredstvo nedvojbeno dostatno, dostupno i djelotvorno naročito zato što njegova primjena u praksi ne dovodi do produženja postupka u pitanju s obzirom na vrlo kratke rokove koji su nametnuti institucijama nadležnima za donošenje odluke.

### 4.3. Poljska

#### 4.3.1. Prigovor zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (*Skarga na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*)

Nedugo nakon presude u predmetu *Kudla* poljski je Sejm 17. rujna 2004. izglasovao zakon pod nazivom Prigovor zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.<sup>70</sup> Tim je Zakonom Poljska nastojala riješiti problem neučinkovitog postupka pred sudom i ispuniti pozitivne obveze nametnute u spomenutom predmetu.

---

<sup>68</sup> *Tomé Mota protiv Portugala*, presuda od 2. prosinca 1999., br. 32082/96.

<sup>69</sup> Uvođenje tog pravnog sredstva bilo je rezultat ispunjenja pozitivne obveze koju je ESLJP nametnuo Portugalu u predmetu *Moreira de Azevedo protiv Portugala*, u kojem je ustanovio da su odredbe ranijeg CPP-a usmjerene na ubrzanje postupka bile nedostatne i nisu zadovoljavale kriterije djelotvornog pravnog sredstva. *Moreira de Azevedo protiv Portugala*, presuda od 28. kolovoza 1991., br. 11296/84.

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. 2004 nr 179 poz. 1843.



Prigovor zbog povreda prava na suđenje u razumnom roku (dalje: Prigovor) predstavlja pravno sredstvo primjenjivo u različitim sudskim postupcima, pa i kaznenim. Može ga podnijeti stranka u postupku i žrtva kaznenog djela koja smatra da joj je tijekom postupka pred sudom povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku jer postupak traje dulje nego je to uobičajeno potrebno da bi se razjasnile činjenične i pravne okolnosti konkretnog slučaja (čl. 2. st. 1. u svezi s čl. 3. st. 4.). Navedenom prigovoru ima mjesta samo dok je postupak još u tijeku, iz čega proizlazi da je riječ o klasičnom sredstvu za ubrzanje postupka. Prigovor se podnosi sudu koji vodi postupak, a on će prigovor zajedno sa spisom predmeta bez odgode dostaviti na odlučivanje neposredno višem sudu (čl. 7.).<sup>71</sup> Sud koji prilikom odlučivanja o prigovoru utvrdi da su tvrdnje koje je stranka iznijela osnovane svojom će odlukom utvrditi da je postupanje suda koji vodi postupak dovelo do odugovlačenja postupka te odrediti rok u kojem je dužan poduzeti propuštene radnje i mjere (čl. 12. st. 2. i 3.).<sup>72</sup> Ukoliko je to stranka zahtijevala, sud joj može dosuditi i pravičnu naknadu, koja se isplaćuje iz sredstava suda koji je svojim postupanjem doveo do odugovlačenja postupka. Konačno, ukoliko stranka nije iskoristila svoje pravo da zahtijeva ubrzanje postupka, tada može, nakon što je dovršen postupak u kojem je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, zahtijevati naknadu štete koje će se isplatiti iz državnog proračuna (čl. 16.). Iz navedenog proizlazi da je zakonodavac istovremeno predvidio dvije mogućnosti za rješavanje problema prekomjerno dugih postupaka. Jedan je preventivni lijek usmjeren na ubrzanje postupka dok je postupak još u tijeku, a drugi, u slučaju da je postupak dovršen, naknada štete koja se isplaćuje iz sredstava državnog proračuna.

ESLJP je u predmetu *Charzinsky protiv Poljske*<sup>73</sup> detaljno razmotrio je li opisano pravno sredstvo učinkovito i ispunjava li zahtjeve djelotvornog domaćeg pravnog sredstva. U tom je smislu istaknuo da tekst Zakona jasno pokazuje da je posebno osmišljen kako bi riješio pitanje prekomjerne duljine postupka pred domaćim sudovima.<sup>74</sup> Detaljnom analizom odredaba Prigovora zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku zaključio je da prigovor može spriječiti navodnu povredu prava na suđenje unutar razumnog vremena te da istodobno osigurava adekvatnu naknadu za bilo kakvu povredu koja se već dogodila te tako zadovoljava test “djelotvornosti” utvrđen u predmetu *Kudla*.

---

<sup>71</sup> O podnesenom prigovoru sud je dužan odlučiti u roku od dva mjeseca od zaprimanja prigovora (čl. 11.)

<sup>72</sup> Nakon što je donesena odluka o prigovoru, podnositelj može u istom predmetu podnijeti novi prigovor tek po isteku roka od 12 mjeseci (čl. 14.).

<sup>73</sup> *Charzyński protiv Poljske*, presuda od 1. ožujka 2005., br. 15212/03.

<sup>74</sup> Usp. Brumar, C., *The Virtues of an Acceleratory Remedy in the Fight Against the Excessive Length of Judicial Proceedings*, Zbornik radova “Challenges of the Knowledge Society Bucharest”, 2011, str. 825.

## **5. OSVRT NA POSTOJEĆA HRVATSKA ZAKONODAVNA RJEŠENJA I NEKI PRIJEDLOZI *DE LEGE FERENDA***

### **5.1. Pritužba zbog nepostupanja suda u zakonskim rokovima u prethodnom postupku (čl. 347. ZKP-a)**

#### *5.1.1. Analiza postojećeg stanja*

Izvršavajući pozitivnu ustavnu obvezu da u okviru suda uredi odgovarajuće pravno sredstvo protiv odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u radu sudaca istrage koje dovode do nedjelotvornosti istražnog postupka, odnosno pojedinih istražnih radnji i mjera, tako da to sredstvo ispunjava zahtjeve djelotvornog domaćeg pravnog sredstva iz članka 13. EKLJP-a,<sup>75</sup> zakonodavac je u Noveli ZKP-a iz 2013. predvidio Pritužbu zbog nepostupanja suda u zakonskim rokovima u prethodnom postupku (dalje: Pritužba) (čl. 347. ZKP-a).<sup>76</sup> Razmatranjem čisto normativnog konteksta nove odredbe može se uočiti da pritužbu mogu izjaviti stranke i oštećenik samo tijekom prethodnog postupka zbog: a) nepostupanja suda u zakonskim rokovima tijekom prethodnog postupka, b) nepoduzimanja radnji suca istrage koje dovode do odugovlačenja postupka za koje nisu predviđeni zakonski rokovi, c) drugih nepravilnosti tijekom istrage ako istragu provodi sudac istrage.<sup>77</sup> U prvom slučaju predsjednik suda odredit će novi rok za poduzimanje radnje, koji ne može biti duži od zakonskog, dok će u drugom i trećem slučaju, nakon što primi pritužbu, bez odgode zatražiti od suca očitovanje o navodima pritužbe i, ako ustanovi da je osnovana, odrediti primjereni rok u kojem sudac istrage mora donijeti odluku, odnosno odrediti provođenje radnje.

#### *5.1.2. Kritički osvrt na uočene nedostatke*

Iz prikazanog postojećeg rješenja, a uzimajući u obzir ranije razmotrenu praksu ESLJP-a o pojmu učinkovite istrage i zahtjevima koje mora ispunjavati neko pravno sredstvo da bi se smatralo djelotvornim u smislu konvencijskog prava, potrebno je upozoriti na određene nedostatke sadašnje odredbe, zbog

---

<sup>75</sup> Vidi t. 121.7 i 122b Odluke Ustavnog suda.

<sup>76</sup> Vidi detaljnije: Kos, D., Djelotvorno pravno sredstvo protiv odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u radu državnih odvjetnika i sudaca prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *HLJKPP*, br. 2, 2013, str. 684-685.

<sup>77</sup> Pajčić napominje da se pritužba može podnijeti i tijekom prethodnog postupka u kojem istragu ili istraživanje vodi državni odvjetnik, npr. ako sudac istrage nije u zakonskom roku od osam dana odlučio o žalbi koju je okrivljenik podnio protiv rješenja o provođenju istrage. Pajčić, M., Istraga prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *HLJKPP*, br. 2, 2013, str. 657-658.

kojih je upitno može li se Pritužba iz čl. 347. ZKP-a smatrati djelotvornim pravnim sredstvom u smislu čl. 13. EKLJP-a.

Prije je u radu rečeno da ESLJP pojam učinkovite istrage autonomno tumači na način da se istraga ne odnosi samo na prethodni postupak nego na učinkovitost kaznenog postupka u cjelini, koji na svojem kraju mora dovesti do ispravnog razlučivanja krivih od nedužnih i izricanja kazne krivcu.<sup>78</sup> Zbog toga je i sud dužan provesti kazneni postupak u razumnom roku i bez nepotrebnog odugovlačenja, pa za eventualne nepravilnosti u radu sudaca istrage, ali i drugih sudskih tijela, treba zajamčiti djelotvorno pravno sredstvo.<sup>79</sup>

Iz analize postojećeg stanja proizlazi da je navedeno pravno sredstvo ograničeno samo na prethodni postupak (sudac istrage, izvanraspravno vijeće i optužno vijeće), dok u kasnijim stadijima postupka pred sudom nije primjenjivo.<sup>80</sup> Valja naglasiti da je ESLJP u više predmeta istaknuo da je “pravno sredstvo dostupno stranci u postupku na domaćoj razini za ulaganje prigovora o duljini postupka „djelotvorno“ u smislu članka 13. Konvencije samo ako je sposobno pokriti sve stadije postupka kojima se prigovara”.<sup>81</sup> Zbog toga je upitno ispunjava li Pritužba zahtjeve djelotvornog pravnog sredstva iz čl. 13. EKLJP-a budući da njime nisu pokrivena odugovlačenja sudaca u raspravnoj fazi postupka ni u postupcima po izjavljenim pravnim lijekovima.

Kako proizlazi iz teksta zakona, pritužba se može izjaviti i u slučaju “nepoduzimanja radnji” suca istrage koje dovode do odugovlačenja postupka te “drugih nepravilnosti” tijekom istrage ako istragu provodi sudac istrage. U tom će slučaju predsjednik suda, vodeći računa o očitovanju suca, trajanju postupka i složenosti predmeta, ocijeniti pritužbu i, ako utvrdi da je osnovana, odrediti “primjeren rok” u kojem sudac istrage mora donijeti odluku, odnosno poduzeti radnju. Pojam primjeren rok jako je širok i neodređen pojam u korelaciji prema ubrzanju postupka pred sudom koja se želi postići izjavljivanjem pritužbe po toj osnovi. Određivanje primjerenog roka prepušteno je diskreciji predsjednika suda, pri čemu su prethodno očitovanje suca, dotadašnje trajanje postupka i složenost predmeta faktori o kojima ne ovisi samo uspjeh pritužbe nego i eventualna njezina učinkovitost za postupak u tijeku. Naime, nije dovoljno samo zajamčiti pravno sredstvo na papiru nego ono istovremeno mora biti primjenjivo u praksi. To je potvrđeno u praksi ESLJP-a, koji je istaknuo da “podnositelj zahtjeva treba imati redovni put do pravnih sredstava koja su dostupna i dovoljna da osiguraju naknadu u odnosu na navodne povrede. Postojanje pravnih sredstava u pitanju mora biti dovoljno sigurno ne samo u teoriji

---

<sup>78</sup> Dužnost provođenja učinkovite istrage odnosi se na način na koji je istraga provedena, a ne na rezultat istrage. Ovaj je zahtjev ESLJP potvrdio u brojnim predmetima. Vidi primjerice: *Nikolić protiv Hrvatske*, presuda od 29. siječnja 2015., br. 5096/12, § 45.

<sup>79</sup> Đurđević Z., *op. cit.* u bilj. 3, str. 136.

<sup>80</sup> *Ibid.*, str. 137.

<sup>81</sup> *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. lipnja 2006., br. 38550/02, § 35.

nego i u praksi, a ako to nije tako, tada će tim pravnim sredstvima nedostajati potrebna dostupnost i učinkovitost.”<sup>82</sup> Zbog toga nema nikakva smisla ostavljati preširoko pravo predsjedniku suda da određuje po svojoj diskrecijskoj ocjeni primjerenost roka za donošenje odluke, odnosno poduzimanje radnje, bez obzira na praktično iskustvo koje predsjednik suda može imati i postojeću praksu prilikom donošenja odluke o primjerenosti roka u konkretnom slučaju. Premda formalna učinkovitost tog pravnog sredstva ovisi o odluci predsjednika suda, koji će utvrditi osnovanost pritužbe i odrediti rok u kojem sudac mora postupiti, ipak će stvarna učinkovitost pritužbe uvelike ovisiti o ažurnosti i brzini otklanjanja uzroka koji su doveli do izjavljivanja pritužbe. To je potvrdio i ESLJP napominjući da se pravno sredstvo za duljinu postupka koji je još uvijek u tijeku može smatrati djelotvornim ako se obraća posebna pozornost na brzinu samoga pravnoga sredstva, budući da odgovarajuću narav pravnoga sredstva može potkopati njegova prekomjerna duljina.<sup>83</sup>

Premda pojam učinkovite istrage obuhvaća cijeli kazneni postupak, kad se sagleda tekst ZKP-a, stječe se dojam da je zakonodavac problem neučinkovite istrage pokušao riješiti isključivo ciljanim propisivanjem striktnih rokova za postupanje državnog odvjetnika u prethodnom postupku,<sup>84</sup> što su pratile izmjenjene ZDO-a, u kojem su dopunjene odredbe o stegovnoj odgovornosti državnog odvjetnika neposrednim vezanjem stegovnog djela neopravdanog neobavljanja državnoodvjetničke dužnosti uz odredbe ZKP-a koje su usmjerene na povećanje učinkovitosti istrage.<sup>85</sup> S druge strane ne samo što takvih odredaba za suce nema u zakonu nego ni pritužba iz čl. 347. kao procesno rješenje usmjereno na sprečavanje odugovlačenja postupka pred sudom nije dobila potvrdu smisla svojeg postojanja jer propuštanje roka, odnosno nepoduzimanje radnji koje dovode do odugovlačenja postupka, nije propisano kao stegovno djelo neurednog obavljanja sudačke dužnosti. Doista nema smisla da dva državna tijela koja bi u kaznenom postupku trebala usuglašeno obavljati svoje funkcije<sup>86</sup> kako bi kazneni postupak na svojem kraju došao do ispravnog cilja imaju tako znatno različit tretman u situaciji gdje *de facto* dijele obvezu i dužnost da postupak provedu u razumnom roku i bez nepotrebnog odugovlačenja.

---

<sup>82</sup> *Pizzati protiv Italije*, presuda od 29. ožujka 2006., br. 62361/00, § 39.

<sup>83</sup> *Tomé Mota protiv Portugala*, br. 32082/96, ECHR 1999-IX, i *Paulino Tomás protiv Portugala*, presuda od 27. ožujka 2003., br. 58698/00.

<sup>84</sup> Vidi: čl. 125. st. 1. t. 5., čl. 230. st. 1. i 2., čl. 206.a st. 1. i 3., čl. 206.b st. 1. i 4., čl. 213. st. 2., čl. 213.b st. 2., čl. 218. st. 1., čl. 229. st. 1. i 2. i čl. 239.a st. 4., čl. 397. st. 3., čl. 356. st. 3., čl. 365. st. 2., čl. 229. st. 1., čl. 132. st. 2. t. 1. ZKP-a.

<sup>85</sup> Vidi: čl. 137. st. 2. t. 2. u vezi s čl. 137. st. 4. i 5. ZDO-a.

<sup>86</sup> Ljubanović, V., *Kazneno procesno pravo*, Grafika, Osijek, 2002, str. 44.

### 5.1.3. Neki prijedlozi de lege ferenda

Kad se sve rečeno uzme u obzir, valja naglasiti da Pritužba doista ima potencijal da postane djelotvorno pravno sredstvo u punom smislu riječi. Propisivanjem Pritužbe zakonodavac je načelno udovoljio još jednoj, bolje reći, preferiranoj želji ESLJP-a, a to je da se u nacionalnim pravnim porecima primarno nastoje propisati pravna sredstva usmjerena na ubrzanje postupka, a tek podredno pravna sredstva za naknadu štete kada je povreda prava na suđenje u razumnom roku već nastupila. Pritužba doista može ispunjavati uvjete sredstva za ubrzanje postupka jer je upravo tako i propisana da ide za otklanjanjem nepravilnosti koje se pojavljuju tijekom postupka, jer omogućuje ubrzanje postupka ne samo kada sudac krši zakonske rokove nego i onda kada sudac ne poduzima radnje u postupku koje u svojoj ukupnosti mogu dovesti do odugovlačenja postupka i povrede prava na suđenje u razumnom roku. Zbog toga se izvorna ideja zakonodavca čini dobrom i valja je zadržati, uz određene izmjene koje bi mogle osigurati tom pravnom sredstvu djelotvornost kakvu zahtijeva ESLJP. Prije prikazano komparativno rješenje u Portugalu može biti dobra varijacija na temu jer je i u praksi ESLJP-a potvrđeno kao djelotvorno pravno sredstvo. Kad se uzime u obzir sve navedeno, jedan mogući smjer razvoja mogao bi biti sljedeći:

- prvo – protegnuti primjenu Pritužbe na sve stadije kaznenog postupka pred sudom (prethodni postupak, rasprava, postupak po pravnim lijekovima) budući da u svakom od tih stadija postupka može doći do takvih zastoja u postupanju koja mogu dovesti do odugovlačenja postupka;
- drugo – otkloniti sumnju da će pritužba imati karakter čistog hijerarhijskog priziva i da će predsjednik suda tolerantno postupati prema sucu koji ne postupa u zakonskim rokovima, odnosno koji nepoduzimanjem radnji dovodi do odugovlačenja postupka. U tom smislu valja nadopuniti postojeće zakonsko rješenje dužnošću predsjednika suda da podnese DSV-u zahtjev za pokretanje stegovnog postupka protiv suca koji krši zakonske rokove, odnosno u ostavljenom “primjerenom roku” nije otklonio propuste koji dovedu do odugovlačenja postupka;
- treće – da bi navedeno pravno sredstvo kao cjelina bilo djelotvorno, nužno je nepostupanje u zakonskim rokovima ili nepoduzimanje radnji koje dovode do odugovlačenja postupka sankcionirati kao stegovno djelo. U tom smislu valja dopuniti ZDSV odredbom o neopravdanom neobavljanju sudačke dužnosti po uzoru na ZDO i izrijeком povezati stegovno djelo neopravdanog neobavljanja sudačke dužnosti s čl. 347. ZKP-a.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Osobni propusti u radu državnih odvjetnika, odnosno sudaca, sami po sebi ne smiju imati štetnu posljedicu za sam postupak, nego isključivo za osobu koja je propustila poduzeti određene radnje u zakonom propisanim rokovima. Ta se posljedica očituje kao stegovna odgo-

## 5.2. Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku

Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (dalje: ZZPSRR)<sup>88</sup> propisan Zakonom o sudovima (dalje: ZS)<sup>89</sup> predstavlja jedno od pravnih sredstava protiv neučinkovitosti kaznenih postupaka koje strankama u postupku<sup>90</sup> (čl. 63. st. 1. ZS-a) daje pravo iniciranja postupka radi sprječavanja neopravdano dugog vođenja postupka. Radi se o pravnom sredstvu namijenjenom ubrzanju postupka bez obzira na to o kojoj se fazi postupka pred sudom radi: fazi istrage, potvrđivanju optužnice i rasprave ili žalbenom postupku. O zahtjevu odlučuje predsjednik suda pred kojim se vodi postupak uz odgovarajuću primjenu pravila o izvanparničnom postupku, a u pravilu bez održavanja ročišta.

U postupku odlučivanja o osnovanosti zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, a po pribavljenom očitovanju suca koji postupa u predmetu o duljini trajanja postupka, razlozima zbog kojih postupak nije okončan i mišljenju o roku u kojem se predmet može riješiti, predsjednik suda dužan je o osnovanosti zahtjeva odlučiti u roku od 60 dana od zaprimanja zahtjeva (čl. 65. st. 2., 3. i 6. ZS-a). Kriteriji temeljem kojih predsjednik suda odlučuje o osnovanosti zahtjeva jesu vrsta predmeta, činjenična i pravna složenost predmeta, ponašanje stranaka te postupanje suda (čl. 65. st. 5. ZS-a).<sup>91</sup> Ako predsjednik suda utvrdi zahtjev osnovanim, određuje rok u kojem sudac mora riješiti predmet. Rok u pravilu ne može biti dulji od šest mjeseci, osim ako okolnosti slučaja ne nalažu određivanje duljeg roka. U slučaju da sudac ne riješi predmet u danom roku, o razlozima propuštanja roka dužan je izvijestiti predsjednika suda, koji izvješće suca i svoje očitovanje bez odgode dostavlja predsjedniku višeg suda i Ministarstvu pravosuđa (čl. 66. st. 2. ZS-a). Neosnovan zahtjev

---

vornost dužnosnika, s konačno mogućom sankcijom razrješenja od dužnosti. Kos, D., *op. cit.* u bilj. 76, str. 688-689.

<sup>88</sup> Za podrobno izlaganje o ZZPSRR-u kao trećoj fazi u razvoju pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku vidi: Uzelac, A., O razvoju pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku – afirmacija ili kapitulacija u borbi za djelotvorno pravosuđe?, *Zbornik PFZG*, vol. 62, br. 1-2, 2012, str. 363-364, 366-367, 378-379, Uzelac, A., Legal Remedies for the Violations of the Right to a Trial Within a Reasonable Time in Croatia: in the quest for the holy grail of effectiveness, *RePro*, vol. 35, br. 180, 2010, str. 159-193.

<sup>89</sup> Zakon o sudovima od 22. veljače 2013. godine, NN, br. 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016.

<sup>90</sup> Upitna je intencija zakonodavca kada je kao ovlaštenike na podnošenje ovog pravnog sredstva označio samo stranke u kaznenom postupku. Ne treba zaboraviti da je pravo na učinkovitu istragu temeljno pravo žrtava kaznenog djela, iz čega proizlazi legitimni interes žrtve da tijela kaznenog postupka provedu ne samo istragu nego i cijeli kazneni postupak na učinkovit način. Tako i Krapac, D., Trajanje kaznenog postupka i pravo na kazneno suđenje u razumnom roku, *Zbornik PFZG*, vol. 63, br. 1, 2013, str. 58.

<sup>91</sup> Riječ je o standardima koji su već prije razvijeni u praski ESLJP-a. Vidi: Haris, D., O'Boyle, M., Bates, E., Buckley, C., *op. cit.* u bilj. 29, str. 440.

stranaka predsjednik vijeća odbija rješenjem protiv kojeg stranke imaju pravo žalbe višem sudu, kao i u slučaju kad predsjednik suda u roku od 60 dana ne odluči o zahtjevu stranaka.

Drugo pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku propisano ZS-om jest zahtjev za isplatom primjerene naknade u slučaju ako sud pred kojim se vodi postupak predmet nije riješio ni u roku koji je odredio predsjednik suda (čl. 68. st. 1. ZS-a). O zahtjevu odlučuje neposredno viši sud na način da određuje novi rok u kojem sud pred kojim se vodi postupak mora riješiti predmet te ujedno određuje primjerenu naknadu, koja u jednom predmetu ne može biti veća od 35.000,00 kuna (čl. 69. st. 1. i 2. ZS-a).

Što znači riješiti “predmet” u smislu čl. 66. st. 1. i čl. 69. st. 1. i 5. ZS-a? Poduzeti konkretnu radnju zbog koje je postupak zapeo (npr. odlučiti o prijedlogu oštećenika za preuzimanje kaznenog progona, zakazati raspravu, održati ročište) ili pak donijeti presudu? Kako postupiti ako službujući sudac, nakon što je poduzimanjem radnje udovoljio nalogu predsjednika suda, ponovno svojom neaktivnošću dovodi do odugovlačenja postupka? Podnošenje novog zahtjeva, i tako u nedogled, čini se pretjeranim<sup>92</sup> kad se uzmu u obzir snažne konotacije koje prema van odašilje pojam razumni rok i stvarni učinak koji to pravno sredstvo može imati na konkretni predmet u kojem se sudi. Stoga bi valjalo razmisliti o tome da se jači naglasak stavi na konkretna procesna rješenja, kao što je pritužba zbog nepostupanja suda u zakonskim rokovima (čl. 347. ZKP-a), dok bi ZZPSRR trebao biti *ultima ratio* za ubrzanje postupka kada drugim sredstvima nije znatnije ubrzan postupak, što je posljedično dovelo do očite povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Pregledom dostupnih predmeta koji su kod pojedinih županijskih sudova u Republici Hrvatskoj vođeni povodom zahtjeva stranaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku može se uočiti da su u većem broju slučajeva sudovi poduzeli radnju zbog koje je zahtjev podnesen prije donošenja odluke o zahtjevu stranaka, dok je u manjem broju predmeta određen rok za donošenje odluke.<sup>93</sup> Iako ZS ne predviđa mogućnost da sud pred kojim se vodi postupak u određenom roku prije nego što se odlučuje o zahtjevu stranaka poduzima-

---

<sup>92</sup> Taj problem primjećuje i Radolović pa s pravom postavlja pitanje treba li stranka pisati predstavke, slati proteste, tražiti zaštitu prava na razumni rok zbog “povrede prava na razumni rok”? Radolović, A., Zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija? *Zbornik PFRI*, vol. 29, br. 1, 2008, str. 288.

<sup>93</sup> Tako je u periodu od 2014. do 2017. godine na Županijskom sudu u Rijeci od ukupno četrnaest postupaka koji su se vodili povodom zahtjeva stranaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku samo u jednom predmetu određen rok za poduzimanje radnje u postupku, dok su na Županijskom sudu u Zagrebu dva takva predmeta. Na Županijskom sudu u Puli i Županijskom sudu u Osijeku takvih predmeta nije bilo, s time da je Županijski sud u Puli u navedenom periodu imao tri predmeta povodom zahtjeva stranaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, a Županijski sud u Osijeku dva takva predmeta.

njem radnje zbog koje je zahtjev podnesen otkloni nedostatke u postupku, kao što je to propisano u § 91. austrijskog GOG-a, takva se praksa ipak primjenjuje i u postupanju sudova povodom zahtjeva stranaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj. Temeljem toga može se zaključiti da zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku predstavlja učinkovito pravno sredstvo za ubrzanje postupka. Međutim ono se odnosi samo na određenu radnju u postupku i u tom smislu može dovesti do ubrzanja postupka, ali doseg tog pravnog sredstva treba sagledavati u odnosu na ukupno trajanje postupka kroz sve njegove faze do pravomoćnog okončanja.<sup>94</sup> U tom se smislu čini upitnom usklađenost zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku kako je to propisano u ZS-u s obvezom iz čl. 6. EKLJP-a kada je u pitanju duljina trajanja postupka.

### **5.3. Problematika stegovne odgovornosti sudaca za neopravdano neobavljanje sudačke dužnosti**

Uklanjanje strukturalnih manjkavosti u normativnom uređenju djelotvornosti kaznenog postupka bilo je jedna od ključnih obveza zakonodavca koju mu je nametnuo Ustavni sud u svojoj odluci iz 2012. godine.<sup>95</sup> Tom je zadatku Vlada RH nastojala udovoljiti jasno naznačivši u Smjernicama Ministarstva pravosuđa za izradu Nacrta prijedloga Zakona o kaznenom postupku<sup>96</sup> (dalje: Smjernice) kako je jedan od ciljeva reforme jačanje učinkovitosti istrage i kaznenog postupka u cjelini.<sup>97</sup> Iako se zakonodavac opširno pozabavio pitanjem učinkovitosti kaznenog postupka u tome zadatku, ipak nije bio u cijelosti dosljedan budući da je Novelom u najvećem dijelu zahvatio u problematiku učinkovite istrage koju provodi državni odvjetnik, dok je, kada je riječ o stadijima kaznenog postupka kojima rukovodi sud, postojeće rješenje najblaže rečeno podnormirano.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Dobro primjećuje Maganić da “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.” Maganić, A., *op. cit.* u bilj. 58, str. 536.

<sup>95</sup> Vidi: t. 246. st. 2. Odluke Ustavnog suda.

<sup>96</sup> Smjernice za izradu nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku od 21. veljače 2013.

<sup>97</sup> Smjernice, str. 13-19.

<sup>98</sup> Vjerojatni razlog za to jest i raspuštanje radne skupine koja je radila na postojećim izmjenama i dopunama ZKP-a, uslijed čega je izostao potrebni znanstveni i stručni doprinos oblikovanju jasnih, preciznih i koherentnih rješenja. Vidi: Đurđević, Z., Osvrt na rezultate rada Radne skupine Ministarstva pravosuđa za usklađivanje Zakona o kaznenom postupku s Ustavom Republike Hrvatske, *HLJKPP*, vol. 20, broj 1, 2013, str. 6-9.



Prigovori postojećem rješenju mogu se razmotriti u dva smjera. Jedan je izostanak preciznih i jasnih rokova u pojedinim fazama postupka pred sudom (npr. nije propisan rok za održavanje rasprave ako je održano pripremno ročište, rok za trajanje rasprave i donošenje prvostupanjske presude ako se okrivljenik ne nalazi u istražnom zatvoru niti rok za donošenje drugostupanjske presude).<sup>99</sup> Drugi je problem nepostojanje izričite odredbe o stegovnoj odgovornosti sudaca u slučaju propuštanja rokova propisanih zakonom, kao i zbog nepoduzimanja radnji koje dovode do odugovlačenja postupka.<sup>100</sup>

U usporedbi s rokovima za postupanje i sa stegovnom odgovornošću državnih odvjetnika taj je disparitet više nego očit. Praktično tijekom cijelog prethodnog postupka od zaprimanja kaznene prijave, tijekom istraživanja ili istrage pa sve do podizanja optužnice, dakle dok postupkom “rukovodi” državni odvjetnik, ZKP jednostavno obiluje striktnim zakonskim rokovima<sup>101</sup> kojima potiče državnog odvjetnika na učinkovito postupanje te procesnim mehanizmima<sup>102</sup> koji su na raspolaganju oštećeniku i okrivljeniku kojima mogu propitivati njegovu neažurnost, a silinu želje za učinkovitim postupanjem tijekom prethodnog postupka zakonodavac je utažio propisivanjem pretpostavke odustanka od kaznenog progona<sup>103</sup> ako državni odvjetnik prekorači rok za podizanje optužnice. ZKP-om propisani striktni rokovi postupanja temeljito su popraćeni čl. 137. st. 4. ZDO-a, u kojem su detaljno opisane okolnosti koje potpadaju pod stegovno djelo “neopravdanog neobavljanja državnoodvjetničke dužnosti” iz čl. 137. st. 2. ZDO-a, dok su u devet točaka obuhvaćene različite situacije, među njima najveći broj onih izrijeком propisanih ZKP-om, kod kojih propuštanje roka rađa stegovnu odgovornost državnog odvjetnika.<sup>104</sup>

Navedena je problematika raspravljana i na Radnoj skupini za izmjenu ZKP-a<sup>105</sup> iz aspekta pravne prirode rokova za pojedine stadije kaznenog postupka. Uzimajući u obzir s jedne strane interes prava na zaštitu od nezakonitog, arbitrarnog i odugovlačećeg kaznenog progona, a s druge strane interes prava na učinkovitu istragu, Radna je skupina zaključila da bi prekluzija vođenja kaznenog postupka zbog prekoračenja zakonskih rokova dovela do kršenja

---

<sup>99</sup> Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 12, str. 348.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Vidi: Novosel, D., Prethodni postupak, radnje državnog odvjetnika - trajanje i rokovi, u: *Novine u kaznenom zakonodavstvu*, Zbornik radova, Opatija, 2015, str. 180.

<sup>102</sup> Pravo žrtve i oštećenika na obavijest državnog odvjetnika o poduzetim radnjama povodom kaznene prijave (čl. 206.a ZKP-a), Pravo žrtve i oštećenika na podnošenje pritužbe zbog odugovlačenja postupka (čl. 206.b ZKP-a), Pritužba višem državnom odvjetniku zbog odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u tijeku istrage (čl. 229. st. 3. ZKP-a), Prigovor sucu istrage zbog odugovlačenja postupka (čl. 213.b).

<sup>103</sup> Za kritiku vidi: Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 12, str. 332-333, Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 3, str. 132-133, Novosel, D., *op. cit.* u bilj. 101, str. 190.

<sup>104</sup> Za pojedine članke ZKP-a vidi *supra*, bilj. 84.

<sup>105</sup> Vidi: Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 98, str. 45.

prava na učinkovitu istragu kada je riječ o kaznenim djelima koja krše prava iz čl. 2., 3., 5., i 8. EKLJP-a.<sup>106</sup> Slijedom navedenog zauzeli su stajalište da rokovi za pojedine stadije kaznenog postupka trebaju biti instruktivne naravi, dok će se njihovo poštivanje osigurati putem instancijskih pravnih sredstava zbog nezakonitog postupanja državnog odvjetnika i suda, kao i propisivanje stegovnih djela za kršenje zakonskih rokova u ZDO-u i ZS-u.<sup>107</sup> Kad se sagleda sadašnja slika ZKP-a, ali i sporednog zakonodavstva koje regulira organizaciju i funkcioniranje tijela kaznenog postupka, jasno proizlazi da jedino ZDO slijedi idejnu zamisao Radne skupine, dok ZS, pa ni ZDSV o stegovnoj odgovornosti sudaca za prekoračenje zakonskih rokova ne govore ništa.

Radi jasnije predodžbe o broju provedenih stegovnih postupaka protiv sudaca koji sude u kaznenim predmetima provedeno je istraživanje pribavljenih podataka Državnog sudbenog vijeća za razdoblje od 1. srpnja 2013. do 1. rujna 2017. koji se odnose na: strukturu ukupno pokrenutih stegovnih postupaka s obzirom na pojedina stegovna djela (Prilog 1), strukturu ukupno donesenih odluka u pravomoćno okončanim predmetima (Prilog 2), ukupan broj stegovnih postupaka pokrenutih protiv sudaca koji sude u kaznenim predmetima (Prilog 3) te strukturu odluka donesenih u stegovnim postupcima protiv sudaca koji sude u kaznenim predmetima (Prilog 4).<sup>108</sup> Iz analiziranih podataka vidljivo je da je u četverogodišnjem razdoblju pokrenuto ukupno 59 stegovnih postupaka. Od 59 postupaka 40 ih je pokrenuto zbog neurednog obnašanja sudačke dužnosti (čl. 62. st. 2. t. 1. ZDSV-a), 15 zbog nanošenja štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način (čl. 62. st. 2. t. 6. ZDSV-a), tri zbog izazivanja poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti (čl. 62. st. 2. t. 4. ZDSV-a) te jedan zbog nepostupanja po odluci donesenoj u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (čl. 62. st. 2. t. 2. ZDSV-a). Od ukupno pokrenutih 59 postupaka okončano je njih 48. Od 48 okončanih postupaka u 22 su izrečene stegovne kazne i to: četiri ukora, 12 novčanih kazni, dva razrješenja od dužnosti te četiri uvjetne osude razrješenja od dužnosti. Preostalih 26 postupaka okončano je obustavom postupka ili oslobođenjem sudaca ili odbijanjem zahtjeva za pokretanje stegovnog postupka. Kada je riječ o stegovnim postupcima protiv sudaca koji sude u kaznenim predmetima, valja naglasiti da su pokrenuta svega četiri postupka, od kojih su tri vezana uz stegovno djelo neurednog obnašanja sudačke dužnosti (čl. 62. st. 2. t. 1. ZDSV-a), a jedan zbog nanošenja štete ugledu suda ili sudačke dužnosti

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, str. 46.

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Za ranija istraživanja prakse postupanja Državnog sudbenog vijeća vidi: Galiot, M., Čović, S., Juras, D., Kaznena i stegovna (disciplinska) odgovornost sudaca, *Zbornik PFRI*, vol. 34, br. 2, 2013, str. 859-894, Akšamović D., Regulatory reform in Croatia: an uphill battle to enhance public confidence, u: Devlin, R., Dodek, A. (ur.), *Regulating Judges*, Edward Elgar Publishing, 2016, str. 136-138.

na drugi način (čl. 62. st. 2. t. 6. ZDSV-a). Konačno, ni u jednom od ukupno četiri stegovna postupka vođena protiv sudaca koji sude u kaznenim predmetima (od kojih su dva vođena protiv sudaca općinskih sudova, a dva protiv sudaca županijskih sudova) nije utvrđena stegovna odgovornost sudaca. Naime u jednom je postupku sudac oslobođen stegovne odgovornosti, u jednom je postupku zahtjev za provođenje stegovnog postupka odbijen, dok su preostala dva stegovna postupka obustavljena.

Kad se uzme u obzir sve navedeno, jasno je da instruktivni rokovi u ZKP-u namijenjeni osiguravanju razumnog vremenskog razdoblja za donošenje neke odluke ili pokretanje, odnosno okončanje nekog stadija postupka pred sudom nemaju svoj nužno potrebnii dodatak u obliku stegovne odgovornosti suca kada on neosnovano ne obavlja svoju dužnost. Još u predvečerje stupanja na snagu Novele ZKP-a iz 2013. Kos je znakovito primijetio da stvarna operacionalizacija pravnih sredstava protiv odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u radu državnih odvjetnika i sudaca ima biti provedena kroz ZDO, ZS i ZDSV kad praksa u radu Državnoodvjetničkog vijeća, odnosno Državnog sudbenog vijeća, i njihovih stegovnih postupaka pruži odgovarajuću zaštitu žrtvi, oštećeniku i okrivljeniku da se poštuju norme Ustava Republike Hrvatske i norme Konvencije kojima je zajamčeno pravo na učinkovit postupak.<sup>109</sup> Razmatrajući aspekt učinkovitog postupka pred sudom, upozorio je na Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (čl. 63.-70. ZS-a) kao pravno sredstvo kojim se mogu otkloniti nepotrebni zastoji u postupanju pred sudovima.<sup>110</sup> Kada je riječ o osobnoj odgovornosti suca koji ne postupa u zakonom zadanim rokovima i time dovodi do odugovlačenja postupka, spomenuo je neuredno obnašanje sudačke dužnosti (čl. 62. st. 2. ZDSV-a) ističući da ZDSV propisuje moguće vođenje stegovnog postupka i mogućnost - kada se utvrdi odgovornosti suca - izricanja sankcija kako to predviđa ZDSV.<sup>111</sup> Ipak, iz prikazane prakse postupanja DSV-a razvidno je da u promatranom razdoblju to tijelo nije imalo gotovo nikakva posla kada je riječ o sucima koji sude u kaznenim predmetima. Očito je da sustav nije funkcionalan. Na kome leži odgovornost? Na predsjednicima sudova, koji ne pokreću stegovne postupke protiv sudaca premda opetovano prekoračuju rokove za održavanje sjednice optužnog vijeća, određivanje rasprave i sl., jer ne žele stvarati “loše” odnose u sudu i među sucima, pa je lakše voditi se životnim iskustvom i izrekom “ruka ruku mije”? Na zakonodavcu, koji je i inače najveći krivac što mnoge stvari ne funkcioniraju u ovoj državi, jer nije izrijekom propisao sve moguće situacije koje mogu dovesti do odugovlačenja postupka i povezao ih s odgovarajućim stegovnim djelom neopravdanog neobavljanja sudačke dužnosti po uzoru na ZDO? Pola-

---

<sup>109</sup> Kos., D., *op. cit.* u bilj. 76, str. 685-686.

<sup>110</sup> *Ibid.*, str. 686.

<sup>111</sup> *Ibid.*

zeći od stanja duha u Hrvatskoj da se “nitko nikome ne voli zamjerati ako baš ne mora”, očito je da se onda zakonodavnim putem mora intervenirati i suziti široki prostor (ne)odgovornosti sudaca za nepostupanje u danim im zakonskim rokovima. To naposljetku ne mora nužno biti loše niti treba gledati na navedene odredbe kao na pretjeranu represiju prema sucima, nego, naprotiv, kao na prevenciju jer će svaki razuman i savjestan sudac, svjestan štetnosti osude pred DSV-om za njegov ugled i čast, redovito ulagati potreban trud i napor da radnje u postupku poduzima u, doduše, instruktivnim rokovima propisanim zakonom. Time će se u konačnici ostvariti željeni učinak da se – propisivanjem instruktivnih zakonskih rokova, kao i instancijskih pravnih sredstava kojima će se propitivati njihovo poštivanje od strane sudaca, a onda i eventualne stegovne odgovornosti suca za neopravdano neobavljanje sudačke dužnosti – djelotvorno zaštite konvencijski standardi prava na učinkovitu istragu i prava na suđenje u razumnom roku.

#### **5.4. Pitanje odgovornosti sudaca za naknade štete koje Republika Hrvatska isplaćuje temeljem presuda ESLJP**

U Hrvatskoj je u čl. 105. ZS-a predviđena odgovornost suca za štetu koju stranci u postupku nanese svojim nezakonitim ili nepravilnim radom u obnašanju sudačke dužnosti (čl. 105. st. 1. ZS-a), kao i u slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku uslijed koje je stranci u postupku isplaćena naknada štete (čl. 105. st. 3. ZS-a). Ta je odgovornost samo eventualna budući da u oba slučaja za štetu koju sudac prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom, odnosno povredom prava na suđenje u razumnom roku, primarno odgovara Republika Hrvatska (dalje: RH).<sup>112</sup> Država će pak istaknuti regresni zahtjev prema sucu samo ako je učinjena šteta, odnosno nastupila povreda prava na suđenje u razumnom roku rezultat njegove namjere ili krajnje nepažnje (čl. 105. st. 2. i 4. ZS-a).<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Tako stilizirana odredba bila je nužna radi zaštite stranaka od nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca, ali istodobno i interesom nesmetanog obavljanja sudačke dužnosti i zaštite sudaca od mogućnosti izravnih, učestalih ili neopravdanih tužbi radi naknade štete koje bi se odnosile na njihov rad i postupanje u okviru obnašanja dužnosti. Vidi: Jug, J., *Odgovornost za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca*, *Zbornik PFRI*, vol. 33, br. 1, 2012, str. 445.

<sup>113</sup> Odgovornost države za štetu ima dvojaku svrhu. S jedne strane predstavlja pravnu osnovu koja omogućuje popravlanje štete nanesene trećima, a s druge strane predstavlja posredan oblik kontrole osobe ili tijela koje obavlja službu, odnosno djelatnost za državu. Crnić, I., *Odgovornost sudaca za štetu u zakonodavstvu i praksi Republike Hrvatske*, *Informator*, br. 5336, 2005, str. 1.

Ne ulazeći u problematiku dosega građanskopravne odgovornosti suca<sup>114</sup> i ne dovodeći u pitanje najviše proklamirane standarde supstancijalne i osobne neovisnosti sudbene vlasti,<sup>115</sup> na ovom mjestu valja razmotriti pitanje odgovornosti sudaca za naknade štete koje RH isplaćuje temeljem presuda ESLJP-a. Za razliku od u praksi iznimno rijetkih slučajeva u kojima je pred domaćim sudom RH osuđena na plaćanje štete stranci u postupku nastale nezakonitim ili nepravilnim radom suca u obnašanju sudačke dužnosti,<sup>116</sup> odnosno u slučaju utvrđene povrede prava na suđenje u razumnom roku, postavlja se pitanje značaja presuda ESLJP-a koje u slučaju osuđujuće presude redovito završavaju plaćanjem pravične naknade na ime nematerijalne štete. To se pogotovo odnosi na nemali broj slučajeva gdje je pred ESLJP-om utvrđena povrede prava na suđenje u razumnom roku, koja kao osnova za regresnu naplatu postoji samo kada je postojanje takve povrede utvrđeno pred domaćim sudom, ali ne i pred ESLJP-om (čl. 105. st. 3. i 4. ZS-a). Budući da je nemjerljivo veći broj presuda u kojima je RH osuđena pred ESLJP-om nego što se pokreću i vode postupci za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u RH, potrebno je razmotriti mogućnost propisivanja takva rješenja prema kojem bi RH mogla regresno zahtijevati povrat sredstava isplaćenih po toj osnovi. Pravomoćna osuđujuća presuda ESLJP-a jedan je korak, a drugi i odlučujući korak jest može li država (sudac) biti odgovorna samo na temelju takve presude. Odgovor nije jednostavan i krije se u pronalaženju idealnog ravnovjesja između težnje za uspostavljanjem kriterija odgovornosti sudaca, uz istodobno maksimalno očuvanje standarda sudačke neovisnosti.<sup>117</sup> U europskim je okvirima takva mogućnost otprije razmotrena, a komparativno pravo poznaje i konkretna procesna rješenja.

Tako Europska povelja o zakonu za suce<sup>118</sup> u čl. 5. st. 2. predviđa da naknada za štetu koju je zbog greške netko trpio, kao rezultat odluke ili ponašanja suca pri obavljanju svoje dužnosti, treba biti zajamčena od strane države. Zakonom se može predvidjeti da država može naknadno potraživati unutar određenog roka naknadu štete od suca ako se radi o slučajevima velikog i neoprostivog kršenja pravila unutar izvršenja sudskih dužnosti. Savjetodavno

---

<sup>114</sup> Detaljnije o apsolutnom, kvalificiranom i ograničenom građanskopravnom imunitetu sudaca vidi: Rakić-Vodinelić, V., Ograničena odgovornost sudije za štetu – neophodna privilegija koja obezbeđuje nezavisnost ili učvršćivanje sudijske neodgovornosti?, *Zbornik PFZG*, vol. 63, br. 3-4, 2013, str. 722-731.

<sup>115</sup> Vidi više: Krapac, D., *Kazneno procesno pravo*, Institucije, Zagreb, 2014, str. 138-147.

<sup>116</sup> Radi analize trenutačnog stanja upućena je zamolba DORH-u za dostavu podataka o broju postupaka u kojima je RH zatražila od sudaca povrat isplaćene naknade. Nažalost, do slanja rada na objavu ti podaci nisu dostavljeni niti se DORH na drugi način očitovao o zamolbi.

<sup>117</sup> Radolović ističe kako valja imati na umu: 1) da se to ne pretvori u zastrašivanje sudaca (koji u pretežitom dijelu) savjesno obavljaju svoj posao i 2) da se primjenjuje dosta restriktivno. Radolović, A., *op. cit.* u bilj. 92, str. 292.

<sup>118</sup> European Charter on the statute for judges, Strasbourg, 8.–10. srpnja 1998.

vijeće europskih sudaca u svojem mišljenju br. 3 (2002)<sup>119</sup> zauzelo je oprezan pristup ističući da načelno podržava mogućnost regresnog nadoknađivanja štete državi, ali samo pod uvjetom da je prethodno u kaznenom ili stegovnom postupku utvrđena za suca povreda službene dužnosti koju je počinio namjerno ili barem grubom nepažnjom (t. 55.-56.). Dalje u svojem mišljenju br. 18 (2015)<sup>120</sup> naglašava da zadaci tumačenja zakona, razmatranja dokaza i vrednovanja činjenica koje provode suci kako bi donijeli presude u sporovima ne bi trebali dovesti do građanskopravne ili disciplinske odgovornosti suca, osim u slučajevima zle namjere, namjerne povrede ili, prema potrebi, grube nepažnje (t. 37.). Slično mišljenje zauzelo je Vijeće ministara Vijeća Europe u svojoj Preporuci CM/Rec(2010)12,<sup>121</sup> koje dodaje i da suci ne bi trebali biti osobno odgovorni u slučaju da su njihove odluke ukinute ili preinačene kao rezultat žalbenog postupka, da samo država može tražiti da se sudskim postupkom ustanovi građanska odgovornost suca ako je morala isplatiti naknadu štete, da do stegovnih postupaka može doći kada suci ne ispunjavaju svoje dužnosti na učinkovit i pravilan način (t. 67., 69.-70.). Venecijanska komisija u svojem mišljenju CDL-AD(2013)005<sup>122</sup> napominje da je uspostavljanje građanske odgovornosti suca mogućnost kojoj treba pristupiti oprezno kada se propisuju osnove za naknadu štete jer to može imati negativan utjecaj na rad pravosuđa u cjelini budući da bi moglo ograničiti diskreciju pojedinog suca u tumačenju i primijeni zakona (§ 19.).

Pitanjem odgovornosti države za štete koje nezakonitim i nepravilnim radom počine suci bavio se i Sud Europske unije (dalje: Sud EU-a).<sup>123</sup> Taj je sud u više predmeta uspostavljao kriterije odgovornosti države za štete koje njezini

---

<sup>119</sup> Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality, CCJE (2002) Op. N° 3.

<sup>120</sup> Opinion no. 18 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) "The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy", CCJE (2015) Op. N° 18

<sup>121</sup> Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 17 November 2010.

<sup>122</sup> CDL-AD(2013)005 Public opinion on Draft amendments to Laws on the Judiciary of Serbia Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013).

<sup>123</sup> Opširnije o razvoju odgovornosti države za povrede prava EU-a vidi: Kremer, C., Liability for Breach of European Community Law: An Analysis of the New Remedy in the light of English and German Law, u: Eekhout P., Tridimas, T. (ur.), *YEL*, vol. 22, br. 1, 2003, str. 203-247, Anagnostaras, G., The Principle of State Liability for Judicial Breaches: the Impact of European Community Law, *EPL*, vol. 7, br. 2, 2001, str. 281-305, Davies, A., State Liability for Judicial Decisions in EU and International Law, *ICLQ*, vol. 61, br. 3, 2012, str. 585-611, Valutyè, R., State Liability for the Infringement of the Obligation to Refer for a Preliminary Ruling under the European Convention on Human Rights, *Jusrisprudencija*, vol. 19, br. 1, 2012, str. 7-20.

suci počine kršenjem prava EU-a prema stranci u postupku u obavljanju svoje službene dužnosti. Tako je u predmetu *Köbler protiv Austrije*<sup>124</sup> Sud EU-a izrekao: “Načelo da su države članice obvezne nadoknaditi štetu koji su prouzročile pojedincima kršenjem prava zajamčenih pravom zajednice za koja su odgovorne također je primjenjivo kada navodno kršenje prava proizlazi iz odluke suda koji odlučuje u najvišem stupnju. To načelo, koje je bitan dio sustava Ugovora, primjenjuje se u svakom slučaju u kojem je došlo do kršenja prava zajednice od strane države članice, bez obzira na to koja je vlast u državi članici odgovorna za kršenje svojom radnjom ili propustom” (t. 30.-31.). “U pogledu pretpostavaka koje moraju biti zadovoljene da bi država članica morala nadoknaditi štetu i gubitak koji je prouzročila pojedincima kao rezultat povrede prava zajednice za koji je odgovorna, Sud EU-a smatra da su to sljedeće tri: pravilo koje je povrijeđeno mora biti takvo da daje prava pojedincima; povreda mora biti dovoljno ozbiljna; mora postojati direktna uzročna veza između kršenja obveze koju ima država i gubitka ili štete koju su pretrpjele oštećene stranke” (t. 51.).<sup>125</sup> Tu je praksu Sud EU-a potvrdio u predmetu *Traghetti del Mediterraneo SpA protiv Italije*,<sup>126</sup> u kojem je napomenuo da se, kada je riječ o primjeni prava EU-a, nacionalnim pravnim propisom ne može ograničiti odgovornost države za odluke suda posljednje instance koja je proizašla iz pogrešnog tumačenja pravnog pravila, ocjena činjenica i izvedenih dokaza. Jednako tako, odgovornost države ne može se svoditi samo na slučajeve kada se postupalo s namjerom ili iz grube nepažnje ukoliko takvo ograničenje odgovornosti dovodi do isključenja odgovornosti države (t. 46.).<sup>127</sup> Konačno, u predmetu *João Filipe Ferreira da Silva e Brito i dr. protiv Portugala*<sup>128</sup> Sud EU-a u pogledu odgovornosti države za štetu nanесenu pojedincima povredom prava Unije od strane suda protiv čijih odluka nije dopuštena žalba po nacionalnom pravu istaknuo je da se nacionalnim pravnim propisom podnošenje zahtjeva za naknadu štete ne može uvjetovati prethodnim poništenjem odluke kojom je nanесena šteta stranci u postupku (t. 60.).

Pojedina nacionalna zakonodavstva propisuju odgovornost države za naknadu štete u slučaju kada je država osuđena pred Sudom EU-a ili ESLJP-om. Tako je u Italiji prema posebnom zakonu pod nazivom “Zakon o naknadi štete nastale uslijed izvršavanja sudbenih dužnosti i građanskoj odgovornosti sudaca”<sup>129</sup> država primarno odgovara za štetu koju je sudac namjerno ili grubom

---

<sup>124</sup> *Köbler protiv Austrije*, presuda od 13. lipnja 2006., C-173/03.

<sup>125</sup> Usp. Haba, M., *The Case of State Liability: 20 Years after Francovich*, Springer, 2015, str. 75-88.

<sup>126</sup> *Traghetti del Mediterraneo SpA protiv Italije*, presuda od 24. studenog 2011., C-379/10.

<sup>127</sup> Haba, M., *op. cit.* u bilj. 125, str. 88-94.

<sup>128</sup> *João Filipe Ferreira da Silva e Brito i dr. protiv Portugala*, presuda od 9. rujna 2015., C-160/14.

<sup>129</sup> Legge 13 aprile 1988, n. 117, Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (tzv. Legge Vassalli). Zakon je posljednji put noveliran izmjenama i dopunama od 27. veljače 2015.

nepažnjom prouzrokovao građaninu postupajući u okviru svoje službene dužnosti (čl. 2. st. 1.).<sup>130</sup> Pored toga postoji i odgovornost suca za uskratu pravosuđa, tj. ukoliko je sudac odbio, propustio ili u zakonskom roku nije poduzeo procesnu radnju ili donio odluku (čl. 3. st. 1.). Pretpostavka je te odgovornosti da je stranka po isteku zakonskog roka podnijela sudu zahtjev za poduzimanje radnje ili donošenje odluke, a sud bez opravdanog razloga nije donio odluku, odnosno poduzeo procesnu radnju ni u daljnjem roku od trideset dana (čl. 3. st. 2.). Nakon utvrđenog postojanja odgovornosti suca, a najkasnije u roku od dvije godine od isplaćene naknade štete, država će pokrenuti postupak za regresnu naplatu isplaćene naknade u slučaju da je sudac uskratio pravosuđe, odnosno postupajući s grubom nepažnjom očito povrijedio propise domaćeg prava ili prava EU-a,<sup>131</sup> lažno prikazujući činjenice i dokaze konkretnog slučaja, utvrđivanjem da neka činjenica postoji premda neosporno iz spisa predmeta proizlazi da ne postoji ili odbijanjem utvrđivanja činjenice koja evidentno postoji te izdavanjem naloga kojima se zadire u pravo na osobnu slobodu ili imovinu izvan slučajeva dopuštenih zakonom ili bez opravdanog razloga (čl. 7. st. 1. u vezi s čl. 2. st. 3.).<sup>132</sup>

U Njemačkoj država generalno odgovara za štetu koju u obavljanju svoje službe počine državni službenici, a regresni se zahtjev može istaknuti prema službeniku koji je štetu prouzrokovao namjerno ili grubom nepažnjom (čl. 34. Grundgesetz (Temeljni zakon), dalje: GG). Pitanje odgovornosti sudaca za štete riješeno je u okviru čl. 839. st. 2. Bürgerliches Gesetzbuch (Građanski zakon, dalje: BGB). Sukladno toj odredbi sudac odgovara za štetu koju je počinio u obavljanju sudačke dužnosti samo onda kada, postupajući u nekom predmetu, presudom (*...bei dem Urteil*) povrijedi svoju službenu dužnost te ako ta povreda predstavlja istovremeno i kazneno djelo. Pritom sudac odgovara samo za činjenje, pa se navedena odredba ne primjenjuje u slučaju da je odbio postupati ili je prekoračio rokove u obavljanju svojih dužnosti. Navedena se odredba u teoriji naziva sudačkim privilegijem (*Richterspruchprivileg*) i u mnogim slučajevima dovodi do isključenja odgovornosti države.<sup>133</sup> Za sluča-

---

<sup>130</sup> Monateri, P.G., Judges as an 'Elite' of the Legal Profession. Judges and Prosecutors in Italy: A Separate Department of the Legal Profession (July 23, 2014). Italian National Reports to the International Academy of Comparative Law Proceedings, Milan, Giuffrè, 2014, str. 17-18. Dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=2470443>.

<sup>131</sup> Prilikom procjene težine povrede prava EU-a posebno će se uzeti u obzir: stupanj jasnoće i preciznosti prekršenih odredaba, težina povrede, poštivanje obveze pokretanja prethodnog postupka pred Sudom EU-a radi razjašnjenja spornih pitanja, nepoštivanje prethodno izrečenih mišljenja Suda EU-a o primjeni prava EU-a prilikom poduzimanja pojedine radnje ili mjere (čl. 2. st. 3-bis.).

<sup>132</sup> Za kritički osvrt vidi: Di Majo, L., Profili critici della "nuova" responsabilità civile dei magistrati: oltre la previgente disciplina?, *DPERonline*, br. 1, 2016, str. 1-20.

<sup>133</sup> Vidi osobito: Zantis, C., *Das Richterspruchprivileg in nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht*, Peter Lang, Frankfurt, 2010.



jeve nečinjenja sudac odgovara prema odredbi čl. 839. st. 1. BGB-a ukoliko namjerno ili nepažnjom povrijedi svoju službenu obvezu u odnosu prema trećoj osobi. U pogledu čl. 839. st. 2. važno je naglasiti da se pojam “presuda” u praksi ne shvaća doslovno, pa obuhvaća sve odluke koje se donose tijekom postupka i koje stječu svojstvo pravomoćnosti.<sup>134</sup>

U Srbiji je primjerice u čl. 6. Zakona o sudijama<sup>135</sup> propisano da za štetu koju sudac prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija. Ako je Republika Srbija na osnovi pravomoćne sudske odluke, odnosno nagodbe zaključene pred sudom ili drugim nadležnim tijelom, isplatila štetu, tada može tražiti od suca nadoknadu isplaćenog iznosa ako je šteta učinjena namjerno. Ukoliko je odlukom Ustavnog suda, Europskog suda za ljudska prava ili drugog međunarodnog suda utvrđeno da su u tijeku sudskog postupka kršena ljudska prava i temeljne slobode i da je presuda zasnovana na takvu kršenju ili da je presuda izostala zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku, Republika Srbija može tražiti od suca nadoknadu isplaćenog iznosa ako je šteta učinjena namjerno. Na zahtjev ministra nadležnog za pravosuđe Republički javni pravobranitelj dužan je pokrenuti parnični postupak pred nadležnim sudom za naknadu isplaćenog iznosa, po prethodno pribavljenom mišljenju Visokog savjeta sudstva.

Kad se uzme u obzir navedeno, može se zaključiti kako je utvrđivanje odgovornosti suca za štete koje RH isplaćuje u slučaju presuda ESLJP-a u kojima je RH osuđena pred tim sudom vrlo zahtjevan zadatak. S druge strane iz prikazanog proizlazi primjetna tendencija širenja odgovornosti države za štete koje nastanu stranci u postupku kada domaća tijela nisu primjenjivala ili su pogrešno primjenjivala pravo EU-a, kao i u slučaju kada je ESLJP utvrdio da su domaća tijela povrijedila konvencijskim pravom zajamčena temeljna prava i slobode. Otežavajuću okolnost predstavlja i činjenica da je Konvencija “živi instrument”, koji ESLJP tumači od slučaja do slučaja, pa ni domaća tijela često ne mogu znati kakvo će pravno shvaćanje u pojedinom predmetu zauzeti ESLJP. Jednako tako, sporno pravno pitanje često može biti novo ili specifično vezano za određenu jurisdikciju, uslijed čega ni praksa Suda nije ustaljena ili je tek u razvoju, pa ne pruža pouzdan interpretativni uzor za nacionalnog suca.<sup>136</sup>

Zbog toga valja zaključiti da se odgovornost suca za štete koje RH isplaćuje povodom presuda ESLJP-a ne može zasnivati samo na činjenici da je RH

---

<sup>134</sup> Vidi detaljnije: Terhechte, P.J., *Judicial Accountability and Public Liability-The German “Judges Privilege” Under the Influence of European and International Law*, *GLJ*, vol. 13, br. 3, 2012, str. 317-320, Rakić-Vodinić, V. *op. cit.*, u bilj. 114, str. 726-727.

<sup>135</sup> Zakon o sudijama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US, 106/2015, 63/2016 - odluka US i 47/2017.

<sup>136</sup> CDL-AD (2016)015, Venice Commission, Republic of Moldova, Amicus curiae brief for the Constitutional Court on the right of recourse by the state against judges. 10-11 June 2016., t. 19.

osuđena na plaćanje naknade podnositelju zahtjeva. Takvo bi rješenje direktno kršilo jamstvo sudačke neovisnosti i pravo suca da sam po svojoj slobodnoj procjeni utvrđuje činjenice, pritom vezan samo ustavom i zakonom. Tumačenja zakona i odluke koje sudac donosi u dobroj vjeri, premda pogrešne, ne smiju rađati individualnu odgovornost suca, nego trebaju biti istaknute u žalbenom postupku pred višim sudom. No suci nisu iznad zakona i pogreške u suđenju koje se mogu pripisati njihovoj namjeri, odnosno krajnjoj nepažnji, u mnogim europskim zemljama predstavljaju razlog za disciplinsku odgovornost, a prikazani europski standardi otvaraju vrata propitivanju njihove odgovornosti kroz stegovne, parnične i kaznene postupke. Stoga, ukoliko se zakonodavac odluči propisati odgovornost suca za štete koje RH isplaćuje povodom presuda ESLJP-a, tada mora predvidjeti poseban postupak u kojem će se moći determinirati uzročna veza između utvrđenih povreda konvencijskog prava i namjere, odnosno krajnje nepažnje suca *per se*. Odgovornost države u slučaju utvrđene povrede konvencijskog prava kao takva je nedvojbeno, kao i pravična naknada koja se isplaćuje podnositelju zahtjeva koji je uspio u postupku pred ESLJP-om. Odgovornost suca prema državi s druge strane znatno je uža, i to samo ako se utvrdi da je postupao s namjerom ili grubom nepažnjom, što u pojedinim slučajevima može predstavljati i kazneno djelo. Utvrđenje tog bitnog doprinosa suca nije zadatak ESLJP-a, pa nacionalni pravni sustavi moraju predvidjeti posebnu internu proceduru u kojoj će ustavno načelo sudačke neovisnosti biti zaštićeno jasnim, nedvojbenim i iscrpnim propisivanjem uvjeta u kojima se od suca može potraživati prije isplaćena naknada štete. Problematika odgovornosti suca još više dolazi do izražaja ako se uzme u obzir mogućnost prijateljskog rješenja spora ili jednostrana izjava u kojoj se utvrđuje postojanje povrede, koje često mogu biti motivirane političkim razlozima. Takva okolnost otvara opasnu mogućnost odgovornosti suca već na temelju jednostrane vladine izjave volje, bez razmatranja pitanja individualne sučeve krivnje. Slijedom svega rečenog valja istaknuti da bilo kakvo *a priori* pozivanje suca na odgovornost, bez prethodno provedenog postupka u kojem će biti razmotrena njegova individualna krivnja, dokida temelje njegove slobode da sam, prema svojem pravnom znanju i umijeću, vezan samo ustavom i zakonom, utvrđuje činjenice u postupku, primjenjuje pravnu normu na utvrđeno činjenično stanje i donosi odluku o pitanju okrivljenikove krivnje ili nedužnosti.

## 6. ZAKLJUČAK

Prekomjerno dugi sudski postupci, koji ne dovode samo do povrede okrivljenikova prava na suđenje u razumnom roku nego i krše pravo žrtve na učinkovitu istragu, općepoznati su problem kaznenih postupaka europskih zemalja, koji je u mnogobrojnim slučajevima iz svoje prakse utvrdio ESLJP. Među

njima su također Austrija i Njemačka kao zemlje kojima često konvergiramo i čije propise redovito razmatramo *tertium comparationis* kada želimo upozoriti na stupanj kvalitete pravne norme i prilagoditi postojeća zakonska rješenja potrebama svakodnevnih prakse.

Utvrđenoj povredi konvencijskog prava u konačnoj presudi ESLJP-a tužena se država dužna podvrgnuti i izvršiti je, u pravilu isplatom pravične naknade. No tu priči nije kraj. Konačna presuda ESLJP-a nameće osuđenoj državi pravnu obvezu da poduzme pojedinačne mjere, a napose opće mjere kako bi se spriječila buduće povrede konvencijskog prava. I dok su pojedinačne mjere usmjerene na podnositelja zahtjeva (npr. ubrzanje ili okončanje postupka koji još traje, ponavljanje postupka, brisanje neutemeljene osude iz kaznene evidencije i sl.), opće su mjere usmjerene prema samoj državi da kroz konkretne zakonodavne reforme ili promjenu sudske prakse otkloni uzroke povrede konvencijskog prava *pro futuro*.

Upravo je znatan broj presuda u kojima je Hrvatska pred ESLJP-om osuđena zbog povrede konvencijskog standarda prava na učinkovitu istragu bio važan poticaj zakonodavcu da u Noveli ZKP-a iz 2013. u bitnome ispravi propuste u odnosu na pojedine zahtjeve učinkovite istrage. Ipak, uspjeh navedene reforme bio je samo djelomičan. Naime zakonodavac je ozbiljno zahvatio u prethodni postupak kojim rukovodi državni odvjetnik, a to su na adekvatan način popratile nužne izmjene ZDO-a i ZUSKOK-a. S druge strane, kada je riječ o jačanju učinkovitosti postupka pred sudom, ZKP je ostao nedorečen, a dodirni zakoni koji uređuju organizaciju i funkcioniranje sudbene vlasti (ZS i ZDSV) nisu popratili ionako jalovo propisanu pritužbu iz čl. 347. ZKP-a, tako da to pravno sredstvo, premda načelno dobro zamišljeno, trpi opravdani prigovor da nije djelotvorno jer nije propisan mehanizam u ZS-u i ZDSV-u koji će osigurati da bude doista praktično korisno kada je riječ o odugovlačenjima postupka od strane sudaca.

Zbog toga se u ovom radu nastojao pronaći odgovor na pitanje ima li hrvatski zakonodavac obvezu propisati mehanizam za ubrzanje postupka pred sudom kako bi se otklonili uzroci koji poticajno djeluju na odugovlačenje postupka i u konačnici dovode do povrede prava na suđenje u razumnom roku i krše pravo žrtve na učinkovitu istragu. Ispravnost početne hipoteze ispitana je i potvrđena analizom precedentnih judikata ESLJP-a, komparativnom, empirijskom i normativnom metodom, iz kojih je proizašao zaključak o nedostatku djelotvornog pravnog sredstva za neopravdano i nezakonito neobavljanje sudbene dužnosti.

Utvrđene se nedostatke predlaže otkloniti bitnom izmjenom pritužbe iz čl. 347. ZKP-a protezanjem tog pravnog sredstva na sve stadije kaznenog postupka pred sudom (prethodni postupak, rasprava, postupak po pravnim lijekovima), jačanjem osobne odgovornosti predsjednika suda propisivanjem dužnosti pokretanja stegovnog postupka protiv suca koji u ostavljenom "primjerenom

roku” nije otklonio propuste koji dovode do odugovlačenja postupka te propisivanjem odredbe o neopravdanom neobavljanju sudačke dužnosti kao stegovnog djela, kojom bi, među ostalim, bio obuhvaćen i čl. 347. ZKP-a.

Razmatranjem ZZPSRR-a uočeno je da se pojam riješiti “predmet” u kaznenopravnoj praksi najčešće sastoji u poduzimanju pojedine radnje, čijim se poduzimanjem trenutno ubrzava postupak, ali time nije riješen problem daljnjih odugovlačenja postupajućeg suca, te da korisnost tog pravnog sredstva dolazi do izražaja samo ako je doista ubrzalo postupak u cjelini. Zbog toga bi trebalo primat u postupanju staviti na pritužbu zbog nepostupanja suda u zakonskim rokovima (čl. 347. ZKP-a), dok bi ZZPSRR trebao biti *ultima ratio* za ubrzanje postupka kada drugim sredstvima nije znatnije ubrzan postupak, što je posljedično dovelo do očite povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Razmatranjem ZS-a i ZDSV-a uočeno je da u tim zakonima nije na zadovoljavajući način popraćena inicijalna zamisao zakonodavca da se implementiraju procesne mjere za ubrzanje postupka primarno kroz pritužbu iz čl. 347., zbog čega to pravno sredstvo ne ispunjava zahtjeve djelotvornog pravnog sredstva iz konvencijskog aspekta. To pokazuje i praksa postupanja DSV-a, analiza koje je pokazala da u razdoblju od četiri promatrane godine nijedan sudac koji sudi u kaznenim predmetima nije odgovarao za stegovno djelo neurednog obnašanja sudačke dužnosti. Očito je da to stegovno djelo nema dovoljnu širinu da pokrije sve situacije neopravdanog neobavljanja sudačke dužnosti. Zbog toga su u navedenim zakonima nužne ozbiljne zakonodavne intervencije kojima će biti izrijeком propisano kao novo stegovno djelo neopravdano neobavljanje sudačke dužnosti, kojim će se obuhvatiti nepoštivanje zakonom propisanih instruktivnih rokova u kojima sud mora postupati i donositi svoje odluke. Time će se učiniti bitan korak prema rješavanju latentnog problema (ne)odgovornosti sudaca ne samo za prekomjerno dugačke sudske postupke nego i za često u praksi primjetno nepoštivanje instruktivnih rokova propisanih zakonom.

Posebno razmotreno pitanje odgovornosti sudaca za naknade štete koje RH isplaćuje povodom presuda ESLJP-a teorijski je i komparativno istraženo te analizirano kroz judikaturu Suda EU-a. U ovom je dijelu izostala praksa postupanja, koju DORH unatoč zamolbi nije dostavio niti se na drugi način očitovao o razlozima zbog kojih nije dostavio tražene podatke kako bi se sagledao broj do sada provedenih postupaka za povrat isplaćene naknade štete. Bez obzira na to, primijećen je u europskom kontekstu trend širenja odgovornosti sudaca i na situacije kada je odlukom ESLJP-a ili drugog međunarodnog suda utvrđeno da su u tijeku sudskog postupka kršena ljudska prava i temeljne slobode i da je presuda zasnovana na takvu kršenju ili da je presuda izostala zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku. U radu je izloženo shvaćanje da takav oblik regresne odgovornosti sudaca može biti propisan i u Hrvatskoj, pri čemu se ta odgovornost ne može zasnivati samo na činjenici da

je RH osuđena na plaćanje naknade podnositelju zahtjeva. Zbog toga je nužno predvidjeti poseban postupak u kojem će se moći utvrditi uzročna veza između utvrđenih povreda konvencijskog prava i namjere, odnosno krajnje nepažnje suca kao osnove za utvrđivanje njegove regresne odgovornosti. U protivnom bi svako pretjerano inzistiranje na regresnoj odgovornosti suca bez unaprijed provedene procedure utvrđivanja namjere ili krajnje nepažnje kao nužnih minimalnih pretpostavaka dovelo u pitanje načelo sudačke neovisnosti, bez koje je nezamislivo suvremeno obavljanje pravosuđa.

## LITERATURA

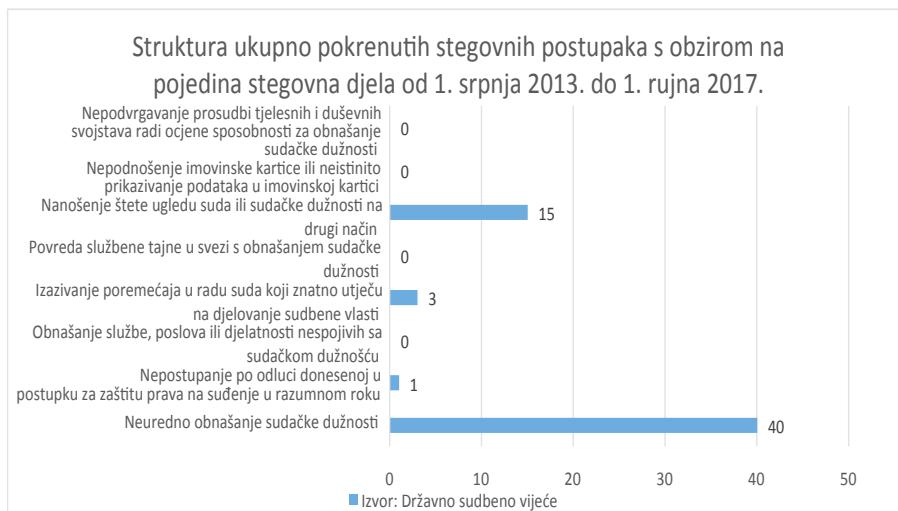
1. Akšamović, D., *Regulatory reform in Croatia: an uphill battle to enhance public confidence*, u: Devlin, R., Dodek, A. (ur.), *Regulating Judges*, Edward Elgar Publishing, 2016, str. 128-145.
2. Alimehmeti, E., *The concept of effective remedies in the jurisprudence of the European Court of Human Rights: a historical perspective*, *International Journal of Management Cases*, vol. 15, br. 3, 2013, str. 61-73.
3. Anagnostaras, G., *The Principle of State Liability for Judicial Breaches: the Impact of European Community Law*, *European Public Law*, vol. 7, br. 2, 2001, str. 281-305.
4. Barkhuysen, T., Van Emmerik, M. L., *Accountability of the Judiciary on the National Level for Violations of the European Convention on Human Rights*, u: Canivet, G., Andenas, M., Fairgrieve, D., *Independence, Accountability, and the Judiciary*, *British Institute of International and Comparative Law*, 2006, str. 419-429.
5. Batistić Kos, V., *Mjerila Europskog suda za ljudska prava za učinkovitu istragu zlostavljanja motiviranog rasnom diskriminacijom (slučaj Šečić protiv Republike Hrvatske)*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 1/2008, str. 55-85.
6. Batistić Kos, V., *Pozitivne obveze prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, *Narodne novine*, Zagreb, 2012.
7. Batistić Kos, V., *Zaštita prava na život s posebnim naglaskom na preventivnu dimenziju zaštite – slučaj Branko Tomašić i drugi protiv Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 16, br. 1/2009, str. 147-178.
8. Bertel, C., Venier, A., *Strafprozessrecht*, MANZ Verlag, Wien, 2017.
9. Brumar, C., *The Virtues of an Acceleratory Remedy in the Fight Against the Excessive Length of Judicial Proceedings*, *Zbornik radova "Challenges of the Knowledge Society Bucharest"*, 2011, str. 823-830.
10. Buckley, C. M., Donald, A., Leach, P., *Towards Convergence in International Human Rights Law: Approaches of Regional and International Systems*, Brill, Leiden, 2017.
11. Burić, Z., *Obveza izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava – u povodu odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/3304/2011 od 23. siječnja 2013.*, *Zagrebačka pravna revija*, vol. 2, br. 1, 2013, str. 109-124.
12. Crnić, I., *Odgovornost sudaca za štetu u zakonodavstvu i praksi Republike Hrvatske*, *Informativnik*, br. 5336, 2005, str. 1-4.
13. Davies, A., *State Liability for Judicial Decisions in EU and International Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 61, br. 3, 2012, str. 585-611.
14. Di Majo, L., *Profili critici della "nuova" responsabilità civile dei magistrati: oltre la preveniente disciplina?*, *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, br. 1, 2016, str. 1-20.

15. Dias, A. S., A tutela do ofendido e a posição do assistente no processo penal português, u: Palma, M. F. (ur.), *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Almeida, 2004, str. 55-65.
16. Đurđević, Z., Osvrst na rezultate rada Radne skupine Ministarstva pravosuđa za usklađivanje Zakona o kaznenom postupku s Ustavom Republike Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, broj 1, 2013, str. 3-100.
17. Đurđević, Z., Pravo na učinkovitu istragu u kaznenim predmetima: analiza hrvatske prakse i prava, u: Krapac, D. (ur.), *Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2014, str. 105-149.
18. Đurđević, Z., Rekonstrukcija, judicijalizacija, europeizacija hrvatskog kaznenog procesnog prava V. novelom ZKP/08 prvi dio?, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2, 2013, str. 315-362.
19. Galiot, M., Čović, S., Juras, D., Kaznena i stegovna (disciplinska) odgovornost sudaca, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34, br. 2, 2013, str. 859-894.
20. Grdinić, E., Europski sud za ljudska prava i zaštita prava na život, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 27, br. 2, 2006, 1089-1126.
21. Haba, M., *The Case of State Liability: 20 Years after Francovich*, Springer, 2015.
22. Haris, D., O' Boyle, M., Bates, E., Buckley, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
23. Herbst, C., Wess, N., Überlange Verfahrensdauer in (gerichtlichen) Strafverfahren – Voraussetzungen, Rechtsbehelfe und Rechtsfolgen, u: Lewisch, P. (ur.), *Jahrbuch Wirtschaftsstrafrecht und Organverantwortlichkeit*, 2015, str. 237-263.
24. Hofmarksrichter, M., *Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren im Lichte der Vorgaben des EGMR*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017.
25. Ivičević-Karas, E., Ljudska prava i temeljne slobode u hrvatskom penitencijarnom pravu, u: Krapac, D. (ur.), *Profili hrvatskog kaznenog zakonodavstva*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2014, str. 175-205.
26. Jug, J., Odgovornost za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 33, br. 1, 2012, str. 443-460.
27. Kilpatrick, C., Novitz, T., Skidmore P., *The Future of Remedies in Europe*, Hart Publishing, Portland, 2000.
28. Kos, D., Djelotvorno pravno sredstvo protiv odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u radu državnih odvjetnika i sudaca prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2, 2013, str. 679-689.
29. Krapac, D., *Kazneno procesno pravo*, Institucije, Zagreb, 2014.
30. Krapac, D., Trajanje kaznenog postupka i pravo na kazneno suđenje u razumnom roku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, vol. 63, br. 1, 2013, str. 5-70.
31. Kremer, C., Liability for Breach of European Community Law: An Analysis of the New Remedy in the light of English and German Law, u: Eekhout, P., Tridimas, T. (ur.), *Yearbook of European Law*, vol. 22, br. 1, 2003, str. 203-247.
32. Kuijer, M., The Right to a Fair Trial and the Council of Europe's Efforts to Ensure Effective Remedies on a Domestic Level for Excessively Lengthy Proceedings, *Human Rights Law Review*, vol. 13, br. 4, 2013, str. 777-794.
33. Lee, A., Focus on Article 13 ECHR, *Judicial Review*, vol. 20, br. 1, 2015, str. 33-41.
34. Ljubanović, V., *Kazneno procesno pravo*, Grafika, Osijek, 2002.
35. Maganić, A., Pravna sredstva protiv neučinkovitog suca, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30, br. 1, 2009, str. 515-590.
36. Monateri, P. G., Judges as an 'Elite' of the Legal Profession. Judges and Prosecutors in Italy: A Separate Department of the Legal Profession (July 23, 2014). *Italian National*

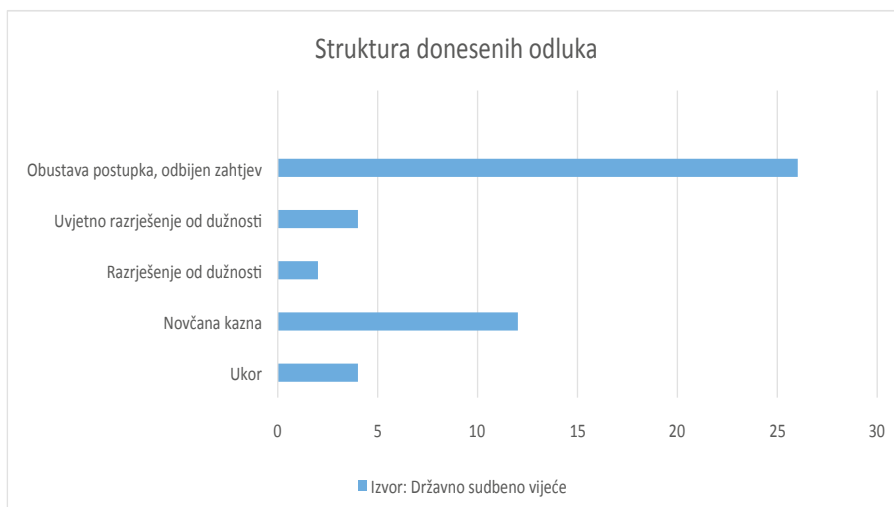
- Reports to the International Academy of Comparative Law Proceedings, Milan, Giuffré, 2014, str. 1-23.
37. Mowbray, A., *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Bloomsbury Publishing, 2004.
  38. Omejec, J., *Izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 62, br. 5-6, str. 1913-1942.
  39. Pajčić, M., *Istraga prema Noveli Zakona o kaznenom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazne-no pravo i praksu, br. 2, 2013, str. 657-658.
  40. Pleić, M., *Zabrana mučenja u praksi Europskog suda za ljudska prava s posebnim osvrtom na presude protiv Republike Hrvatske i praksu Ustavnog suda RH*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 2, 2016, str. 247-279.
  41. Radolović, A., *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija?* Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008, str. 277-315.
  42. Rakić-Vodinelić, V., *Ograničena odgovornost sudije za štetu – neophodna privilegija koja obezbeđuje nezavisnost ili učvršćivanje sudijske neodgovornosti?*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 63, br. 3-4, 2013, str. 717-742.
  43. Schoibl, N. A., *Der Fristsetzungsantrag im österreichischen Zivilverfahrensrecht als Beschwerde gegen unzumutbare Verfahrensverzögerungen*, *Zeitschrift für Zivilprozess*, vol. 118, br. 2, 2005, str. 205-240.
  44. Sommer, U., *Die Verzögerungsrüge: »Auf der Suche nach der verlorenen Zeit«*, *Strafverteidiger*, br. 2, 2012, str. 107-113.
  45. Terhechte, P. J., *Judicial Accountability and Public Liability-The German “Judges Privilege” Under the Influence of European and International Law*, *German Law Journal*, vol. 13, br. 3, 2012, str. 313-330.
  46. Thiele, C., *Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf in vergleichender europäischer Perspektive (Art. 47 GRC, Artt. 6 und 13 EMRK)*, *ERA Forum*, vol. 16, br. 4, 2015, str. 511-527.
  47. Tipold, A., *Neuerungen durch die Strafprozessnovelle 2014*, *Journal für Strafrecht*, br. 2, 2014, str. 97-104.
  48. Uzelac, A., *Legal Remedies for the Violations of the Right to a Trial Within a Reasonable Time in Croatia: in the quest for the holy grail of effectiveness*, *Revista de Processo*, vol. 35, br. 180, 2010, 159-193.
  49. Uzelac, A., *O razvoju pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku – afirmacija ili kapitulacija u borbi za djelotvorno pravosuđe?*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 62, br. 1-2, 2012, str. 359-395.
  50. Valutyté, R., *State Liability for the Infringement of the Obligation to Refer for a Preliminary Ruling under the European Convention on Human Rights*, *Jurisprudencija*, vol. 19, br. 1, 2012, str. 7-20.
  51. Venier, A., *Einstellung und Anklage im neuen Strafprozessrecht*, *Österreichisches Juristen Zeitung*, 2007, str. 905-913.
  52. Watts-Chevalier, J., *Effective Investigations under Article 2 of the European Convention on Human Rights: Securing the Right to Life or an Onerous Burden on a State?*, *The European Journal of International Law*, vol. 21, br. 3, 2010, str. 701-721.
  53. Zantis, C., *Das Richterspruchprivileg in nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht*, Peter Lang, Frankfurt, 2010.

## PRIOLOG: Statistika prakse postupanja Državnog sudbenog vijeća u razdoblju od 1. srpnja 2013. do 1. rujna 2017.

### Prilog 1

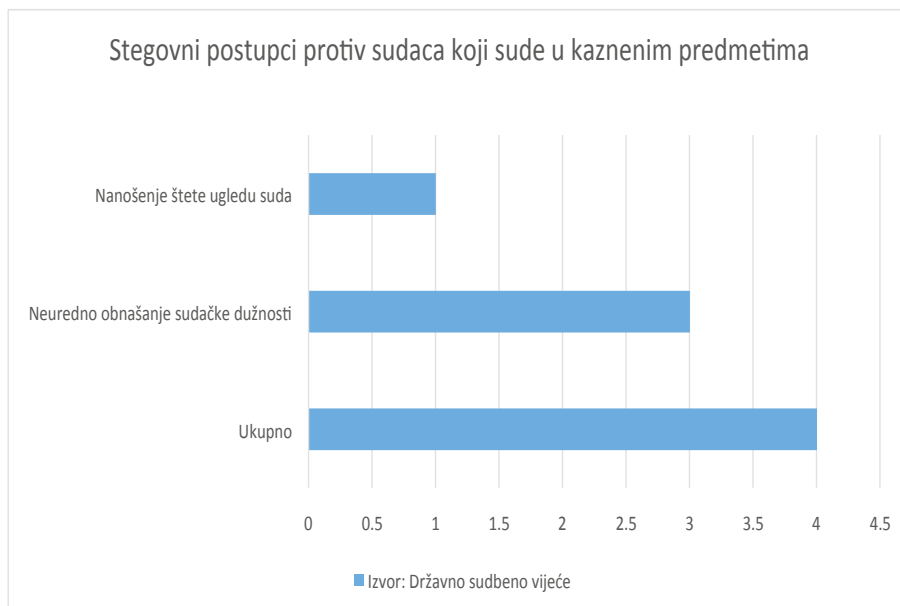


### Prilog 2

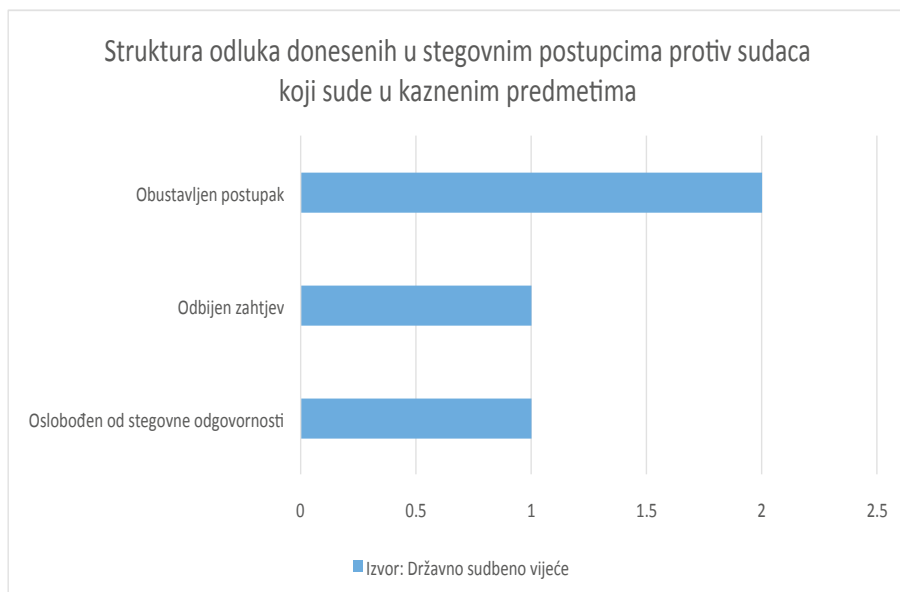




### Prilog 3



### Prilog 4



## Summary

### INEFFICIENT CRIMINAL PROCEEDINGS BEFORE THE COURTS: IMPLEMENTATION OF THE JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

The paper tackles the issue of inefficient criminal proceedings before the court from the aspect of the case law of the European Court of Human Rights. The starting point refers to the previously conveyed perception of the ECtHR that the concept of effective investigation does not relate only to pre-trial proceedings but also to the criminal procedure phases conducted by courts; in other words, the entire criminal procedure, including the trial, should fulfil the positive obligation of conducting effective investigation. In this light, the paper first elaborates the elements of the right to effective court proceedings in line with the case law of the ECtHR, and then the right to an effective national legal remedy against unreasonably long court proceedings. Next, the paper presents selected cases in which the ECtHR found the entire criminal procedure ineffective since it was the courts that caused a violation of the right to effective investigation. The article then examines comparative solutions aimed at accelerating court proceedings. Finally, the author proposes the possible development of effective legal remedies before courts in the procedural sense, challenges the disciplinary liability of judges when the procrastination of proceedings is their fault, and poses the question of judges' liability for damage compensation provided by the Republic of Croatia based on ECtHR judgments.

Keywords: European Court of Human Rights, criminal procedure, effective investigation, effective